

COLEÇÃO CULT

# Políticas Culturais, Democracia & Conselhos de Cultura

Antonio Albino Canelas Rubim  
Taiane Fernandes  
Iuri Rubim (Org.)



Políticas culturais, Democracia e Conselhos de Cultura



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

REITORA Dora Leal Rosa

VICE REITOR Luiz Rogério Bastos Leal



EDUFBA

EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

DIRETORA Flávia Goullart Mota Garcia Rosa

CONSELHO EDITORIAL

Angelo Szaniecki Perret Serpa

Caiuby Alves da Costa

Charbel Ninõ El-Hani

Dante Eustachio Lucchesi Ramacciotti

José Teixeira Cavalcante Filho

CONSELHEIROS SUPLENTEs

Evelina de Carvalho Sá Hoisel

Cleise Furtado Mendes

Maria Vidal de Negreiros Camargo



CENTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA (CULT)

COORDENAÇÃO Linda Rubim

VICE-COORDENAÇÃO Leandro Colling

PROGRAMA MULTIDISCIPLINAR DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CULTURA E  
SOCIEDADE (PÓS-CULTURA)

COORDENAÇÃO Paulo Miguez

VICE-COORDENAÇÃO Edilene Matos

EDITOR DA COLEÇÃO CULT Antonio Albino Canelas Rubim

Ministério  
da Cultura



COLEÇÃO CULT

# Políticas culturais, Democracia e Conselhos de Cultura

*Antonio Albino Canelas Rubim,  
Taiane Fernandes  
& Iuri Rubim (Orgs.)*

EDUFBA  
SALVADOR, 2010

© 2010 by autores

Direitos para esta edição cedidos à EDUFBA.

Feito o depósito legal.

COORDENAÇÃO EDITORIAL E REVISÃO Flávia Goullart Mota Garcia Rosa

NORMALIZAÇÃO Susane Barros

FOTO DA CAPA Flávia Goullart Mota Garcia Rosa

EDITORIAÇÃO ELETRÔNICA Gabriela Nascimento & Alana G. C. Martins

SISTEMA DE BIBLIOTECAS — UFBA

---

Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura / Albino Rubim, Taiane  
Fernandes & Iuri Rubim, organizadores ; apresentação Albino Canelas  
Rubim. - Salvador : EDUFBA, 2010.

400 p. il. - (Coleção CULT)

ISBN 978-85-232-0738-0

1. Política cultural. 2. Brasil - Política cultural. 3. Conselho de cultura. I.  
Rubim, Antonio Albino Canelas. II. Fernandes, Taiane. III Rubim, Iuri.

CDD - 306

---

EDUFBA Rua Barão de Jeremoabo, s/n *Campus* de Ondina,  
Salvador – Bahia CEP 40170 290 tel/fax 71 3283 6164  
www.edufba.ufba.br edufba@ufba.br

## O Sentido da Mudança

*Os desafios do novo papel político do estado e da sociedade civil no campo cultural*

Estamos vivendo um período de grande renovação no campo da política cultural, e isto acontece pela atualização dos papéis desempenhados por Estado e Sociedade Civil neste segmento tão complexo, e diverso, da atividade humana. Ao longo do governo Lula e no decorrer das gestões de Gilberto Gil e Juca Ferreira, o Ministério da Cultura (MINC) vem implementando uma série de ações que já estão transformando a forma de se fazer e pensar, as políticas públicas executadas no Brasil neste setor. Para ilustrar esta afirmação, cito três ações em curso que são exemplos destas significativas mudanças: o Plano Nacional de Cultura (PNC), o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) e o PROCULTURA, este último é, na verdade, a nova proposta de política de financiamento para a cultura, apresentada

à consulta pública pelo MINC no fim de março de 2009 e entregue ao Congresso Nacional no início de 2010.

O PNC é uma demanda histórica do setor cultural e foi apresentado como projeto de lei por três deputados federais do Partido dos Trabalhadores (PT) em 2006: Gilmar Machado, Iara Bernardi e Paulo Rubem Santiago (hoje PTB). A partir desta proposta inicial, e levando em conta a experiência de gestão do nosso governo, os materiais produzidos nos espaços de interação com a sociedade (como as Câmaras Setoriais) e a 1ª Conferência Nacional de Cultura levamos à consulta pública, por meio de 27 seminários estaduais, diretrizes de políticas públicas culturais para os próximos dez anos. O processo foi marcado por uma rica e intensa participação social. Cerca de 4,2 mil pessoas contribuíram para a elaboração de um documento de altíssimo grau de complexidade, que incorpora a pluralidade e a diversidade, elementos-chave da cultura brasileira. Este planejamento, consolidado em bases democráticas, com diretrizes e ações de curto, médio e longo prazo para Estado e sociedade civil, é fundamental para garantirmos continuidade nas políticas públicas. Serve não apenas para proteger, mas também para incentivar o pleno desenvolvimento cultural de nosso país.

Este novo marco legal também apresenta à nação uma proposta de construção de pacto político inédito no campo cultural, pois coloca em um patamar equânime estado e sociedade civil. Transforma-os em atores políticos com a mesma importância na capacidade de formulação, implantação e avaliação de políticas públicas para o segmento. Quando todo o trâmite legislativo estiver concluído, e isto ocorrerá em breve, o país terá sua primeira, e tão sonhada, peça de planejamento de longo prazo para a cultura brasileira.

O funcionamento do CNPC também é uma dinâmica inédita e relevante na vida política da cultura brasileira. A diferença básica deste conselho em relação ao Conselho Nacional



de Cultura, constituído durante a gestão FHC, é que o CNPC incorpora, de forma efetiva e pela primeira vez na história deste país, a sociedade civil. Em seu plenário, a Sociedade tem maior presença quando comparado ao Estado. Representantes do governo federal, dos estados e dos municípios dividem assentos com representantes dos Colegiados Setoriais do Circo, Dança, Música, Teatro, Artes Visuais, Livro, Leitura e Literatura, Cultura Popular, Cultura Indígena, Moda e tantos outros segmentos, entidades e atores políticos que compõem a diversidade do campo cultural brasileiro.

O CNPC tem contribuído muito com o debate dos rumos das políticas públicas culturais do país, da mesma forma que tem tido papel relevante no apoio à gestão do MINC, por seu caráter também decisório. Delibera sobre pautas específicas, como a aprovação do PNC, planos de trabalho do Ministério e regimento interno da Conferência Nacional de Cultura. Seu papel de instância consultiva mais ampla do Sistema MINC pode ser medido pela influência, decisiva, na elaboração de importantes políticas desenvolvidas pelo governo, como a reformulação da política de financiamento da cultura – PROCULTURA, a nova proposta de Lei do Direito Autoral e o Programa Mais Cultura.

O Conselho vem se tornando, desde a data de sua instalação, em dezembro de 2007, uma referência para a participação política no campo cultural, institucionalizando o canal de interação entre Estado e sociedade civil sob patamares democráticos. No primeiro trimestre de 2010, alcançamos outro feito digno de nota, quando realizamos o primeiro processo de renovação completa dos representantes da Sociedade Civil do CNPC. Seus novos membros, que compõem tanto o plenário quanto os colegiados setoriais, foram escolhidos em um momento específico dentro da II Conferência Nacional de Cultura, voltado às especificidades das linguagens culturais: as Pré-Conferências Setoriais.

O último ponto deste artigo diz respeito à proposta apresentada pelo Ministério da Cultura em 2009, que reformula a Lei n. 8.313, de 1991, conhecida como Lei Rouanet. O texto proposto pelo governo Lula, no PL n. 6.722/2010 - PROCULTURA reformula a política de financiamento à atividade cultural vigente, atualizando o papel do Estado neste campo ao mesmo tempo em que estabelece novos desafios ao chamado “mecenasato”. A renovação do marco legal da política de fomento atende à necessidade, premente, de superar a saturação dos mecanismos atuais e consolidar novos parâmetros de atuação para atores políticos tão importantes no campo cultural, como Estado e Sociedade Civil.

Com esta proposta, criaremos novas fontes de recursos, ampliando o volume total aplicado na cultura, e estabeleceremos regras mais claras e equilibradas para seu uso, a partir de critérios pactuados com a sociedade e que visam, acima de tudo, à democratização ao acesso do fundo público que, reformulado e ampliado, será protagonista no fomento às artes. Queremos uma melhor distribuição regional e social dos investimentos, a fim de contemplar nossa diversidade cultural e superar as desigualdades de acesso à produção cultural, elemento fundamental na formação de qualquer cidadão.

Também é nossa preocupação reposicionar o Estado no campo cultural, pois entendemos que sua atuação política é fundamental para garantir um direito social inalienável: o direito à cultura.

Durante o período de funcionamento da legislação atual, o mecenasato por ela fomentado caracterizou-se por ser altamente concentrador, tanto do ponto de vista regional quanto de renda, repetindo as perversões do modelo socioeconômico vigente no país. A maior parte dos recursos captados por esse caminho foi investido em apenas dois estados, Rio de Janeiro e São Paulo – sendo que, mesmo no caso deles, pouco ou quase

nada foi aplicado nas cidades do interior ou mesmo nas regiões periféricas das capitais.

Outro ponto a ressaltar é o baixo valor de recursos privados agregados à isenção fiscal. Apesar de se constituir como preocupação na própria Rouanet, a legislação atual mostrou-se ineficaz neste quesito. O balanço feito pelo MINC mostra que apenas 10% (um décimo) dos recursos aplicados via mecenato vêm das empresas financiadoras, sendo os outros 90% derivados da renúncia fiscal, ou seja, valor de imposto que a União deixa de receber e permite que a empresa invista em iniciativas culturais. Os dados evidenciam que a prática vigente é feita à base de dinheiro público, pura e simplesmente.

A nova proposta, apresentada para discussão pública em abril de 2009 e, agora, tramitando na Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, passa novamente pelo debate público. Parte do diagnóstico acima citado e propõe novas medidas que terão grande impacto na vida cultural brasileira. Representará uma grande renovação no próprio marco de financiamento das políticas públicas atualmente existentes.

O PL n. 6.722/2010 prevê ainda a criação de nove fundos setoriais – Fundo das Artes Visuais; Fundo das Artes Cênicas; Fundo da Música; Fundo do Patrimônio e Memória; Fundo do Livro, da Leitura, da Literatura e Humanidades; Fundo do Acesso e da Diversidade; Fundo do Audiovisual; Fundo de Ações Transversais e Equalização e o Fundo do Incentivo à Inovação no Audiovisual –, todos eles ligados ao Fundo Nacional de Cultura (FNC) que, renovado, transformar-se-à na principal fonte de financiamento da atividade cultural brasileira. Fundos públicos, irrigados com dinheiro orçamentário e regidos por regras e critérios claros, transparentes e amplamente discutidos pela sociedade.

O PROCULTURA foi desenvolvido de forma a articular mecanismos orçamentários e “incentivados” de fomento e, com

isto, ampliar o montante total de recursos aplicados na cultura. A esta inovação soma-se outra: o modelo de participação e controle social que permeia esta nova proposta de política de fomento.

Cada fundo setorial criado ficará sob a supervisão de espaços institucionais de participação social próprios, intitulados Comitês Técnicos, que terão como função básica acompanhar a aplicação dos recursos públicos e privados, à luz das diretrizes consolidadas no Plano Nacional de Cultura e dos seus respectivos Planos Setoriais. Além de consolidar diretrizes e metas de curto, médio e longo prazo, estes espaços terão como meta garantir uma distribuição de recursos mais democrática aos estados e municípios e, desta forma, democratizar o acesso ao financiamento para as linguagens artísticas.

O ponto que resalto em toda esta reforma é que ela traz, em seu bojo, a atualização do papel da sociedade civil na gestão desta nova política de financiamento à cultura. Com isto, faz-se necessário retomar e renovar o debate em torno da participação política, há muito relegado a segundo plano nos debates acadêmicos. De nada adianta a renovação do FNC estar associada à renovação de todas as esferas de participação social, que passam a ter funções claras, atreladas a um planejamento inédito no campo cultural e com grande impacto no cotidiano administrativo do Ministério da Cultura, se não dermos continuidade aos fóruns, acadêmicos e de gestão, de avaliação desta e de tantas outras reformas em curso que têm como um de seus eixos centrais a participação social ativa.

Este é, inclusive, um dos novos desafios a serem debatidos sobre o sentido da participação social hoje. É premente aferir o real poder de interferência que Conselhos e estruturas afins possuem na vida de órgãos governamentais de modo geral, não só federal, mas também de estados e municípios. Esta análise passa, necessariamente, pelo desenvolvimento de indicadores,

qualitativos e quantitativos, que possam servir de instrumentos eficazes na avaliação das reais contribuições dos órgãos colegiados nos rumos das políticas públicas.

Outro ponto a ser tratado é a capacitação de conselheiros e conselheiras. Muito se diz sobre a importância do processo de formação destes atores, mas de fato há pouca informação sistematizada sobre o assunto, como manuais, por exemplo, que tratam desde temas como os direitos e deveres de conselheiros(as) até o ABC do orçamento público. Consolidar um entendimento simples e sucinto, na forma de materiais didáticos, de orçamento, procedimentos burocráticos, processos legais e estrutura administrativa do Estado, entre outros tópicos, é fundamental para que não haja perda na qualidade de atuação destes atores políticos. Ao abordarmos este assunto enfrentamos, ao menos, duas questões recorrentes no cotidiano dos colegiados: tanto a renovação periódica dos Conselhos quanto o aumento dos espaços participativos trazem consigo, de imediato, o problema da qualidade da intervenção de seus membros.

Mais um ponto para o debate sobre participação: é preciso incentivar o trabalho em rede, não presencial e colaborativo, nos conselhos. A existência de redes nacional, estaduais e municipais de conselheiros e conselheiras (supra temática, por vezes) irá possibilitar o aumento do fluxo de trabalho e de troca de conhecimento entre eles. É fundamental que esta rede se configure também em um espaço de articulação política, que discuta temas amplos e possibilite uma atuação mais orgânica em outros espaços que não apenas os Conselhos, como as agendas políticas transversais. A própria valorização da participação social, em si, é um exemplo de tema a ser constantemente incentivado.

No caso específico do campo cultural, ressalto, ainda, dois tópicos específicos que necessitam ser arduamente trabalhados. O primeiro desafio, que já vem sendo enfrentado, é a ta-

refa de articular cada vez mais o CNPC aos conselhos estaduais e municipais de cultura. A criação do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Cultura – CONECTA é um exemplo exitoso de um processo de articulação dos conselhos estaduais. Mas não há, por exemplo, organizações nacionais que articulem conselhos municipais. A construção desta rede de conselhos, e conselheiros, é fundamental para ampliarmos a capilaridade das organizações culturais, do campo cultural como um todo, da mesma forma que consolidamos, neste mesmo esforço, estruturas políticas com maior envergadura.

O último ponto que tratarei neste artigo diz respeito ao esforço de se criar parâmetros comuns, de um marco legal unificado, para os conselhos de cultura no país. Esta é uma etapa vital no processo de consolidação da prática participativa neste segmento, e de fundamental importância para a vida democrática do país.

Muito já foi feito neste sentido. É possível encontrar algumas experiências exitosas de conselhos municipais e estaduais que já avançaram rumo ao que pode ser considerado como *padrão republicano* de prática conselheirista, qual seja: processo eleitoral, amplamente divulgado, para escolha dos representantes da sociedade civil que terão mandato previamente estipulado; legislação própria que estabelece as competências do Conselho e, tanto melhor, articule a participação social ao sistema de cultura (plano, conselho e fundo).

Apesar das inúmeras experiências progressistas, ainda existem, no âmbito dos conselhos brasileiros, exemplos de práticas arcaicas. Uma a ser destacada é o fato ainda, de sobreviver, atualmente, colegiados de cultura com conselheiros que não passam por qualquer processo eletivo, e pior, onde pode-se encontrar conselheiros com mandato vitalício, como é o caso do Conselho Estadual de Cultura de Pernambuco (CEC). Outro mal que ronda os colegiados de cultura é a persistência de

plenários majoritariamente indicados pelo chefe do executivo. Candidaturas e plataformas políticas, enfim, todo o processo eleitoral só faz aumentar, a meu ver, a legitimidade não apenas do representante, mas do próprio conselho.

Concluo enfatizando a atualidade do debate público em torno do tema da participação social no campo da cultura. Apesar de incipiente, este assunto é de extrema importância e precisa ser discutido de forma contínua, para que a atualização de nossas estruturas colegiadas ocorra de forma rápida e profunda. Precisamos intensificar a vida participativa no campo cultural. A democratização do Estado e o aumento da participação social no ciclo das políticas públicas culturais é a garantia de, em um futuro próximo, também do ponto de vista social tenhamos um país desenvolvido, socialmente justo e efetivamente democrático.

*Gustavo Vidigal*

Secretário-Geral do CNPC e Diretor de Programas da Secretaria Executiva do Ministério da Cultura





## Apresentação

O processo de democratização do Estado nas sociedades contemporâneas tem, de acordo com vasta bibliografia internacional e nacional existente, como um de seus dispositivos dinamizadores a existência de conselhos. Eles aparecem como instâncias de acompanhamento e controle público do Estado e de participação cidadã na elaboração das políticas públicas. Por conseguinte, como momentos vitais para a democratização do Estado e da sociedade na contemporaneidade.

A redemocratização da sociedade brasileira fez emergir um conjunto de conselhos que tem desempenhado um relevante papel na história recente do país, inclusive neste processo de construção democrática. Portanto, a existência de conselhos e seu vínculo com a democratização têm adquirido lugar significativo no panorama contemporâneo brasileiro, abrangendo muitas áreas sociais, nas quais estão sendo desenvolvidas políticas públicas.

O campo cultural, por certo, não está à margem desta dinâmica política. Também ele sofreu profundo impacto do processo de democratização, mesmo considerando todas as limitações desta trajetória. Mas a cultura e seus conselhos apresentam neste processo muitas singularidades. Este projeto busca refletir sobre conselhos de cultura no Brasil; seu complexo itinerário e sua circunstância atual.

Com as políticas do Ministério da Cultura, desencadeadas desde 2003, o tema dos conselhos foi colocado vivamente em cena, seja através da revitalização do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), seja através da gestão do Plano Nacional de Cultura (PNC) e, em especial, do Sistema Nacional de Cultura (SNC). O PNC e o SNC aparecem como momentos fundamentais para a conformação de uma política de Estado no campo cultural, que transcenda os “humores” de governos e traga um grau de estabilidade inédito para o setor no país.

Os conselhos de cultura desempenham papel relevante para a execução qualificada do PNC, na medida em que são, por excelência, locais de interface entre governo e sociedade. Além de exercerem o papel de fiscalizar e debater as políticas públicas propostas no PNC, são importantes canais de expressão de demandas; pactuação de consensos e construção democrática de políticas públicas de cultura.

Já o SNC exige, para o seu funcionamento consistente, a constituição de uma complexa estrutura organizativa de execução e acompanhamento das políticas culturais. Um de seus pressupostos democráticos é o fortalecimento de instâncias coletivas de construção e fiscalização. Aliás, a assinatura de seu protocolo de adesão requer a criação de conselhos municipais e estaduais de cultura. Para que o SNC se concretize, não apenas os conselhos de cultura precisam funcionar, mas também operar de forma articulada; colaborativa e radicalmente democrática. Por extensão, os conselheiros necessitam de formação perma-

nente para cumprir de modo eficiente sua essencial função de conectar Estado e sociedade.

A realização de um conjunto de atividades públicas, rigorosas e qualificadas de pesquisa e de extensão sobre os conselhos de cultura em sua relação imanente com as políticas culturais e a democracia é imprescindível para que este conjunto recente de conselhos possam efetivamente desempenhar suas atividades, essenciais para a democracia, as políticas culturais e a cultura na sociedade brasileira contemporânea.

A Universidade Federal da Bahia, através do Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura ([www.cult.ufba.br](http://www.cult.ufba.br)), dedicado à pesquisa e à extensão em cultura, propôs a realização, em colaboração com o Ministério da Cultura, do projeto Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura. A UFBA, além do CULT, mantém nesta área de estudos: o Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade ([www.poscultura.ufba.br](http://www.poscultura.ufba.br)), doutorado e mestrado, com linhas de pesquisa em Cultura e Desenvolvimento e em Cultura e Identidade; o curso de graduação em Produção Cultural e as bacharelados interdisciplinares em Artes e em Humanidades, ambos com habilitação em Políticas e Gestão Culturais.

O projeto tem como seus objetivos gerais: 1. Realizar uma investigação sobre o papel dos conselhos de cultura no Brasil atual, inclusive acerca de suas necessárias relações com as políticas culturais e a democratização da sociedade brasileira; 2. Possibilitar que as informações, análises e debates acerca do tema cheguem ao maior número de membros dos conselhos de cultura existentes no país e de pessoas envolvidas com o campo da cultura, em especial com as políticas culturais e 3. Subsidiar a atuação ativa e qualificada dos membros dos conselhos de cultura existentes no país, inclusive com a produção de materiais de apoio à sua atuação qualificada.

Dentre os objetivos específicos do projeto, podem ser destacados: 1. Elaborar diagnóstico preliminar da situação dos

conselhos de cultura no Brasil; 2. Promover um encontro, com transmissão on-line para todo o país, entre especialistas da área e conselheiros para apresentar e validar o diagnóstico; 3. Registrar o encontro e produzir um vídeo a partir dele; 4. Publicar livro contendo o estudo e artigos de especialistas sobre o tema - inclusive em versão digital, para ser disponibilizado em CD e na internet; 5. Distribuir o vídeo e o livro em todo o Brasil, em especial para os membros dos conselhos de cultura e participantes do campo cultural e 6. Formar rede nacional dos membros de conselhos de cultura no Brasil.

Para realizar estes objetivos gerais e específicos, o projeto compreendeu três etapas de trabalho: 1. Diagnóstico da situação dos conselhos, através de pesquisa piloto; 2. Seminário com a participação de conselheiros e especialistas em políticas culturais, realizado em Salvador nos dias 31 de agosto e 01 de setembro de 2010 e 3. Elaboração de produtos, visando tornar informações e debates disponíveis para ativistas de conselhos e para a comunidade interessada em temas culturais.

Este livro é um dos resultados mais significativos do projeto. Ele está composto pelo diagnóstico, revisto a partir das contribuições do encontro presencial; por relevantes artigos dos especialistas convidados e por outros materiais significativos derivados do processo de trabalho. Todo esse conteúdo será também disponibilizado on-line.

O livro busca ser uma referência para estudiosos e ativistas dos conselhos de cultura. Ele pretende subsidiar intervenções políticas e acadêmicas, objetivando aprofundar a democratização dos conselhos e do campo cultural no país. Ele está composto por quatro módulos. O primeiro comporta reflexões de estudiosos sobre a temática dos conselhos de políticas públicas no Brasil: trajetória; funcionamento e desafios atuais. O segundo os materiais produzidos pelas investigações desenvolvidas no processo; por um relato sucinto do seminário e por

uma bibliografia comentada, que visa subsidiar as pessoas interessadas na questão dos conselhos. O terceiro módulo abarca reflexões de estudiosos convidados sobre conselhos, democracia e políticas públicas de cultura no Brasil. Por fim, o quarto bloco abrange a análise de algumas experiências específicas de conselho no país.

*Albino Canelas Rubim*



## SUMÁRIO

### Conselhos de Políticas Públicas no Brasil

27

Os Conselhos e a Construção da Democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhistas

*Luciana Tatagiba*

51

Conselhos de Políticas Públicas: o falso dilema entre institucionalização e democratização da gestão pública

*Soraya Côrtes*

71

Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democratização do Estado: reflexões a partir dos conselhos de saúde

*José Ivo Pedrosa*

91

Conselhos no Vigente Modelo Constitucional do Brasil: paradigma para a construção dos congêneres culturais

*Humberto Cunha*

## Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura

111

Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura

*Iuri Rubim, Juan Brizuela, Renata Leahy*

145

Conselhos de Cultura: atribuições, caráter, composição e democracia

*Albino Rubim*

165

Conselhos Estaduais de Cultura na Internet: um desafio para a efetividade, a transparência e a participação

*Taiane Fernandes*

189

Seminário Lança Olhares e Provocações em Torno dos Conselhos de Cultura

195

Indicações de Leitura Sobre Conselhos

*Cecília Soto*

## Reflexões sobre Conselhos de Cultura

211

Conselhos de Cultura e Democratização do Estado no Brasil

*Bernardo Novais da Mata-Machado*

235

Conselhos de Cultura e Democracia: desafios contemporâneos

*Alexandre Barbalho*



253

Participação Política e Conselhos de Cultura: uma proposta

*Bernardo Novais da Mata-Machado*

265

Conselhos de Cultura: novos e antigos desafios da cidadania cultural

*Hamilton Faria*

287

Conselhos de Cultura no Brasil: algumas questões

*Lia Calabre*

## Conselhos de Cultura: estudos de caso

305

O Papel dos Colegiados na Definição dos Incentivos Públicos à Cultura

*Humberto Cunha*

325

Concine – 1976 a 1990

*Anita Simis*

351

Diversidade Cultural e Conselhos de Cultura: uma aproximação conceitual e empírica

*Giselle Lucena*

*José Marcio Barros*

377

Orientando a Cultura: o conselho de cultura do Ceará nos anos 1960-70

*Alexandre Barbalho*



# Conselhos de Políticas Públicas no Brasil



# Os Conselhos e a Construção da Democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhistas

*Luciana Tatagiba*<sup>1</sup>

## *Introdução*

Os movimentos sociais no Brasil, e em diversos países da América Latina, atuam em cenários caracterizados por uma ampliação sem precedentes das oportunidades para a participação, principalmente a partir da criação de novos espaços para o diálogo e a negociação com o Estado. Principalmente a partir dos anos 1990, a sociedade civil tem sido chamada a participar de um conjunto de novos espaços de deliberação e gestão das políticas, em diversas

<sup>1</sup> Luciana Tatagiba é professora do Departamento de Ciência Política da Unicamp, onde desenvolve pesquisas sobre os temas da democracia participativa, movimentos sociais e ação coletiva.

áreas e a partir de diferentes modelos institucionais. No Brasil, a ampliação da participação emergiu como resultado da pressão da sociedade civil, no decorrer da luta pela redemocratização do regime.

A partir do final da década de 1970, o agravamento dos problemas sociais e a crise do setor público abriram espaço para o questionamento do padrão centralizador, autoritário e excludente que marcara a relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas públicas, assim como para o reconhecimento da incapacidade do Estado de responder às demandas sociais. O tema da participação incorporava as expectativas em relação à democracia a ser construída: uma democracia para todos, a partir da ativação da mobilização e do poder das classes populares.

Esperava-se que por meio da participação fosse possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil. A mudança desse padrão seria possível porque a participação provocaria uma mudança nas agências estatais, tornando-as mais transparentes e mais responsáveis. Os mecanismos de participação obrigariam o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, dificultando a usual “confusão” entre interesse público e os interesses dos grupos que circulam em torno do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre ele. Esperava-se, ainda, que a participação tivesse um efeito direto sobre os próprios atores que participavam atuando assim como um fator educacional na promoção da cidadania. Ou seja, o tema da participação incorporava expectativas que apontavam para a democratização do Estado e da sociedade.

Nesse contexto se insere a aposta feita por vários movimentos sociais brasileiros, em estreita conexão com determinados atores da arena político-institucional, na luta “por dentro do Estado” como estratégia de transformação social. Uma aposta que gerou lutas longas, e no geral árduas, mas que resultaram

na criação e reconhecimento de novos direitos de cidadania que mudaram o ambiente político no qual os governos deveriam passar a operar desde então. Refiro-me aqui aos diversos mecanismos de participação direta e semidireta instituídos pela Constituição de 1988, como complemento à democracia representativa.

Uma das expressões mais evidentes desse processo de inovação no campo da participação popular foram os conselhos gestores de políticas públicas. Os conselhos de políticas estão entre as principais inovações institucionais que acompanham e particularizam o processo de redemocratização no Brasil, por isso, em sua dinâmica atual são espelhos pelos quais se podem ler registros das dimensões contraditórias de que se revestem nossas experiências democráticas recentes.

Hoje, após 21 anos de participação conselhistas busca-se compreender até onde foi possível avançar nessa estratégia participativa e quais seus limites e potencialidades futuras. É essa questão que busco tratar nesse artigo.

### *Os conselhos de políticas públicas como inovação institucional*

Os conselhos têm uma história longa que não começa com a redemocratização. Há registros de conselhos atuando ainda no período ditatorial, nos diversos níveis da federação, principalmente nas áreas de cultura, transporte e educação. (GONH, 2003; DOIMO, 1990) Podemos distinguir três fases, ou momentos distintos, na história recente dos conselhos. A primeira fase, ainda no contexto da ditadura, onde os conselhos cumpriam uma função meramente decorativa, face o cerceamento da arena decisória. No geral eram conselhos formados por notáveis que tinham como missão principal o aconselhamento do executivo.

A segunda fase é localizada no contexto da abertura política, onde a pressão da sociedade pela democratização do Estado gerava novos formatos participativos, principalmente no nível local. Um bom exemplo são os “conselhos comunitários”, criados no governo de Reynaldo de Barros, em São Paulo, em 1979, que teriam como funções, dentre outras: “criar canais de comunicação entre o povo e o governo”, “garantir legitimidade ao governo local” e “transformar a ação tecnocrata da municipalidade em uma ação participada” (Decreto nº 16.1000/79). Na prática, esses conselhos seriam utilizados como forma de cooptação das lideranças e manipulação das demandas populares. (GONH, 2003, p. 73) Nessa segunda fase, os conselhos eram ainda muito atrelados aos executivos, sofrendo, como as demais políticas e programas implementados, descontinuidades em função das mudanças decorrentes da alternância do poder. Em oposição a essa instrumentalização da participação, os movimentos organizados nas Comunidades Eclesiais de Base (CEB) passavam a investir suas energias em novos espaços de participação, cujo foco estava na defesa da autonomia dos movimentos em relação ao Estado. (GONH, 2003; TÓTORA; CHAIA, 2004) Esse era o terreno de criação dos “Conselhos Populares”, no final dos anos 1970 e meados de 1980. Em São Paulo, o mais conhecido foi o Conselho de Saúde da Zona Leste<sup>2</sup>, que influenciou fortemente a direção das lutas na Constituinte.

E, por fim, a terceira fase inaugurada pela Constituição de 1988, redefine a posição e função dos conselhos a partir de uma nova arquitetura jurídica-política que lhes conferiria maior legitimidade, força e permanência. Nessa fase – na qual nos encontramos – os conselhos apresentam-se como peças centrais no processo de reestruturação das políticas, legitimados pelos novos princípios constitucionais da participação e da descentralização político-administrativa. Os casos exemplares aqui

<sup>2</sup> Sobre o processo de articulação do movimento de saúde e criação dos conselhos populares de Saúde em São Paulo, conferir o estimulante registro oferecido por Sacardo e Castro (2002).



são os conselhos de saúde, criança e adolescência e assistência social. Definidos pela Constituição de 1988 como obrigatórios em vários níveis de definição das políticas foram considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e municípios. Esses conselhos se transformaram em referência para os demais que se multiplicaram rapidamente em todo o Brasil nos anos seguintes, nas mais diversas áreas de política a partir de um conjunto diversificado de regras de funcionamento e composição. Dados da MUNIC/IBGE, de 2001, mostram que mais de 90% dos municípios brasileiros registravam a presença de conselhos nas áreas da saúde, assistência e criança e adolescente. Nos últimos anos, outras áreas de políticas também foram priorizando a criação de conselhos, como no campo das políticas urbanas e habitacionais, segurança, direitos humanos, segurança alimentar, cultura, áreas que buscam se estruturar como sistemas nacionais com a criação de conselhos, conferências, fundos e planos. No caso da cidade de São Paulo pesquisa realizada em 2005, apontava de 40 conselhos de políticas públicas, distribuída numa diversidade enorme de secretarias. (TATAGIBA, 2008) Mas, esse não é um processo restrito as grandes capitais. Pesquisa realizada no estado do Rio Grande do Norte indicava, em 1998, a existência de 302 conselhos só na área social. Tendo em vista esse mapa da arquitetura da participação, podemos hoje falar num exército de conselheiros espalhados pelos quatro cantos do Brasil. Cunha, em trabalho realizado em 2004, estima que aproximadamente 1,5 milhões de pessoas atuem como conselheiros, um número que supera a quantidade atual de vereadores. No plano nacional destaca-se nas últimas duas gestões o forte ritmo de criação dos conselhos num conjunto muito diversificado de áreas de políticas, com impactos também sobre os demais níveis da federação. Em 2007, há registros do funcionamento de 40 conselhos nacionais, 11 deles criados na gestão Lula, com participação de

440 entidades não governamentais. (SILVA, 2009)

O que torna esses conselhos experimentos participativos inéditos e potencialmente democratizantes, quando comparados com os conselhos das fases anteriores, são os princípios sobre os quais se assentam. Os movimentos sociais exerceram uma forte influência no processo constituinte, resultando dessa influência tanto a criação dos conselhos quanto à definição de alguns princípios que deveriam ser observados quando da implementação desses espaços. Quais sejam:

1. Composição plural e paritária. Nos conselhos as organizações da sociedade civil e agências do Estado, portadores de interesses e valores não apenas distintos, mas por vezes antagônicos deveriam se fazer representar. Os conselhos seriam espaços para a expressão da diversidade (ABERS; KECK, 2008), que não se relaciona apenas à dicotomia Estado/sociedade, mas se reflete também nas clivagens internas aos referidos campos. A pluralidade na composição seria o elemento que responde pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos. Por isso, um dos grandes desafios presente nessas experiências é integrar os diferentes interesses e ao mesmo tempo permitir aos diferentes atores envolvidos nos processos deliberativos, principalmente àqueles em situação de desvantagem, expressar e sustentar publicamente sua diferença, de tal forma que todos tenham a expectativa de influenciar nos resultados da deliberação. A possibilidade de que os representantes da sociedade civil sejam escolhidos em fóruns próprios, e não indicados pelo chefe do executivo, emerge aqui como dimensão fundamental.
2. A natureza pública dos acordos. Os conselhos deveriam ter no processo dialógico o instrumento privilegiado de

resolução dos conflitos inerentes à diversidade dos interesses em jogo. A publicidade é aqui o elemento que diferencia a construção dos acordos nos processos deliberativos no interior dos conselhos, distinguindo-o da troca de favores, das práticas clientelistas, da cooptação etc. Os argumentos usados para balizar os acordos devem ser possíveis de ser sustentados publicamente, a partir de princípios éticos elementares relacionados à vida pública.

3. A competência deliberativa. Os conselhos deveriam funcionar como instâncias deliberativas com competência legal para formular políticas e fiscalizar sua implementação, apontando no sentido da democratização da gestão. Os conselhos deveriam interferir de forma direta nos modos de atuação dos órgãos governamentais e não-governamentais responsáveis pela execução das políticas, a cujas áreas estão ligados, “induzindo o Estado à ação” e impondo mecanismos de responsabilização do Estado perante a sociedade. (MOREIRA, 1999; CARVALHO, 1998) A competência legal de deliberar sobre as políticas públicas é a principal força dos conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir à reforma democrática do Estado.

Se essas características transformaram os conselhos gestores em arranjos institucionais inéditos, o que se busca hoje é saber até que ponto foi possível efetivá-los na prática.

### *Calibrando as expectativas*

Para avançar na avaliação, é preciso calibrar as expectativas. Uma coisa é reconhecer os princípios gerais que conferem o caráter inovador desses novos arranjos; outra coisa é supor que

eles tenham força para se materializar nas experiências concretas a despeito do contexto, da correlação de forças e das oportunidades ou constrangimentos que a conjuntura lhes oferece.

Os conselhos são espaços de disputas pelo poder que, por sua vez, estão inseridos em redes de produção das políticas públicas nas quais recursos simbólicos e materiais são disputados por atores os mais diversos. Os conselhos fazem parte dessa rede e, como tal, são profundamente afetados pelas dinâmicas políticas que nela se gestam. Os conselhos não só impactam o processo de produção das políticas em suas áreas específicas; mas têm seu perfil e dinâmicas afetados pelas características gerais que conformam a comunidade de política na qual estão inseridos. Além disso, é preciso considerar que se os conselhos têm um papel a desempenhar na democratização da gestão pública, eles possuem também limites que lhe são inerentes, como, por exemplo, a sua natureza setorial e fragmentada, sua forte dependência dos governos e uma tendência à burocratização dos processos participativos pela própria natureza de suas funções. Nesse sentido, como avalia de forma precisa Dagnino (2002, p. 298-299):

Atribuir indiscriminadamente aos espaços de participação o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade, na eliminação da desigualdade e na instauração da cidadania, transformando as expectativas que estimularam a luta política que se travou pela sua constituição em parâmetros para sua avaliação, pode nos levar inexoravelmente à constatação do seu fracasso [...]. Uma avaliação mais produtiva [...] deve partir do reconhecimento da complexidade desse processo e da diversidade dos contextos [...] onde ele se dá.

Feitas as ressalvas, vamos ao balanço: o que podemos dizer então desses 21 anos de aposta na relação entre conselhos e democracia?

### *A relevância dos conselhos*

Em primeiro lugar parece fundamental celebrar os avanços que a própria criação dessa institucionalidade representa. A disseminação das instituições participativas no Brasil, como os conselhos, orçamentos participativos e fóruns evidenciam que apesar de todas as resistências e contramarchas, o projeto participativo se impôs como princípio na sociedade brasileira.

Embora a qualidade e resultados do processo participativo dependam da vontade política dos governos como uma de suas variáveis relevantes, nenhum governo – independente de sua coloração partidária e inclinação democrática – pode hoje ignorar os conselhos nos processos de implementação da política. Mesmo que não tenham poder efetivo para decidir sobre a política pública, os conselhos têm poder de veto sobre as decisões do governo, podendo paralisar obras, vetar convênios, suspender o repasse de recursos etc. A tentativa dos governos de garantir uma composição que lhes seja favorável, muitas vezes buscando controlar os processos de eleição dos conselheiros sociais, tem a ver com o reconhecimento do lugar que o conselho ocupa na rede de produção da política.

Os conselhos gestores aparecem como espaços nos quais se gesta um importante aprendizado de convivência democrática, tanto para os atores da sociedade quanto do Estado, indicando a gestação de uma tendência contrária à privatização dos espaços e dos assuntos públicos, marca da constituição do Estado e da sociedade no Brasil. Os conselhos, nesse sentido, encarnam as ambiguidades, os desafios e as promessas de uma forma partilhada de produção políticas públicas, erigida sob uma cultura política na qual predominam referências autoritárias, as quais elas obviamente não estão imunes.

O exercício da participação nos conselhos tem levado ao questionamento, por certo ainda frágil e insuficiente, de alguns aspectos dessa nossa tradição política. Tem exigido que o Estado

dê publicidade de suas ações, apresente contas, exponha os critérios que balizam acordos; e, da sociedade civil, tem exigido que se qualifique para essa participação, ampliando o conhecimento dos processos que envolvem a gestão pública e construindo novos referenciais capazes de equilibrar a defesa dos interesses privados e corporativos das entidades e movimentos, com o reconhecimento do caráter coletivo dos direitos implicados.

O reconhecimento desses avanços é uma dimensão muito importante do balanço desses 21 anos de aposta na luta por dentro do Estado como estratégia para construção da cidadania “desde baixo”.

### *Desafios e dilemas na efetivação da participação conselhistas<sup>3</sup>*

Outra face desse balanço tem necessariamente que se reportar aos desafios e dilemas da implementação dos conselhos. Desde os anos 1990, os estudos mostram que não são poucos os estrangimentos à sua efetividade.

A partir de um conjunto de estudos de caso, temos visto que essa nova institucionalidade participativa tem ocupado um lugar ainda marginal nos processos decisórios que envolvem a definição das políticas em suas áreas específicas. Os conselhos têm demonstrado um poder maior no que se refere ao controle sobre a implementação e execução das políticas do que propriamente na definição dos seus contornos, na efetivação de sua vocação deliberativa. Com os avanços das pesquisas sabemos que alguns fatores são importantes para explicar as variações na qualidade do processo participativa e na efetividade dos seus resultados, tais como o desenho institucional, o projeto político dos governos e o padrão associativo. (AVRITZER; WAMPLER, 2004; LUCHMAN, 2002) Mas, como disse, ainda há muito que se avançar na análise dos conselhos, principalmente no que se

<sup>3</sup> Em 2002 realizei um balanço da bibliografia, no qual apresento e discuto alguns desses principais obstáculos em relação aos conselhos gestores de políticas públicas (TATAGIBA, 2002). Para uma avaliação mais recente dessas experiências, remeto a Dagnino (2002) e Dagnino e Tatagiba (2007). Essas análises oferecem as bases para a avaliação apresenta nesse artigo.

refere à precisão dos indicadores e da abordagem comparada entre regiões do Brasil.

### *O controle dos conselhos pelo governo*

Os governos têm resistido – de forma mais ou menos acentuada dependendo da natureza do governo e do seu projeto político – às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção das políticas públicas. Os estudos mostram que os governos têm mobilizado estratégias as mais diversas para anular o potencial deliberativo dos conselhos, reduzindo-os, quando muito, a espaços destinados a aumentar a “escuta” e ampliar a audiência em torno dos temas que compõem a agenda pública.

Não era de esperar que fosse diferente. Afinal a criação dos conselhos significa não apenas a imposição de uma nova arena de disputa política, mas também, o empoderamento de novos atores como interlocutores válidos e a afirmação de novos interesses como legítimos. Isso tende a afetar o jogo político e tornar mais complexo o exercício de governo. Os governos buscam conter ou ao menos manter sob seu controle esse processo, evitando desdobramentos que lhes sejam muito desfavoráveis. Quando são bem sucedidos, os governos acabam transformando os conselhos em espaços de legitimação para suas decisões no geral tomadas longe dos olhos públicos e perto dos seus parceiros tradicionais. Nesses contextos, o conselho acaba virando uma instância paralela esvaziada de poder efetivo. Em vários municípios brasileiros, essa tem sido a regra.

Há duas formas principais pelas quais os governos têm buscado controlar os conselhos: definindo sua agenda e garantindo uma composição que lhe seja favorável. Está em jogo nos conselhos uma disputa constante em torno dos assuntos “pertinentes” ou “relevantes”, que ora se traduz nas tentativas de definir o que seja formular políticas públicas, ora aparece nos debates

acerca das “verdadeiras” atribuições dos conselhos. Claro que os termos dessa disputa nem sempre se explicitam como um todo orgânico e coerente, assim como não está garantido a todos, condições igualitárias para influenciar os resultados dessa disputa. Em muitos casos, o debate e a negociação em torno dos “assuntos relevantes” têm sido limitados pela imposição unilateral dos interesses temáticos do governo, como afirma Cohn (1998, p. 161): “Em geral a pauta das reuniões é estabelecida pelo gestor, ou pela pasta que ocupa, e, conseqüentemente, acaba sendo definida a partir de necessidades advindas da racionalidade administrativa”.

Outra forma de garantir que o conselho não incomode o executivo é garantir que aliados do governo ocupem a representação societal. Por isso, a autonomia da sociedade civil na escolha dos seus representantes é algo tão fundamental. Uma tendência verificada na análise da bibliografia, nos casos em que os governos não conseguem compor um conselho de “aliados”, ou quando sua hegemonia está por ameaçada, é o boicote e as tentativas de esvaziamento do conselho como estratégias privilegiadas de “convencimento”. Ao lado destas, também se destacaram como estratégia de desarmamento dos conflitos, as tentativas de cooptação e manipulação. As tentativas de cooptação seguem os mais diversos caminhos, sendo em muitos casos facilitada pelo próprio fascínio pelo poder que leva alguns conselheiros da sociedade civil a se perceberem como uma espécie de novos funcionários públicos.

Reconhecer a tendência dos governos de manter o conselho sob seu controle não significa dizer que o Estado é o inimigo dos conselhos ou que estará sempre buscando minar sua importância e efetividade. Como dissemos, o projeto político do governo é uma variável importante para entendermos como cada executivo se posiciona em relação aos novos arranjos participativos. No Estado encontramos atores portadores de di-



ferentes interesses e projetos, com distintas visões do papel dos conselhos, muitas vezes com posturas altamente abertas à participação da sociedade civil mesmo quando o enfoque geral adotado pelo governo pode ser o de resistência a essa participação. Em outros casos, pode ser o próprio governo que busca, por meio do conselho, pautar inovações no campo da política pública enfrentando a resistência de grupos conservadores da sociedade civil. É preciso que as organizações da sociedade civil nos conselhos tenham sensibilidade para perceber essa heterogeneidade do ator estatal e que saibam explorá-la politicamente, estabelecendo parcerias e costurando consensos em torno de temas pontuais, buscando fortalecer a agenda dos direitos.

#### *A representação da sociedade civil nos conselhos*

Um dos desafios presentes nos conselhos é refletir na sua composição a diversidade que constitui a comunidade de interesses que se organiza em torno das políticas públicas. Aliás, um problema para toda instituição representativa que ganha contorno específicos no caso das instituições participativas. Como os estudos têm demonstrado a questão da legitimidade da representação, dos critérios para escolha dos representantes, e de quem teria direito a ser representado são temas de difícil solução prática e que suscitam relevantes debates teóricos no caso das experiências participativas<sup>4</sup>.

O que vemos como tendência nos conselhos atualmente é a combinação entre diferentes formas de representação: a representação por categorias e/ou por segmentos, junto com a representação territorial. A escolha dos representantes por suas próprias entidades, ao lado de formas de escolha que passam pelo voto dos moradores em pessoas indicadas por movimentos e/ou organizações. Essa experimentação é algo muito positivo e que deve ser estimulado, principalmente visando a uma composição que de fato corresponda às peculiaridades de cada área

4 Sobre a importante questão da representação nas instituições participativas remeto a Luchman (2007, 2008), Lavalle, Houtzager e Castello (2006) e Avritzer (2006)

de política e/ou contexto no qual os conselhos estão inseridos. Nesse sentido, é preciso ter muito cuidado com as fórmulas “consagradas” ou com os modelos porque eles podem levar a um enrijecimento das experiências resultando no formalismo da participação.

### *A capacitação dos conselheiros*

A necessidade de capacitação dos atores da sociedade civil para o exercício de suas funções no conselho é um tema que tem estado muito presente quando se trata de avaliar a participação nos conselhos. Esse reconhecimento caminha junto com a defesa de programas de capacitação e com o debate sobre o conteúdo desses programas. Como melhorar a qualidade da representação dos conselheiros societais sem reforçar a elitização e a burocratização da participação? Como construir um programa de capacitação, que permita aos conselheiros da sociedade civil dialogar em pé de igualdade com os agentes estatais, sem, contudo, transformá-los em especialistas, o que acabaria colocando o ciclo das exclusões por meio do discurso especializado? De que forma minorar os efeitos das desigualdades sociais no processo deliberativo?

Num país como o nosso, marcado por altos índices de analfabetismo, essa discussão assume contornos dramáticos, principalmente quando a essa característica associa-se outra: a valorização, em nossa cultura política, do argumento técnico em detrimento de outros saberes. O problema da falta de capacitação atinge de forma diferenciada os distintos atores que participam dos conselhos. Se o acesso às informações e ao conhecimento sobre o funcionamento da máquina administrativa, colocam os conselheiros governamentais em vantagem em relação aos representantes da sociedade civil; entre esses últimos, as diferentes capacidades também oferecem obstáculos à igualdade de participação nos processos deliberativos.

É preciso encaminhar com cautela o debate sobre a capacitação para não transformar os conselheiros em super-especialistas com uma grande capacidade para dialogar com o Estado, e sem tempo ou condições de ouvir e traduzir essa conversa para suas organizações ou grupos de origem. A aposta deveria ser em uma capacitação que articulasse o técnico e o político, trabalhando justamente o desafio dos conselheiros de atuarem como tradutores valorizando o espaço de fronteira no qual se localizam.

### *A relação dos conselheiros com suas entidades de origem*

A relação dos conselhos com suas organizações de origem é outro tema destacado nos estudos. De uma forma geral, os conselheiros não-governamentais têm encontrado pouco respaldo e acompanhamento de suas ações por parte das entidades que representam. Não há uma via de mão dupla entre conselhos e entidades: as pautas do conselho nem sempre são discutidas com as entidades, e a posição das entidades nem sempre chega ao conhecimento do conselho, de forma a influir nas deliberações. As entidades, movimentos e ONGs indicam ou elegem seus representantes e então tendem a se afastar do cotidiano dos conselhos. Com isso, os conselheiros acabam emitindo sua própria opinião sobre determinado tema, resultado do seu acúmulo pessoal ou da sua adesão às propostas defendidas no calor do debate. Essa falta de um debate prévio com as entidades e movimentos de origem tem se mostrado muito problemático principalmente no caso do segmento dos usuários que sem um amadurecimento prévio das questões, acaba aderindo às posições defendidas por grupos com maior poder de argumentação e influência.

Essa ausência de uma via de mão dupla entre os conselheiros e suas instituições de origem também se apresenta como

problema na representação governamental. No caso dos conselheiros governamentais pessoalmente comprometidos com o conselho e sua temática, essa fraca relação com os órgãos de origem tem se traduzido em empecilhos à realização de suas funções. Como os estudos apontam, representantes governamentais atuantes e interessados viram sua posição fragilizada nos conselhos por não terem condições de honrar os compromissos assumidos. Na falta de uma posição previamente debatida a ser levada ao conselho, o representante governamental acaba defendendo uma posição pessoal, com base nela estabelece acordos e depois não consegue o respaldo de sua secretaria ou órgão para implementá-la.

*Dos desafios futuros: tecer vínculos para reconfigurar a trama das políticas*

Enfim, o balanço desses 21 anos impõe o reconhecimento de que o formato “conselho de política pública” – mesmo que, talvez, de forma insuficiente – canalizou desejos por mudança e por mais democracia dando-lhes forma institucional. Foi, nesse sentido, uma invenção plena de significados que, no seu processo instituinte, ressignificou a democracia em construção. Por isso, talvez ainda perdure como “modelo” de instituição participativa apesar dos inúmeros problemas. O atual ritmo de criação de novos conselhos, principalmente na esfera nacional, parece reforçar essa tese.

Se isso é verdade, a questão agora é: como, dar um passo além? Como dotar de mais eficácia e efetividade a participação nos conselhos? Como garantir maior grau de incidência sobre as políticas e maior capacidade de impactar os processos de gestão? Que estratégias poderiam ser pensadas para ampliar a capacidade dos conselhos de atuarem como instâncias de democratização do Estado?

Obviamente, são muitas e diferenciadas as ações para o fortalecimento dos conselhos. Mas uma delas me parece hoje de extraordinária relevância: o fortalecimento das relações do conselho com seu ambiente social e político. É preciso fortalecer a face pública dos conselhos. Ativar as redes de comunicação, adensar os vínculos que os conselheiros já possuem na sociedade civil e no Estado. Ao mesmo tempo é preciso investir tempo e energia na criação de novos pontos de contato explorando a condição dos conselhos como instituições híbridas. (AVRITZER; PEREIRA, 2005) Isso significa apostar na constituição de uma audiência mais ampliada, que vai além dos atores diretamente envolvidos com a produção da política e se refere à esfera pública de uma forma mais ampla. Ao despertar a atenção do cidadão comum para os assuntos tratados, o conselho fortalece sua inserção esfera pública, reforçando sua legitimidade.

Esse parece um dos investimentos prioritários. Sem capilaridade social os conselhos são levados ao isolamento e à debilidade. Essa é a condição atual de muitos conselhos, como demonstra a bibliografia especializada. A avaliação de Moraes sobre o Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) de Santa Catarina poderia ser generalizada para muitos conselhos hoje em funcionamento no Brasil:

Houve uma centralização da relação entre o Conselho e o Governo do Estado, ficando para o segundo plano a busca de legitimidade na relação com a opinião pública, especialmente a socialização de informações e a formação sobre os direitos da criança e do adolescente. Com isto, persistiu a gestão tradicional e o conselho foi reduzido à sua existência formal. (MORAES apud TATAGIBA, 2002)

As conferências têm sido um desses momentos importante de diálogo com públicos mais amplos e heterogêneos. Mas, o problema é que esse diálogo não tem sido capaz de alimentar

o dia-a-dia do conselho ou orientar a manutenção dessa atuação para fora. O que vemos, no geral, são conselhos muito voltados sobre si mesmos, desconectados ou fracamente conectados com seu ambiente institucional e societário mais amplo.

A bibliografia sobre os conselhos produzida nos anos 1990 já havia identificado isso. Na análise das atas e resoluções era possível identificar que o principal tema sobre o qual os conselheiros se debruçavam dizia respeito à dinâmica interna do conselho. (TATAGIBA, 2002) Os temas mais relacionados ao controle social, ao desenho da política pública ou as prioridades de investimento público, apesar de importantes, eram menos presentes nas pautas de discussão dos conselhos. Dentre essas discussões mais organizacionais, ganham destaque as questões relativas à elaboração dos regimentos internos e a preparação e eleição dos novos conselheiros, quando da mudança de gestão. Houve um grande investimento dos movimentos, das ONGs, das universidades e do governo no sentido de que os conselhos completassem seu processo de institucionalização com a elaboração das suas regras internas e isso se refletiu no predomínio desses temas. No contexto dos anos 1990, isso era esperado visto que se tratava de criar a própria estrutura participativa. O problema é que essa tendência a uma atuação voltada para dentro parece não ter sido superada nas décadas seguintes<sup>5</sup>.

Ao lado desses temas mais voltados à consolidação dos conselhos como organização, é comum, nos conselhos da área social principalmente, um grande investimento nas atividades de inscrição de entidades e aprovação de projetos voltados para o recebimento de financiamento público. Conselheiros da sociedade civil registram, fiscalizam entidades, avaliam projetos, fazem parecer, enviam relatórios, pedem e avaliam prestações de contas. Aprovam e rejeitam pedidos. O exercício dessa função, sem uma estrutura de trabalho adequada, exige um considerável trabalho extra dos conselheiros e muitas vezes man-

5 E, o mais curioso, é que os estudos sobre os conselhos parecem também ter sido “contaminados” por essa tendência, elegendo objetos de pesquisa que se constroem a partir da análise das dinâmicas internas ao conselho, como os problemas na relação entre os conselheiros societários e estatais, a falta de democracia interna, a natureza das decisões tomadas no pleno do conselho. As questões relativas à relação do conselho com seu ambiente externo foram pouco debatidas.

têm os conselhos presos a um interminável ciclo que envolve aprovação e revisão dos registros concedidos, principalmente em cidades de médio e grande porte.

Essa agenda pesada é também muito burocrática e acaba limitando a capacidade dos conselhos de olhar para dinâmicas mais amplas e para processos de longa duração, como as que estão implicados na definição das diretrizes das áreas nas quais atuam, na definição de parâmetros mais gerais da política ou das prioridades de investimento. De certa forma, essa atuação mantém a agenda dos conselhos presa ao varejo, enquanto decisões importantes continuam correndo por fora, nas tramas desconexas que conformam a rede de produção da política pública.

Para dar conta do atacado – fortalecendo a capacidade do conselho de atuar como espaço de formulação da política pública – é preciso rever o conjunto de atribuições dos conselhos. Não é possível fazer tudo ao mesmo tempo. Os recursos são escassos, os conselheiros não são funcionários públicos, a infraestrutura dos conselhos no geral não lhes permite contar com uma assessoria jurídico-administrativa necessária para a complexidade que tratam. Face ao acúmulo de funções, os conselheiros acabam abrindo mão de suas funções propriamente políticas de proposição de temas, explicitação de conflitos, construção de acordos e articulações, voltando-se penosamente para atividades que os distanciam da sociedade civil e os aproximam do Estado, como órgão burocrático, impondo aos atores um custo de participação cada vez mais alto.

Enfim, o que quero sugerir enfaticamente nesse artigo – pensando no futuro dessas experiências - é a importância de levarmos adiante um debate mais profundo acerca das atribuições dos conselhos abrindo espaço para que a luta institucional possa alimentar e ser alimentada pelas lutas sociais em torno da afirmação dos direitos.

Em primeiro lugar, é preciso “criar vazios produtivos na agenda dos conselhos”, para que os conselheiros possam ter tempo e energia para pensar a política de forma ampla e generosa, propor saídas, disputá-las na esfera pública, criar articulações no interior dos governos, dos legislativos, comprometer o judiciário etc. Para isso, é preciso resistir à conformação da agenda dos conselhos pelos executivos que mesmo bem intencionados acabam, muitas vezes, sobrecarregando o cotidiano dos conselhos com questões que são prioridade para os governos, mas não necessariamente para o campo de produção de determinada política vista de forma ampla. Também é preciso resistir à tendência de usar os conselhos como espaços para realização dos interesses das entidades e segmentos que o compõe. Essa compreensão privatista também acaba inflacionando a agenda dos conselhos ao impor agendas voltadas ao problema da sobrevivência financeira das entidades. É preciso, repito, criar “vazios produtivos” na agenda cotidiana dos conselhos, para que os conselheiros possam se dedicar ao fortalecimento dos elos de ligação com o público fora dos conselhos, criando redes de solidariedade e mobilização social em torno de temas específicos.

Para isso é preciso “conhecer a rede” que compõe a política pública em cada área e o lugar que o conselho ocupa nela para ler de forma adequada sua capacidade de exercer poder ativando conexões e vínculos. Além disso, é preciso criatividade para forjar novas formas de comunicação com a esfera pública, traduzindo os temas dos conselhos visando criar audiências ampliadas para a agenda dos direitos. Ao apostar na constituição dessa audiência mais ampliada, essas iniciativas podem articular de forma interessante a luta institucional com a mobilização societária, constituindo um círculo virtuoso promissor. Por certo, há várias experiências nesse sentido pelo Brasil afora. É preciso conhecê-las e divulgá-las não para forjar modelos a serem re-



plicados, mas para fecundar a imaginação. E, por fim, é preciso também “senso de realidade” para não esperar dos conselhos o que eles não podem oferecer. Os conselhos não são órgãos do Estado, para dar conta das tarefas burocrática requeridas para a gestão das políticas; também não são movimentos sociais, para realizar tarefas de ampla mobilização. Como dissemos, os conselhos têm limites que lhe são inerentes. Reconhecer esses limites e avaliá-los à luz das possibilidades e constrangimentos que as dinâmicas conjunturais apresentam é fundamental para a construção de estratégias que de fato permitam a essas novas instituições cumprirem sua função principal que é contribuir para a democratização do Estado brasileiro.

### *Referências*

ABERS, R. N.; KECK, M. Representando a diversidade: estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, abr., 2008.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. de L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, p. 16-41, 2005.

AVRITZER, L. Sociedade Civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007.

AVRITZER, L.; WAMPLE, B. Públicos participativos: sociedade civil e nova instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V. S.; NOBER, M. (Org). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

CARVALHO, A. I. Os conselhos de saúde, participação social e reforma do Estado. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v. 3, n. 1, p. 23-25, 1998.

COHN, A. Os governos municipais e as políticas sociais. In:

- SOARES, J. A.; CACCIA – BAVA, S. (Org.). São Paulo: Cortiz, 1998
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.
- DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- DOIMO, A. M. Movimentos sociais e conselhos populares: desafios da institucionalidade democrática. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 14., 1990. Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 1990.
- DRAIBE, S. M. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais, *Cadernos de Pesquisa*, n. 35, 1998. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/d.php?f=52>>. Acesso em: 20 out.2010.
- GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 2. ed.. São Paulo: Cortez, 2003.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de informações básicas municipais. *Perfil dos municípios brasileiros – gestão pública 2001*. Rio de Janeiro, 2003
- LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e Sociedade Civil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006.
- LÜCHMAN, L. H. H. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. 2002. 215 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Campinas, SP.
- LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 70, 2007.
- LÜCHMANN, L. H. H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. *Caderno CRH* (UFBA), v. 21, 2008.

MOREIRA, M. T. V. Instâncias deliberativas dos sistemas descentralizados e participativos das políticas públicas de cunho social: contorno jurídico dos conselhos. *Informativo Cepam*, São Paulo, 1999, p. 65-69.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

TATAGIBA, L. Participação e reforma do Estado: sobre a arquitetura da participação em São Paulo. In: O'DONNELL, G.; TULCHIN, J. S., VARAS, A. *New voices in study of democracy in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008, p. 221-270.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TÓTORA, S.; CHAIA, V. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos, RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004.



# Conselhos de Políticas Públicas: o falso dilema entre institucionalização e democratização da gestão pública

*Soraya Vargas Côrtes<sup>1</sup>*

## *Introdução*

A área da cultura vive atualmente o que podemos denominar como a fase heróica de constituição de um sistema de política pública descentralizado e participativo. Atualmente, existem conselhos de municipais de política cultural em 24,6% dos municípios do país (1.372 em 5.565), conselhos estaduais de cultura em 26 estados e um Conselho Nacional de Cultura que se reúne regularmente a cada dois meses. (BRASIL, 2010b) Os conselhos municipais

<sup>1</sup> Professora do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS, Pesquisadora do CNPQ, membro do Comitê de Avaliação da Subárea de Sociologia da CAPES e da Diretoria da Sociedade Brasileira de Sociologia.

de política cultural tendem a se disseminar no país, estimulados por políticas nacionais de indução que, ao estruturarem um Sistema Nacional de Cultura, vinculam a transferência de recursos financeiros do Fundo Nacional da Cultura para os municípios à constituição de conselhos, dentre outras condicionalidades. (BRASIL, 2010a) Pode-se antever, portanto, que haverá a institucionalização desses conselhos, à semelhança do que ocorreu na área de saúde, de assistência social, de direitos da criança e do adolescente, para citar como exemplo apenas os tipos de fóruns que são mais frequentemente encontrados nos municípios do Brasil. Houve nesses casos, e está havendo na área da cultura, um processo de institucionalização da participação dos cidadãos.

Uma crítica muito frequente a esse processo é a de que ele não apenas teria limitado o potencial de democratização da gestão pública que fóruns mais autônomos frente aos governos poderiam propiciar, como provocaria o disciplinamento das formas de organização e de manifestação espontâneas de atores sociais – provenientes da sociedade civil – que passariam a se organizar em torno dos conselhos e a canalizar suas demandas e propostas principalmente para eles. Essa é a visão não apenas de analistas de processos participativos, mas também de lideranças de entidades sociais que por vezes hesitam em integrar os fóruns temendo legitimar, com sua presença, espaços políticos que consideram não-democráticos.

Embora o disciplinamento da participação ao menos em parte tenha ocorrido, argumenta-se neste artigo que o dilema institucionalização versus democratização é falso. A afirmação é baseada em duas linhas de raciocínio. A primeira está relacionada ao significado que se atribui à noção de institucionalização e ao modo como ela se realiza no caso dos conselhos de políticas públicas. A segunda se refere à avaliação de que esses fóruns colaboram para a democratização da gestão pública no Brasil.

O artigo ainda chama atenção para as estratégias adotadas por atores sociais, em conselhos de políticas públicas para reduzir as assimetrias de poder no interior dos conselhos, ao mesmo tempo em que alerta para possíveis resultados não desejados por aqueles que desenvolvem e aplicam essas estratégias.

Um esclarecimento conceitual importante é o de que a sociedade civil e seus atores – os atores sociais – são diferentes do Estado e do mercado, e de seus atores. Os atores estatais e de mercado seriam compelidos a agir em ambientes regidos pelo poder e pelo dinheiro. (COHEN, 2003) Enquanto os atores sociais não visam tomar o poder do Estado ou organizar a produção, mas sim “exercer influência por meio da participação em associações e movimentos democráticos”. (COHEN, 2003, p. 427) Considerando o que aponta a literatura sobre os conselhos de políticas públicas no Brasil (AZEVEDO; ABRANCHES, 2002; CÔRTEZ, 2005; DAGNINO, 2002), os atores estatais que este trabalho enfoca são estritamente governamentais<sup>2</sup>. Eles podem ser representantes de órgãos públicos de nível federal, estadual ou municipal. Os atores de mercado são os prestadores privados de serviços, os empreendedores, empresários que oferecem serviços ou promovem ações lucrativas, financiam empreendimentos – recebam ou não incentivos governamentais para fazê-lo. Os atores sociais seriam provenientes de organizações de profissionais e especialistas na área a que se vincula cada tipo de conselho; de trabalhadores, não especificamente daquela área; de organizações comunitárias, identitárias (entidades étnicas, de gênero e de portadores de patologias ou deficiências, por exemplo), de defesa de causas públicas ou de interesses de grupos; movimentos sociais; organizações não governamentais (ONGs); e de igrejas.

Nas seções seguintes são desenvolvidos esses dois eixos de argumentação: a democratização da gestão pública que os fóruns institucionalizados provocam e a estratégia adotada por

<sup>2</sup> Neste estudo utiliza-se um conceito restrito de atores estatais porque esses são os participantes típicos da representação governamental nos conselhos brasileiros. O conceito de atores estatais, no entanto, não abarca unicamente aqueles que ocupam cargos de direção em órgãos do Executivo ou em organizações governamentais. Eles podem estar vinculados a órgãos de outros poderes. Podem ainda, dependendo do conceito de Estado adotado, ser considerados como participantes ativos na construção de consensos que mantêm a hegemonia da classe dominante (GRAMSCI, 2004) ou na ação formadora de disposições sociais duráveis, que impõem e inculcam os princípios de hierarquização social. (BOURDIEU, 1994) Nesse sentido, a ação estatal e, portanto, daqueles que dela participam ativamente pode ocorrer fora do Estado formalmente constituído.

atores sociais que lideram os conselhos de políticas mais ativos do país, que visa reduzir as assimetrias de poder no interior dos conselhos.

### *O significado da institucionalização dos conselhos*

Para abordar a questão da institucionalização dos conselhos, é necessário, inicialmente, esclarecer qual é o sentido que se atribui ao conceito. Instituição é um termo polissêmico, mas neste artigo sua acepção é a de ‘regra’ comum e compartilhada. Como afirma Ostrom (2007, p. 23), regras são:

[...] prescrições compartilhadas (deve, não deve, ou pode) que são mutuamente entendidas e previsivelmente implementadas em situações particulares por agentes responsáveis por monitorar a conduta e por impor sanções.

A existência de conselhos em grande parte dos municípios e estados e de conselhos nacionais funcionando regularmente em diversas áreas indica a existência de uma regra. O conceito significa também que essas regras ou instituições compelem atores individuais e coletivos a agir de acordo com o que elas estabelecem. Regras formais ou regras impostas externamente são, em geral, instituídas através de legislação. (OSTROM, 2000) Regras implícitas, que os indivíduos sequer percebem que existem, têm origens variadas, mas são instituições sólidas, constituídas por longos processos históricos. Estas são, sem dúvida, as mais difíceis de alterar. Elas guiam e forçam comportamentos sociais que parecem aos indivíduos como “naturais”.

No caso em questão, as regras externas fundamentais estão na Constituição Federal (BRASIL, 1988), que estabelece que deve haver participação em diversas áreas de política públi-



ca. Por isso é tão relevante a modificação da Constituição para institucionalizar a criação de um Sistema Nacional de Cultura descentralizado participativo. (BRASIL, 2005) As outras regras externas são as leis, decretos, portarias e outros instrumentos legais e administrativos, dos três níveis de gestão federativa no País, que afetam o funcionamento dos fóruns. Tais regras não fazem com que haja participação, mas induzem a que ela se realize, o que ocorre principalmente através dos conselhos. Esses fóruns institucionalizam-se, na medida em que podem se encontrados nos municípios, estados e no nível federal de gestão, funcionando de acordo com regras relativamente estáveis. Tal estabilidade é atestada no modo como os fóruns se relacionam com o Estado e com atores estatais, sociais e de mercado e na maneira como organizam os seus trabalhos. Constata-se que há a formação de regras “operacionais” que conformam o que seriam os “conselhos típicos” de cada área de política pública. Isso pode ser aferido por meio de quatro dimensões de análise, quais sejam: suas relações com os governos; sua composição; sobre o que deliberam; e seu modo de funcionamento.

No que tange a primeira dimensão – a relação dos conselhos com os governos – é preciso lembrar que eles não são constituídos pelos governos, propriamente ditos, mas pelo Estado, uma vez que eles foram instituídos por lei e sofrem a influência marcante do arcabouço legal que os cria. Mas o modo como funcionam também é afetado pelas normas administrativas que são produzidas por sucessivos governos federais, estaduais e municipais e pelos próprios conselhos. Os governantes, por sua centralidade na definição e na implantação das políticas públicas, certamente exercem influência superior àquela que sua eventual presença limitada na composição, nas reuniões, ou nas instâncias internas de direção dos fóruns poderia indicar. Como os conselhos encontram-se dentro do aparelho governamental, a infraestrutura necessária para o seu funcio-

namento depende dos gestores da área. Na medida em que debatem ações de governos, suas agendas são majoritariamente formadas sob o impacto do contexto da política, pelos eventos e mudanças que estão ocorrendo no setor, e pela influência dos próprios gestores. Por um lado, a lei cria os fóruns, regula quem pode participar e como, em linhas gerais, deve se processar a participação. Por outro, os conselhos, que integram o aparato governamental, dependem, em grande medida, dos governos para funcionarem com alguma autonomia em relação aos próprios dirigentes governamentais.

A segunda dimensão analítica – composição dos conselhos – pode indicar como se distribui o poder entre os integrantes dos fóruns. Sabe-se que existem regras nas diversas áreas de políticas públicas que estabelecem os tipos de participantes e qual a proporção de cada um desses tipos sobre o total de conselheiros. Na área da cultura, o Guia de Orientação para os Municípios sobre o Sistema Nacional da Cultura, do Ministério da Cultura, oferece orientações muito detalhadas sobre a composição que devem ter os conselhos municipais de política cultural. (BRASIL, 2010a) Quando forem formados conselhos de política cultural – por vezes em substituição aos conselhos de “notáveis”, “corporativos”, ou “especialistas” que em muitos casos já existiam – os fóruns deverão ser integrados de forma paritária por representantes governamentais, de um lado, e da sociedade civil e do mercado, de outro. A metade não governamental deverá incorporar, além dos segmentos artísticos, representantes de entidades ligadas à economia da cultura, de organizações identitárias (etnias, sexuais, de faixas etárias), de associações circunscritas a territórios (bairros, distritos e povoados) e de organizações não-governamentais ligadas aos temas da cultura. No futuro será necessário verificar se tais regras sobre composição serão seguidas. Em áreas em que a institucionalização é mais antiga, como a de saúde, há indicações

de que as prescrições legais e administrativas vêm sendo seguidas, embora seja possível indagar sobre a legitimidade de muitos conselheiros, especialmente daqueles que representam a sociedade civil. (CÔRTEZ et al., 2009a; CÔRTEZ et al., 2009b)

Observe-se que as prescrições legais e administrativas sobre conselhos, não preveem a participação direta de cidadãos, mas sim de representantes. As regras legais e as normas que vêm sendo produzidas – pelas câmeras de vereadores, assembleias legislativas, prefeitos, governadores, Presidência da República, ministérios e conselhos de políticas públicas – estipulam que entidades governamentais, sociais e de mercado devem integrar os fóruns. Nos conselhos municipais há registro da existência de representantes de organizações da sociedade civil que são indicados pelo gestor da área a que está afeto o fórum. No entanto, a regra não é essa, tanto que quando isso ocorre, o fato chama atenção negativamente. A regra estabelecida pelas prescrições legais e administrativas é a de que as entidades ou fóruns devem eleger (ou indicar) os seus representantes. Somente assim eles teriam legitimidade para serem conselheiros. O não cumprimento dessa regra é visto como algo que não deveria acontecer, porque foge ao que está instituído.

A terceira dimensão de análise – conteúdo dos debates nos conselhos – se constituiu em um indicador do papel do fórum na arena política setorial. As normas estabelecem suas funções no sistema. Em geral os conselhos são deliberativos e/ou consultivos. A área da cultura não foge a regra: eles devem “propor, formular, monitorar e fiscalizar as políticas culturais a partir das diretrizes emanadas das Conferências de Cultura” (BRASIL, 2010a, p. 18), na sua área de jurisdição. Estudos sobre conselhos em áreas em que eles já estão consolidados a mais tempo (CÔRTEZ, 2007; CÔRTEZ et al., 2009a; LUBAMBO; COUTINHO, 2004; PEREIRA; CÔRTEZ; BARCELOS, 2009) mostram que de fato eles deliberam, se o sentido que atribuímos ao termo é o

de discutir ações, programas e políticas, construir consensos ou explicitar divergências, as quais, por vezes, resultam em votações que definem as posições oficiais dos conselhos. Se o sentido que atribuímos à noção de deliberação é o de decisão, então não é exatamente isso o que os conselhos fazem. As decisões políticas setoriais não são tomadas exclusivamente, nem predominantemente, nos conselhos. Além disso, a amplitude de assuntos que são discutidos pelos fóruns e o nível de participação nas decisões políticas setoriais de cada conselho podem variar muito de cidade para cidade ou de estado para estado, de área para área, ou conforme a época. A variação está relacionada ao que está em discussão, a como cada tema mobiliza diferentemente os diversos tipos de participantes, e também a propensão dos gestores, naquele nível de governo a aceitar ou mesmo estimular a participação.

A quarta dimensão aqui abordada – o modo de funcionamento dos fóruns – auxilia na compreensão das regras que guiam suas dinâmicas de trabalho. Algumas regras são recorrentes nos conselhos: os participantes são representantes; as reuniões são periódicas e regulares (bimensais, quinzenais, mensais, por exemplo); existe algum tipo de corpo diretivo além da presidência, que pode ser uma mesa diretora, um núcleo de coordenação; e, em alguns deles, especialmente nos conselhos nacionais, estaduais e municipais em cidades maiores, existem estruturas técnicas de apoio e administrativas de apoio (comissões técnicas, secretarias executivas, por exemplo). Normalmente, a maior parte das decisões é tomada de modo consensual, o que envolve, em alguns casos, discussões. Quando assuntos tornam-se objeto de disputa há votação e vence a posição majoritária.

Outra regra recorrente, quanto ao modo de funcionamento, é a existência de um regimento interno, que não é imutável. Ao contrário, os regimentos se alteram constantemente, na maio-

ria das vezes em virtude de disputas entre as forças políticas que integram os conselhos. Isso ocorre porque neles são denominadas as entidades ou os segmentos ou grupos sociais, dentre os grandes tipos de participantes estabelecidos por pelas regras legais ou administrativas, e tais entidades ou segmentos representados mudam. Os regimentos internos definem também o modo de atuação dos conselheiros: quem tem voz; quando é possível a manifestação oral; quais as circunstâncias em que há voto; como são conduzidas as votações; quantas faltas são permitidas sem perda da condição de conselheiro; e, enfim, quem pode ser eleito ou indicado para as instâncias de direção e de assessoria e, especialmente, quem pode ser escolhido para presidir o fórum. Nas áreas de em que os conselhos se disseminaram a mais tempo (CÔRTEZ, 2007; CÔRTEZ et al., 2009a; LUBAMBO; COUTINHO, 2004; PEREIRA; CÔRTEZ; BARCELOS, 2009), a disputa pela redefinição dos regimentos internos tem mobilizado representantes de entidades sociais que procuram reduzir o impacto de assimetrias de poder produzidas historicamente – em geral estruturadas por regras sociais implícitas – sobre a dinâmica de trabalho interna aos conselhos.

Essas quatro grandes dimensões expressam como as “regras externas”, materializadas no arcabouço legal e administrativo de cada área de política pública, conformam, em linhas gerais, o funcionamento dos fóruns e mostram também como é alto o nível de institucionalização dos conselhos. Entretanto, isso não impede que eles colaborem para a democratização da gestão estatal. Ao contrário, os conselhos se constituem em subarenas de disputas setoriais, nas quais os representantes de entidades e segmentos (definidos legal ou administrativamente) da sociedade civil e do mercado buscam ser ouvidos e ter suas demandas atendidas pelos dirigentes públicos. Mas a novidade é a participação de representantes da sociedade civil podendo influir sobre o processo decisório setorial, uma vez que repre-

sentantes dos interesses e valores de mercado já dispunham de canais que lhes permitiam influir sobre as decisões governamentais.

Observe-se ainda que os conselhos não estão isolados na arena política setorial. Conselheiros buscam o apoio de atores externos para conseguir atingir seus objetivos. Quando sua posição é minoritária em relação à maioria que aprova certa decisão no fórum podem buscar aliados na arena política da área para barrar a implementação do que foi decidido. (PEREIRA; CÔRTEZ; BARCELOS, 2009) Eles podem procurar o Ministério Público, legisladores ou promover manifestações políticas visando impedir que isso ocorra. Ou seja, a ação dos conselheiros pode extrapolar o território dos conselhos. Os próprios conselhos agem sobre contexto político. Nem eles, nem seus participantes estão isolados, pois também agem em outras arenas políticas e interagem com outros atores. Além disso, cada fórum pode ser visto como um ator que busca influenciar outros atores individuais ou coletivos.

A existência dos conselhos induz à abertura da gestão governamental ao escrutínio público, ainda que parcialmente. Em suas pautas de debates estão constantemente assuntos referentes às políticas das áreas a que estão afetos. (CÔRTEZ, 2007; CÔRTEZ et al., 2009a; LUBAMBO; COUTINHO, 2004; PEREIRA; CÔRTEZ; BARCELOS, 2009; SILVA et al., 2009) A novidade para a gestão pública brasileira é que os fóruns deliberam no sentido de que debatem tais assuntos e os conselheiros, representando diferentes grupos ou entidades da sociedade civil e do mercado, se informam e se posicionam sobre eles.

Talvez isso não seja o suficiente em termos do ideal normativo daqueles que lutaram pela inclusão de mecanismos de participação nos dispositivos legais das diversas áreas de políticas públicas. Para eles, a tais mecanismos cabe a tarefa de deliberar, no sentido de decidir sobre a política pública no nível de gestão

em que os fóruns se encontram. Eles de fato não alcançam esse ideal normativo, aliás, nem poderiam considerando que a história das instituições políticas do país é marcada não apenas por arraigadas tradições autoritárias, mas por um alto nível de desigualdade de acesso a recursos culturais e políticos que limitam as possibilidades dos mais pobres participarem da vida política e dos processos decisórios. São essas regras implícitas, naturalizadas pelos atores políticos e mais difíceis de alterar, que se constituem nos principais empecilhos para que as relações sociais nos conselhos que se estabeleçam de mais simétrico. As assimetrias de poder, relacionadas a recursos culturais e políticos fortemente desiguais, são geradas no ambiente societal externo aos conselhos e penetram os fóruns estruturando as posições dos conselheiros conforme suas trajetórias pessoais e de suas instituições naquele ambiente.

As regras que regulam o funcionamento das instituições políticas, que também são externas aos conselhos, afetam a sua dinâmica de trabalho. Os governos devem ser céleres ao tomar decisões. Os gestores públicos e os governantes em geral são pressionados por competidores políticos, de seu próprio partido ou coalizão política e de outros partidos ou coalizões, que exigem que o gestor seja agente, que produza políticas novas, que inove, que modifique aspectos da política setorial que são avaliados negativamente. Não seria possível esperar para que as decisões fossem tomadas colegiadamente a cada reunião dos fóruns. Existe a pressão proveniente do ambiente político institucional para que os gestores sejam ágeis, resolvam problemas e apresentem propostas, o que faz com que, muitas vezes, os conselhos tenham como tarefa principal reagir às propostas e ações governamentais e ao que se apresenta na agenda conjuntural da área de política pública a qual estão vinculados.

Os conselhos, sozinhos, não seriam capazes de alterar esse quadro institucional, mas eles podem colaborar para a sua mo-

dificação, pois são novidades institucionais democratizadoras. Eles obrigam os gestores públicos a responderem ao escrutínio público; a levar em conta, em alguma medida, as demandas e as propostas de representantes da sociedade civil e do mercado e, no caso dos conselhos nacionais e estaduais, fazem com que os gestores considerarem as propostas e as reivindicações de gestores de outros níveis de administração. Mesmo que um conjunto de questões relacionadas à política de cada área sequer entre em suas pautas de debates – uma vez que o processo de decisão política em sociedades e estados complexos, em contextos políticos democráticos, como é o caso no Brasil, ocorre em múltiplos espaços – os fóruns integram o processo decisório. Especialmente para os atores sociais, que historicamente tiveram acesso limitado aos canais formais e informais que conduzem aos decisores governamentais, os conselhos são uma novidade democratizadora de informações e uma via fundamental para influenciar as decisões dos governantes.

Ainda que se questione por que não estão em suas pautas de debates determinados assuntos que certamente poderiam ali estar, é importante ressaltar que o ideal normativo não pode servir de parâmetro metodológico para a análise do funcionamento e do papel dos conselhos no processo decisório setorial. O confronto da realidade com tal ideal levaria necessariamente a conclusão de que eles não o atingem, o que não colabora para a compreensão de como se estruturam as relações sociais dos fóruns ou para o entendimento do papel que eles de fato exercem em cada área de política pública.

No entanto, os conselhos não são iguais. Há aqueles que são mais ativos, nos quais representantes da sociedade civil não apenas podem liderar os trabalhos, como construir estratégias para o fortalecimento de sua liderança.



*Estratégias de representantes da sociedade civil para diminuir assimetrias de poder no interior dos conselhos*

Embora os conselhos obedeçam a regras comuns e favoreçam a democratização da gestão pública, é importante que se faça uma distinção entre eles. De um lado estão aqueles localizados em cidades com vida política pouco institucionalizada e frágil organização da sociedade civil. Eles tendem a ser muito dependentes dos gestores para a formação das agendas de discussão e mesmo para a definição das entidades que representam a sociedade civil. As assimetrias de poder no interior desses conselhos aparecem principalmente através do controle que o gestor exerce sobre a dinâmica de seu funcionamento e sobre o comportamento dos demais atores.

De outro lado estão os conselhos nacionais, estaduais, das capitais e das cidades em que existe uma forte organização da sociedade civil e a vida política é intensa. Esses fóruns tendem a ser mais atuantes, a funcionar regularmente, a ter um certo grau de autonomia em relação ao gestor, a participar de processos de decisão e até a serem propositivos. São espaços políticos de explicitação de conflitos e de construção de alianças políticas ou de articulações circunstanciais de atores. De forma mais duradoura, eles favorecem a conexão de atores pró-sistemas integrados de políticas públicas, que tenham regulação ou mesmo controle público, como o SUS, na área de saúde, o SUAS, na área de assistência social e o Sistema Nacional de Cultura, na área cultural. Assim, mobilizam apoios ou oposições a leis e emendas constitucionais vistas como em acordo ou em confronto com os princípios desses sistemas.

Os representantes de organizações da sociedade civil exercem forte influência sobre a condução dos trabalhos e sobre o processo decisório que ocorre no interior desse último tipo de fórum. Um grupo relativamente pequeno de conselheiros

representantes de organizações da sociedade civil tende a dominar os trabalhos, agindo interconectado a outros atores que podem estar atuando no interior ou fora dos conselhos. Os integrantes desse grupo são pessoas muito articuladas e bem informadas, com um estoque razoável de capital cultural e político. A maior parte dela é constituída por profissionais e especialistas da área a que está afeto o conselho, mas há também representantes não especialistas de organizações sociais, que em geral têm longa experiência de militância política. Tanto os primeiros como os últimos são indivíduos diferenciados do ponto de vista de sua capacidade de formular discursos e argumentos e de enfrentar disputas no interior dos conselhos e na arena decisória setorial. Nesses conselhos, em que atuam tais especialistas e representantes de organizações da sociedade civil, o papel dos gestores não é tão decisivo. Neles, os representantes da sociedade civil participam na construção das pautas, coordenam e integram as comissões de trabalho, as mesas diretoras e são assíduos às reuniões plenárias. (CÔRTEZ, 2007; CÔRTEZ et al., 2009a; LUBAMBO; COUTINHO, 2004; PEREIRA; CÔRTEZ; BARCELOS, 2009; SILVA et al., 2009)

Nos fóruns desse tipo, o conjunto de regras incorporado aos regimentos internos por iniciativa do grupo de conselheiros provenientes de organizações sociais, que podem ser especialistas e ativistas sociais, tem limitado o poder de atores estatais – principalmente os gestores públicos – e societais mais poderosos – representantes dos interesses de mercado e elites de especialistas. As assimetrias de poder institucionalizadas na sociedade, no sistema político e nas áreas de políticas públicas – produzidas por regras implícitas sobre como atores individuais e coletivos se relacionam e se hierarquizam – penetram nos conselhos, e os desenhos institucionais definidos pelo arcabouço legal e administrativo não têm como impedir que isso aconteça. Esses “líderes conselheiros” ao tomarem consciência

de que os fóruns são institucionalizados e de que seu funcionamento obedece a regras – que em parte são construídas no interior dos próprios fóruns – podem formular estratégias com o objetivo de modificá-las e com isso reduzir o impacto das regras implícitas, geradas fora dos conselhos, sobre a dinâmica de funcionamento dos próprios conselhos.

Na área da saúde, por exemplo, a principal estratégia foi a modificação das regras emanadas pelos regimentos internos, que são mecanismos regulatórios que detalham como devem funcionar os conselhos. Os conflitos e as sucessivas decisões de conferências de saúde indicam que as lideranças dos conselheiros que representam a sociedade civil têm procurado restringir o poder de gestores, de prestadores de serviços de saúde e da categoria médica no interior dos fóruns.

O gestor público é o ator que dispõe dos maiores recursos de poder e de informação. É ele que pode viabilizar ou obstaculizar o funcionamento dos conselhos, marcadamente no âmbito municipal. Por isso, são recorrentes as propostas de limitação da possibilidade dos gestores presidirem os conselhos. No mesmo sentido são as iniciativas que visam à redução da proporção de conselheiros que representam interesses de mercado e a elite principal de especialistas, que na área de saúde são os médicos. O objetivo é o de restringir o impacto de assimetrias que são estruturadas fora do ambiente dos conselhos, produtoras de desigualdades sociais e políticas, sobre suas dinâmicas internas.

Os resultados desse tipo de estratégia, no entanto, podem ser problemáticos. Os gestores, ao não presidirem os conselhos, podem se afastar, designando um funcionário de segundo escalão para representar a gestão. Desse modo, o canal de representação de interesses societários frente aos gestores de políticas públicas pode se estreitar. Se a presidência é do gestor, ele se compromete mais. Mesmo que diminuam a participação nos fóruns, representantes de interesses de mercado e de elites de especialistas

vão continuar influenciando sobre o processo decisório setorial, considerando sua importância no financiamento, produção e distribuição dos bens sociais e culturais nas diversas áreas. A diferença é que farão isso em outros espaços, provavelmente longe do escrutínio público propiciado pelos conselhos.

As frequentes demandas, em diversas áreas de políticas públicas, por cursos de capacitação de conselheiros também têm o objetivo de atenuar o impacto das assimetrias sociais e políticas estruturadas fora dos conselhos em suas dinâmicas de funcionamento, mas, neste caso, não há consequências políticas problemáticas como na primeira estratégia. Mesmo que do ponto de vista normativo nos conselhos devam ser expressas preferências políticas e não posições sobre assuntos de natureza técnica, a separação rígida entre de assuntos políticos e técnicos na prática não existe. Além disso, desigualdades sociais institucionalizadas no país também se manifestam no acesso à educação. Muitas vezes, os representantes de entidades sociais, especialmente nos conselhos municipais, têm dificuldades de leitura, compreensão e pouca informação sobre a organização política nacional e sobre os sistemas de políticas públicas em que os conselhos se inserem. Isso coloca empecilhos à tomada de posição minimamente consciente durante os debates e votações que ocorrem nos fóruns. No entendimento dos conselheiros que defendem a capacitação, ela pode significar uma oportunidade de, no âmbito dos fóruns, reduzir a influência dessa desigualdade estruturada pelo sistema educacional brasileiro. Através dos cursos os conselheiros provenientes de entidades sociais poderiam adquirir habilidades e conhecimentos que viabilizassem sua participação nos conselhos em relativa igualdade em termos de capacidade de compreensão e argumentação com os representantes especialistas, governamentais ou de mercado.

A institucionalização dos conselhos, identificada pelos atores sociais que deles participam, tem sido utilizada em favor

da democratização do modo de funcionamento dos fóruns. A estratégia de limitar o poder de gestores, elites de especialistas e interesses de mercado tem consequências adversas como a diminuição da importância dos próprios fóruns na arena política setorial. Porém, nos conselhos em que isso ocorre, há a redução da influência de desigualdades sociais e políticas duradouras geradas no ambiente societal e político sobre a dinâmica de funcionamento dos fóruns. A capacitação de conselheiros também colabora para isso ao oferecer aos conselheiros provenientes de entidades da sociedade civil não-especialistas informações básicas sobre a área de política pública em que atuam. Desse modo, a participação desses conselheiros na deliberação sobre temas e questões da área pode ocorrer em patamares minimamente igualitários em relação aos especialistas, gestores e representantes de interesses de mercado.

### *Considerações finais*

Os conselhos de políticas públicas são mecanismos participativos institucionalizados cujo funcionamento, em linhas gerais, é regulado por regras legais e administrativas que produziram padrões regulares e recorrentes de organização que definem o seu papel na arena decisória setorial. Enquanto em algumas áreas os conselhos já podem ser vistos como instituições, em outras, como na da cultura, estão em pleno processo de institucionalização. Da análise das experiências já consolidadas surgem as críticas sobre os limites da democratização que é propiciada pelos conselhos. Os limites, no entanto, não são dados pelo desenho institucional dos conselhos, mas sim pelo ambiente societal e político no qual estão inseridos, produtor de profundas desigualdades sociais e políticas que penetram o interior dos conselhos.

A institucionalização não se contrapõe a democratização da gestão pública. Os conselhos estimulam democratização ao se constituírem como canais estatais inovadores através dos quais os interesses de organizações da sociedade civil e do mercado são apresentados aos gestores da área. Os interesses de mercado e as elites de especialistas setoriais já dispunham de canais privilegiados de interlocução como os governos. Mas para os representantes de organizações da sociedade civil esses fóruns propiciam acesso aos decisores, a informação e a capacitação em habilidades indispensáveis para a participação política. Os conselhos nacionais, os conselhos estaduais, das capitais e das cidades em que existe uma forte organização da sociedade civil e vida política intensa funcionam ainda como um espaço político de articulação de atores sociais e de defesa dos princípios fundadores dos sistemas de políticas públicas aos quais se vinculam esses fóruns.

No entanto, nesses mesmos conselhos, que são os mais ativos politicamente, grupos de conselheiros podem procurar diminuir o impacto sobre os conselhos das assimetrias de poder institucionalizadas no ambiente social e político do país. As estratégias desenvolvidas por esses conselheiros podem visar diminuir a importância relativa de representantes de gestores, de setores empresariais e de elites de especialistas e aumentar a capacidade de representantes da sociedade civil se posicionarem e agirem politicamente no interior dos conselhos. Embora o objetivo central possa ser atingido, um resultado não intencional dessa estratégia pode ser a diminuição da importância relativa dos conselhos como espaços de decisão política setorial. Gestores, representantes de setores empresariais e de elites de especialistas permanecem como atores centrais no processo decisório das diversas áreas de políticas públicas, mas ao se retirarem dos fóruns participativos limitam a capacidade desses fóruns realmente se constituírem como espaços de mediação política e de construção de consensos na arena política setorial.

## Referências

AZEVEDO, S.; ABRANCHES, M. Conselhos setoriais: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *Cadernos Metrópole*, n. 7, p. 33-58, 2002.

BOURDIEU, P. *Raisons pratiques – sur la théorie de l’action*. Paris: Seuil, 1994.

BRASIL. Constitui o (1988). Substitutivo   proposta de emenda   constitui o n  416-A, de 2005. Acrescenta o art. 216-A   Constitui o para instituir o Sistema Nacional de Cultura. [Brasília, DF, 2010]. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/755014.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2010.

BRASIL. Constitui o (1988). Constitui o da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao\\_es.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao_es.pdf). Acesso em: 15 mar. 2010.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Guia de orienta es para os municípios – Sistema Nacional de Cultura*. Brasília, 2010a. Disponível em: <[http://blogs.cultura.gov.br/snc/files/2010/08/GUIA-ORIENTA%C3%87%C3%95ES-MUNIC%C3%8DPIOS-SNC-PERGUNTAS-E-RESPOSTAS\\_25AGO20101.pdf](http://blogs.cultura.gov.br/snc/files/2010/08/GUIA-ORIENTA%C3%87%C3%95ES-MUNIC%C3%8DPIOS-SNC-PERGUNTAS-E-RESPOSTAS_25AGO20101.pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2010.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Pesquisa conselhos de cultura e democracia no Brasil*. Primeira etapa: Conselhos estaduais. Brasília, 2010b.

COHEN J. L. Sociedade civil e globaliza o: repensando categorias. *Dados Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 3, 419-459, 2003.

CÔRTEZ, S. M. V. Fóruns participativos e governança: uma sistematiza o das contribui es da literatura. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B; MELO, M. A. (Org.). *Desenho institucional e participa o política: experiência no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 13-32.

CÔRTEZ, S. M. V. As Normas federais e o papel de conselhos municipais no contexto das políticas públicas setoriais: um

estudo comparativo na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: ENCONTRO DA ANPOCS, 31., 2007, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2007.

CÔRTEZ, S. M. V. et al. Conselhos municipais de saúde da Região Metropolitana de Porto Alegre: funcionamento, atores e dinâmica das relações sociais. In: CÔRTEZ, S. M. V. (Org.). *Participação em saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009a. p. 145-176.

CÔRTEZ, S. M. V. et al. Conselho Nacional de Saúde: histórico, papel institucional e atores estatais e societários. In: CÔRTEZ, S. M. V. (Org.). *Participação em saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009b, p. 41-72.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 9-15.

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

LUBAMBO, C. W.; COUTINHO, H. G. Conselhos gestores e o processo de descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 4, p. 62-72, 2004.

OSTROM, E. Collective action and the evolution of social norms. *Journal of Economic Perspective*. v. 14, n. 3, p. 137-158, 2000.

OSTROM, E. Institutional rational choice. In: SABATIER, P. A. (Org.). *Theories of the policy process*. Cambridge, MA: Westview Press, 2007, p. 21-64.

PEREIRA, E. O.; CÔRTEZ, S. M. V., BARCELOS, M. Conselho Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul: histórico, funcionamento, atores e dinâmica das relações sociais. In: CÔRTEZ, S. M. V. (Org.). *Participação em saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009. p. 111-144.

SILVA, M. K. et al. A dinâmica das relações sociais no Conselho Nacional de Saúde. In: CÔRTEZ, S. M. V., (Org.). *Participação em saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009. p. 73-110.



# Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democratização do Estado: reflexões a partir dos conselhos de saúde

*José Ivo dos Santos Pedrosa<sup>1</sup>*

## *Introdução*

O reconhecimento da saúde como direito explícito na Constituição Federal e a institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS) por meio das Leis Orgânicas Federais n. 8.080/90 e 8.142/90 representam a base legal para a consolidação de mecanismos de controle social da política de saúde, a exemplo das Conferências e dos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Saúde, todos deliberativos, em cada nível de governo.

<sup>1</sup> Médico. Doutor em Saúde Coletiva. Professor Adjunto da UFPI.

Nesse contexto, a participação da sociedade mostra-se como possibilidade para democratização do Estado brasileiro, considerando que na dinâmica da participação se constrói a consciência cidadã, entendida como reconhecimento do direito individual intrinsecamente relacionado ao interesse da coletividade. Segundo Berlinguer (1983) a consciência sanitária articula e integra a ação individual e coletiva no sentido de alcançar a saúde.

Todos os municípios do Brasil têm conselhos de saúde, totalizando 36.000 conselheiros usuários representando cerca de 27.000 entidades de usuários que podem ser agrupadas em entidades religiosas, comunitárias e portadores de patologias, mais que o número de vereadores no Brasil.

Apesar dessa capilaridade é possível apontar algumas questões que caracterizam atualmente de maneira geral, os conselhos de saúde no Brasil:

1. São paritários, deliberativos, compostos por representantes dos segmentos sociais que atuam no campo da saúde, institucionalizados por Lei e atuam na deliberação e fiscalização da política de saúde. Entretanto, a configuração atual da atuação dos Conselhos de Saúde mantém um distanciamento do ideário ideológico e simbólico construído e projetado no âmbito da luta política das décadas de 1960 e 1970; imagem que nos acompanhou até o início da década de 1990, quando são institucionalizados pelo Poder Executivo.
2. Passaram a ser temas de estudos e pesquisas que refletem sobre a distância e a relação entre a função política e a função fiscalizatória, identificando a existência de zonas de nebulosidade sobre o papel e a relação entre controle social e controle público.
3. Os conselheiros têm reivindicado cursos de capacitação desde a IX Conferência Nacional de Saúde, que demarca

um redirecionamento de sua atuação e provoca ruídos na atuação técnica e política do conselho nos momentos de análise e decisão.

4. Atualmente, apesar de existirem em 100% dos municípios brasileiros, os conselhos são invisíveis para a população, assumindo uma forma reducionista de um “coletivo social normatizado” cuja representatividade é questionada por gestores, trabalhadores, usuários, que seriam os representados.
5. No âmbito operacional os conselhos carecem de infraestrutura física, de informação/comunicação, apoio logístico diante da amplitude de suas atribuições e competências definidas na Resolução n. 333/2003.
6. O exercício da democracia interna também é questionado observando-se a reprodução no agir dos conselheiros de procedimentos característicos da democracia procedimental, como a decisão pela maioria simples, a não problematização e argumentação dos temas, a inexistência da produção de consensos qualificados e principalmente sua ineficácia deliberativa

Apesar disso os conselhos são considerados espaços dos quais nos orgulhamos, assim como podemos considerar avanços na democracia brasileira. Hoje nossa democracia apresenta instituições já consolidadas como o voto e parlamento (reconhecidas como legítimas e necessárias) e de novas instituições não limitadas à democracia representativa, instituições que passam a discutir a própria política pública.

Os Conselhos em alguns casos têm tomado posições de *advocacy*, afirmando os princípios do SUS e deliberado sobre políticas, particularmente, políticas de promoção da equidade em saúde (saúde da população negra, Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Travestis – LGBT, do campo e da floresta, em situação de rua, ciganos) que não fosse o posicionamento do

Conselho Nacional de Saúde não teriam sido deliberadas, pelo menos no mérito. Entretanto, a situação de não institucionalização dessas políticas na dinâmica e organização do SUS, apontam para a fragilidade dos conselhos nos momentos de implementação da política.

O que parece estar acontecendo é que a institucionalização do direito à saúde tem sobrevalorizado os aspectos formais necessários na implantação de políticas democráticas em geral. Aspectos importantes, porque asseguram os espaços e as regras da participação da comunidade na definição desse direito, porém não devem obscurecer a relação que existe entre a institucionalização do direito à saúde e os movimentos sociais para construção da cidadania, onde viver como cidadão implica em estar exercendo o direito à saúde. Em outras palavras, o que acontece no mundo da vida deve orientar os direitos a serem instituídos.

Neste cenário levantamos alguns pontos necessários para problematizar a participação da sociedade civil por meio de conselhos gestores de políticas públicas, na qualificação e aprofundamento da democracia brasileira.

### *Questões gerais*

Grandes questões surgem quando se discute a democracia no Brasil tendo como ponto de partida este século: o capitalismo brasileiro e latino-americano suportam um amplo sistema de proteção social como o Sistema Único de Saúde (SUS) e seus princípios de universalidade, integralidade e equidade? Quais as características necessárias a um projeto político de emancipação diante da globalização atual se, em nosso cotidiano, nosso potencial produtivo (que do ponto de vista global é a força de trabalho que desperdiçamos com as mulheres, os negros, os ho-

mossexuais, os “diferentes”) é minimizado pela exclusão e discriminação? Como produzir políticas de promoção da equidade?

Colocando tais questionamentos como referências para pensamentos e ações. No plano particular da área de saúde temos que considerar uma experiência de grande potencial de participação social, pois com a institucionalização dos conselhos de saúde a sociedade organizada passa a discutir política pública como sujeito político, com capacidade de interlocução e argumentação.

Ao analisar a participação social no ideário do Movimento da Reforma Sanitária, (CARVALHO, 1997), coloca que postulando a democratização do acesso a bens e serviços propiciadores de saúde, mas também a democratização do acesso ao poder, a agenda da Reforma Sanitária sempre teve nas propostas participativas a marca de sua preocupação com os “mecanismos de funcionamento” do Estado e não só com os “resultados redistributivos” de suas políticas.

Desta compreensão, decorreu o emprego simultâneo das consignas “Democracia é saúde” e “Saúde é democracia”, emblema da Reforma Sanitária enquanto reforma também da política, no sentido de que o direito universal à saúde deve ser acompanhado e garantido pelo direito à participação no poder. Saúde como estratégia para a democracia e democracia como estratégia para a saúde.

Segundo Carvalho (1997), a redução da participação da sociedade no setor saúde ao espaço instituído do controle social, como atualmente vêm ocorrendo, afasta-se da participação entendida de forma ampliada pelo Movimento Sanitário, pois o que se desejava era confrontar e transformar o Estado autoritário e não a pretensão de controlá-lo.

A questão da democracia nas sociedades atuais é um campo fértil de teorização. Muito tem se discutido a respeito das formas de democracia, sendo possível perceber um “quê” evo-

lucionista quando a democracia toma a forma de governo, que tende a se instaurar de modo formal e atribuir organicidade à vida social quando atinge o estágio de deliberativa, passando pela fase participativa.

Talvez pela nossa vivência histórica com a democracia representativa liberal não republicana – na qual a política e a participação social não fazem parte do dia a dia do cidadão – quando pensamos em democracia parece que estamos nos referindo a um campo do qual não fazemos parte, é externo e estranho para nós, pois pertence somente “a eles”, aos políticos que disputam as eleições. A concepção da naturalização desta passagem evolutiva, às vezes, reforçada até mesmo por autores mais críticos e movimentos sociais, contribui para que a representação social de democracia seja ancorada em algo que existe fora da sociedade, fora da vida real, ou seja, a democracia é uma forma de governo definida pelo regime político que não interfere e nem se comunica com a dinâmica do mundo real, no qual as relações arcaicas, incivilidade e brutalidade sutil nas relações de exploração são os sustentáculos.

Dessa forma, a democracia aparece limitada ao ato de votar, uma ação focal que começa e termina no momento da urna, mesmo que o voto tenha sido manipulado, comprado, entrado nos esquemas de corrupção, pois nossa democracia, apesar de sua formalidade processual e ritualística, exhibe outra dinâmica mais flexível, “mais livre” que percorre os corredores subterrâneos.

Esta situação é visível de tal forma que suscita campanhas comunicacionais no sentido de reverter esse *habitus*, alertando o cidadão/eleitor, que observe o passado e as ações civis dos candidatos. Democracia assim, vista como algo de fora tende a ser percebida tão somente no que tem de formal, de obrigação, de ritualístico.

### *Questões particulares*

Considerando então que democracia não pode mais ser contemplada somente numa visão global da sociedade sem relação com os sujeitos sociais, com o mundo da vida, Touraine (1994) reafirma que a democracia se torna possível quando se fundamenta sobre a limitação do poder político pela liberdade de escolha política daquele sujeito.

A democracia, isto é, a livre escolha dos governantes pelos governados, só pode existir se a liberdade dispuser de um espaço indestrutível, se o campo do poder for mais limitado que o da organização social e o das escolhas individuais. (TOURAINÉ, 1994, p. 347)

Entretanto essa condição por si só é insuficiente se os atores sociais não se sentirem responsáveis pela sua própria liberdade, isto é, uma responsabilidade construída pelos movimentos desses atores em suas relações

A democracia somente pode fazer parte da vida das pessoas quando se aproxima dos direitos dos sujeitos não somente para se proteger do poder político ampliado e corporificado no Estado, mas o direito do qual este sujeito é protagonista e responsável por sua significação social em determinado contexto.

Sendo a saúde um direito de todos e dever do Estado o conselho de saúde é o lugar onde se define as formas objetivas desse direito sob a forma de políticas. É o espaço no qual a sociedade discute o significado e a extensão do direito e em nome desta máxima o conselho marca a direcionalidade de sua atuação.

Os conselhos de saúde têm como prática o controle social nas políticas públicas que, em sentido amplo, assinala a participação não somente em termos de assegurar um espaço mínimo de liberdade, mas garantir que as representações sociais que a população elabora a respeito de suas necessidades sejam transformadas em realidade institucional.

Nesse sentido é que os conselhos gestores de políticas públicas e de controle social se apresentam como estratégicos para a qualificação da democracia, ampliando a esfera pública na qual os diferentes interesses podem ser discutidos, negociados e deliberados.

Torna-se cada vez mais evidente a necessidade de convivência entre práticas fundadas na democracia participativa e na democracia representativa, como nexos constituintes de garantia dos direitos de cidadania, o que exige maior porosidade das instituições aos valores democráticos inerentes ao processo de consolidação da saúde como direito e maior qualificação da sociedade civil considerada ator protagonista e propositivo, com capacidade de produzir argumentos.

Nesta perspectiva a relação Sociedade Civil/Estado apresenta uma concepção dialética, ou seja, uma unidade construída a partir da diversidade de interesses sociais e, portanto, não comporta uma análise pautada por uma dicotomia que se reduz radicalmente a uma ênfase maniqueísta de que o Estado é homogêneo, absoluto, é opressor, enquanto a sociedade civil, sem conflitos e diferenças, representa a idealização de tudo que é bom.

Entendemos, assim como Pinheiro (2004) sociedade civil no sentido gramsciano do termo, que a define como uma arena privilegiada de luta, uma esfera do Ser Social onde se dá uma intensa luta pela hegemonia. Exatamente por isso, ela não pode ser “outro” do Estado, mas, junto com a sociedade política, é um dos elementos constitutivos das ações deste.

O exercício do controle social em saúde decorre tanto da necessidade de mudança da consciência político-cultural da sociedade que o gesta e o constrói no seu cotidiano, quanto da premissa básica afirmada por Boaventura de Souza Santos (2006) de que a opção pelas democracias requer o compromisso e o anseio de recriação dos espaços e mecanismos de participação social, instituídos e instituintes, uma vez que as relações sociais imprimem a dinâmica do processo democrático.



Neste sentido, é no conselho que tem início o processo de institucionalização da concepção de saúde como valor de uso para o cidadão e dessa forma não pode ser considerada mercadoria; em qualquer hipótese é um direito fundamental ao ser humano. E, em sua objetivação saúde compreende atenção, cuidado e relações que incluem e ultrapassam o consumo de serviços, equipamentos e medicamentos. O conselho passa a ser o lugar de afirmação do direito à saúde e de apresentação de possibilidades de concretizá-la por meios de políticas econômicas e sociais tal como previsto na Lei.

Mas, qual é a perspectiva de saúde que domina nossos movimentos institucionais, políticos e até mesmo nosso desejo individual? A saúde como consumo, desvinculada da autonomia da constituição do sujeito cidadão. Saúde como consumo de serviços que são produzidos segundo a lógica de mercado que orientam no âmbito mundial e de forma hegemônica, a formação de profissionais, a organização de serviços, a pesquisa, enfim a produção de procedimentos de saúde e capturam as lutas de sindicatos, associações de moradores, entidades de usuários e outras organizações da sociedade em torno da demanda por serviços.

A saúde representada por um procedimento pensado e realizado por outros, define a doença como eixo do sistema, reduzindo a dimensão do direito à saúde, explícito no texto constitucional, a um setor de governo, ou seja, ao setor da administração pública responsável pela organização da rede de assistência médico hospitalar.

Esta concepção que de maneira radical se faz presente na sociedade e nos segmentos que compõem os conselhos transforma estes espaços em lugar de negociação entre ofertas e demandas de serviços, diferente do exercício da ação comunicativa entre necessidades de saúde e possibilidades de resolvê-las em prol do bem da coletividade. Os conselhos gestores de políticas

públicas coletivamente construídos, apresentam a possibilidade de se transformarem em esfera pública, pois apresentam uma

**pluralidade** de formas de comunicação nas quais uma vontade comum pode se formar, não somente pela via de uma autocompreensão ética mas também mediante o equilíbrio de interesses e compromisso, mediante justificações morais e exames de coerência jurídicos [...] A política dialógica e a política instrumental podem entrelaçar-se no campo das deliberações, quando as correspondentes formas de comunicação estão suficientemente institucionalizadas. Portanto, tudo gira em torno das condições de comunicação e dos procedimentos que outorgam à formação institucionalizada da opinião e da vontade políticas sua força legitimadora. (HABERMAS, 1995, p. 45, grifo do autor)

Quando se pensa em produção de saúde tendo por base seu conceito ampliado afirmamos saúde como qualidade de vida determinada socialmente e tal posição ultrapassa o setor classicamente conhecido como – saúde – e ganha dimensão a intersetorialidade das políticas públicas.

Intersetorialidade que, na maioria das vezes, existem somente nos princípios de políticas de projetos da gestão federal, que buscam responder às questões iniciais, mas que passam despercebidas no nível local, nos municípios, nas comunidades, nos problemas ambientais, estruturais, onde os determinantes mais próximos atuam com maior visibilidade.

Mas a intersetorialidade como política e como imagem-objetivo dos movimentos sociais também não pode ser um conceito alienígena às necessidades que a população apresenta têm expressão em todas as dimensões da vida, mas as respostas institucionais as segmentam. Aproximar cada vez mais as respostas institucionais aparece como uma função precípua desse espaço que também é considerado como lugar de apresentação de necessidades, demandas e interesses.

### *Questões mais objetivas*

Diante disso surge a necessidade de revisitar velhas e persistentes perguntas que abrangem desde reflexões conceituais a desafios que precisam ser superados: qual é o papel dos conselhos de saúde no contexto da Política Nacional de Saúde consubstanciada no SUS no cenário atual da democracia brasileira? Os conselhos de saúde mostram a potencialidade de se transformarem em espaços públicos estratégicos para a consolidação da democracia participativa e deliberativa? Como ampliar e “qualificar” esses espaços públicos para a formulação e o controle social das políticas num contexto em que predomina a cultura de não participação?

O fato dos conselhos terem sido criados por leis aprovadas no Legislativo, por um lado, foi um grande incentivo à mobilização e participação social na saúde, apontando para a redução da interferência do Executivo nestes espaços e afirmando os conselhos como integrantes da estrutura do SUS, embora surjam críticas a respeito da ausência de personalidade jurídica própria. Por outro lado, a visão estruturada dos conselhos, impõe demasiada relevância na função de aprovação de recursos, função mais precisa de fiscalização, transformando os conselhos em espaços de disputa pelos recursos no nível local não incorporando lutas mais amplas e nacionais levantadas pelos movimentos. Os movimentos sociais passam a discutir saúde em fóruns autônomos distanciando-se dos conselhos, enevoando perspectivas de intersectorialidade e integração. Os conselhos não são instâncias com funções exclusivas de mobilização nem instâncias exclusivas de confronto. São espaços públicos que buscam influenciar nas decisões políticas, o que requer conhecimento e tempo, domínio de um certo saber e determinadas técnicas.

Mas existem questões: a quem capacitar? Como capacitar? Qual a real tipologia da composição dos conselhos? Quem seriam os usuários? Os excluídos dos planos privados? Todos

nós? Os pobres? Isto remete a questões da representatividade diante de uma situação em que não há ilegitimidade. Mas também não há uma identidade coletiva.

Segundo o texto das Diretrizes Nacionais para o Processo de Educação Permanente no Controle Social,

[...] a educação permanente trata da aprendizagem que se processa no ritmo das diferenças sociais, culturais e religiosas dos sujeitos sociais. Considera as necessidades sentidas, as condições e oportunidades dos sujeitos sociais de absorver e refletir. (BRASIL, 2006, p. 9)

Diante desta enunciação, surgem novas questões: como considerar o outro? Como fazer “o outro” deixar de ser mera paisagem? O outro tem demandas que podem não ser reconhecidas por mim, que não são exatamente as minhas, mas são demandas reais para o outro. Dessa forma, processos educacionais que considerem o sujeito devem favorecer a fala dos sujeitos, embora o mundo atual não favoreça a vocalização desta fala.

Então é necessário considerar a Educação Permanente como um enunciado do coletivo. O coletivo tem que definir o que é necessidade, negociar entre si, reconhecer o conflito e a diferença. Conflito não necessariamente é problema. Fugimos muitas vezes do conflito, ocultamos esses conflitos, enquanto que Educação Permanente não acontece sem a explicitação, a negociação e o consenso entre os pontos conflitantes, o que suscita a necessidade de uma relação dialética entre os conflitos emergentes e os pontos passíveis de negociação.

A Educação Permanente para o Controle Social precisa ser construída tendo como referência os diferentes momentos no ser conselheiro de saúde, que é o seu processo de trabalho, devendo considerar questões como:

- Como este indivíduo torna-se ator político representante de determinado segmento?

- Como este chega a um conselho onde se encontram diferentes e, às vezes, desiguais? Como ele se reconhece com seus pares e com aqueles com quem disputa?
- Como este conselheiro engendra propostas capazes de serem debatidas entre os diferentes interesses?
- Qual a competência da formação de um conselheiro para enfrentar esses desafios?

A pluralidade e a diferença de interesses tornam difícil a elaboração conjunta nos conselhos. A reforma sanitária tendo como bandeira saúde direito de todos e dever do estado, na prática já não aglutina tão fortemente uma geração inteira que não se vivenciou a mobilização em torno da democracia e do Estado de Direito. O que poderia na atual conjuntura ser mais aglutinador, são problemas e questões que se fazem presentes na realidade local e que, em tese, deveriam afluir nas conferências de saúde, espaço de participação social institucionalizado no qual são apontadas diretrizes da política de saúde a partir da avaliação da situação vivenciada.

Atualmente a participação social tem o sentido de inclusão, ou seja, as pessoas participam para resolverem problemas que afetam seu cotidiano e de seu grupo, diferentemente do sentido universalista da participação social nos anos 1980, voltada para a reconstrução do Estado democrático.

O trabalho dos conselhos, considerados coletivos constituídos por diferentes interesses, consiste em construir projetos que sejam voltados para a população. A busca pelo consenso não deve significar esvaziamento de conflitos e sim uma agenda conjunta e o mais pactuada possível.

Considerando que os conselhos são espaços de participação da sociedade na política de saúde é preciso no momento, identificar as alterações e a emergência de novas formas de representatividade nas instâncias de participação.

A participação não se coloca mais como combate ao Estado, assume o caráter de compartilhamento das decisões na formulação de políticas e na fiscalização de recursos e isto requer relativização da autonomia, implica em importantes alterações nas formas de participação e exige mudanças e intervenções ativas nas organizações. A participação social ganha o sentido de participação direta com vistas à eficiência das políticas públicas e como ferramenta para a gestão, na busca de novas formas de governança – mais sociedade e menos Estado.

Compreendemos conselhos de saúde como espaços estratégicos para a consolidação da cidadania na saúde, pois possuem caráter de espaço onde é exercida a eficácia da comunicação entre os argumentos apresentados por seus atores e a ação política efetiva. Nesse sentido representam arenas onde são moldadas a vontade coletiva e as justificativas das decisões políticas acenadas previamente (PEDROSA, 1998), bases para a formulação da política.

Além disso, configuram-se também como espaços de transformação da ação política, no qual as vontades individuais e as representações sociais configuram-se como desejos construídos coletivamente por meio da ação comunicativa, que por sua vez se expressam em termos de necessidades que imprimem objetividade à pauta da ação política na saúde.

Contudo, existem questões que emergem e fazem parte do próprio funcionamento dos conselhos de saúde. Em relação à dinâmica de sua composição observa-se a reprodução do corporativismo das categorias profissionais e grupos da sociedade que fazem parte de seus segmentos, pautando projetos voltados para interesses particulares, gerando dificuldades na construção e consensuação de projetos políticos relevantes para a saúde da população brasileira.

A representatividade e legitimidade continuam sendo temas para reflexão, pois há um distanciamento dos representantes

de suas bases e a “desresponsabilização” sobre a atuação do conselheiro por parte de sua entidade ou organização, contribuindo para o deslocamento da questão da saúde da agenda política dos movimentos sociais e diluindo a temática da saúde como direito por meio de relações de poder que favorecem o clientelismo e põem em risco o princípio da universalidade.

A autonomia dos conselhos de saúde merece reflexão mais aprofundada, pois de sua configuração depende a efetividade do controle social, discutir o grau de autonomia necessário para exercer essa função exige mais que a simples mudança na hierarquia organizacional do conselho. O movimento de tornar a presidência dos conselhos objeto de escolha entre os pares, representa um salto para autonomia, desde que esse movimento não signifique o distanciamento dos gestores dos conselhos e a desresponsabilização com a gestão participativa e, principalmente, esteja articulado com um projeto político de intervenção na saúde orientado pela afirmação dos princípios do SUS.

Vale lembrar como Testa (1992) que a luta pelo poder nas instituições de saúde somente possui sentido se estiver direcionada à redistribuição do poder institucional para a sociedade, propiciando a democracia essencial no setor no sentido de apresentar e resolver problemas complexos e não estruturados por parte das forças políticas que frequentam o campo da saúde.

Questões organizacionais como inexistência de calendário permanente de encontros entre os vários conselhos de direitos e instâncias de controle público implica na permanente dificuldade de atuar na perspectiva da intersectorialidade das políticas públicas.

O documento elaborado pelo Fórum da Reforma Sanitária (2007) aponta que apesar da forte disseminação destes espaços instituídos de participação pelo país, fazendo parte da dinâmica política da área, é necessário revitalizar tais fóruns no sentido

de viabilizar relações sociais igualitárias entre os atores que deles participam, explicitando as diferenças de poderes entre gestores, prestadores, trabalhadores e usuários; apontando a necessidade de qualificação dos processos formativos para a área e a intensificação da articulação entre representantes e representados, como também a ampliação e legitimação destes espaços junto às unidades e serviços de saúde da esfera pública e privada.

Nesta perspectiva é que o controle social no SUS pode ser entendido como o espaço para a constituição de sujeitos sociais e estratégia para a construção da cidadania.

Imprimir aos espaços instituídos do exercício do controle social, no caso específico dos conselhos da saúde, as qualificações acima – espaço de constituição de sujeitos e espaço de definição de estratégias para a consolidação da cidadania passa pelo entendimento de cidadania como uma construção histórica, que depende das práticas e lutas concretas de cada sociedade em dado momento específico. Sua emergência no Brasil como reivindicação no campo da saúde, traz consigo uma historicidade que precisa ser recuperada a fim de que se discuta o controle social em saúde como estratégia de sua construção.

Em primeiro lugar, a cidadania entre nós surge em decorrência dos movimentos sociais, que se constituíram no país, em busca de seus direitos, não somente aqueles vinculados à proteção ao trabalho, mas direitos voltados tanto para a busca da igualdade (moradia, educação, transporte, lazer, assistência etc.) quanto para o reconhecimento das diferenças (direito das mulheres, dos negros, dos índios, dos homossexuais, da criança, do adolescente etc). (DAGNINO, 1994)

Em segundo lugar, a cultura da diferença que se verifica entre nós, cultura que é definida pelo lugar diferente que se ocupa na sociedade – diferenças que se manifestam na casa, na rua, no bairro, em tudo enfim – faz com que a cidadania ultrapasse o



único significado de relação política entre Sociedade e Estado e se apresenta como um instrumento para transformar as relações culturais que orientam a ação política.

Estas características – a ação de sujeitos sociais diferentes daqueles que atuam no âmbito do Estado, que se constituíram na luta desses movimentos – e a possibilidade de introduzir uma nova cultura política, faz da cidadania um “agir revolucionário” que está presente em práticas, discursos e valores que afetam o modo como as desigualdades e as diferenças que existem na nossa sociedade são tratadas no cenário político, assim como está presente nos interesses e nos conflitos que se tornam públicos.

Nessa ótica, a cidadania mostra-se como uma ação política constante, uma revolução que acontece cotidianamente sem necessariamente ser um fim em si mesma (AVRITZER, 2000), é um modo de sentir-se diferente e ao mesmo tempo integrado num grupo, numa raça, num gênero, numa organização, numa classe, numa sociedade concreta feita de homens de carne e osso.

E os direitos de cidadania significam a expressão de como as diferenças e os interesses são reconhecidos e como estas diferenças e desigualdades são publicamente debatidas em torno de critérios como justiça, equidade, legitimidade, liberdade e outros princípios que mudam a cada tipo de reflexão da história sobre si mesma.

A cidadania que se constrói nesta perspectiva compreende a participação do cidadão por meio de relações de solidariedade em torno do bem comum, além da definição da jurisdição do Estado e da regulação descentralizada do mercado. Esta participação cidadã, livre, responsável e comprometida tem como base a realização de práticas autônomas que ocorrem nos espaços independentes da regulação da administração pública e das sanções da livre concorrência.

É a participação do cidadão que imprime aos direitos uma ordem jurídica que objetiva garantir a integridade do indivíduo e

suas liberdades, e assim, a integração desse indivíduo livre, em sua comunidade.

Finalmente a historicidade da participação na área da saúde nos leva a ressaltar o quanto é necessária à institucionalização dos espaços do Controle Social, contudo a inscrição de uma “armadura institucional” como garantia do estabelecimento de um ordenamento social pautada pela justiça democrática mostra-se insuficiente se isolada de um processo de mobilização maior. A efetividade prática da democracia exige mudanças de mentalidade política, ou seja, a constituição de uma nova cultura política, pautada em valores, crenças e significados referenciados em direitos, e que os mesmos estejam incorporados às práticas dos sujeitos sociais.

### *Referências*

- AVRITZER, L. *Teoria democrática e deliberação pública em Habermas e Rawls*. 2000. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/anpocsoo/gt19/0ogt1912.doc>>. Acesso em: 10 nov. 2007.
- BERLINGUER, G. *Medicina e política*. 2. ed. São Paulo: CEBES/HUCITEC, 1983.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Diretrizes nacionais para o processo de educação permanente no controle social no SUS*. Brasília, 2006.
- CARVALHO, A. I. Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania: a Reforma Sanitária como Reforma do Estado. In: FLEURY, S. (Org). *Saúde e democracia: a luta do CEBES*. São Paulo: Lemos Editorial, 1997. p. 93-113.
- DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: \_\_\_\_\_. (Org.) *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1994. p.103-118.

FÓRUM DA REFORMA SANITÁRIA BRASILEIRA. O SUS  
prá valer: universal, humanizado e de qualidade. 2006.

Disponível em: <[http://www.abrasco.org.br/publicacoes/  
arquivos/20070306142552.pdf](http://www.abrasco.org.br/publicacoes/arquivos/20070306142552.pdf)>. Acesso em: 29 nov. 2007.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. *Revista  
Lua Nova*, n. 36, 1994. p. 39-55.

PINHEIRO, R. Apresentação – democracia e saúde: sociedade  
civil, cidadania e cultura política. *Physis: Revista de Saúde  
Coletiva*, v.14, n. 1. Rio de Janeiro, 2004.

PEDROSA, J. I. Controle social no SUS: os conselhos de  
saúde e sua eficácia política. In: ENCONTRO ESTADUAL DE  
CONSELHEIROS DE SAÚDE. 1998. Salvador, 1998.

SANTOS, B. S. Estado e democracia: impasses num mundo  
globalizado. CONGRESSO MUNDIAL DE SAÚDE PÚBLICA, 11.,  
2006. Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ABRASCO, 2006.

TESTA, M. *Pensar em saúde*. Porto Alegre: Artes Médicas; 1992.

TOURAINÉ, A. *Crítica da modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1994.



# Conselhos no Vigente Modelo Constitucional do Brasil: paradigma para a construção dos congêneres culturais

*Francisco Humberto Cunha Filho<sup>1</sup>*

## *Introdução*

A atual Constituição brasileira é adjetivada como “cidadã”, desde o momento de sua promulgação. Certamente, a designação é metafórica e, de fato, almeja revelar que a Lei Superior possibilita o exercício da cidadania, por parte de quem tenha legitimidade para tanto. (MICHILES, 1989) Exercer a cidadania em regime democrático e pluralista embute a crença de que as decisões coletivas são potencialmente melhores e invariavelmente mais legítimas que as mo

1

Bacharel (UNIFOR), mestre (UFCE) e doutor (UFPE) em Direito. Professor do Programa de Pós-Graduação da Universidade de Fortaleza – UNIFOR (Mestrado e Doutorado) e advogado da União.

nocráticas, assim designadas por emanarem de único indivíduo. (CHAUÍ, 2006)

Ocorre que o Brasil adota como forma de governo o chamado presidencialismo puro (SARTORI, 1996), caracterizado pelo comando unipessoal e hierarquizado, exercido por autoridade que concentra, em âmbito federal, grandes poderes, como o manuseio do orçamento, a representação do país e o controle sobre as forças armadas. (MORAES, 2004) Esta forma, enraizada se não na consciência, ao menos na memória coletiva, já foi diretamente confirmada pelo próprio povo em duas ocasiões plebiscitárias – nos anos de 1963 e 1995 – (BONAVIDES; ANDRADE, 2004), e se repete, simetricamente, na entranhas do próprio poder federal (ministérios, autarquias, fundações etc.), bem como no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios; do mesmo modo, replica-se nas respectivas administrações direta e indireta.

As duas realidades – (1ª) apreço por decisões coletivas, ao lado de (2ª) estruturas monocráticas de poder –, em princípio antagônicas, foram constitucionalmente equilibradas de duas maneiras: uma de natureza geral na atividade pública; outra no âmbito do exercício de políticas específicas. Do ponto de vista macro, evidencia-se o domínio eminente do povo sobre todos os assuntos do país, diretamente (por mecanismos como plebiscito e referendo), ou por meio de seus colegiados representativos permanentes – casas parlamentares – às quais são conferidos grandiosos poderes como os de “dispor sobre todas as matérias de competência” do ente que representa, bem como o de “sustar os atos normativos” exorbitantes e intoleráveis, eventualmente praticados pelas autoridades dos outros poderes. (BRASIL, 1998, Art. 49) No âmbito de políticas específicas, observa-se, com frequência, o condicionamento do exercício da autoridade monocrática à prévia manifestação de colegiados, comumente designados de conselhos.

Por outro lado, a Constituição não esconde a tensão que resulta do sistema participativo propiciado, *v.g.*, pelos conselhos, em face das estruturas de representação resultantes do voto universal. (PRELOT, 1973) A tensão é própria do jogo político, no qual todos tentam ampliar seu raio de poder; no caso, conselhos, com frequência, buscam assenhorear-se de competência constitucionalmente atribuídas aos órgãos ou entes a que se vinculam; estes, em contrapartida, tentam atuar desconsiderando os papéis a serem desempenhados por aqueles.

A manutenção do equilíbrio é, portanto, imprescindível para que se materialize o respeito constitucional dedicado a ambos, aos conselhos e ao sistema de representação geral. Quando os primeiros são afrontados, é o caso de persecução de responsabilidades criminais e políticas; se estes é que extrapolam as competências, submetem-se – diretamente e por seus responsáveis – a consequências análogas, cabendo até mesmo referência agressora aos princípios constitucionais sensíveis (SILVA, 2006), dentre os quais o que permite até mesmo a intervenção no ente que de alguma forma viola o sistema representativo.

A partir destas premissas, o presente estudo buscará conhecer os conselhos criados e disciplinados ou apenas referenciados pela Constituição Federal, investigando as respectivas competências, composições, naturezas, além de outros elementos que lhes sejam característicos para, em momento inicial, entender a motivação do legislador ao criá-los e configurar-lhes o perfil; passo seguinte, procurar saber se há correlação e interdependência entre os distintos elementos caracterizadores dos conselhos, tudo com o fito de obter um parâmetro de análise para o modelo preferencial de conselho, proposto aos entes da federação brasileira que almejem integrar o Sistema Nacional de Cultura (SNC).

### *Etimologia e definição*

As obras de referência estampam múltiplos significados para a palavra conselho, quando utilizada no campo da ciência política; um deles corresponde ao ato de aconselhamento, que pode ser exercido individualmente (por um conselheiro) ou coletivamente (por uma pluralidade destes) que, reunidos, constituem um órgão de designação idêntica ao primeiro produto de sua atividade: conselho.

A atuação dos conselhos, enquanto órgãos, permite observar a convergência e aproximação das seguintes ideias: pluralidade de pessoas, reunião, decisão e ato. Efetivamente, a etimologia é latina e está na palavra *consilium*, também multifacetada, mas que conserva, desde a origem, os sentidos expostos.

Ao longo da história, é bem provável que os conselheiros e conselhos tenham, em decorrência de sua prudência e sapiência de opiniões, amealhado prestígio e, como consequência, ampliado os poderes, chegando às esferas fiscalizatórias, normativas e até executivas. Esta ampliação certamente fundamentou-se em conclusões quase auto-evidentes, emanadas de pensamentos como: se é bom para aconselhar, também é capaz de fazer, com a mesma excelência, outras tarefas.

Qualquer que seja a natureza da atividade desenvolvida por um conselho, nota-se que ele tem atuação acessória relativamente a outra autoridade, podendo ser em face de algum órgão ou poder constituído, o que é mais frequente, ou até mesmo do próprio soberano que, no caso da democracia, é o povo ou a nação. (MÜLLER, 2003)

Assim, enfatizando os elementos característicos acima referidos, o sentido adotado para o presente estudo, concebe conselho como um agrupamento de pessoas, formalmente constituído por norma jurídica, para ter atuação de suporte a dada autoridade, relacionada a determinada(s) política(s) pública(s).



## *Os conselhos na vigente constituição do Brasil*

Nossa atual Constituição Política privilegia sobremaneira os conselhos, criando e até disciplinando uns, determinando a instituição de outros e reconhecendo terceiros. De seu texto extrai-se o rol – provavelmente não exaustivo – dos que estão indubitavelmente expressos: Conselho da República (CR); Conselho de Defesa Nacional (CDN); Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); Conselho da Justiça Federal (CJF); Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT); Conselho de Comunicação Social (CCS); Conselhos de Justiça Militar (CJM); Conselhos de Contas (CC); Conselho de Saúde (CS); Conselho Consultivo e de Acompanhamento de Combate à Pobreza (CCACP); Colegiados dos órgãos públicos em que os interesses profissionais e previdenciários de trabalhadores e empregadores são objeto de discussão e deliberação; Colegiados previdenciários (de previdência pública e privada); Conselho Federal da OAB (CF-OAB); Conselhos de administração e fiscal das sociedades de economia mista.

A situação dos conselhos, na Constituição, de tão abundante, merece classificação, quanto a uma pluralidade de critérios, cujos principais estão abaixo mencionados, seguidos de comentários sobre a respectiva importância, bem como, eventualmente, da correlação entre uns e outros:

### 1) **Quanto à inserção normativa**, podem ser:

- de hierarquia constitucional, quando constam da própria Constituição, sendo por ela criados e, em maior ou menor escala, disciplinados;

- de hierarquia legal, quando tais características emanam da lei ou norma da mesma hierarquia, como Medidas Provisórias ou Resoluções do Congresso Nacional;

- de hierarquia infralegal, se criados e/ou disciplinados por normas secundárias, como os Decretos, ou até mesmo de graus ainda mais inferiores.

Por óbvio, as duas últimas espécies aparecem na Constituição como referência ou disciplina mínima, a ser ampliada ou incorporada pela norma criadora.

A importância desta classificação está essencialmente na possibilidade de observar que quanto mais elevada a norma na qual se insere, maior é a estabilidade do conselho, bem como acentuada é a sua importância.

2) **Quanto à vinculação potestativa**, podem se atrelar ao Executivo, ao Legislativo, ao Judiciário ou a outras estruturas estatais ou sociais.

A observação da vinculação dos conselhos permite constatar se os respectivos papéis se alteram segundo a mesma, sobretudo quando se faz a correlação desta classificação com a que será apresentada na sequência.

3) **Quanto ao produto final da atuação**, podem ser:

- consultivos, quando a tarefa principal é emitir sugestão que, no entanto, não vincula a autoridade a quem é dirigida;

- deliberativos, nos casos em que o resultado de sua ação vincula a autoridade destinatária;

- fiscalizatórios, quando controlam atos ou resultados de uma autoridade, aprovando-os ou reprovando-os e, neste caso, com o poder de adotar providências saneadoras ou transferi-las a outra autoridade;

- executivos, quando realizam diretamente as políticas, caso em que mais se aproximam ou efetivamente são órgãos administrativos de natureza plural.

Por óbvio, nesta classificação há conselhos mistos, quando reúnem ao menos mais de uma das referidas potencialidades.

Esta classificação (CANOTILHO, 1993) é de suma importância, sobretudo para a criação de novos conselhos, no momento em que para eles se definem as competências.

#### 4) Quanto à composição, pode ser:

- Exclusivamente pública, quando seus integrantes são emanados dos quadros estatais.

Dentre os criados e disciplinados pela Constituição Federal (CF) os que mais se aproximam desta composição são o Conselho de Defesa Nacional<sup>2</sup> e os Conselhos de Contas, ambos de natureza preponderantemente técnica<sup>3</sup>; isto leva à conclusão de que, para este tipo de atuação, o recomendável é a norma definir o perfil do conselheiro e que este seja ou se transforme em agente público, pois a principal exigência é o conhecimento técnico para a respectiva atuação.

- público-social, quando mesclam a participação de agentes públicos com representantes da sociedade; neste caso, subdividem-se em:

- majoritariamente públicos, quando preponderam os agentes estatais, e

- paritários quando Sociedade e Estado estão igualmente representados.

São exemplos de conselhos majoritariamente públicos, dentre os criados e disciplinados pela CF, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>4</sup> e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)<sup>5</sup>, que têm natureza mista, em certos momentos atuando tecnicamente na averiguação do desempenho das estruturas a que se relacionam<sup>6</sup>, ora definindo políticas de interesse social, como a que garante celeridade dos processos e, portanto, eficiente prestação do serviço jurisdicional. Por preponderarem os aspectos técnicos, certamente determina a composição majoritariamente pública.

<sup>2</sup> Os componentes do CDN são: o Vice-Presidente da República; os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; os Ministros da Justiça, Defesa, das Relações Exteriores e do Planejamento; e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (BRASIL, 1998, Art. 91).

<sup>3</sup> A natureza é inferida das respectivas competências; quanto ao CDN, este se pronuncia sobre a efetivação de medidas concretas relacionadas à "soberania nacional e a defesa do Estado democrático"; relativamente aos Conselhos de Contas, no julgamento de atos que envolvam o patrimônio público

<sup>4</sup> Ver Art. 103-B da Constituição Federal.

<sup>5</sup> Ver Art. 130-A da Constituição Federal.

<sup>6</sup> Compete ao CNJ, "o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes"; com as devidas adaptações, idênticas competências são atribuídas ao CNMP.

No que atine à paridade, é vista na composição do Conselho da República, que é eminentemente político, e consta da própria Constituição:

“[...] dele participam: o Vice-Presidente da República; o Presidente da Câmara dos Deputados; o Presidente do Senado Federal; os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados; os líderes da maioria e da minoria no Senado Federal; o Ministro da Justiça; seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução”. (BRASIL, 1988)

Logo, conclui-se que atuações consultivas são próprias para dar suporte ao desempenho de políticas, e melhor se compatibilizam com a ampliação da representação social.

Dentre os conselhos criados e disciplinados pela Constituição, não há os de composição exclusiva e nem mesmo majoritariamente social; contudo há ao menos um em que a composição é omitida – Conselho de Comunicação –, restando ao pesquisador investigar e concluir se tal omissão redundava na permissão de predominância absoluta ou majoritária da sociedade em sua composição.

O aprofundamento da pesquisa leva à Lei n. 8.389, de 30 de dezembro de 1991, que “institui o Conselho de Comunicação Social, na forma do art. 224 da Constituição Federal”, dando-lhe o *status* de “órgão auxiliar do Congresso Nacional”, para “a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas”. Trata-se, nitidamente, de um conselho de natureza consultiva, o que certamente foi decisivo para que o legislador definisse sua composição sem qualquer representante estatal, como segue: “um representante das empresas de rádio; um representante das empresas de

televisão; um representante de empresas da imprensa escrita; um engenheiro com notórios conhecimentos na área de comunicação social; um representante da categoria profissional dos jornalistas; um representante da categoria profissional dos radialistas; um representante da categoria profissional dos artistas; um representante das categorias profissionais de cinema e vídeo; cinco membros representantes da sociedade civil<sup>7</sup>”.

**5) Quanto à natureza preponderante, esta pode ser:**

- política, se tem a prerrogativa de afetar os rumos da atuação estatal, sendo amplo o campo de atuação;
- técnica, quando a atividade que desenvolve exige expertise e a atuação é fortemente pautada por regras técnico-científicas, para cujo conhecimento se exige habilitação específica.

Esta classificação também admite a forma mista (técnica-política), quando são identificadas as duas outras naturezas, mesmo que variem em intensidade.

O valor fundamental da presente classificação pode ser melhor evidenciado na correlação com outras, conforme o seguinte raciocínio: a natureza de um conselho é determinante para a definição de suas competências, as quais, por seu turno, são decisivas para a definição de sua composição.

Aplicando aos conselhos que de alguma forma encartam-se na Constituição, as características expostas podem ser graficamente comparadas, do seguinte modo:

CARACTERÍSTICA - COLEGIADO	INSERÇÃO NORMATIVA (1)	VINCULAÇÃO POTESTATIVA (2)	ATUAÇÃO (3)	COMPOSIÇÃO (4)	ROL DE COMPETÊNCIAS (1)	NATUREZA (5)
Conselho da República (CR)	Criado e disciplinado pela CF	P. Executivo (Presidente)	Consultiva	Público-social: paritário	Constitucional	Política
- Conselho de Defesa Nacional (CDN)	Criado e disciplinado pela CF	P. Executivo (Presidente)	Consultiva	Exclusivamente público	Constitucional	Técnica

7 Este último bloco, ao se referir a cinco representantes da sociedade civil, contém uma evidente imprecisão, pois todos os demais também o são; certamente o legislador quis especificar a desnecessidade de vinculação laboral, de interesses corporativos ou expertise nas matérias de atuação do conselho.

- Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	Criado e disciplinado pela CF	P. Judiciário (Atuação autônoma)	Fiscalizatória Normativa Consultiva Executiva	Público-social: majoritariamente público	Constitucional	Mista
- Conselhos de contas (CC)	Criado e disciplinado pela CF	P. Legislativo (Prepondera atuação autônoma)	Fiscalizatória Normativa Consultiva Executiva	Exclusivamente público	Constitucional e legal	Técnica
- Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)	Criado e disciplinado pela CF	M. Público (Prepondera atuação autônoma)	Fiscalizatória Normativa Consultiva Executiva	Público-social: majoritariamente público	Constitucional	Mista
- Conselho da Justiça Federal (CJF)	Referido pela Constituição	P. Judiciário (STJ)	Fiscalizatória Normativa Consultiva Executiva	Legal	Constitucional e legal	Mista
- Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT)	Referido pela Constituição	P. Judiciário (TST)	Fiscalizatória Normativa Consultiva Executiva	Legal	Constitucional e legal	Mista
- Conselho Consultivo e de Acompanhamento de Combate à Pobreza (CCACP)	Criado pela Constituição	P. Executivo (Ministério de combate à pobreza)	Fiscalizatória Consultiva	Legal	Constitucional e legal	Mista
- Conselho de Comunicação Social (CCS)	Criado pela Constituição	P. Legislativo (Congresso Nacional)	Consultiva	Legal	Constitucional e legal	Política
- Conselhos de Justiça Militar (CJM)	Referido pela Constituição	P. Judiciário (Atuação autônoma)	Jurisdicional	Legal	Constitucional e legal	Técnica
- Conselho de Saúde (CS)	Referido pela Constituição	P. Executivo (M. Saúde)	Fiscalizatória Normativa Consultiva	Legal	Constitucional e legal	Mista
- Colegiados dos órgãos públicos em que os interesses profissionais e previdenciários de trabalhadores e empregadores são objeto de discussão e deliberação	Referido pela Constituição	P. Executivo (Vários Ministérios e entidades)	Fiscalizatória Normativa Consultiva	Legal	Legal	Mista
- Colegiados previdenciários (de previdência pública e privada)	Referido pela Constituição	P. Executivo (Previdência e outros)	Fiscalizatória Normativa Consultiva	Legal	Legal	Mista
- Conselho Federal da OAB (CF-OAB)	Referido pela Constituição	Sociedade Civil (OAB)	Fiscalizatória Normativa Consultiva Executiva	Legal	Legal	Mista
- Conselhos de administração e fiscal das sociedades de economia mista	Referido pela Constituição	Estado e Sociedade Civil (Vários)	Fiscalizatória Normativa Consultiva Executiva	Legal	Legal	Mista

## *A situação do Conselho Nacional de Política Cultural*

Para não criar distinção de critérios e distância visual na comparação, o atual Conselho Nacional de Política Cultural, exibe o seguinte perfil:

CARACTERÍSTICA - COLEGIADO	INSERÇÃO NORMATIVA (1)	VINCULAÇÃO POTESTATIVA (2)	ATUAÇÃO (3)	COMPOSIÇÃO (4)	COMPETÊNCIA (1)	NATUREZA (5)
Conselho Nacional de Política Cultural -CNPC	Sem referência constitucional	P. Executivo (M. Cultura)	Fiscalizatória Normativa Consultiva Executiva	Pública-social: majoritariamente social	Infralegal	Política

As informações mnemonicamente apresentadas emanam, essencialmente, do Decreto n. 5.520, de 24 de agosto de 2005, o qual ao mesmo tempo em que institui o Sistema Federal de Cultura (SFC), dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) do Ministério da Cultura.

Sobre a **inserção normativa**, não existe expressa referência constitucional ao CNPC, mas o colegiado é de todo compatível e, de fato, materializa o preceito que ordena a participação da comunidade na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro. (BRASIL, 1998, Art. 216, § 1º, CF; CUNHA FILHO, 1997) A **vinculação potestativa** está definida do seguinte modo, na parte inicial do decreto de Regência: “O CNPC, órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério da Cultura”.

Sobre o **produto final de sua atuação**, a dimensão consultiva é a que vem evidenciada em primeiro lugar; de acordo com a norma, ele “tem por finalidade 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”. Ainda no diapasão consultivo, compete ao CNPC: “estabelecer orientações e diretrizes, bem como propor moções

pertinentes aos objetivos e atribuições do SFC; propor e aprovar, previamente ao encaminhamento à coordenação-geral do SFC tratada no inciso I do art. 3º, as diretrizes gerais do Plano Nacional de Cultura”. Enquanto fiscalizador compete ao CNPC

acompanhar e avaliar a execução do Plano Nacional de Cultura; fiscalizar, acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos provenientes do sistema federal de financiamento da cultura e propor medidas que concorram para o cumprimento das diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Cultura. (BRASIL, 2005)

A dimensão normativa fica evidenciada no poder de “aprovar o regimento interno da Conferência Nacional de Cultura; e estabelecer o regimento interno do CNPC, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Cultura”. Em termos executivos, são atribuições do Conselho: “apoiar os acordos e pactos entre os entes federados, com o objetivo de estabelecer a efetiva cooperação federativa necessária à consolidação do SFC; estabelecer cooperação com os movimentos sociais, organizações não-governamentais e o setor empresarial; e incentivar a participação democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos na área da cultura”.

Em termos numéricos, o CNPC tem 60 componentes, sendo 28 nitidamente representantes dos poderes públicos federais, estaduais, distrital e municipal; os demais, não-estatais, mas nem sempre da chamada sociedade civil, uma vez figurarem certas representações em ponto intermediário, por serem formalmente civil, mas com atividades, financiamento e até controle, públicos. Do lado estatal, integram o Conselho: (1) o Ministro de Estado da Cultura<sup>8</sup>, 19 (dezenove) representantes do Poder Público Federal, 4 (quatro) representantes do Poder Público dos Estados e Distrito Federal e 4 (quatro) representantes do Poder Público Municipal; do lado não-estatal<sup>9</sup>, 1 (um) re-

8  
Presidente do órgão, ao qual cabe somente o voto de qualidade, nas votações que resultem em empate.

9  
Os representantes da sociedade civil integrantes do CNPC terão mandato de dois anos, renovável uma vez, por igual período.



presentante do Fórum Nacional do Sistema S, 1 (um) representante das entidades ou das organizações não-governamentais que desenvolvem projetos de inclusão social por intermédio da cultura, 13 (treze) representantes das áreas técnico-artísticas<sup>10</sup>, 7 (sete) representantes da área do patrimônio cultural<sup>11</sup>, 3 (três) personalidades com comprovado notório saber na área cultural, 1 (um) representante de entidades de pesquisadores na área da cultura<sup>12</sup>, 1 (um) representante do Grupo de Institutos, Fundação e Empresas (GIFE), 1 (um) representante da Associação Nacional das Entidades de Cultura (ANEC); 1 (um) representante da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES); 1 (um) representante do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) e 1 (um) representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)<sup>13</sup>.

De todo, é perceptível a ampla maioria da representação não-estatal no Conselho, o que dá vantagens a este segmento, no desempenho das distintas atribuições.

O CNPC deve sua criação à Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República<sup>14</sup> mas, como visto, a íntegra de suas competências está em Decreto, o que o torna suscetível a múltiplas e instantâneas variações, porque a norma que define seus afazeres pode ser alterada a qualquer momento e unilateralmente pelo Chefe do Executivo.

A **natureza** do CNPC é evidentemente política, não apenas pelo que revela a sua designação, mas por cada uma e principalmente o conjunto de suas competências, todas construídas no sentido de interferir nos rumos públicos adotados para a cultura. Contrastando esta conclusão com a composição do conselho, na qual muitos dos seus integrantes emanam de órgãos de representação cultural, infere-se que esta opção se justifica muito mais por questão de legitimidade que de expertise, pos-

10

Especificamente:

a) artes visuais;  
b) música popular;  
c) música erudita;  
d) teatro; e) dança;  
f) circo; g) audiovisual;  
h) literatura, livro e leitura; i) arte digital; j) arquitetura e urbanismo; k) design; l) artesanato; e m) moda.

11

Especificamente:

a) culturas afro-brasileiras; b) culturas dos povos indígenas; c) culturas populares; d) arquivos; e) museus; f) patrimônio material; e g) patrimônio imaterial.

12

A ser definido, em sistema de rodízio ou sorteio, pelas associações nacionais de Antropologia, Ciências Sociais, Comunicação, Filosofia, Literatura Comparada e História.

13

Além destes, são conselheiros convidados, mas sem direito a voto, representantes: das Academias Brasileira de Letras e de Música, do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGIbr), do Campo da TV Pública, do Ministério Público Federal, das Comissões de Educação do Senado e da Câmara Federal.

14

Art. 16. Integram a estrutura básica: IV - do Ministério da Cultura o Conselho Nacional de Política Cultural, a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, a Comissão de Cinema e até quatro Secretarias.

to que versam sobre políticas e não sobre técnicas dos fazeres das respectivas áreas.

*Os conselhos almejados pelo sistema nacional de cultura em contraste com seus paradigmas constitucionais*

Além da atual configuração do CNPC, pode-se ter conhecimento dos conselhos almejados pelos idealizadores do Sistema Nacional de Cultura observando a cláusula nona do acordo de cooperação firmado entre a União/Ministério da Cultura e os demais entes da federação brasileira, redigida nos seguintes termos:

*Cláusula nona – dos conselhos*

Os Conselhos de Política Cultural constituem espaços de pactuação de políticas públicas de cultura, devendo apresentar, pelo menos, as seguintes competências:

- a. laborar e aprovar os planos de cultura a partir das orientações aprovadas nas conferências, no âmbito das respectivas esferas de atuação;
- b. Acompanhar a execução dos respectivos planos de cultura;
- c. Apreciar e aprovar as diretrizes dos Fundos de Cultura no âmbito das respectivas esferas de competência;
- d. Fiscalizar a aplicação dos recursos recebidos em decorrência das transferências entre os entes da federação;
- e. Acompanhar o cumprimento das diretrizes e instrumentos de financiamento da cultura.
- f. Parágrafo Único. Os Conselhos de Política Cultural terão caráter deliberativo e consultivo e serão compostos por no mínimo 50% de representantes da sociedade civil, eleitos democraticamente. (BRASIL, 2010)

Enquadrando os conselhos descritos no acordo de cooperação dentro dos critérios de classificação dos congêneres constitucionalmente referenciados, chega-se, em gênero, ao seguinte perfil:

- **Quanto à inserção normativa**, esta fica indefinida e a critério do ente pactuante que, se seguir o exemplo da União, criará e disciplinará seu conselho de política cultural por meio de decreto, o que não é desejável, pela fragilidade e instabilidade da norma. São recomendáveis duas atitudes, por parte da União: requalificar a norma de disciplina do seu próprio CNPC, além de aditar o pacto, ao menos recomendando que os demais entes adotem e disciplinem seus conselhos por meio de lei.

- **Quanto à vinculação potestativa**, mesmo não expressa, infere-se, pelas competências, maior probabilidade de se atrelar a órgão executivo. Contudo, há lapsos indicativos de autonomia (“Elaborar [...] os planos de cultura [...]”) e de ser auxiliar, simultaneamente, de órgão de representação social (“[...] a partir das orientações aprovadas nas conferências [...]”). Nota-se haver a necessidade de definir, com clareza, os vínculos dos conselhos, como condição material a dar coerência as suas prerrogativas, para que estas não se choquem com a de outros órgãos, sobretudo quando definidas pela Constituição.

**Quanto ao produto final da atuação**, apesar de o parágrafo único da cláusula transcrita acentuar que “os Conselhos de Política Cultural terão caráter deliberativo e consultivo”, observa-se, de fato, o seguinte quadro: possuem competências executivas (elaborar planos), normativas (aprovar planos e diretrizes) e fiscalizatórias (fiscalizar a aplicação de recursos e o cumprimento de metas). De fato, entre as cláusulas mínimas, nenhuma se refere a competências consultivas, que eventualmente podem aparecer por deliberação do ente pactuante. Esta desarmonia entre os caracteres declarados e os reais certamente decorre da falta de clareza da vinculação dos conselhos.

**Quanto à composição**, são, em princípio, público-social: paritário, podendo avançar para majoritariamente ou até exclusivamente social. A adequação e possibilidade jurídica das opções somente podem ser aferidas diante dos ajustes acima sugeridos.

**Quanto à natureza preponderante**, esta, segundo as competências mínimas definidas no termo de cooperação, é política, pois até a fiscalização da aplicação de recursos é, certamente, relacionada ao atingimento de objetivos e metas do SNC, sob pena de usurpação das competências dos conselhos ou tribunais de contas, que fazem a análise técnica dos investimentos.

### *Considerações finais*

O avanço da democracia participativa impulsiona a organização e o ingresso da sociedade civil nos espaços públicos, por distintas formas, sendo a participação em conselhos uma das preferenciais. Junte-se a isto o fato de que a vigente Constituição do Brasil é pródiga em reconhecer e até disciplinar conselhos, para atuações em diferentes segmentos.

Paralelamente, avançam em importância as políticas culturais, com propostas ousadas, como a que almeja estruturar, para o país, um Sistema Nacional de Cultura, a ter funcionamento de forma eficiente e legítima. Para tais desideratos, mais uma vez entra em cena a ideia de que conselhos amplos em representação e robustos em competência formam a solução ideal.

Estas ampliações, para serem legítimas, devem ser ponderadas dentro do quadro constitucional que ainda alberga, com grande prestígio, o sistema representativo e o presidencialismo puro, obrigando a que na criação de novos conselhos equacionem-se muitos valores e sopesem-se muitas variáveis.

A adequada construção de um conselho de políticas culturais de bom prestígio e regular atuação demanda inserção em norma de hierarquia que lhe garanta segurança e perenidade; também é

necessário clareza de vinculação da sua atividade, como condição indispensável à definição de suas competências, estas que devem ser a baliza para o recrutamento da composição respectiva.

Desconsiderar essas interconexões na criação dos conselhos de políticas culturais leva à formação de órgãos disformes ou, no mínimo dotados da compreensão invertida relativamente ao grande papel – ao mesmo tempo aglutinador e plural – desempenhado pela cultura.

### *Referências*

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao\\_es.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao_es.pdf). Acesso em: 15 mar. 2010.

BRASIL. *Decreto n. 5.520, de 24 de agosto de 2005*. Institui o Sistema Federal de Cultura - SFC e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC do Ministério da Cultura, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5520.htm)>. Acesso em: 17 nov. 2010.

BRASIL. *Lei n. 8.389, de 30 de dezembro de 1991*. Institui o Conselho de Comunicação Social, na forma do art. 224 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8389.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8389.htm)>. Acesso em: 31 out. 2010.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Articulação Institucional. *Acordo de Cooperação Federativa*. 2010. Disponível em: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:E\\_dchaWn57UJ:blogs.cultura.gov.br/snc/files/2010/03/ACORDO\\_COOPERACAO\\_FEDERATIVA\\_MUNICIPIO\\_01JUL20102.doc+CL%C3%81USULA+NONA+%E2%80%93DOS+CONSELHOS+Os+Conselhos+de+Pol%C3%A4tica+Cultural+constituem+espa%C3%A7os+de+pactua%C3%A7%C3%A3o+de+pol%C3%ADticas+p%C3%BAblicas+de+cultura](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:E_dchaWn57UJ:blogs.cultura.gov.br/snc/files/2010/03/ACORDO_COOPERACAO_FEDERATIVA_MUNICIPIO_01JUL20102.doc+CL%C3%81USULA+NONA+%E2%80%93DOS+CONSELHOS+Os+Conselhos+de+Pol%C3%A4tica+Cultural+constituem+espa%C3%A7os+de+pactua%C3%A7%C3%A3o+de+pol%C3%ADticas+p%C3%BAblicas+de+cultura)>

,+devendo+apresentar,+pelo+menos,+as+seguintes+compet%C3%A2ncias:&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 22 out. 2010.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. Brasília: OAB Editora, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CHAUÍ, Marilena. *Cidadania cultural*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. A participação popular na formação da vontade do Estado: um direito fundamental. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Dos direitos humanos aos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

EDGAR, Andrew; SEDGWICK, Peter (Ed.). *Teoria cultural de A a Z: conceitos-chave para entender o mundo contemporâneo*. Tradução de Marcelo Rollemberg. São Paulo: Contexto, 2003.

FARHAT, Said. *Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil*. São Paulo: Fundação Peirópolis; Companhia Melhoramentos, 1996.

GONDIN, Cristian. *Dictionnaire de culture générale: idées contemporaines*. Paris: Ellipses, 2006.

MICHILES, Carlos et al. *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo: a questão fundamental da democracia*. Tradução de Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2003.

PRELOT, Marcel. *Sociologie politique*. Paris: Dalloz, 1973.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: UNB, 1996.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. São Paulo: Malheiros, 2006.

TEIXEIRA COELHO. *Dicionário crítico de política cultural*. São Paulo: FAPESP; Iluminuras, 1999.

Políticas Culturais,

Democracia e Conselhos de Cultura





# Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura

*Iuri Rubim*<sup>1</sup>

*Juan Brizuela*<sup>2</sup>

*Renata Leahy*<sup>3</sup>

## *Introdução*

Este texto é fruto de uma pesquisa nacional sobre os conselhos de cultura e integra o projeto *Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura*<sup>4</sup>, coordenado pelo professor Antonio Albino Canelas Rubim e realizado pelo Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (CULT)<sup>5</sup> da Universidade Federal da Bahia (UFBA), com apoio do Ministério da Cultura.

1

É jornalista e editor de conteúdos multimídia. Entre os seus trabalhos favoritos, está o Blog das Ruas no portal Terra (2008/2009). Atualmente, coordena a implantação dos Centros Juvenis de Ciência e Cultura, pela Secretaria de Educação da Bahia e o blog Movimento Cultura Brasil.

2

Graduado em Relações Internacionais (UCC/Argentina). Mestrando do Programa Multidisciplinar em Cultura e Sociedade do IHAC/UFBA e pesquisador em formação sobre políticas culturais do CULT.

3

Mestranda do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade e cursa o Bacharelado Interdisciplinar em Artes com Área de Concentração em Políticas e Gestão da Cultura, ambos pela Universidade Federal da Bahia.

4

[www.conselhosdecultura.ufba.br](http://www.conselhosdecultura.ufba.br)

5

[www.cult.ufba.br](http://www.cult.ufba.br)

Entre julho e outubro, a equipe do CULT/UFBA examinou leis, decretos e regimentos que instituem e regulamentam o funcionamento dos conselhos estaduais de cultura do Brasil, além do Conselho de Cultura de Brasília e do Conselho Nacional de Política Cultural. A cada unidade federativa pesquisada, era preenchido um formulário, posteriormente revisado pelo presidente, vice-presidente ou secretário do respectivo conselho.

No decorrer da investigação, surgia não apenas o retrato atual dos conselhos de cultura no país, mas também uma série de questionamentos de ordem conceitual, que acabaram por direcionar os esforços de reflexão deste texto para questões não muito debatidas, como os fundamentos da paridade e a legitimidade da escolha de membros da sociedade civil na composição dos conselhos.

Naturalmente, este texto também se baseia em produções acadêmicas recentes sobre o tema, que muito contribuíram para o aprofundamento das questões discutidas nas próximas páginas.

A expectativa de toda a equipe que trabalhou neste projeto é que o resultado desta pesquisa, bem como de toda a publicação, seja útil no aperfeiçoamento e na consolidação dos conselhos de cultura do Brasil.

6  
Neste item,  
agradecemos a  
colaboração da  
pesquisadora  
Cecília Soto.

### *Histórico dos conselhos de cultura*<sup>6</sup>

O surgimento dos conselhos de cultura no Brasil ocorre no contexto da criação de uma série de conselhos técnicos de diversas áreas, a maioria deles previstos na Constituição de 1934. Em 1937, seria criado o Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) e, um ano mais tarde, o Conselho Nacional de Cultura (CNC).

Entretanto, como avisa a pesquisadora Lia Calabre (2010), não se tem “informações da existência efetiva desse primeiro Conselho Nacional de Cultura”. Tanto que, ainda segundo a pesquisadora, a primeira referência posterior é a criação de um novo CNC, desta vez em 1961, durante o governo Jânio Quadros e ligado diretamente ao presidente da república.

Pouco tempo depois, em 1966, o regime militar extinguiu o CNC, sob a alegação de que realizava apenas ações pontuais, de pouca abrangência, e o substituiu pelo Conselho Federal de Cultura (CFC).

Ao criar este órgão para o campo cultural, os militares mostraram uma mudança de visão que significou um reconhecimento das diferenças e especificidades entre as áreas de educação e cultura, muito embora a primeira continuasse a ocupar lugar destacado no Ministério de Educação (SILVA, 2001). O CNC tinha como prioridade política a recuperação das instituições de cultura nacionais sob a responsabilidade do governo federal e a institucionalização da área cultural no campo da administração pública. Para isso, as atribuições do Conselho Federal eram de estimular a criação dos Conselhos Estaduais de Cultura, Secretarias de Cultura; formular a política cultural do país e elaborar o Plano Nacional de Cultura, que levasse em consideração à diversidade regional.

Para o modelo de política cultural autoritária dos militares, urgia amparar e assistir as instituições culturais, a partir de um “largo plano de envergadura nacional” que garantisse ao governo federal agir de forma eficiente na defesa dos imensos patrimônios dispersos em todo o território nacional e a memória nacional. (MORAES, 2007) Entretanto, segundo Calabre, ao mesmo tempo, havia uma série de interdições legais que limitavam a atuação dos Conselhos e muitas vezes o próprio governo imputava ao órgão um papel que deveria ser cumprido por uma instância executiva. O CFC foi eficiente na atribuição

de fomentar a criação de Conselhos de Cultura nos outros níveis de governo, em especial, o estadual, estabelecer diversos convênios e obter liberação de recursos para variados projetos. Também era tarefa do CFC implementar as casas de cultura, sendo a primeira inaugurada em 17 de dezembro de 1970, na cidade de Lençóis, na Bahia. Em sua trajetória, o CFC apresentou alguns planos de cultura para o governo em 1968, 69 e 73, mas nenhum deles foi posto em prática.

Uma das principais consequências que esta pesquisa pode verificar, é que até 1973 foram criados mais da metade dos conselhos estaduais em atividade atualmente (ver gráfico 1). Este número pode até mesmo ser maior, pois há uma polêmica sobre a questão: Adonias Filho (1978 *apud* CALABRE, 2010) alega que, até 1971, já existiam no país 22 conselhos estaduais de cultura.

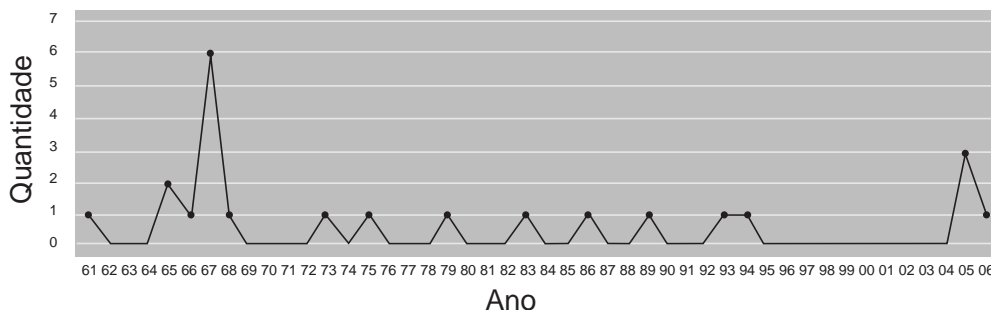


Gráfico 1 – Ano da Lei de fundação do conselho

Vale ressaltar pelo menos seis exceções, conselhos estaduais que precederam o Conselho Federal de Cultura. Os de São Paulo e do Estado da Guanabara, citados em artigo por Lia Calabre (2010), e três na região nordeste: o do Ceará, citado pelo pesquisador Alexandre Barbalho<sup>7</sup>, e os conselhos do Piauí, da Pa-

raíba e de Santa Catarina, identificados pela presente pesquisa.

Marco para a disseminação e incorporação dos conselhos pela gestão pública, a Constituição Federal de 1988 estimulou, além da criação de conselhos municipais – inclusive em cultura, mas também áreas como educação, saúde e direitos da criança e do adolescente –, a incorporação de novas atribuições para os mesmos.

Neste contexto, é possível observar as características singulares dos conselhos de cultura se comparados a colegiados de outras áreas. Se, por um lado, já havia uma forte presença de conselhos de cultura no território nacional pré-constituição (no caso, conselhos estaduais), por outro, mesmo no pós-1988, os conselhos de cultura não eram pensados numa lógica de abertura para que a sociedade tivesse uma interferência efetiva na formulação de políticas públicas. Compostas principalmente por notáveis, mas também por especialistas da área, esses conselhos eram entendidos como instâncias de assessoramento, das quais as pastas de cultura poderiam dispor sempre que necessário, ainda que esta pesquisa tenha identificado atribuições deliberativas em diversos conselhos estaduais (inclusive naqueles anteriores à constituição)<sup>8</sup>.

A participação social através de conselhos de cultura, da forma como é compreendida hoje, sequer estava em questão até bem pouco tempo. Dito de outra forma, nem o Estado tinha o imperativo de partilhar seu poder de decisão, nem a sociedade civil conseguia demandar a criação desses espaços de formulação de políticas públicas.

O surgimento de conselhos de cultura pensados enquanto espaços de diálogo entre Estado e sociedade ocorre principalmente a partir da nova política federal da cultura, que tem início em 2003, com destaque para o Sistema Nacional de Cultura (SNC), quando é proposto um papel mais relevante para os conselhos no campo cultural.

7  
Ver o capítulo  
*Orientando a cultura:  
o Conselho de Cultura  
do Ceará nos anos  
1960-70.*

8  
Muitos regimentos dos conselhos estaduais previam como parte de suas funções, a “elaboração de planos de cultura” com aplicação de recursos, como o Conselho Federal de Cultura, e os conselhos de Rio Grande do Norte ou Sergipe.

A demanda por institucionalização da cultura por parte do SNC – acompanhada pela realização de conferências nacionais da área, em 2005 e 2009/2010<sup>9</sup>, que tiveram grande poder de mobilização – também explica a ampliação significativa dos conselhos de cultura no país nos anos 2000. Nas palavras da pesquisadora Lia Calabre (2010, p. 122): “Dentre as condições para a adesão ao SNC, por parte dos municípios, está o compromisso de criação de Conselhos Municipais de Política Cultural”.

Embora os anos 90 tenham representado um avanço enorme nos números de conselhos de cultura criados no país, quando surgiram 249 conselhos municipais (ante 60 criados até então), nada se compara ao que se passou nos anos 2000, quando o número total de conselhos mais que quintuplicou, alcançando a marca 1371<sup>10</sup> em 2009, o que equivale a quase um quarto do total de municípios do país. É preciso destacar que, em paralelo à ampliação do número de conselhos existentes, a composição desses colegiados também foi alterada, incorporando representantes de área, dos trabalhadores, dos empresários, de minorias e outros segmentos sociais etc. As funções e a composição dos conselhos, enfim, tornaram-se mais complexas.

Vale, ainda, mencionar o ocaso do CFC e a criação de um novo conselho nacional para o campo da cultura. No final dos anos 1970 e durante os anos 1980, o CFC teve um papel cada vez menor na política pública para o campo da cultura, possivelmente pela criação de organismos culturais a nível federal que vão assumindo as funções antes desempenhadas pelo CFC. Na constituição de 1988, não aparece nenhuma menção ao CFC. Em 1991, o governo de Fernando Collor de Mello extingue o Ministério da Cultura – criado em 1985 – e todos os órgãos vinculados a ele. Um ano depois, o presidente Itamar Franco recria

9 Embora tenha ocorrido em 2010, a II Conferência Nacional de Cultura foi antecedida por um processo que envolveu a realização de conferências municipais e estaduais, que teve início em 2009.

10 O dado original da MUNIC 2009 revela 1372 conselhos municipais em atividade, incluindo o Conselho de Brasília. Entretanto, a presente pesquisa relaciona o Conselho de Cultura do Distrito Federal juntamente com os conselhos estaduais. O dado fornecido pela MUNIC foi, portanto, reduzido, para que não houvesse duplicidade na contagem dos conselhos.

o Ministério da Cultura com um novo órgão colegiado na sua estrutura, o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC).

Pouco influenciado pelas novas lógicas de participação política dos anos 80, este novo conselho de notáveis foi paulatinamente esvaziado durante a administração de Francisco Weffort (1995-2002) na pasta federal para a cultura. O número de membros foi reduzido de 24 para nove, em 1996, até ficar completamente vazio em 2000, quando os membros do conselho são as próprias secretarias e instituições vinculadas ao Ministério<sup>11</sup>. Um dos muitos absurdos das políticas culturais aplicadas durante o neoliberalismo: um conselho nacional de cultura sem nenhuma presença da sociedade civil, sequer de personalidades ou técnicos como aqueles do começo do século XX.

O CNPC foi reformado e refundado em 2005. Está em operação desde 2007 e é composto em sua maioria por representantes da sociedade civil, indicados, em geral, pelos colegiados setoriais e por organizações específicas. Funcionando com regularidade, espera-se que seja uma referência para os demais conselhos de cultura do país.

### *Quantos conselhos de cultura existem no Brasil?*

Atualmente no Brasil existem 1398 conselhos de cultura<sup>12</sup>. São 1371 conselhos municipais, vinte e seis relativos aos estados e ao Distrito Federal<sup>13</sup> e um federal – o Conselho Nacional de Política Cultural.

<sup>11</sup> Lia Calabre (2010) afirma, segundo depoimentos, que à medida que os mandatos dos conselhos foram-se extinguindo não houve recondução dos conselheiros ou novas nomeações.

<sup>12</sup> Considerados os conselhos de cultura abrangentes, cujos interesses são sistêmicos e que tratam em geral de políticas públicas da área. Esse número aumentaria consideravelmente caso incluíssemos no levantamento conselhos de patrimônio ou de linguagens.

<sup>13</sup> Sendo que três deles encontram-se atualmente desativados: Pará, Paraná e Tocantins.

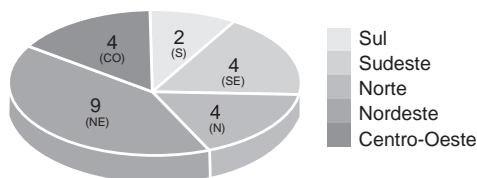


Gráfico 2 – Conselhos Estaduais de Cultura - Quantidade por Região

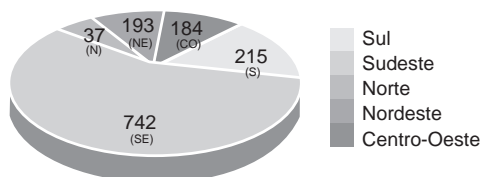


Gráfico 3 – Conselhos Municipais de Cultura - Quantidade por Região

Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE), de 2009, enquanto os conselhos municipais representam um quarto dos 5565 municípios existentes no país (um aumento de mais de 7% em relação à MUNIC de 2006), a presença de conselhos de cultura nos estados e Distrito Federal chega a 96,30%, apesar da sempre necessária ressalva que três desses conselhos encontram-se temporariamente desativados – o mandato do conselho anterior acabou e, até o encerramento desta etapa da pesquisa, não havia sido empossado um novo colegiado. Portanto, para efeito de contabilização dos demais dados coletados, esta pesquisa considera apenas o universo dos 23 conselhos estaduais em atividade.

Conforme mencionado anteriormente, a maioria dos conselhos estaduais de cultura foi gestada acompanhando a criação do Conselho Federal de Cultura, nas décadas de 60 e 70, ao tempo que os municipais foram incentivados pela Constituição de 1988, e, principalmente, a realização de conferências nacionais



de cultura e o surgimento do Sistema Nacional de Cultura, na primeira década dos anos 2000.

No campo da cultura, à diferença de outros conselhos gestores de políticas públicas, não existem mecanismos obrigatórios de repasse de recursos federais para os estados e municípios. (CALABRE, 2010) Além da influência já citada do Sistema Nacional de Cultura, caso se confirme a aprovação do Pró-Cultura e da PEC-150<sup>14</sup>, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, espera-se que ocorra uma nova onda de criação de conselhos municipais de cultura, na medida em que esta será uma contrapartida exigida para o repasse fundo a fundo previsto na nova lei e na PEC.

### *A efetiva atuação dos conselhos*

Ainda que muitos conselhos existam formalmente, muitos deles podem estar inativos – a exemplo dos conselhos estaduais do Pará, Paraná e Tocantins – ou possuir um funcionamento tão irregular que resulte numa atuação pouco significativa para o campo cultural local.

Um bom parâmetro para checar a efetiva atuação é a existência de reuniões nos últimos doze meses e a regularidade com que se dão as mesmas.

Todos os 23 conselhos estaduais de cultura (incluindo o Conselho de Cultura do Distrito Federal) realizaram reuniões nos últimos 12 meses. Através do gráfico 4, pode-se verificar com que frequência ocorreram as reuniões dos conselhos estaduais.

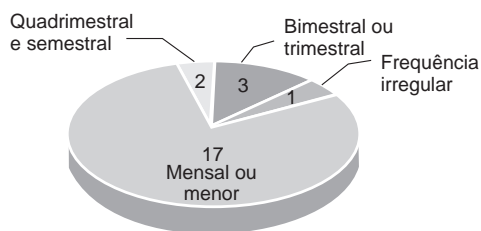


Gráfico 4 – Conselhos Estaduais de Cultura - Regularidade

<sup>14</sup> Além da vinculação orçamentária de, pelo menos, 2% para União, 1,5% para Estados e 1% para Municípios destinados às respectivas pastas de cultura, a PEC-150, juntamente com o Pró-Cultura prevê que a União repasse pelo menos metade desses recursos para os outros entes federativos, demandando, assim, estruturas de gestão para tais recursos, como fundos e conselhos de cultura.

Ainda segundo a MUNIC 2009, no caso dos municípios, 1015 conselhos, de um total de 1371, reuniram-se no período destacado. Não há informação sobre a regularidade de suas reuniões. Já o Conselho Nacional de Política Cultural reuniu-se nos últimos 12 meses com regularidade bimestral.

*“Nova” institucionalidade: entre o estado e a sociedade civil*

No Brasil, as novas formas de participação política, entendida como a efetiva participação da sociedade civil na tomada de decisões, têm como base a constituição de 1988. (RAICHELIS, 2000; TATAGIBA, 2002; MATA-MACHADO, 2010) Destacam-se a discussão pública realizada nesses anos; as experiências pioneiras nas áreas de Saúde, Educação, Assistência Social, Criança e Adolescente, e a criação de inúmeros conselhos a partir do ano 2000 já imbuídos de uma nova visão de Estado como uma instituição porosa e aberta à participação social.

A novidade na forma institucional dos conselhos pode ser observada na sua composição. Segundo Elenaldo Teixeira (2000), ainda que a composição normalmente esteja definida por lei, em geral os membros do conselho são eleitos em conferências ou fóruns em que estão representados a sociedade civil e o governo. Nesta composição se incluem diversos atores do campo social sobre os quais não há relação de hierarquia ou autoridade. É neste sentido que alguns autores os chamam de “instituições híbridas”, já que “envolvem a partilha de espaços de deliberação entre representantes estatais e entidades da sociedade civil”. (PEREIRA, 2000)<sup>15</sup>

Alguns conselhos criados nos anos 1980 eram instâncias exclusivas de participação da sociedade civil – como os primeiros conselhos populares da zona leste de São Paulo, segundo Ana

<sup>15</sup> O conceito de instituições híbridas foi trabalhado originariamente por Leonardo Avritzer. Ver comentário do mesmo no artigo de Cecília Soto, incluído neste livro.

Teixeira (2005) –, para logo formar parte da estrutura legal do Estado, ocupando um espaço importante na definição das políticas públicas. Precisamente por isto, diz Teixeira, não podemos considerar estas esferas públicas como não estatais, já que existe uma vinculação institucional ao aparelho do Estado. Isto resulta evidente na necessidade de homologação das decisões do conselho pelo governador ou secretário da pasta, inclusive do regimento interno.

Contudo, os conselhos quebram a hegemonia de velhos atores como o governo, o parlamento, o poder judiciário ou os grupos de pressão, inserindo a sociedade dentro da esfera estatal na busca de mecanismos de persuasão para instalar uma agenda mais sensível a suas demandas. (TELLES, 1994 apud TEIXEIRA, 2000)

No caso dos conselhos de cultura, cujos primeiros colegiados foram criados na década de 1930, o novo contexto institucional implica pensar não somente na representação dos setores culturais e da sociedade civil, mas principalmente na criação de mecanismos concretos para que estes possam ter ingerência nas políticas públicas para o campo da cultura.

Os primeiros conselhos – como vimos no começo deste texto – foram pensados como um corpo de notáveis e/ou especialistas, não sendo prevista a participação de outros setores culturais. Muito menos, claro está, foi pensado como forma de participação política por parte da sociedade. O Conselho Federal de Cultura dos anos 1960 chegou a buscar maior articulação com os artistas, mas trabalhava com uma concepção elitista da cultura, na qual poucos podiam postular ou integrar este conselho<sup>16</sup>. Sancionada a constituição de 1988, são estabelecidos mecanismos específicos de participação política que outorgam maior poder a práticas cidadãs, entre elas os conselhos.

Esta transformação é muito mais recente, e procura superar os antigos conselhos de notáveis, de técnicos ou especialistas

<sup>16</sup> Isso também pode ser observado na forma de eleição dos conselheiros, que não era em conferências ou assembleias com alta participação cidadã: eram eleitos diretamente pelo presidente da nação.

através de uma nova institucionalidade de gestão participativa e de efetivo controle social que atinja uma verdadeira democratização das políticas públicas. (PONTUAL, 2008)

A cogestão entre governo e sociedade civil, a deliberação participativa e o controle social são as chaves que definem a nova institucionalidade que se procura como horizonte de possibilidades e como desafios para os conselhos de cultura no Brasil do século XXI.

### *Composição dos conselhos*

Segundo o IBGE (2010), dos 1.371 conselhos municipais de cultura do país, 1.158 são considerados paritários; isto é, possuem equilíbrio do número de representantes do governo e da sociedade civil. Já em relação aos Estados, a presente pesquisa apurou que oito dos 23 conselhos em atividade possuem uma composição paritária, e 15 não possuem paridade, mas têm predominância da presença da sociedade civil.

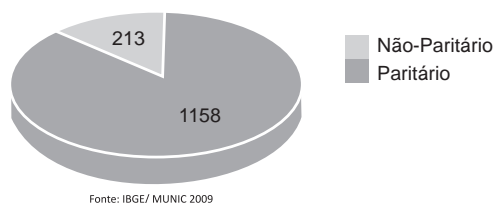


Gráfico 5 – Composição - Conselhos Municipais de Cultura - Paridade

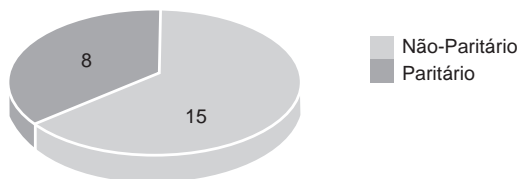


Gráfico 6 – Composição - Estaduais de Cultura - Paridade

### *Os limites da paridade*

Duas ideias são a base de toda a luta para que os conselhos – todos eles, e não apenas os de cultura – sejam paritários: a participação social, que será tratada mais adiante neste texto, e o equilíbrio de forças entre o conselho e o governo, seja municipal, estadual ou federal.

Um conselho totalmente submetido ao governo, a ausência de autonomia para a crítica, é uma negação da própria existência do conselho. Ou pior: é uma aparência de conselho, que serve apenas como satisfação às demandas da sociedade, sem que haja participação ou interferência real nas políticas públicas. Em suma, é preciso assegurar que o conselho, sejam quais forem suas atribuições, tenha independência para o exercício pleno das mesmas.

É nessa perspectiva que se fundamenta a necessidade de limitar a participação governamental nos conselhos. Uma divisão paritária entre governo e sociedade na formação do conselho significa, pelo menos em tese, que o governo tem que negociar com a sociedade a pauta do conselho. A luta pela paridade é, pois, um ponto de partida, a garantia de patamar mínimo de diálogo a partir do qual o conselho possa, efetivamente, cumprir o seu papel de instituição híbrida, localizada nas intersecções: Estado e sociedade.

Embora fundada em bases legítimas, a paridade é uma questão mais complexa do que pode parecer inicialmente e demanda uma reflexão aprofundada.

Em primeiro lugar, porque começam a haver desdobramentos e novas interpretações sobre esta questão. Em alguns conselhos, como os de saúde, ela pode ser entendida também como uma presença igualitária dos vários grupos de interesse afetados pelo mesmo. Ou seja, ao invés do binômio governo x sociedade civil, começa a existir a demanda pelo mesmo número de assentos para agentes públicos, profissionais de saúde e

usuários. Nesse sentido, a paridade deixa de ser apenas um mecanismo de controle democrático do governo e assume o papel de regulador desses distintos interesses.

A maior dificuldade para se trabalhar com a paridade nos conselhos, entretanto, localiza-se na clareza do que se entende como “governo” e “sociedade civil”.

### *Governo x Poderes Legislativo e Judiciário*

Esta pesquisa observou que, em geral, os regimentos e leis que instalam e determinam o funcionamento dos conselhos estaduais de cultura não fazem uma distinção clara entre “governo” e “poder público”, o que gera indefinições sobre a composição de forças em cada conselho.

Quando um governante é eleito, ele assume um mandato para comandar o poder executivo; isto é, recebe autoridade, investida pelo voto popular, para montar um gabinete e gerir uma série de estruturas estatais que prestam serviços públicos. Em poucas linhas, isso é o que chamamos “governo”.

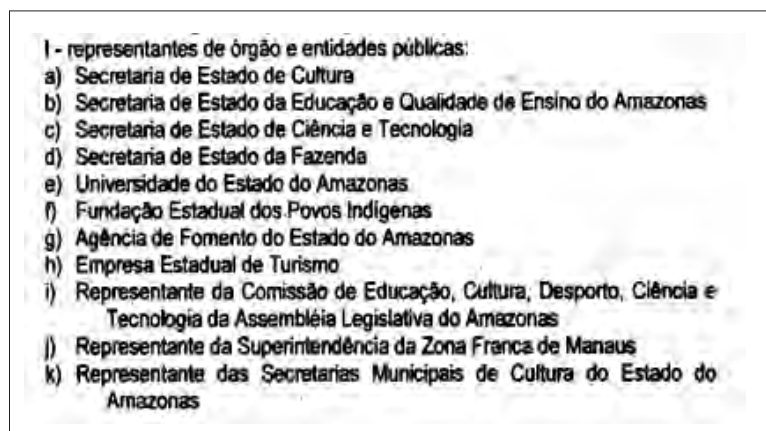
Já “poder público” tem um sentido mais amplo, na medida em que abrange também mais dois poderes da democracia brasileira: o poder legislativo e o judiciário. Esses dois outros poderes não apenas têm funções distintas do poder executivo – entre elas o próprio controle deste poder – como seus representantes podem não estar alinhados com a base ideológica e o programa de governo das autoridades eleitas.

**Art. 4** - O Conselho Estadual de Cultura é composto por 12 (doze) membros com seus respectivos suplentes, nomeados pelo Governador do Estado, requerendo-se deles idoneidade moral e comprovada atuação na área cultura.

§1º - Seis (6) membros do Conselho Estadual de Cultura e seus suplentes serão de livre escolha do Chefe do Poder Executivo e terão o término de seus mandatos coincidente com o do Governador do Estado, permitida recondução (**Redação dada pela Lei nº 15.158 de 20 de Abril de 2005**).

Extrato do Regimento Interno do Conselho de Cultura de Goiás, de 2003

O Conselho de Goiás prevê em seu regimento (extrato acima) um conselho paritário, em que metade é escolhida pelo “governo”. Já o Conselho do Amazonas intitula-se paritário, embora os representantes do governo sejam apenas uma parcela da metade reservada ao “poder público” (extrato a seguir).

- 
- I - representantes de órgão e entidades públicas:
- a) Secretaria de Estado de Cultura
  - b) Secretaria de Estado da Educação e Qualidade de Ensino do Amazonas
  - c) Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia
  - d) Secretaria de Estado da Fazenda
  - e) Universidade do Estado do Amazonas
  - f) Fundação Estadual dos Povos Indígenas
  - g) Agência de Fomento do Estado do Amazonas
  - h) Empresa Estadual de Turismo
  - i) Representante da Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Assembléia Legislativa do Amazonas
  - j) Representante da Superintendência da Zona Franca de Manaus
  - k) Representante das Secretarias Municipais de Cultura do Estado do Amazonas

Extrato do Regimento Interno do Conselho de Cultura do Amazonas, de 2008

O que esta argumentação sustenta é que, quando um conselho tem entre seus integrantes “membros do governo” (ou escolhidos pelo governo), eles tendem a agir em bloco, pois representam o mesmo projeto e respondem a uma mesma autoridade, no caso, o governante eleito. Já quando o conselho prevê cadeiras destinadas a “membros do poder público”, ele não necessariamente terá essa unidade, pois ali podem estar presentes parlamentares de oposição e juízes ou desembargadores cujas posições diferem daquelas do governante atual.

Em suma, a categoria “governo”, ao menos em tese, significa que uma porção determinada do conselho estará alinhada com o poder executivo, enquanto que, na categoria “poder público”, não existe essa garantia, dado que parte de seus integrantes poderá ter posições divergentes.

Embora agreguem valor e uma diversidade de perspectivas importante para os conselhos de cultura, parlamentares e membros do poder judiciário não podem ter a sua participação nos colegiados entendida como semelhante aos representantes do “governo”, na medida em que não se pode prever o comportamento desses integrantes do “poder público”.

Assim, a oposição governo x sociedade, base da demanda pela paridade, não se realiza, pois existem agentes públicos – como legisladores, membros do poder judiciário e até mesmo do ministério público – que não podem facilmente ser enquadrados em nenhuma das duas categorias.

É fundamental compreender as diferenças entre “governo” e “poder público” nesta discussão porque permite compreender não só as demandas de participação efetiva da sociedade civil e movimentos culturais, mas também as demandas das múltiplas entidades estatais e das diversas esferas de governo de participar nos conselhos, como veremos em seguida.

#### *Esferas variadas de governo*

Frequentemente, os conselhos de cultura prevêm entre seus membros autoridades ou técnicos de órgãos públicos pertencentes a outras esferas federativas. Essa norma qualifica os conselhos, projeta o seu campo de ação para além de limites mais imediatos e reforça o pacto federativo.

Entretanto, em alguns conselhos de cultura – entre os quais três dos conselhos estaduais paritários estudados – tais representantes ocupam cadeiras que poderiam ser destinadas ao governo. Se, por um lado, isto “enfraquece” a posição do executivo nesses colegiados; por outro, supõe uma maior participação dessas outras esferas públicas tradicionalmente excluídas dos conselhos para a cultura.

Mesmo o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPQ) agrega representantes de governos estaduais e municipais



entre seus integrantes, colocando o governo *stricto sensu* em franca minoria.

II - quatro representantes do Poder Público dos Estados e Distrito Federal, sendo três indicados pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Cultura e um pelo Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Cultura;

III - quatro representantes do Poder Público municipal, dirigentes da área de cultura, indicados pela Associação Brasileira de Municípios, Confederação Nacional de Municípios, Frente Nacional de Prefeitos e Fórum dos Secretários das Capitais;

Extrato do Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Cultural, de 2009

Da mesma forma que no tópico anterior, aqui também é válido o argumento que representantes de outras esferas de governo não necessariamente estarão alinhados a um governo de uma instância de poder específica.

Qual seria a motivação do presidente do Conselho de Reitores das Universidades Cearenses, cuja participação está prevista no Conselho Estadual de Cultura (extrato abaixo), para alinhar-se sempre com o governador do Estado?

- i) o Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Cearenses;
- j) o Presidente do Conselho de Educação do Ceará;
- k) o Presidente da Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará - APRECE;
- l) o Presidente do Fórum dos Dirigentes Municipais de Cultura do Estado do Ceará;

Extrato do Decreto no 27.610, de 27 de outubro de 2004 (Ceará)

Mais uma vez, a falta de definição sobre o posicionamento dos integrantes considerados “poder público” (neste caso, aqueles pertencentes a outras esferas federativas) impede qualquer desenho de forças e, conseqüentemente, uma discussão consistente sobre o sentido da paridade.

### *Entidades híbridas*

Se já é difícil distinguir e organizar conceitualmente representantes de órgãos do poder público, a coisa complica de vez quando se trata de entidades híbridas.

É relativamente simples categorizar representantes do executivo e membros de sindicatos, movimentos sociais e ONGs, por exemplo. Mas como fazer essa distinção com associações de prefeitos? Ou com representantes do Sistema S, cuja manutenção é feita com dinheiro público e gestão privada?

§1º O Conselho será composto pelos seguintes membros:

- f) Secretaria de Estado da Educação – SEE;
- g) Secretaria Extraordinária dos Povos Indígenas – SEPI;
- h) Sistema Estadual de Bibliotecas Públicas da FEM;
- i) Associação dos Municípios do Estado do Acre – AMAC;
- j) Universidade Federal do Acre – UFAC;
- k) Serviço Social do Comércio – SESC.

Extrato do Decreto no 12.616, de 9 de agosto de 2005 (Acre)

O Conselho Estadual do Acre, por exemplo, reserva um assento para o Serviço Social do Comércio (SESC) em sua metade governamental. Já no Conselho do Maranhão, é prevista uma cadeira para o Fórum Estadual do Sistema S, vinculada à sociedade civil (extratos a seguir). Em Alagoas, o SESC, o Serviço Social da Indústria (SESI) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) também possuem assentos no Conselho Estadual de Cultura. Porém, o regimento não explicita se o considera como governo, poder público ou sociedade civil.

II - da sociedade civil:

- h) um representante da área das Culturas Populares;
- i) um representante do Fórum Estadual do Sistema S;
- j) um representante da Academia Maranhense de Letras;

Extrato do Decreto no 24.720, de 3 de novembro de 2008 (Maranhão)

II – Temporários:

- e) um representante do Serviço Social do Comércio/AL (SESC);
- f) um representante do Serviço Social da Indústria/AL (SESI);
- g) um representante regional do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas/AL (SEBRAE);

Extrato do Decreto no 3.711 de 18 de setembro de 2007 (Alagoas)

Sejam entes públicos que adotam expedientes da sociedade civil (como as associações de prefeitos), sejam organizações de natureza única (Sistema S), o fato é que, mais uma vez, o binômio governo x sociedade civil é surpreendido por arranjo institucional que dificulta sua validade. Esta é a dinâmica da sociedade e qualquer esquema muito formal será sobrepujado por sua fluidez.

*Independência*

Uma vez constatada a dificuldade de se compreender a composição dos conselhos de cultura e, conseqüentemente, avaliar a sua correlação de forças somente com base na paridade, eis que é preciso dar um passo além e refletir sobre outra variável que influi diretamente no equilíbrio de poder nesses colegiados: o direito de escolha dos membros.

17

Há variações desses formatos e outras soluções para nomeação. São, porém, casos muito restritos – daí a opção deste texto em trabalhar apenas com as possibilidades citadas.

18

É importante destacar que esta pesquisa foi realizada com base nos regimentos e leis dos conselhos de cultura. Dinâmicas e práticas não previstas nesses documentos não foram consideradas, afinal, sua aplicação sempre dependerá da disposição de cada gestão do Conselho.

Existem três modalidades principais de determinar a nomeação de alguém como membro de um conselho de cultura: indicação (do governo, de outro poderes e esferas públicas e da sociedade civil), determinação no regimento – os “conselheiros natos” – e eleição<sup>17</sup>. Segundo os dados levantados pela presente pesquisa, em 12 conselhos estaduais de cultura, os membros da sociedade civil são eleitos ou indicados pela própria sociedade civil.

Apenas cinco conselhos estaduais de cultura mencionam claramente um processo eleitoral em suas normas de funcionamento. É o caso do Conselho Estadual do Rio Grande do Sul, onde os membros da sociedade civil são escolhidos através de eleição<sup>18</sup> (os outros quatro são Amazonas, Maranhão, Mato Grosso e Minas Gerais). Como o método de escolha está previsto no regimento que funda e regula o Conselho, trata-se de uma conquista permanente, cuja revogação depende de um debate público em fóruns colegiados da sociedade gaúcha.

#### **CAPÍTULO I – Da composição**

**Art. 2º** – O Conselho Estadual de Cultura é composto por 24 (vinte e quatro) Conselheiros, 2/3 (dois terços) dos quais eleitos pelas entidades representativas dos diversos segmentos culturais do Estado e 1/3 (um terço) indicado pelo Governador do Estado.

§ 1º – Cada Conselheiro terá um Suplente, igualmente eleito ou indicado, que o substituirá nos casos previstos em Lei e na forma deste Regimento.

§ 2º – A presença dos Conselheiros nas sessões será comprovada por assinatura em livro próprio.

Extrato do Regimento Interno do Conselho de Cultura do Rio Grande do Sul

No outro extremo, foram encontrados seis conselhos estaduais de cultura (Bahia, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Roraima e São Paulo) nos quais a totalidade dos membros da sociedade civil é escolhida pelo governador ou secretário de cultura. Nestes conselhos, a sociedade civil não tem nenhum tipo de influência e o poder executivo tem total liberdade para

escolher ou indicar os membros que participarão do conselho e que representarão os diferenciados setores culturais.

A tendência natural é que o governo escolha membros da sociedade civil que sejam simpáticos ao seu programa e ideologia. Trata-se, obviamente, de uma tendência, pois alguns governantes podem agir de forma inesperada e montar um conselho independente, ainda que totalmente escolhido pelo governador<sup>19</sup>.

No caso da Bahia, embora conste no regulamento do Conselho de Cultura a exigência de indicação de membros da sociedade civil para a maioria das vagas, ele dá poder absoluto ao governador do Estado para decidir quem serão os indicados, ainda que os nomes tenham que ser submetidos à Assembleia Legislativa. Na gestão atual, temos um conselho “simpático” ao governo, mas capaz de fazer críticas. Os conselheiros foram escolhidos a partir de indicações “informais” da sociedade civil, por decisão por próprio governo. Nada garante, todavia, que esta metodologia ou alguma forma ainda mais radical de compor o CEC de forma independente seja adotada pelos próximos gestores estaduais.

<sup>19</sup> Note-se que, ainda nesses casos, dificilmente serão convidados “desafetos” do governante em questão.

Art. 2º - O Conselho Estadual de Cultura compõe-se de 20 (vinte) membros, nomeados pelo Governador do Estado, previamente aprovados pelo Poder Legislativo, escolhidos dentre personalidades eminentes da cultura, de reconhecida idoneidade, residentes no Estado da Bahia, assegurada a participação majoritária da sociedade civil.

Extrato da Lei no 7.016, de 9 de dezembro de 1996 (Bahia)

O governador do Estado de São Paulo tem a mesma liberdade para escolher os membros do conselho de cultura.

**Artigo 4º** - O Conselho Estadual de Cultura é composto dos seguintes membros:

I - o Secretário da Cultura, que é seu Presidente;

II - o Secretário Adjunto, da Secretaria da Cultura, que é seu Vice-Presidente;

III - 1 (um) representante da Secretaria da Cultura, indicado pelo Titular da Pasta;

IV - 1 (um) representante de cada uma das Câmaras Setoriais do Conselho.

§ 1º - Cada membro do Conselho a que se referem os incisos III e IV deste artigo terá 1 (um) suplente.

§ 2º - Os membros do Conselho e seus suplentes serão designados pelo Governador do Estado.

Extrato do Decreto no 52.958, de 5 de maio e 2008 (São Paulo)

A ascendência do governo sobre membros da sociedade civil e/ou de outros órgãos do poder público, na medida em que é responsável pela seleção desses membros para o conselho de cultura, subjugava completamente o espírito de equilíbrio de forças, a base da composição paritária. Em outras palavras, quando o governo detém o poder de escolha sobre os assentos reservados à sociedade civil ou a qualquer outro órgão externo, a composição paritária torna-se, potencialmente, um mero formalismo.

### *Participação política nos conselhos*

Pode parecer um paradoxo, mas é bastante recente a discussão sobre a participação política nos conselhos de cultura do Brasil, ainda que estes existam desde a década de 1930. Poderíamos pensar que depois da constituição de 1988, os conselhos de cultura se tornaram mais participativos, permeáveis e sensíveis as demandas do campo cultural. Contudo, a realidade indica que existem matizes, fenômenos específicos e até contraditórios destes conselhos que precisam ser analisados antes de chegar a conclusões possivelmente equivocadas.

Para começar, poderíamos perguntar: como saber se existe participação política da sociedade civil nos conselhos de cultura? Trabalhamos aqui com a perspectiva de Bernardo Mata

Machado, para quem é importante diferenciar a efetiva participação política daquela que seria uma participação “aparente”, isto é, diversas formas de cooptação ou manipulação. Para o autor, participar implica atos de tomada de decisões, representando interesses coletivos - não individuais ou corporativos – em espaços públicos de debate e deliberação<sup>20</sup>.

Segundo Ana Teixeira, a natureza deliberativa do conselho supõe que a política pública será decidida dentro do conselho que, no mínimo, pode aprovar ou não as propostas que venham do governo. Participar nos conselhos implicaria um princípio de cogestão pública partilhada entre o governo e a população. (TEIXEIRA, 2005)<sup>21</sup>

Esta demanda da sociedade por uma efetiva participação política se insere numa luta frente “a uma tradição profundamente elitista e autoritária que sempre marcou a relação do Estado com a sociedade no Brasil e que tem no clientelismo o seu fenômeno mais expressivo”. (PONTUAL, 2008, p. 161) Parafraseando a Pedro Pontual, podemos pensar a participação política nos conselhos de cultura como uma gestão participativa e descentralizada das políticas culturais.

Tão importante resulta a demanda de participação nos novos mecanismos democráticos criados pela constituição de 1988, que autoras como Luciana Tatagiba e Ana Teixeira definem aos conselhos como:

instituições participativas permanentes, definidas legalmente como parte da estrutura do Estado, cuja função é incidir nas políticas públicas em áreas específicas, produzindo decisões [...], e que contam com a participação de representantes do Estado e da sociedade na condição de membros com igual direito à voz e a voto”. (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2007 apud PONTUAL, 2008, p. 164)

20  
Ver o texto de Bernardo Mata-Machado sobre este tema incluído neste livro.

21  
Contudo, a própria autora reconhece que existem conselhos que dizem ser deliberativos quando, na prática, são simplesmente consultivos.

Segundo Hamilton Faria, o conselho foi reorganizado em 1992. Ainda assim, só se tornou mais participativo na gestão pública a partir de 2003. Ver, neste livro, o artigo Conselhos municipais de cultura: cultura participativa e cidadania cultural.

Logo depois da constituição de 1988, observamos diversas e até contraditórias situações. Alguns conselhos municipais de cultura, como o de São Paulo, foram reformulados durante os anos 90 para incorporar estas demandas de participação política<sup>22</sup>. Vários conselhos estaduais também são modificados; todavia, vários ficaram atrelados a velha composição dos “notáveis”, como o caso do CEC da Bahia, apesar de ter seu regimento modificado em 1996. No plano federal, o velho CFC é extinto e aparece nos anos 90 o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). A modificação na denominação pareceria acolher a nova institucionalidade dos conselhos gestores de políticas públicas. Porém, como foi discutido no histórico dos conselhos, ele desenvolveu uma trajetória errática e descontínua, sofrendo uma involução até quase desaparecer e só foi resgatado na gestão de Lula, no começo do século XXI.

Ou seja, a constituição de 1988 não teve uma repercussão imediata no campo da cultura como aconteceu em outras esferas, como a Saúde ou a Educação. Todavia, o legado de experiências e bases legais para os novos mecanismos de democracia participativa em outras áreas, serviu de fundamento para as formulações posteriores da área cultural, mais especificamente o Sistema Nacional de Cultura (SNC).

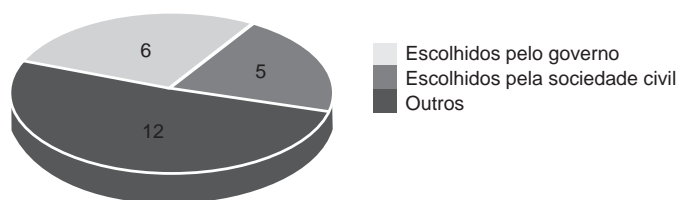


Gráfico 7 – Escolha dos Membros da Sociedade Civil



A alteração fundamental para o campo cultural deriva da proposta de implantação do SNC a partir de 2005, que alenta as mudanças de diversos conselhos de cultura, e empolga a criação de numerosos conselhos municipais de cultura já embutidos nesta nova perspectiva de participação política. Afinal, o Sistema Nacional de Cultura introduz no setor gatilhos que colaboraram para a estruturação dos sistemas de educação e saúde: a previsão em lei de mecanismos de gestão (conselhos, fundos, dentre outros) para a ampliação do repasse de recursos federais.

A partir destas observações, e adiantando um pouco a discussão que teremos no final sobre as atribuições dos conselhos, é possível afirmar que, alcançar uma efetiva participação política nos conselhos, implica, em tese: a) no mínimo, a metade de seus membros seja da sociedade civil; b) que estes sejam eleitos democraticamente em assembléias, fóruns específicos ou outros procedimentos democráticos; c) que escolham livremente o presidente do conselho; e d) que possam interferir fortemente na política pública para o campo da cultura. Se fôssemos testar esta hipótese, praticamente nenhum dos conselhos teria uma participação política ampla e ativa.

A demanda pela efetiva participação política continua, portanto, sendo um desafio para a grande maioria dos conselhos no Brasil.

#### *A Escolha dos Presidentes*

A escolha dos presidentes é a terceira perna do tripé – juntamente com a composição do conselho e a escolha dos integrantes da sociedade civil – que pode garantir aos conselhos de cultura uma atuação efetiva e independente.

Conforme afirmado anteriormente neste texto, embora os conselhos de cultura tenham nascido no Brasil nos anos 1930 do século passado, é bastante recente o seu reconhecimento e a sua estruturação enquanto instituições que interferem ativamente nas políticas públicas de cultura.

Nesse sentido, a figura do presidente dos conselhos ganha importância, na medida em que “dita o ritmo” dos trabalhos, negocia recursos para as atividades da instituição (nenhum conselho estadual possui orçamento próprio) e representa oficial e politicamente o colegiado.

A escolha dos presidentes dos conselhos estaduais de cultura é, majoritariamente, feita por eleição. É o caso, por exemplo, do Conselho Estadual de Cultura do Rio de Janeiro.

Art. 7 O Presidente do Conselho é eleito pelos Conselheiros dentre seus membros, em Sessão Especial, para mandato de 2 (dois) anos, sendo permitida a reeleição. No primeiro escrutínio, é proclamado eleito o indicado que obtenha a maioria absoluta de votos dos membros em exercício no Conselho. Caso não se obtenha a maioria necessária, realiza-se um segundo escrutínio no qual se considera eleito o Conselheiro que obtenha o voto da maioria dos membros presentes.

Extrato do Regimento Interno do Conselho Estadual de Cultura do Rio de Janeiro

Como vemos no gráfico abaixo, em seis conselhos, os presidentes são determinados previamente na base legal que os regula. Nesses casos – a exemplo inclusive do Conselho Nacional de Política Cultural –, identifica-se que os gestores da cultura no governo são, na totalidade das ocasiões, os indicados.

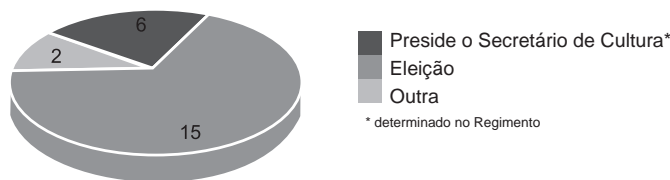


Gráfico 8 – Conselhos Estaduais - Escolha de Presidente

### *Formatos diferenciados de escolha dos presidentes*

Existem dois casos em que a escolha dos presidentes dos conselhos não é feita por eleição ou determinação previamente em regimento. No Amazonas, esses dois mecanismos são fundidos: o presidente tem mandato de um ano. O cargo é necessariamente ocupado em alternância pelo Secretário de Cultura (determinação em regimento) e a eleição de um membro do conselho que represente a sociedade civil. Já em Santa Catarina, a cada gestão, o presidente é indicado livremente pelo governo estadual.

**Art. 12 - O Conselho Estadual de Cultura será presidido por um membro do Plenário do Conselho eleito por seus pares para o mandato de dois anos não renovados, obedecendo-se à alternância da presidência e da vice-presidência entre representantes do Poder Público e da Sociedade Civil.**

**§1º - A representação da sociedade civil será eleita por seus pares, e referendada pela plenária.**

**§2º - A representação do poder público será feita pelo Secretário de Estado de Cultura.**

Extrato do Regimento Interno do Conselho de Cultura do Amazonas, de 2008

**§ 4. O Presidente do Conselho Estadual de Cultura será escolhido pelo Chefe do Poder Executivo dentre os seus membros efetivos.**

Extrato do Regimento Interno do Conselho Estadual de Santa Catarina, de 2008

Em âmbito federal, fica estabelecido na lei de 2005 e no regimento interno que o presidente do CNPC será o Ministro de Cultura. Em sua ausência, assume a presidência o secretário-executivo do MinC. Na ausência deste último, assume o Secretário Geral do CNPC, escolhido pelo Ministro de Cultura. Nem na lei, nem no regimento, é estabelecida a vice-presidência do conselho.

### *Atribuições dos conselhos*

Segundo Mata-Machado (2010) “Falar em Conselhos pressupõe, de antemão, estabelecer suas atribuições, poder de decisão e composição”.

A natureza do conselho, isto é, qual é sua função no município, estado ou no país, está diretamente ligado aos objetivos que se propõe e pelos quais ele foi criado.

A MUNIC de 2009 explicita no glossário o que se entende por cada uma destas questões. Fala que o conselho consultivo é “aquele em que seus integrantes têm o papel apenas de estudar e indicar ações ou políticas sobre sua área de atuação”. (IBGE, 2010). Aqui os conselhos são órgãos que, através de estudos e avaliações, ajudavam na toma de decisões para diferentes áreas de governo

O conselho normativo seria “aquele que estabelece normas e diretrizes para as políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação”. Observamos este papel do conselho no reconhecimento e cadastro de instituições culturais ou na possibilidade de elaborar e aprovar normas para convênios culturais.

O conselho deliberativo é “aquele que efetivamente tem poder de decidir sobre a implantação de políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação”. Cabe ao conselho a formulação das linhas gerais, diretrizes, do que seria a

política cultural do governo nacional. Outro papel deliberativo está na concessão de subsídios a instituições cadastradas ou em decisões sobre fundo de cultura.

Finalmente, a pesquisa do IBGE (2010) define o conselho fiscalizador, como “aquele que fiscaliza a implementação e o funcionamento de políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação”. Como exemplo, vemos que os primeiros conselhos estaduais de cultura, eram a garantia de aplicação das diretrizes nacionais da política cultural, como os fiscalizadores dos subsídios outorgados ou avaliando o desempenho das instituições culturais que estivessem dentro da jurisdição estadual.

A reflexão sobre estas quatro categorias, utilizadas pelo IBGE, impõe, necessariamente, o questionamento acerca do patamar de análise em que se encontram. É possível observar que “consultivo” se diferencia claramente de “deliberativo” e ambas as categorias tratam do poder investido no conselho. Porém, “fiscalizador” e “normativo” dizem respeito ao funcionamento de cada colegiado. Uma investigação mais profunda<sup>23</sup>, portanto, deve dispor de diferentes critérios para examinar as atribuições citadas.

Nem sempre a legislação é clara em relação à natureza e as atribuições do conselho, assim como a prática consuetudinária dos mesmos que às vezes dificulta a compreensão do papel do conselho. A pesquisa se baseou, sempre que for possível: a) na constituição estadual; b) nas leis da assembleia legislativa de criação e modificação do conselho; c) nos decretos do governador que criam ou modificam o conselho; e d) no regimento interno do mesmo.

Uma constante entre vários regimentos internos ou leis que regulamentam as atribuições do conselho é o estabelecimento da sua natureza nos primeiros artigos da norma jurídica.

<sup>23</sup> Antonio Albino Canelas Rubim faz uma análise sobre conselhos e atribuições diferenciadas no artigo *Conselhos de cultura: atribuições, caráter, composição e democracia*, incluído neste livro.

Todavia, existem casos que incluem outros atributos entre as competências do conselho, que não foram anteriormente explicitados.

Nesse sentido, é ilustrativo o Conselho Estadual de Cultura do Rio Grande do Norte, que estabelece, no marco jurídico, seu caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador. Todavia, quando se detalham as diversas atribuições na lei, encontramos a competência de submeter à homologação do órgão executivo, atos e resoluções de caráter normativo:

Art. 1º O Conselho Estadual de Cultura, vinculado à Secretaria de Educação, Cultura e Desportos do Rio Grande do Norte, é órgão colegiado de caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador da política cultural do Estado.

Extrato da Lei no 7.072, de 28 de outubro de 1997 (Rio Grande do Norte)

Ainda assim, existem casos mais complexos, como quando o próprio conselho não estabelece atribuições nem na lei, nem no regimento interno, e que aparecem explicitamente na constituição estadual. No caso da Bahia, a constituição estabelece que o CEC formula a política estadual de cultura. Todavia, nem na lei, nem no regimento, se especifica de que forma o conselho vai fazer isto. O regimento se limita a colocar, no item competências, que o conselho “aprecia” o Plano Estadual de Cultura.

Art. 2º - Ao Conselho Estadual de Cultura compete:

I. apreciar o Plano Estadual de Cultura;

Extrato da Lei no 7.016, de 9 de dezembro de 1996 (Bahia)

Além disso, tem-se a questão das atribuições que não aparecem em nenhuma norma jurídica do conselho, mas que por sua própria dinâmica podem ser assumidas. Acontece, por exem-

plo, com o papel fiscalizador do conselho, que geralmente depende da capacitação e preparação dos próprios conselheiros para assumir essa função.

Esta pesquisa identificou algumas similitudes e diferenças entre os gráficos (abaixo) dos conselhos estaduais e municipais. A totalidade dos conselhos estaduais tem caráter consultivo e a maioria dos municipais também. Todavia, estes últimos tendem – provavelmente influenciados pela Constituição de 1988 – a ser mais deliberativos e menos normativos que os estaduais. Também observamos uma diferença nas atribuições fiscalizadoras, que é muito mais significativa nos conselhos municipais de cultura.

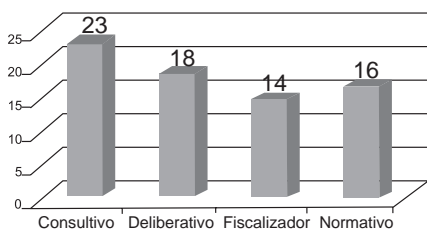


Gráfico 9 – Conselhos Estaduais - Caráter

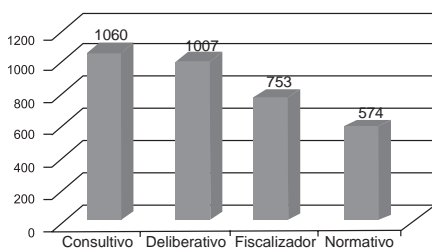


Gráfico 10 – Conselhos Municipais - Caráter

Para finalizar, analisaremos brevemente as atribuições do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). Reformulado completamente em 2005 com a criação do Sistema Federal de Cultura, o CNPC aprovou seu regulamento interno em março de 2010. Sua principal finalidade é a formulação de políticas

públicas para o campo da cultura que incluam os três níveis federativos e também a sociedade civil organizada.

O CNPC propõe e aprova as diretrizes gerais do Plano Nacional de Cultura (PNC), assim como propõe e estabelece as diretrizes gerais para a aplicação de recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC). Cabe também ao conselho fiscalizar, acompanhar e avaliar tanto o PNC como o FNC. É, ainda, encarregado de aprovar o regimento interno da Conferência Nacional de Cultura.

### *Considerações finais*

Esta pesquisa tentou retratar o cenário atual em que estão inscritos os conselhos estaduais de cultura no Brasil, sempre que possível e oportuno, comparando os dados encontrados com informações disponíveis referentes aos conselhos municipais de cultura. Tais dados foram extraídos da mais recente Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, do ano de 2009.

É importante, mais uma vez, ressaltar que se trata de uma pesquisa baseada nos regulamentos escritos dessas instituições. Isto, por um lado, evidencia o funcionamento mais estável e duradouro de tais instituições, e, por outro, eclipsa certas soluções inovadoras, cujo intento é escapar do aprisionamento burocrático.

A singularidade dos conselhos de cultura frente às instituições correlatas em outras áreas do Estado brasileiro, como demonstrado no tópico “histórico”, faz com que seja necessária uma atenção especial a essas instituições, cuja consolidação mostra-se fundamental para a democratização das políticas públicas de cultura no país.

Indo além da descrição de cenário, esta pesquisa buscou abordar pontos centrais tanto para o funcionamento dos conselhos de cultura quanto para sua própria concepção, em especial os limites e os diferentes entendimentos acerca da parida-



de; a efetividade da participação política nessas instituições e a importância da escolha de seus presidentes.

Conforme demonstrado ao longo deste texto, percebe-se que a verdadeira independência dos conselhos de cultura dependerá, pois, de três fatores: a sua composição, compreendida sob uma ótica mais flexível e complexa; o poder investido nas organizações externas ao governo para eleição ou indicação de seus membros; e a forma de escolha dos presidentes desses colegiados.

Nesse sentido, a discussão sobre a autonomia dos conselhos não pode ficar concentrada exclusivamente na questão da paridade, um critério importante, mas insuficiente para dar conta da complexidade envolvida na composição e escolha dos membros dos conselhos, bem como de suas atribuições. Tanto a sociedade civil como o poder público devem amadurecer a compreensão dos atores e atividades envolvidos no funcionamento dessas instituições híbridas que são os conselhos de políticas públicas, além de ponderar como interferem neste processo as especificidades do campo da cultura.

### *Referências*

CALABRE, L. A ação federal na cultura: o caso dos conselhos. In: \_\_\_\_\_. *Políticas culturais no Brasil: história e contemporaneidade*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010. p. 59-78. (Coleção Textos Nômades, 2)

CALABRE, L. Gestão democrática da cultura: o caso dos conselhos. In: \_\_\_\_\_. *Políticas culturais no Brasil: história e contemporaneidade*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010. p. 59-78. (Coleção Textos Nômades, 2)

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais: perfil dos municípios brasileiros 2009*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf> Acesso em: 27 out. 2010.

MATA-MACHADO, B. Participação política e conselhos de cultura: uma proposta. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2010. (Coleção Cult, 8)

MORAES, L. N. *Cotidiano e política em Carmen da Silva e David Nasser (1963-1973)*. 2007. 223 f. Tese (Doutorado em História) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

PONTUAL, P. Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. *Revista Soberania Popular*, São Paulo, n. 1, p. 160-185, 2008.

RAICHELIS, R. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 2000.

SILVA, V. M. *A construção da política cultural no regime militar: concepções, diretrizes e programas (1974-1978)*. 2001. 211 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002

TEIXEIRA, E. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Instituto Pólis, 2000. p. 99-119. (Publicações Polís, 37). Disponível em: [http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_68.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_68.pdf) Acesso em: out. 2010.

TEIXEIRA, A. C. *Formação dos conselhos no Brasil*. In: FARIA, H.; MOREIRA, A.; VERSOLATO, F. (Org.). *Você quer um bom conselho? Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. p. 19-25. (Publicações Pólis, 48). Disponível em: [http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_190.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_190.pdf) Acesso em: out. 2010.

# Conselhos de Cultura: atribuições, caráter, composição e democracia

*Antonio Albino Canelas Rubim<sup>1</sup>*

O movimento de emergência e consolidação dos conselhos associados às políticas públicas no Brasil está umbilicalmente ligado à luta contra a ditadura militar e pela democratização do país. Este movimento será potencializado, pouco depois, pelos avanços assumidos e inscritos na Constituição Federal de 1988. (TEIXEIRA, 2008, p. 119) Ela será um elemento importante para estimular e mesmo consolidar os conselhos na nova conjuntura política e social, instituindo uma nova dinâmica de conformação do estado brasileiro. Este movimento abrange os mais diferentes campos societários. Ele marca

<sup>1</sup> Professor titular da Universidade Federal da Bahia. Ex-Diretor e docente do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos e do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade. Pesquisador do CNPq e do Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Membro e ex-Presidente do Conselho Estadual de Cultura. Ex-Presidente da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Comunicação. Ex-Diretor da Faculdade de Comunicação do UFBA, por três vezes. Autor de trabalhos em políticas culturais, cultura e política e comunicação e política.

profundamente, mesmo sem deixar de reconhecer suas muitas limitações, a vida, a política e o estado nacionais pós-ditadura militar.

O número de conselhos existentes no Brasil expressa a amplitude do movimento e de sua presença como conformador do estado brasileiro pós-ditadura. Glauco Faria fala em mais de 20 mil conselhos, conforme dados do IBGE. (FARIA, 2010, p. 17) Rocío Castro (2006) indica quase 27 mil conselhos, segundo o Perfil dos Municípios Brasileiros de 2001, com informações referentes ao ano de 1999. A discrepância dos números não afeta a constatação da relevância de tal movimento para se pensar os novos traços que marcam a institucionalidade do estado no Brasil atual.

Também o campo cultural será afetado por esta dinâmica política. Inúmeros conselhos de cultura – estaduais e, principalmente, municipais – derivam deste contexto social. Seu nascimento, evolução, atribuições, composição e reivindicações guardam íntima conexão com este novo cenário democratizante. Nesta perspectiva, pode-se afirmar que a história dos conselhos de cultura no país é, em razoável medida, tributária destas circunstâncias e será escrita pelos atores que, em luta, constituem a história do Brasil e dos conselhos de cultura.

Mas a relação entre movimento dos conselhos de cultura e este rico momento histórico não deve, nem pode elucidar toda a complexa trajetória dos conselhos de cultura em nosso país. Por certo, como em qualquer itinerário setorial, existe uma gama de outros elementos a ser lembrada, quando se busca compreender de modo mais rigoroso os componentes singulares do desenvolvimento dos conselhos de cultura.

Um dos traços que constituem a singularidade desta trajetória é a inauguração de muitos conselhos nacionais e estaduais antes da vigência das dinâmicas assinaladas para a conjuntura pós-ditadura. Na contramão do que irá acontecer posterior-

mente, este nascimento antecipado de determinados conselhos guarda preocupante articulação com instantes autoritários da história nacional. Em 1937, em plena ditadura do Estado Novo, nasce o Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. (MATA-MACHADO, 2005, p. 69) Após um ano, em 1938, foi criado o Conselho Nacional de Cultura, ainda que ele não tenha uma vigência mais efetiva, como assinalou Lia Calabre (2010). Trinta anos depois, em fevereiro de 1967, novamente em plena ditadura, agora militar, é instalado o Conselho Federal de Cultura, criado em novembro de 1966, que terá vida e impacto mais ativos. Por inspiração e atuação deliberada do Conselho Federal de Cultura, durante os primeiros anos de ditadura militar, serão criados inúmeros conselhos estaduais de cultura em todo o país.

Deste modo, o campo da cultura apresenta uma primeira singularidade relevante e problemática quando se estuda a trajetória dos seus conselhos. Parte significativa deles – em especial, nacionais e estaduais – antecedeu o movimento democrático que no país possibilitou o surgimento da maior parcela de conselhos em outras áreas societárias. Esta singularidade aparece como essencial para a compreensão mais rigorosa da dinâmica do movimento dos conselhos na área de cultura no Brasil e das implicações dela na configuração e caracterização dos conselhos, em particular.

Registrada esta singularidade de momentos substantivamente diferenciados no nascimento dos conselhos, torna-se necessário, em uma aproximação mais detalhada, entender a constituição destes conselhos antecipados.

Com seu surgimento marcado por momentos autoritários, de imediato, cabe anotar o caráter elitista e não democrático que conforma estes conselhos. Eles, em geral, são imaginados como conselhos de “notáveis”. Isto é, compostos por personalidades que, em tese, se destacaram no campo cultural. Mas

como a indicação dos membros, quase sempre, é prerrogativa do poder executivo (autoritário, nestas circunstâncias), os “notáveis” escolhidos são, em sua imensa maioria e antes de tudo, personagens afinados com os regimes autoritários. Ou seja, intelectuais que compartilham tais visões conservadoras. Por certo, existem exceções, mas elas apenas servem para confirmar a regra. Deste modo, a composição destes conselhos demarca sua existência como extensões dos estados autoritários. Eles, inclusive, terminam por conferir certa legitimidade aos regimes ditatoriais.

Mas não se deve esquecer que mesmo nestes instantes dramáticos podem aparecer divergências e existir tensões, por certo, circunscritas aos rígidos limites impostos pelas ditaduras. O texto de Renato Ortiz (1986), *Estado autoritário e cultura*, é um elucidativo exemplo de como estas tensões podem se expressar em contextos determinados. Ele analisa como os “intelectuais tradicionais”, designados pelo regime militar para o Conselho Federal de Cultura, e os “intelectuais administrativos”, acionados pela ditadura para gerir as áreas mais “modernas” da cultura, concebem de modo desigual e até conflituoso a cultura naqueles anos.

Nesta circunstância, os “notáveis” do Conselho Federal de Cultura buscam preservar a cultura nacional em sua “mestiçagem” e “diversidade” regional, tomadas como harmônicas e sem vestígios dos conflitos sociais e de classe, e, ao mesmo tempo, se orientam por uma visão negativa do processo de modernização (cultural). Eles, por exemplo, desconfiavam da acelerada expansão da televisão e de sua cultura midiática, por ver nela perigos para as tradições e riscos de desnacionalização cultural. A visão deles sobre o avanço das indústrias culturais no país será acida e, por vezes, contraposta aos intuitos da ditadura, ainda que tais conflitos não se expressem de modo contundente, mas se insinuem através de sutis subterfúgios.

Nesta perspectiva, Renato Ortiz adverte que “[...] o antagonismo das ideologias tradicional e administrativa não implica exclusão”, pois o discurso do Estado autoritário “[...] procura soldar os elementos de um pensamento tradicional no interior de uma ideologia de mercado”. (ORTIZ, 1986, p. 123) Adiante, ele conclui que: “Não existem dois discursos governamentais sobre a cultura, um tradicional e outro administrativo, mas um único que rearranja e reinterpreta as peças relativas à sociedade brasileira”. (ORTIZ, 1986, p. 124)

Tal atitude encontra-se, em tese, na contramão de uma das políticas realizadas com enorme ênfase pela ditadura militar: a ampliação das telecomunicações e a “modernização” das comunicações. Inspirada na ideologia da segurança nacional, tal política visava integrar e, por conseguinte controlar, simbolicamente todo território brasileiro, impedindo a existência plural de imaginários político-culturais e de possíveis concepções de mundo contrapostas às oficiais da ditadura militar.

Todo o sistema de comunicações até hoje vigente no país foi produzido por este movimento autoritário. Passados mais de 25 anos, infelizmente, o Brasil ainda não foi capaz de democratizar efetivamente este campo social. Os exemplos deste caráter autoritário do sistema de comunicação no país são evidentes em inúmeros episódios e na sua constante interdição de qualquer debate e regulação das comunicações realizada, paradoxalmente, em nome da liberdade de imprensa. Ou seja, a defesa da liberdade de imprensa tem sido acionada pelos donos da grande mídia para impedir o debate livre sobre a mídia.

Além deste caráter autoritário, que afeta a potencialidade dos conselhos se tornarem mais plenos e efetivos, muitos dos conselhos anteriores ao movimento democrático possuíam atribuições ambíguas. O próprio Conselho Federal de Cultura, dada a inexistência de uma institucionalidade própria da área cultural, assumiu tarefas nitidamente executivas, como, por

exemplo, a análise, aprovação e financiamento de projetos culturais e a instalação de casas de cultura em alguns pontos do país. (CALABRE, 2010, p. 75-76)

Este caráter executivo, compreensível nesta circunstância de ausência de instituições federais responsáveis pela cultura, por certo, tende a inibir o funcionamento mais específico do conselho, em decorrência do privilégio atribuído no Brasil ao executivo em detrimento de instâncias e funções de governo, como a legislativa e a judiciária.

Esta ambiguidade de atribuições inespecíficas faz recordar modelos distintos de pensar os conselhos que existem em sua longa história. Em algumas situações, os conselhos foram tomados como órgãos de luta e de governo da sociedade em substituição às instituições existentes, por via de uma revolução social. Por exemplo, isto foi realizado na Comuna de Paris até seu massacre pelas classes dominantes e foi tentado nas Revoluções Russas de 1905 e 1917, quando os *soviets* emergiram como modalidades organizativas de luta e de gestão da nova sociedade que estava sendo construída. A deformação da revolução vitoriosa em 1917, conforme análise de Rosa de Luxemburgo, em seu precioso livro intitulado *A Revolução Russa*, transformou os *soviets* em simulacros, em apêndices do poder centralizado no partido, no comitê central e, enfim, no secretário-geral. (LUXEMBURGO, 1975) Outros movimentos de conselhos acontecidos no século XX, em conjunturas de potenciais rupturas, também assumiram esta dupla face de modalidades de luta e de governo. (ADLER, 1976)

Mais contemporaneamente, nublado e deprimido este horizonte de rupturas societárias, os conselhos têm sido pensados, de modo bastante distinto, como organismos político-sociais que, associados às instituições, pretendem complementar e democratizar o estado existente, sem que isto implique em seu desmantelamento, pelo menos imediato. Nesta perspecti-



va, Elenaldo Teixeira escreve: “Com os conselhos não se quer substituir o estado nem retirar-lhes as responsabilidades básicas, mas torná-lo mais permeável e sensível à lógica da sociedade e da cidadania”. (TEIXEIRA, 2000, p. 106)

O horizonte de possibilidades desta nova inscrição dos conselhos varia de uma leve e quase cosmética democratização do estado até, em uma alternativa mais radical, a superação processual do próprio estado, através de um reformismo revolucionário, no qual um conjunto sistemático de múltiplas e potentes reformas levaria a uma superação do estado, na sua constituição atual.

De qualquer modo, esta nova modalidade de pensar os conselhos, normalmente, nega aos conselhos uma atribuição executiva, colocando-o como instância legislativa, ainda retenha substantiva relevância para o estado contemporâneo. Trata-se de imaginar os conselhos como um dos mecanismos de democratização do estado atual, na medida do possível: assegurando a transparência de suas formulações e ações; ampliando a participação dos diferentes atores em sua governabilidade e contemplando os plurais (e muitas vezes contraditórios) interesses presentes na sociedade.

Relembrar a trajetória singular, complexa e problemática dos conselhos de cultura no país possibilita: fazer uma crítica a esta tradição; reconhecer suas dificuldades; anotar suas limitações; conhecer suas tensões e imaginar as potencialidades inscritas nas novas dinâmicas deste movimento. Cabe avançar a análise, em especial, discutindo o caráter diferenciado e as distintas atribuições possíveis aos conselhos nesta nova circunstância societária.

### *Atribuições dos conselhos de cultura*

A discussão sobre atribuições dos conselhos de cultura pode ter como ponto de partida a tabela abaixo que sintetiza as res-

ponsabilidades imaginadas para os conselhos municipais de cultura, pressupondo que elas não sejam radicalmente distintas daquelas acionadas pelos conselhos das instâncias estaduais e nacional.

Tabela 1 - Atribuições dos conselhos municipais

ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS	PERCENTUAIS
Acompanhar e avaliar a execução de programas	76,1
Propor e referendar projetos culturais	74,5
Elaborar e aprovar planos de cultura	72,6
Pronunciar-se e emitir parecer sobre assuntos culturais	69,5
Fiscalizar a atividade do órgão gestor da cultura	54,9
Apreciar e aprovar normas de convênios	36,7
Fiscalizar e aprovar atividade de entidades culturais conveniadas	33,5
Apreciar e aprovar normas para financiamento de projeto	33,4
Elaborar normas e diretrizes para convênios	31,5
Administrar o Fundo Municipal de Cultura	17,9
Outras	15,0

Fonte: Brasil (2009).

Com exceção daquela de cunho executivo, administrar o fundo de cultura, as atribuições elencadas podem ser sintetizadas e classificadas quanto ao seu caráter (deliberativas ou consultivas) e ao seu tipo (fiscalizadoras; normativas e propositivas).

O caráter dos conselhos de culturas varia no tempo e no espaço. Mesmo uma primeira distinção realizada entre conselhos deliberativos e consultivos pode encobrir situações muito variadas. Um conselho pode ser meramente consultivo, mas assumir papel relevante na definição de políticas culturais ou, pelo contrário, ter um caráter formalmente deliberativo e

não deter nenhum poder efetivo de intervir na configuração de políticas públicas de cultura. Ou ainda, um mesmo conselho pode combinar atribuições deliberativas acerca de determinados assuntos com uma atuação consultiva sobre outros temas. Portanto, as combinações possíveis entre as funções deliberativas e consultivas são múltiplas, bem como seu efetivo exercício.

Malgrado a possibilidade de um caráter deliberativo meramente formal, as distintas alternativas não podem obscurecer a constatação que conselhos investidos do ato de deliberar possuem maior poder de interferência na formulação e no desenvolvimento de políticas culturais. Mas este poder de interferir só se torna efetivo quando são garantidas algumas condições. Primeiro, que a atribuição de deliberar possua possibilidade real de ser plenamente exercida. Segundo que ela seja abrangente, envolvendo muitos dos temas sob jurisdição do conselho. Terceiro que o conselho goze de autonomia e independência para formular e intervir nas políticas culturais, mas, por certo, em íntima conexão com a sociedade que representa.

O reconhecimento da maior capacidade de exercício de poder acionado pelo dispositivo da deliberação não significa, no entanto, menosprezar completamente a alternativa da atuação consultiva dos conselhos. Entendido como elo de conexão entre a sociedade civil, comunidade cultural e estado, um conselho de cultura pode, mesmo em casos de déficit deliberativo, funcionar como espaço público significativo para o debate de temas relevantes das políticas culturais e, mais que isto, como lugar possível para a pactuação de muitas destas políticas de cultura.

Mas a impossibilidade de deliberação e, por conseguinte, de compartilhamento do ato de decidir, inviabiliza a efetivação de políticas públicas de cultura, pois elas exigem não só um ambiente de discussão pública, ampla e aberta, mas também – isto é essencial – a possibilidade de compartilhamento de delibera-

ções. Em suma, sem debate e deliberação públicos não se pode falar a rigor de políticas públicas de cultura.

Para além do caráter deliberativo ou consultivo, os conselhos de cultura assumem tipos diferenciados de atribuições, nomeadas como: fiscalizadoras, normativas e propositivas. Também neste caso as possibilidades de combinação ou não são variadas. Alguns conselhos realizam as três atribuições e outros são mais focados em algumas delas. Cabe analisar mais detidamente cada uma das atribuições sugeridas.

Em grande medida, os conselhos normalmente têm sido pensados e utilizados como instâncias contemporâneas de fiscalização e controle do estado. Na atualidade, o estado assume dimensões de altíssima complexidade e apesar de seu caráter de classe, derivado de sua imersão em uma sociedade capitalista, ele pode, por conta de sua amplitude, ganhar certa autonomia e se descolar perigosamente da sociedade civil e dos cidadãos.

A luta pela conquista de uma sociedade e um estado democráticos impõe como uma de suas premissas mais elementares a construção de dispositivos, democráticos e múltiplos, de transparência do estado e de sua regulação pela sociedade. Os conselhos, em geral, e os de cultura, em particular, têm sido tomados como um dos dispositivos que podem, a depender de sua configuração política, exercer tais tarefas primordiais para uma sociedade e um estado democráticos.

Deste modo, uma das atividades mais relevantes dos conselhos de cultura deve ser a fiscalização do estado. Nesta perspectiva, o conselho deve principalmente ser capaz de acompanhar de modo rigoroso o desenvolvimento das políticas e de projetos, bem como a utilização dos recursos públicos no campo da cultura. Um exercício competente de política cultural necessita deste acompanhamento e desta avaliação críticas de modo continuado. Em suma: os conselhos podem e devem ser espaços significativos de fiscalização da atuação cultural do estado.

A quase totalidade dos conselhos de cultura possui, dentre suas competências, a tarefa de formular normas para a atuação cultural do estado e para o funcionamento do campo da cultura. Tais regulamentações são imprescindíveis para a confecção de políticas culturais, posto que elas, na maioria das vezes, requerem uma formatação jurídica para ganharem vida, concretude e universalidade. Esta atuação normativa dos conselhos assume, em consequência, um lugar privilegiado para a construção de políticas culturais. Ela pode ter um caráter deliberativo, quando os conselhos possuem o poder de decisão sobre a aprovação final das normas, ou consultivo, quando eles formulam propostas para serem levadas a outras instâncias de deliberação.

As normas emanadas dos conselhos podem assumir formações variadas: desde pareceres até regulamentações, que podem ganhar a forma de decretos e leis. As normas que configuram planos de cultura e as relativas ao financiamento da cultura, quando são atributos dos conselhos, adquirem grande significado e colocam os conselhos no centro das políticas culturais. Desde modo a atividade normativa faz que os conselhos de cultura possam assumir uma posição de centralidade no âmbito cultural. Para que isto seja plenamente realizado, entretanto, é preciso que o conselho atue em sintonia com a sociedade civil, a comunidade cultural e mesmo o estado.

Outra atribuição dos conselhos pode ser exercida simultaneamente ou não com as anteriores. Trata-se do papel propositivo. Isto é, de propor: programas, projetos e atividades ao poder executivo e mesmo à sociedade. Neste caso, a iniciativa e a criatividade dos conselhos estão em jogo. Esta atribuição interessa particularmente para a construção compartilhada de políticas culturais envolvendo conselho, sociedade e estado. Ela exige, por outro, abertura do estado para considerar as proposições apresentadas e enlace com a sociedade civil e a comunidade

cultural, no sentido de potencializar tais propostas e torná-las representativas de seu tempo e lugar.

Estas três atribuições, primordiais aos conselhos, para sua realização em plenitude reivindicam que os conselhos assumam um papel de mediação entre estado, sociedade civil e comunidade cultural. Dada a sua peculiar inscrição no organograma institucional, os conselhos ocupam, por excelência, um lugar de potencial elo entre estado e sociedade, o que pode facilitar seu acionamento como órgão de mediação entre os interesses diferenciados do estado e da sociedade na elaboração das políticas culturais. Como estes interesses podem assumir diversas dinâmicas de complementação e/ou de conflito, tais relações, muitas vezes tensas, podem ter nos conselhos bons espaços para sua expressão, possibilitando: diálogo, crítica, negociação e pactuação. Mas alguns requisitos são exigidos para isto. Primeiro uma postura democrática do estado e da sociedade. Segundo um conselho representativo e com autonomia para ser capaz de mediar estas tensões.

Como já anotado o caráter e as atribuições dos conselhos comportam diferenciadas composições, dando margem a uma infinidade de configurações possíveis, nas quais caráter e atribuições combinam-se de diferentes modalidades. Assim, este órgão que designamos como conselho de cultura pode conformar muitas e distintas realidades. Tal complexidade de modos de existir impõe uma discussão sobre a relação das atribuições e modelos de composição dos conselhos.

### *Atribuições, composição e modelos de conselhos*

O debate da composição dos conselhos tem sido pautado quase sempre focando o tema da paridade, muitas vezes exclusivamente. Esta recorrência é compreensível em decorrência do

necessário embate e combate às modalidades conservadoras de composição dos conselhos. Como foi visto quase sempre um conjunto de “notáveis” indicados tão somente pelo poder executivo, sem nenhuma ausculta ou participação da sociedade civil e da comunidade cultural.

Esta modalidade conservadora de composição, como bem observou Bernardo Mata-Machado (2005, p. 69), interditava a dimensão representativa dos conselhos e sua relação mais consistente com a sociedade civil e a comunidade cultural. Os “notáveis”, escolhidos sem participação e sem nenhum compromisso com os diferenciados segmentos culturais e sociais, não assumiam uma postura de representantes, pois estavam nos conselhos apenas por sua distinção societária e pelos laços que mantinham com os governantes de plantão.

A luta por um conselho com vínculos mais consistentes e democráticos com a sociedade civil e a comunidade cultural passava então pela crítica desta maneira autoritária de compor os conselhos e pela busca de novos parâmetros para sua composição. Deste modo, a reivindicação da paridade na composição dos conselhos pode ser entendida como importante passo para a constituição de conselhos mais democráticos e representativos da sociedade civil e da comunidade cultural.

A reivindicação da paridade visava socializar o poder de designação dos membros do conselho, destinando o percentual de metade de seus membros, pelo menos, para a escolha da sociedade civil e comunidade cultural, com base em arranjos negociados em cada território, nas quais funcionavam os conselhos. Com isto, não apenas a sociedade civil e a comunidade cultural passavam a ter poder e a interferir substantivamente na composição dos conselhos de cultura, como também estabeleciam – e isto é vital – relações de representação entre os membros eleitos e as instâncias organizadas da sociedade civil

e da comunidade cultural. Não resta dúvida, que isto representa um ato democratizante na composição dos conselhos.

A respeito deste tema, Elenaldo Teixeira, perspicazmente, observou que

[...] a legitimidade dos membros do conselho decorre de sua estreita vinculação à sociedade através das entidades representadas e do processo de interlocuções que estas desenvolvem ou podem desenvolver com a população”. (TEIXEIRA, 2000 p.105)

Deste modo, a participação passa a ser entendida, conforme assinala Marta Porto (2006, p. 68), como “tomar parte na gestão do coletivo, na coisa pública”.

Acontece que a definição da paridade não se faz sem problemas, nem é algo cristalino. Como está visto no texto acerca da pesquisa sobre os conselhos de cultura no Brasil, incluído neste livro, a justa demanda de paridade necessita um aprofundamento e uma discussão mais detalhada que defina com mais precisão sua constituição. Além de criar condições propícias para garantir sua realização. Dentre elas uma autonomia e independência, por certo relativas, dos conselhos em relação ao estado e uma viva conexão deles com a sociedade civil e a comunidade cultural.

O próprio exercício da paridade não se efetiva sem que sejam considerados problemas e discrepâncias entre as partes representadas nos conselhos. Elenaldo Teixeira lembra, por exemplo, que a paridade é “apenas numérica”, pois é evidente a “assimetria nas condições participação” entre a representação do poder público e da sociedade. (TEIXEIRA, 2000, p. 116) Esta assimetria pode ser medida: pelo acesso diferenciado às informações e às estruturas de poder; pela possibilidade de tempo de dedicação às atribuições dos conselhos; a situação, muitas vezes frágil, das entidades representadas etc. No caso da cultu-



ra, o nível de organização; a existência de entidades representativas e a complexidade do campo da cultura são fatores adicionais a considerar.

O tema da paridade e seu aprofundamento por mais significativo que sejam não podem apagar, nem borrar outra discussão fundamental acerca dos enlaces entre atribuições e composição dos conselhos de cultura. Ele comparece com indiscutível necessidade de debate.

Dada a complexidade das combinações possíveis entre atribuições, como foi observado na parte anterior do texto, não parece sensato imaginar que todos aquelas distintas combinações possam ser satisfeitas de modo igualitário por uma mesma composição dos conselhos. Ou dito de modo mais claro: as complexas e diversas combinações de atribuições, caráter e tipos, demandam, para sua realização em plenitude, modalidades distintas de composição dos conselhos. Isto implica em enfrentar uma discussão acerca de modelos distintos de composição de conselhos visando efetivar de modo mais adequado as funcionalidades demandadas aos conselhos pela sociedade civil e pela comunidade cultural.

Rememorar a advertência de Bernardo Mata-Machado parece vital neste instante da discussão. Ao descartar em seu texto um modelo único de conselho, o autor anotou:

[...] mesmo porque o desenho de um conselho deve levar em conta, em primeiro lugar, a realidade social na qual ele está inserido, e os contextos são múltiplos e variados” (MATA-MACHADO, 2005, p. 71).

Pode-se acrescentar aos vitais delineamentos advindos da singularidade da circunstância societária, também os impactos inerentes às atribuições que se deseja privilegiar na atuação dos conselhos. Ou seja, propõe-se como hipótese de trabalho que

a composição dos conselhos de cultura depende também das atribuições que se pretende priorizar em termos de seu funcionamento.

Nos conselhos em que são privilegiadas as atribuições propositivas parece satisfatório imaginar que uma composição mais equilibrada envolvendo poder público e sociedade civil/comunidade cultural, a depender por certo da disposição de seus representantes, seja a adequada. Nesta situação, trata-se de construir coletiva e colaborativamente, sem abrir mão das diferenças e das tensões sempre necessárias entre sociedade e estado: projetos, programas e quiçá políticas públicas de cultura. Com esta finalidade de um trabalho compartilhado, o conselho pode exercer em plenitude sua potencialidade de ser um híbrido institucional: um lugar de mediação, diálogo e interlocução entre estado e sociedade. Nada melhor que ter assegurado neste espaço público de negociação a presença de membros abalizados e representativos dos diferenciados interesses do estado e da sociedade. Portanto, a priorização desta primeira atribuição sugere um modelo de conselho de modulação paritária, desde que a intenção seja do trabalho comum, colaborativo, mas também crítico.

Com relação a uma priorização das atribuições normativas incorporadas aos conselhos o panorama não parece tão evidente, pois a presença equilibrada de representantes do estado e da sociedade civil/comunidade cultural apresenta possibilidades mais ambíguas. Pode ocorrer um trabalho conjunto e colaborativo, mas talvez seja mais eficaz que, ainda que seja mantido um clima de interlocução, a elaboração das normas não se realize estritamente de modo compartilhado. Talvez o entrave – ou melhor, a dificuldade – mais notável para um trabalho efetivamente conjunto seja os tempos político-institucionais diferenciados do executivo e dos conselhos. Nesta circunstância, as possibilidades são bem mais abertas e ambíguas, não havendo, por conse-

guinte, um modelo mais adequado de conselho para fazer fluir com mais adequação e agilidade tal prioridade, mesmo porque a função normativa é comum a praticamente todos os conselhos. Assim, não é comum que ela seja assumida como prioridade.

Já privilegiar a atribuição de fiscalização parece estar na contramão de um modelo de conselho paritário. Neste panorama seria fácil admitir que a presença significativa de membros representantes do governo ou mesmo, em um sentido mais amplo, de outras esferas do poder público, poderia inibir a efetiva capacidade fiscalizadora do conselho, posto que ela demanda certa autonomia e independência. Aqui a participação mais larga dos membros do governo e/ou do poder público seria, com facilidade, dita contraproducente. Uma presença mais ampla da sociedade civil e da comunidade cultural, em contraposição, tornaria a capacidade de fiscalização, em tese, algo mais provável. Claro que a participação reduzida ou mesmo a ausência de membros do governo e/ou do poder público pode levá-los a criar empecilhos à ação fiscalizadora e até ignorar o conselho e sua atuação, como tentativa de controlar sua autonomia e independência. Mas não resta dúvida que a composição mais sintonizada com um modelo de conselho focado na perspectiva fiscalizadora indica uma escolha maior de membros da sociedade civil e da comunidade cultural.

Como foi visto anteriormente todas estas atribuições são funcionais com a democratização do estado na área cultural. A ação propositiva permite construir conjunta e colaborativamente políticas públicas de cultura. A prioridade na elaboração de normas, alternativa mais improvável, possibilita regulamentações mais debatidas e aprofundadas. Por fim, a ênfase *ethos* fiscalizador submete o estado a uma regulação social mais rigorosa. Um conselho, orientado pelo horizonte de democratização radical do estado e da sociedade, rapidamente enfren-

ta o dilema de qual atribuição priorizar. Muitos terminam por optar por alternativas híbridas, nas quais os diversos atributos indistintamente estejam presentes, ainda que em graus diversificados, inclusive a depender das circunstâncias sociais.

Evidente que não existe uma receita pronta, como já foi visto, que se adeque a todas as múltiplas conjunturas históricas. A sensibilidade, inteligência e perspicácia dos agentes políticos e culturais e sua capacidade de perceber e se conectar com os interesses públicos e as demandas sociais será vital para equacionar de modo satisfatório tais questões complexas, mas vitais para os conselhos, sua democratização, e sua capacidade de promover o desenvolvimento da cultura, a ampliação dos direitos culturais e a consolidação da cidadania cultural no Brasil.

### *Referências*

ADLER, Max. *Conselhos operários e revolução*. Coimbra: Centelha, 1976.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Anuário Estatístico da Cultura*. Brasília, 2009.

CALABRE, Lia. A ação federal na cultura: o caso dos conselhos. In: CALABRE, Lia. *Políticas culturais no Brasil: história e contemporaneidade*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010. p. 59-78.

CASTRO, Rocio. (Org.) *Participação cidadã no meio rural: análise dos conselhos municipais no âmbito do Projeto Prorenda / DLS Bahia*. Salvador: GTZ / CIAGS – UFBA, 2006.

FARIA, Glauco. *O Governo Lula e o novo papel do estado brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

FARIA, Hamilton. Conselhos Municipais de Cultura: cultura participativa e cidadania cultural. In: CALABRE, Lia. (Org.). *Políticas culturais: reflexões sobre gestão, processos participativos e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa; São Paulo: Observatório Itaú Cultural, 2010. p. 94-101.

- LUXEMBURGO, Rosa. *A Revolução russa*. Lisboa: Ulmeiro, 1975.
- MATA-MACHADO, Bernardo. Participação política e conselhos de cultura: uma proposta. In: FARIA, Hamilton; MOREIRA, Altair; VERSOLATO, Fernanda (Org.). *Você quer um bom conselho? Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural*. São Paulo: Instituto Polis, 2005, p. 66-72.
- ORTIZ, Renato. Estado autoritário e cultura. In: ORTIZ, Renato. *Cultura brasileira e identidade nacional*. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 79-126.
- PORTO, Marta. Construindo o público a partir da cultura: gestão municipal e participação social. In: BRASIL. Ministério da Cultura. *Oficinas do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília, 2006. p. 61-78.
- TEIXEIRA, Elenaldo. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A; TEIXEIRA, Ana Cláudia (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 99-119. (Publicações Pólis nº 37)
- TEIXEIRA, Elenaldo (Org.). *Sociedade civil na Bahia: papel político das organizações*. Salvador: EDUFBA, 2008.



## Conselhos Estaduais de Cultura na Internet: um desafio para a efetividade, a transparência e a participação

*Taiane Fernandes*<sup>1</sup>

O “ser” e o “estar” no mundo contemporâneo ganharam nova forma de realização e expressão. Recursos e ambientes digitais invadiram os mais diversos domínios da vida social e reconfiguraram o sentido de existir no mundo. Nas duas últimas décadas, tecnologias de informação e comunicação foram responsáveis por amplificar e reconstruir a dita realidade. A comunicação e a interação pessoal, social, econômica, política e, conseqüentemente, cultural, foram potencializadas e ganharam proporções nunca antes vistas. Exemplos são os mais variados e se encon-

<sup>1</sup>  
Taiane Fernandes é jornalista, produtora cultural, mestre e doutoranda pelo Programa de Pós-graduação Multidisciplinar em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Foi assistente do Conselho Estadual de Cultura da Bahia e professora da Faculdade de Comunicação da UFBA. Pesquisadora em formação do Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, investiga as políticas culturais e a cultura digital.

tram por toda parte: em casa, na escola, no trabalho, no lazer, no consumo de informações e mercadorias e, até mesmo, no processo político eleitoral. Se impõe na atualidade uma nova dimensão constitutiva da sociabilidade, que contamina o espaço geográfico e se assenta em noções de desterritorialização, globalidade, distância, espaço planetário, desmaterialização, não-presencialidade, (tele)vivência e tempo real. (RUBIM, 2003, p. 10)

Para além dos variados recursos eletrônicos incorporados ao dia a dia, a realidade contemporânea se completa pela Internet. “A Internet é o tecido de nossas vidas nesse momento. Não é futuro. É presente”. (CASTELLS, 2010, p. 255) Mais do que um meio de comunicação, ela se apresenta como um meio de organização social, apropriada por empresas, instituições públicas, organizações da sociedade civil e cidadãos comuns. Nela, os atores sociais contemporâneos inserem-se e garantem sua efetiva existência. Neste ambiente, estabelecem novos interesses, formas de organização do trabalho e laços até então inviáveis numa realidade contida de limites geográficos.

“A internet propõe um espaço de comunicação, inclusivo, transparente e universal, que dá margem à renovação profunda das condições da vida pública no sentido de uma liberdade e de uma responsabilidade maior dos cidadãos”. (LEVY, 2010 p. 367) Ao desfazer limites geográficos e intermediações, convergir diferentes formas de comunicação (oral, textual, imagética, sonora e visual) e permitir a expressão pública de atores desiguais, individualmente ou em redes sociais, a Internet se consolida enquanto uma nova esfera pública.

Aparentemente, toda essa liberdade de expressão, participação e interação oferecida pela Rede desperta muito mais



a adesão da sociedade civil e da iniciativa privada, do que dos governantes. Para estes últimos, parece não estar claro que a Internet pode ser um instrumento de informação e interação entre a classe política, os governos, os partidos e os cidadãos em seu conjunto. Muitos ainda confundem-na com um quadro de anúncios, onde podem expor dados considerados divulgáveis. (CASTELLS, 2010, p. 279) No entanto, para não se revelarem ineficazes, países industrializados tendem a confluir com o movimento da economia e da sociedade civil e estão se engajando no chamado governo eletrônico, tornando disponível *on-line* as informações e os serviços que as administrações públicas devem aos cidadãos. (LEVY, 2010 p. 378)

Neste artigo, nos propomos a analisar a presença dos conselhos estaduais de cultura do Brasil na Internet. Consideramos esta uma condição capital para a superação da imagem de “torre de marfim” destes colegiados. Apostamos na hipótese de que a Internet, enquanto esfera pública, cria oportunidades para os conselhos de cultura deste país se reinventarem, ao investirem em, pelo menos, três pontos chaves: a efetividade, a transparência e a participação.

### *Efetividade*

De acordo com a pesquisa realizada pelo Projeto Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura, atualmente no Brasil, 23 conselhos estaduais de cultura estão ativos<sup>2</sup>. A significativa existência física, no entanto, não encontra correspondente na Internet. Apenas 14 dos 23 conselhos de cultura apresentam-se no ambiente digital.

<sup>2</sup> Consideram-se os Conselhos de 22 estados mais o Conselho de Cultura do Distrito Federal.

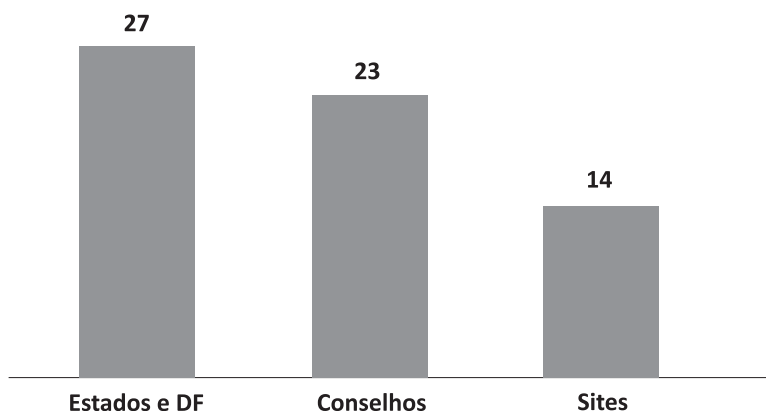


Gráfico 1 – Comparativo de Estados, Conselhos Estaduais de Cultura e Sites no Brasil

Em termos percentuais, isso significa dizer que somente 61% dos conselhos estaduais de cultura encontram-se formalmente na Rede das redes. Consideramos, para fins de análise, apenas as aparições na internet cuja autoria seja do próprio conselho (ou do órgão de cultura a que está vinculado) e tenha caráter duradouro. Não investigamos nesta pesquisa menções eventuais ou notícias sobre estes conselhos provenientes de outras fontes de informação.

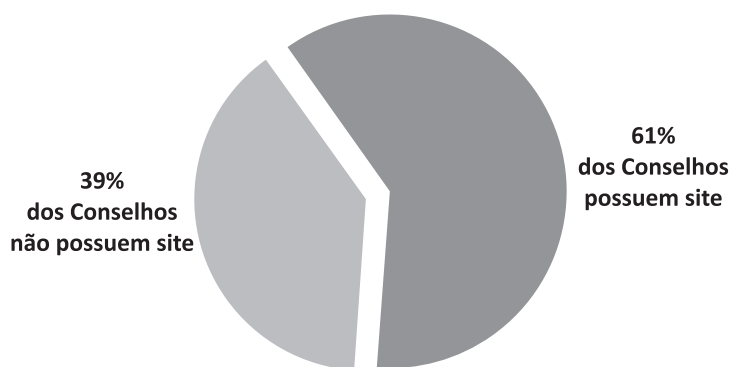


Gráfico 2 – Proporção dos Conselhos Estaduais de Cultura ativos no Brasil com site

Sob a perspectiva do endereço *web*<sup>3</sup>, identificamos três tipos de presença dos conselhos estaduais de cultura na Internet: *link*<sup>4</sup> no *site* do órgão de cultura do estado, *site*<sup>5</sup> próprio e *blog*<sup>6</sup>.

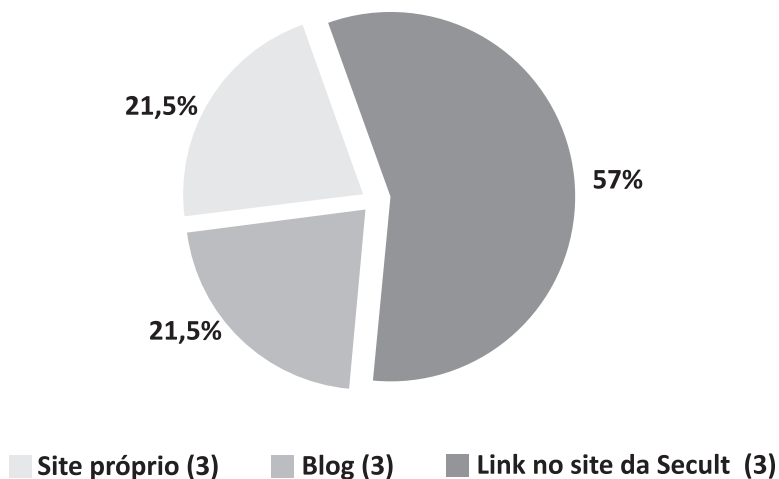


Gráfico 3 – Tipos de presença dos Conselhos Estaduais de Cultura na Internet

A restrição a um *link no site* do órgão de cultura do estado foi a forma mais recorrente de aparição dos conselhos estaduais de cultura na Internet. Ou seja, a maioria dos conselhos (8) não possui um endereço *web* próprio. Isso significa dizer que as informações ali disponíveis devem seguir ao padrão do site-mãe, sofrendo limitações de tamanho, formato e funções, assim como, passarão pela mediação de uma assessoria de comunicação (ou digital) que, normalmente, é responsável por alimentar as informações do *site* do órgão. A autonomia do conselho, portanto, tende a ficar comprometida.

Curioso notar que, dos seis conselhos que têm um endereço específico, apenas o de Roraima<sup>7</sup> e o de Pernambuco<sup>8</sup> apresentam domínios vinculados ao governo do estado. O Conselho de Cultura do Rio Grande do Sul<sup>9</sup> utiliza-se de um domínio

3  
Endereço web é a identidade na Internet. Ele é único e é utilizado para identificar e localizar um site.

4  
Link é uma palavra ou imagem que, ao ser clicada, direciona para um conteúdo específico em uma nova página, dentro do próprio site ou em outro

5  
Site, website, sítio ou sítio eletrônico é um conjunto de páginas na Internet.

6  
Blog é um site padrão que pode ser preenchido e configurado por qualquer usuário de Internet gratuitamente, além de ser facilmente atualizável e oferecer uma série de recursos de interação entre o autor e seus leitores.

7  
[www.cec.rr.gov.br](http://www.cec.rr.gov.br)

8  
[www.cec.pe.gov.br](http://www.cec.pe.gov.br)

9  
[www.conselhodeculturars.com.br](http://www.conselhodeculturars.com.br)

normalmente empregado para fins comerciais. Enquanto os conselhos do Acre<sup>10</sup>, Bahia<sup>11</sup> e Distrito Federal<sup>12</sup> aproveitam a plataforma aberta, atualizável e gratuita dos blogs.

O gráfico 3 também nos traz informações relevantes acerca do relacionamento entre a Secult/Fundação e os conselhos. Embora sejam entidades híbridas<sup>13</sup> (formadas pelo estado e a sociedade civil), por fazerem parte do governo, seria natural que tivessem um domínio “.gov.br” e um site independente, como normalmente acontece com outros órgãos da estrutura estatal. Pela experiência vivida no Conselho Estadual de Cultura da Bahia, quando ocupei o cargo de assistente, sugiro que esses dados refletem, fortemente, as reduzidas condições de infraestrutura e orçamentárias dos conselhos e o limitado reconhecimento do papel destes colegiados pela administração pública.

Em termos de acessibilidade, a totalidade destes conselhos de cultura pode ser localizada através de sites de busca. Todos os links ou sites foram apontados entre os primeiros resultados da busca no Google<sup>14</sup>. Os dois principais navegadores de internet utilizados atualmente no Brasil, o Internet Explorer e o Firefox<sup>15</sup>, também foram testados, e, neste quesito, apenas o site da Secretaria de Cultura do Amazonas, onde se encontra o *link* do conselho deste estado, apresentou dificuldades de funcionamento com o Firefox.

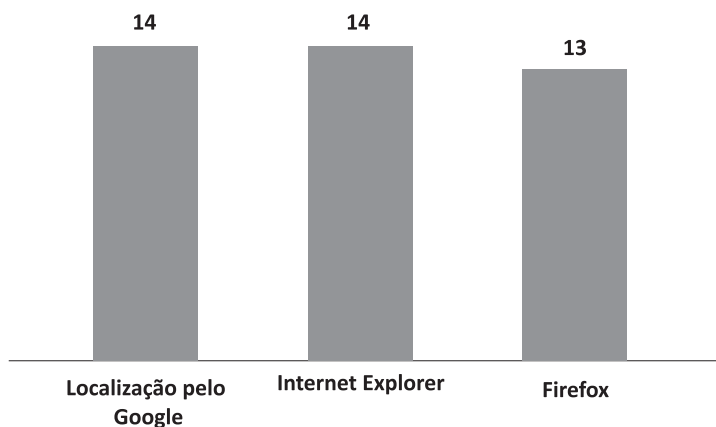


Gráfico 4 – Condições de localização e acesso aos sites

<sup>10</sup> <http://concultradoacre.blogspot.com>

<sup>11</sup> [www.conselhodeculturaba.wordpress.com](http://www.conselhodeculturaba.wordpress.com)

<sup>12</sup> <http://conselhoculturadf.blogspot.com>

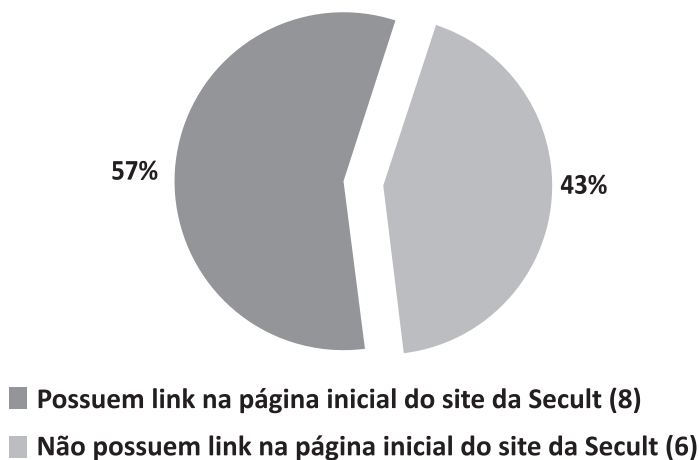
<sup>13</sup> Para mais informações sobre entidades híbridas, consulte o texto *Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura*, neste livro.

<sup>14</sup> O site [www.google.com.br](http://www.google.com.br) é um dos mecanismos de busca na Internet mais utilizados no Brasil atualmente, por isso a escolha deste recurso para avaliar a acessibilidade aos sites dos conselhos estaduais de cultura.

<sup>15</sup> O Internet Explorer é um navegador protegido por direitos autorais e é comercializado, enquanto o Firefox é constituído de códigos fontes abertos e colaborativos e é gratuito.

Já as condições de acessibilidade aos sites dos conselhos através dos *websites* da Secult/Fundação não são as melhores. O gráfico a seguir aponta que apenas oito sites de órgãos estaduais de cultura apresentam um *link* na sua página inicial que deriva para informações sobre o conselho.

Gráfico 5 – Acesso ao Conselho através do site do órgão estadual de cultura



O desmembramento deste dado é ainda mais revelador:

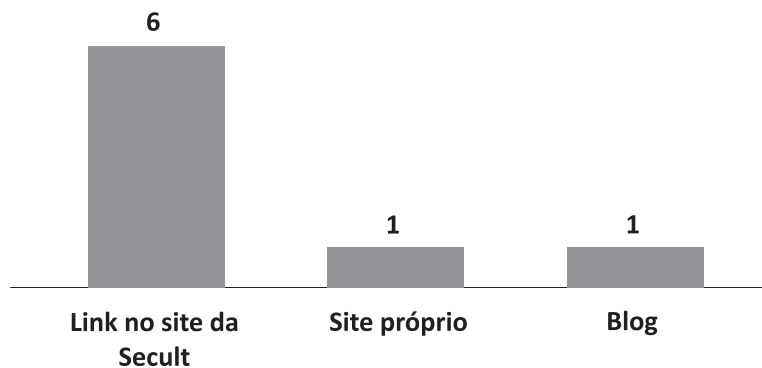


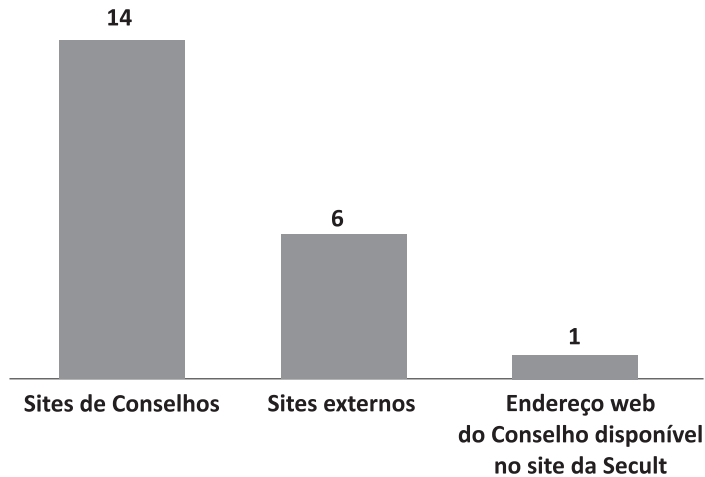
Gráfico 6 – Tipo de site dos Conselhos que são mencionados na página inicial do órgão estadual de cultura

16  
Home é o mesmo que  
página inicial.

É interessante observar que apesar de oito conselhos só existirem no site da Secult/Fundação de Cultura, dois deles, o do Rio de Janeiro e o de São Paulo, não possuem um link direto para o seu conteúdo na *home*<sup>16</sup> dos órgãos a que estão vinculados. Enquanto os conselhos do Rio Grande do Sul e da Bahia, que se utilizam de *sites* independentes, possuem *links* com conteúdos próprios na página das suas respectivas Secretarias de Cultura.

Outro dado gritante é que somente a Secretaria de Cultura do Estado da Bahia direciona o internauta para o *blog* do Conselho. Ou seja, dos seis *sites* de conselhos de cultura externos, apenas um é indicado pela Secretaria. Nem mesmo os conselhos de Roraima e Pernambuco, que possuem domínio governamental, têm seu endereço *web* apontado. Vale a ressalva de que a Fundação de Cultura e Comunicação Elias Mansour (FEM), a que está subordinado o Conselho Estadual de Cultura do Acre, não possui site, logo o *blog* deste Conselho não poderia ser referenciado.

Gráfico 7 – Direcionamento do site da Secult para o site do Conselho



Partindo do acesso para o conteúdo, podemos afirmar que a comunicação multimídia intrínseca à internet ainda não foi descoberta pelos sites dos conselhos estaduais de cultura. O uso do texto prevalece, enquanto os recursos audiovisuais são escassamente empregados.

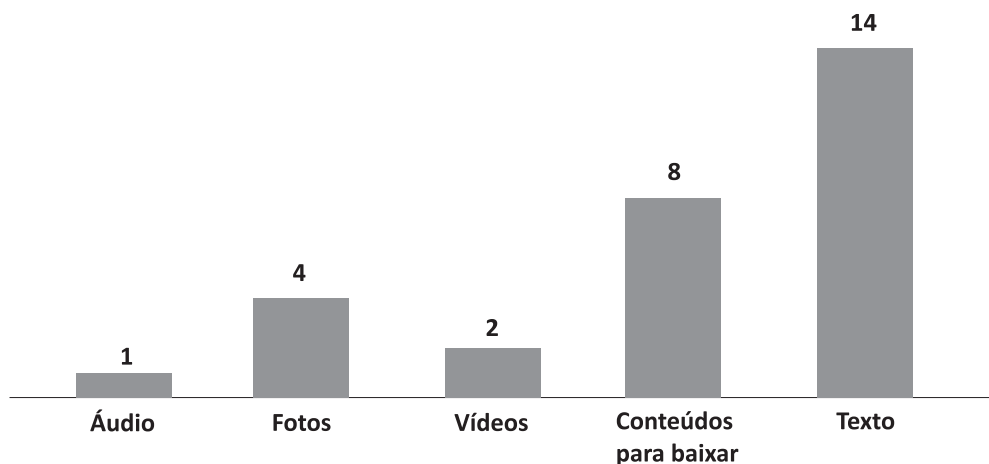


Gráfico 8 – Formatos de apresentação da informação no site dos Conselhos

Os conteúdos para baixar (*download*)<sup>17</sup> estão disponíveis em pouco mais da metade dos *sites*, o que não se refere necessariamente a documentos, alguns *sites* oferecem apenas a possibilidade de baixar o próprio texto da página ou imprimi-la.

O conteúdo das páginas iniciais segue um padrão de acordo com o tipo de *site*. Nos casos em que se tratam de *links* dentro dos *sites* dos órgãos de cultura, apresentam informações que não sofrem alteração com frequência: dados institucionais, como definição do conselho, seu histórico, competências e funcionamento; ou um menu de acesso a estes dados. Já os conselhos que possuem sites próprios apresentam como informação principal nas suas *homes*, uma abertura de boas-vindas, notícias ou a convocação para reuniões.

<sup>17</sup> Baixar ou fazer *download* significa salvar as informações que estão na Internet no seu próprio computador, para utilizar quando lhe convier.

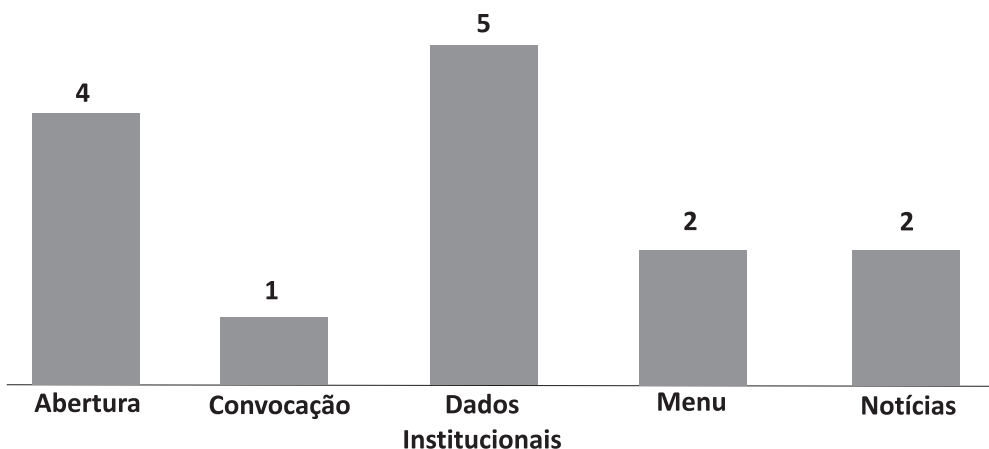


Gráfico 9 – Principais ocorrências de informação na página inicial dos sites

As informações mais recorrentes disponíveis nos sites dos conselhos são dados institucionais básicos. Os regimentos e legislações de criação, alteração e reformulação destes colegiados não são facilmente encontrados, só aparecem em pouco mais de um terço dos *sites*.

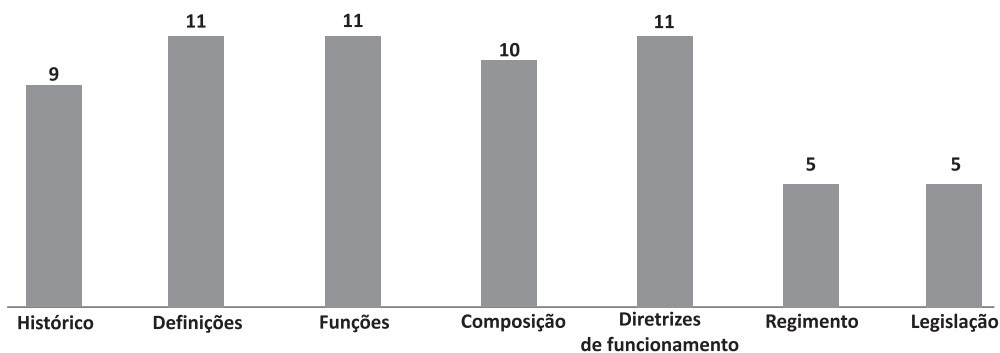


Gráfico 10 – Principais informações encontradas nos sites dos Conselhos

As diretrizes de funcionamento dizem respeito à forma prevista em lei de organização e funcionamento dos Conselhos, como: plenárias, câmaras técnicas, câmaras temáticas, comis-



sões, secretaria executiva etc. Este dado ainda não contempla a informação sobre como se dá a rotina dos conselhos, isto será considerado mais adiante.

Para fechar esse bloco inicial de análise, é fundamental considerar o aspecto da atualização e manutenção dos *sites*. De antemão, é válido ressaltar que a maioria das informações sobre os conselhos estão hospedadas no site da Secult/Fundação de Cultura (8) e são dados que sofrem modificações muito raramente no período de um mandato dos conselhos.

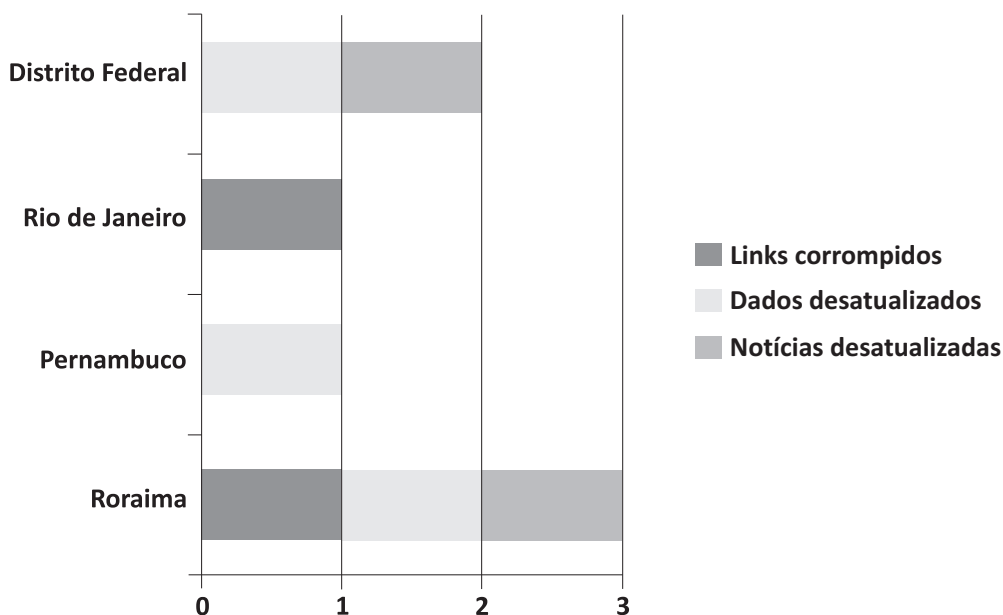


Gráfico 11 – Sites abandonados de Conselhos Estaduais de Cultura ativos

Dos 14 *sites* investigados nesta pesquisa, quatro (28,5%) aparentam estar abandonados. O *blog* do Conselho Estadual de Cultura do Distrito Federal tem sua última postagem datada de fevereiro de 2010 e a agenda de reuniões do Conselho disponível na *home* se refere ao ano de 2009. A página do Conselho Es-

tadual do Rio de Janeiro no *site* da Secretaria de Cultura está com os *links* da revista trimestral *O prelo* e do boletim semestral *Conselho* corrompidos, ou seja, não acessíveis. O site do Conselho Estadual de Cultura do Pernambuco provavelmente foi abandonado em construção, pois suas informações são incompletas e desatualizadas. Quanto ao *site* do Conselho Estadual de Cultura de Roraima, a ausência de manutenção e atualização está explícita na última notícia postada, em março de 2010, e nos vários *links* corrompidos, em teste ou desabilitados.

Diante do quadro apresentado até este momento, nos perguntamos: qual o grau de efetividade destes conselhos? Na “sociedade em rede” em que vivemos simplesmente nove conselhos de cultura inexistem, já que apenas 14 dos 23 colegiados formalmente nomeados no país possuem um *website* ou similar. Por outro lado, o fato de 61% dos sítios se restringirem a uma página no *site* da Secretaria ou Fundação de Cultura do estado denota a incapacidade ou a impossibilidade destas entidades em prover as informações a seu próprio respeito. Todos os *sites* nesta condição apresentavam apenas informações básicas sobre os conselhos e os regimentos e legislações estavam disponíveis em apenas dois deles. Voltamos a supor que essa existência digital restrita, mediada e dependente dos órgãos de cultura, encontra correspondência nas relações tangíveis estabelecidas entre conselhos e secretarias.

Sob essa hipótese, continuamos a inferir que a baixa visibilidade conferida pelos órgãos de cultura às atividades dos seus conselhos<sup>18</sup> também remete a uma impressão de pouca importância e respeitabilidade para com esses colegiados. Será que o descaso dos governos por estes sites reflete uma visão ainda arraigada nos poderes públicos de que os conselhos “são instâncias da sociedade civil que atrapalham a gestão governamental e não espaços de interlocução entre governo e sociedade”? (TEIXEIRA, 2000 p. 115)

18  
Tanto pelo reduzido nível de informações disponível nos sites das Secretarias, quanto pela derivação para apenas um site externo, o do Conselho de Cultura da Bahia.

É bem verdade que existem ilustrativas exceções, como os *blogs* dos Conselhos Estaduais de Cultura da Bahia e do Acre, que se apresentam autonomamente e congregam uma variedade significativa de conteúdos. O Conselho baiano ainda consegue ter seu *blog* indicado pelo *site* da Secretaria de Cultura do Estado. Enquanto o sítio eletrônico do Conselho do Acre ainda é maior e mais consistente, na oferta de informações, do que o sítio eletrônico da Fundação Elias Mansour.

Mas, em sua esmagadora maioria, os conselhos estaduais de cultura do Brasil não são efetivos. Para um conselho ser efetivo é preciso que seja um fato, que o seu funcionamento seja regular, que possa fiscalizar, capacitar e propor. (TEIXEIRA, 2000, p. 93) A atual realidade-mundo impõe novos requisitos para essa existência pública. O existir físico não é suficiente e a ele precisa ser agregado uma outra existência, vivida na telerrealidade. Sem essa publicização possibilitada pela telerrealidade, a existência social não está garantida. (RUBIM, 2003, p. 11)

### *Transparência*

Para o internauta que navega a procura de informações sobre as atividades rotineiras dos conselhos, os sites têm muito pouco a oferecer. Em apenas cinco dos 14 sítios é possível compreender como funcionam os conselhos diariamente, quando e onde se reúnem. A convocação para reuniões só aparece em dois deles, do Acre e da Bahia, que utilizam a plataforma *blog*, através da qual é possível atualizar dados com maior frequência e facilidade. Os conselhos do Ceará e do Espírito Santo disponibilizam calendários anuais de reuniões em formato de arquivos para baixar (em pdf), o que não garante que estejam atualizados.

As atas e os relatórios, registros formais das decisões e atividades dos conselhos, dificilmente são localizados. Apenas o *blog* do Conselho Estadual de Cultura do Acre disponibilizou

os dois documentos. O Conselho de Cultura da Bahia também apresentou atas, mas seu relatório de gestão, publicado impresso, não foi localizado no *blog*.

Apenas quatro conselhos apresentam algum documento fruto de suas deliberações, como pareceres, resoluções, moções em seus *sites*. Somente o Conselho Estadual de Cultura do Rio Grande do Sul disponibiliza um sistema de busca de processos<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Processos físicos que são abertos

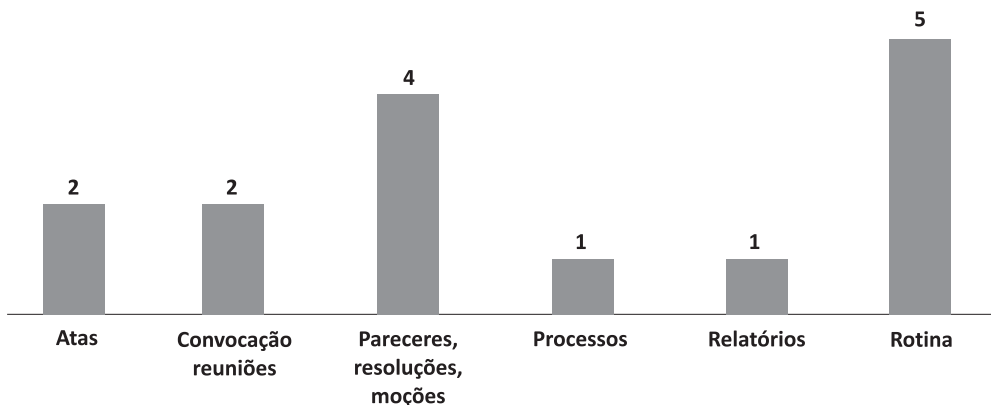


Gráfico 12 – Informações indicativas de transparência disponíveis no site

Apenas cinco dos *sites* analisados apresentaram sessão de notícias, mas apenas três estavam atualizadas no mês de outubro<sup>20</sup>. O informativo eletrônico<sup>21</sup>, recurso amplamente difundido na internet, só aparece no site do conselho do Rio de Janeiro como um *link*, mas não está acessível. O Conselho Estadual de Cultura da Bahia também mantinha um informativo trimestral, mas esta informação não se encontra em seu *blog*.

<sup>20</sup> Os sites foram visitados durante todo o mês de outubro e esta informação foi verificada inclusive no último dia do mês, 31.

<sup>21</sup> Informativo ou boletim eletrônico é uma espécie de publicação periódica de notícias, em formato digital, que é distribuída por e-mail para internautas cadastrados.

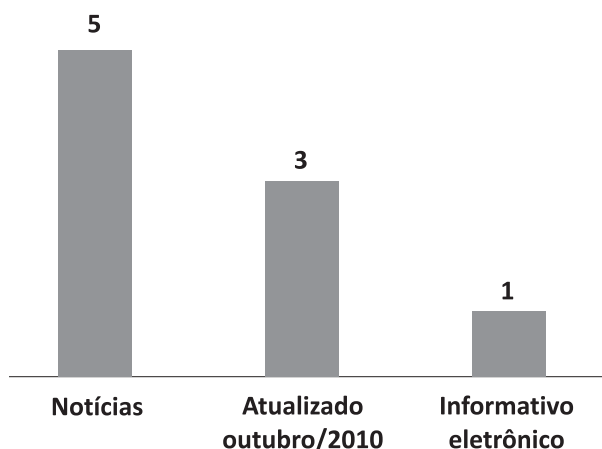


Gráfico 13 – Uso de recursos jornalísticos nos sites do Conselhos Estaduais de Cultura

As notícias tratam prioritariamente de temas relacionados às ações do Conselho ou de programas da Secretaria de Cultura do Estado ou do Ministério da Cultura. Em menor incidência, aparecem divulgações de eventos, projetos e espetáculos artísticos.

Entendemos as variáveis consideradas neste item como indicativas de um posicionamento transparente dos conselhos estaduais de cultura. Pois, a publicização dos processos internos, prioridades programáticas e deliberações, em princípio, funciona como uma garantia de que sejam feitos acordos possíveis de se sustentar publicamente, evitando que se empreguem práticas clientelistas, de cooptação e troca de favores. (TATAGIBA, 2010)

Concluimos, portanto, que a transparência é uma característica quase ausente encontrada nos sites dos conselhos estaduais de cultura. Eles assumem uma postura invisível e inacessível na internet. Se um cidadão comum um dia decidir conhecer o conselho de cultura do seu estado, em princípio terá dificuldade em descobrir se ele existe (já que nove deles não se apresentaram na internet); se o encontrar, dificilmente entenderá se ele

funciona ou como funciona. O que está comprometido, com a baixa publicização de suas práticas e a invisibilidade social, é a credibilidade e a legitimidade pública e governamental destes conselhos.

### *Participação*

O acesso e a participação do cidadão comum no conselho de cultura são dificultados tanto pela via física quanto pela digital. Somente 64% dos sites oferecem alguma modalidade de contato entre o conselho de cultura e a população.



Gráfico 14 – Proporção dos sites de conselhos que oferecem alguma forma de contato com o público

Isso significa dizer que, além dos nove conselhos de cultura que não possuem *site*, cinco conselhos que o possuem não oferecem qualquer tipo de meio de contato, nem mesmo endereço ou telefone. A situação se agrava ainda mais ao se considerar o acesso através de e-mail ou outros recursos de interação digital, como a postagem de comentários diretamente nos sites,

ou a participação em grupos de e-mails. Apenas o Conselho Estadual de Cultura do Acre disponibiliza em seu *site* a opção dos internautas participarem de um grupo de e-mails do colegiado.

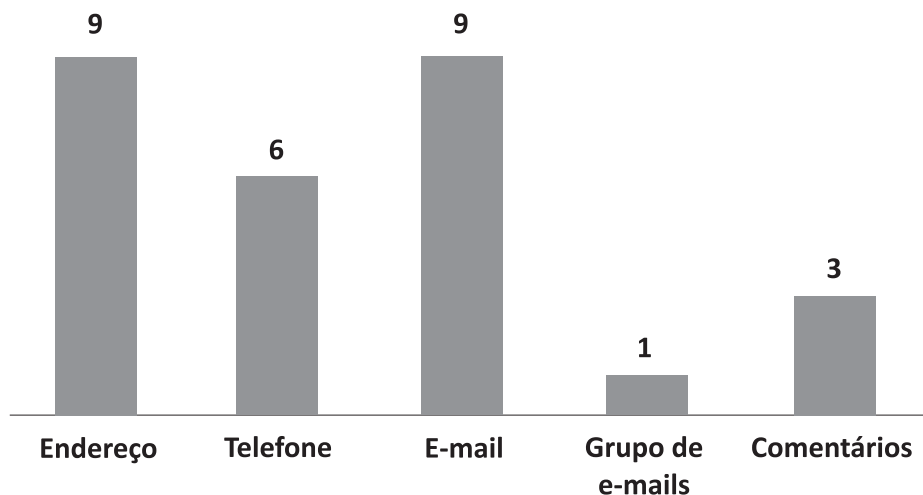


Gráfico 15 – Formas de interação com o público disponíveis nos sites dos Conselhos

Salas de bate-papo ou atendimento *on-line (chats)*<sup>22</sup>, transmissão ao vivo de reuniões ou outras atividades, não foram encontrados em nenhum dos *sites* investigados.

A situação é ainda mais precária ao tratarmos de redes sociais. Apenas os colegiados que empregam os *blogs* utilizam alguma espécie de rede social. É o caso do Conselho Estadual de Cultura da Bahia, único que apresenta interfaces no *Twitter* e *Orkut*. Enquanto os Conselhos do Acre e do Distrito Federal utilizam-se do *Google Friend Connect*. A identificação da existência dessas redes deu-se através do próprio *site* do conselho.

<sup>22</sup> Salas de bate-papo, atendimento *on line* ou *chat* são formas de interação em tempo real, através da troca de mensagens instantâneas, entre um interlocutor do *site* e seu visitante, o internauta.

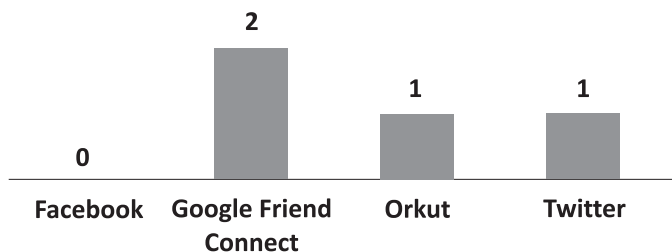


Gráfico 16 – Uso das redes sociais pelos Conselhos Estaduais de Cultura

As redes sociais são espaços públicos de articulação, discussão e relacionamento de pessoas por afinidades. Esses ambientes virtuais são capazes de interconectar indivíduos separados pelas barreiras geográficas, sociais e culturais, que dificilmente poderiam se reunir ou descobrir interesses comuns e estabelecer laços no contexto real.

Além da interação com o usuário da internet, também tentamos vislumbrar como se dá o relacionamento dos conselhos com outras entidades culturais. Observamos que apenas cinco dos 14 sites investigados oferecem uma lista de sugestão de *links* externos para a navegação dos internautas.

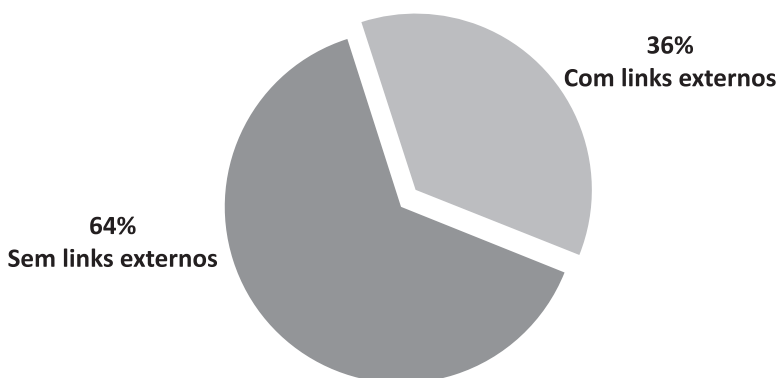


Gráfico 17 – Oferta de links externos nos sites dos Conselhos Estaduais de Cultura



De um modo geral, trata-se de indicações de instituições culturais, como o Ministério da Cultura, a Secretaria de Cultura do Estado ou outros conselhos de cultura, o que pode ser visto como uma tentativa inicial de colaboração entre estes colegiados. É relevante mencionar que, embora exista um Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Cultura em atividade, este fórum não possui qualquer apresentação formal na Internet, nem mesmo uma rede de e-mails constituída.

Neste momento, cabe a pergunta: “O conselho é um espaço de representação e participação, de decisão e partilha de poder ou um mero canal de comunicação e informação?”. (TEIXEIRA, 2000, p. 102) A resposta é: nem um canal de comunicação e informação os conselhos estaduais de cultura do Brasil têm conseguido ser. O quadro geral apresentado nesta pesquisa não é dos mais favoráveis.

Os próprios conselhos ainda não foram capazes de reconhecer a participação e a pressão social como ingredientes fundamentais para o alcance da legitimidade junto à sociedade e aos poderes públicos.

Por um lado, a interatividade pode servir como um instrumento de compensação dos limites da representatividade nos Conselhos, sempre restrita a um número máximo de componentes que dificilmente dão conta de representar todo o campo cultural. Por outro lado, o uso mais regular de mecanismos discursivos mais amplos, colabora na superação do elitismo popular das ONGs ou entidades profissionais no relacionamento com os conselhos. (TEIXEIRA, 2000) “Ao despertar a atenção do cidadão comum para os assuntos tratados, o conselho fortalece sua inserção na esfera pública, reforçando sua legitimidade”. (TATAGIBA, 2010, p. 9)

Se os conselhos devem funcionar como ponte entre o governo e a sociedade, locais de “partilha de poder”, é preciso manter estas arenas permanentemente abertas. E, para isso, existem as

novas ágoras *on-line* que permitem que novos modos de informação e de deliberação política venham à luz. (LEVY, 2010)

### *Conclusões*

A pesquisa apresentada neste artigo buscou esboçar um panorama geral da situação atual dos sites dos conselhos estaduais de cultura na internet. Como visto, a inserção destes colegiados nesta nova forma de organização social contemporânea ainda é restrita e desarticulada. Acreditamos, no entanto, que tal condição encontra correspondente na realidade geográfica, onde os Conselhos Estaduais de Cultura ainda se mantêm atrelados a formatos tradicionais, constituídos, principalmente, na década de 1960.

Considerando que a internet é a principal fonte de informação no mundo atual, é inconcebível a constatação de uma incidência mediana de Conselhos na Rede (61%). A ausência de nove colegiados não pode ter outras motivações senão a falta de interesse e vontade política ou a resistência à atualização, seja dos próprios conselheiros, cuja faixa etária avançada normalmente os distancia das novas tecnologias, seja da autoridade governamental. Pois, havemos de convir que, as possibilidades de existência virtual são as mais variadas e podem ser gratuitas.

Mesmo nos estados em que o conselho de cultura aparece nos *sites* oficiais, o descaso dos poderes governamentais está subjacente no tratamento que é dado a estes colegiados. Sem destaque, sem informações precisas, sem transparência, os conselhos são apresentados obscuramente.

Esta pesquisa ainda apontou que a maioria dos conselhos estaduais de cultura não está acessível à sociedade. Se somarmos os nove conselhos que não possuem *websites*, aos cinco conselhos que possuem, mas não oferecem qualquer tipo de contato,

teremos nada menos do que 14 conselhos onde a interlocução é impraticável.

Reafirmamos, portanto que a internet possibilita aos conselhos expressão e visibilidade na esfera pública, criação de espaços de diálogo entre os atores envolvidos e implicados (entidades representadas, cidadão comum, outros conselhos, poderes públicos etc.) e redução das restrições impostas pela geografia e representatividade. Se há no Brasil um movimento progressivo de democratização político-social, a internet representa uma oportunidade fundamental neste processo.

Cabe aos conselhos, neste momento, se reinventar e consolidar o seu papel de interlocutores entre o estado e a sociedade civil. Ao investirem em efetividade, transparência e numa nova cultura política de participação, estarão abrindo um caminho estratégico para a legitimidade da jovem democracia brasileira.

### *Referências*

ACRE. Conselho Estadual de Cultura do Acre. Disponível em: <http://conculturadoacre.blogspot.com/> Acesso em: 31 out. 2010.

ALAGOAS. Secretaria Estadual de Cultura de Alagoas. Disponível em: <http://www.cultura.al.gov.br/conselho-estadual>. Acesso em: 31 out. 2010.

AMAZONAS. Secretaria Estadual de Cultura do Amazonas. Disponível em: [http://www.culturamazonas.am.gov.br/programas\\_02.php?cod=5859687](http://www.culturamazonas.am.gov.br/programas_02.php?cod=5859687). Acesso em: 31 out. 2010.

BAHIA. Conselho Estadual de Cultura da Bahia. Disponível em: [www.conselhodeculturaba.wordpress.com](http://www.conselhodeculturaba.wordpress.com). Acesso em: 31 out. 2010.

BRASÍLIA, DF. Conselho Estadual de Cultura do Distrito Federal. Disponível em: [\\_http://conselhoculturadf.blogspot.com](http://conselhoculturadf.blogspot.com). Acesso em: 31 out. 2010.

CALABRE, Lia. A ação federal na cultura: o caso dos conselhos. In: \_\_\_\_\_. *Políticas culturais no Brasil: história e contemporaneidade*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2010. p. 59-78. (Coleção Textos Nômades, 2)

CALABRE, Lia. Conselhos de cultura no Brasil: algumas questões. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2010. (Coleção Cult, 8)

CALABRE, Lia. Políticas e conselhos de cultura no Brasil: 1967-1970. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 4., 2008. Salvador. *Anais...* Salvador: CULT; PÓS-CULTURA. Disponível em: <http://www.gestaocultural.org.br/pdf/Lia%20-%20POL%C3%8DTICAS%20E%20CONSELHOS%20DE%20CULTURA%20NO%20BRASIL%201967-1970.PDF> Acesso em: out. 2010.

CASTELLS, Manuel. Internet e sociedade em rede. In: MORAES, Denis de (Org). *Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder*. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

CEARÁ. Secretaria Estadual de Cultura do Ceará. Disponível em: <http://www.secult.ce.gov.br/sistemas-conselhos-e-foruns/conselhos/conselho-estadual-da-cultura/conselho-estadual-de-cultura>. Acesso em: 31 out. 2010.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Conselhos de políticas públicas: o falso dilema entre institucionalização e democratização da gestão pública. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2010. (Coleção Cult, 8)

ESPÍRITO SANTO. Secretaria Estadual de Cultura do Espírito Santo. Disponível em: [www.secult.es.gov.br/?id=/cec/apresentacao](http://www.secult.es.gov.br/?id=/cec/apresentacao). Acesso em: 31 out. 2010.

FARIA, Hamilton. Conselhos municipais de cultura e cultura participativa: reavaliar caminhos e buscar horizontes. In: FARIA, Hamilton; MOREIRA, Altair; VERSOLATO, Fernanda (Org.). *Você quer um bom conselho? Conselhos municipais de*

*cultura e cidadania cultural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. 128p. (Publicações Pólis, 48). Disponível em: [http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_190.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_190.pdf) Acesso em: out. 2010.

LÉVY, Pierre. Pela ciberdemocracia. In: MORAES, Denis de (Org). *Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder*. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

MATA-MACHADO, Bernardo Novais da. Participação política e conselhos de cultura: uma proposta. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2010. (Coleção Cult, 8)

MATO GROSSO. Secretaria Estadual de Cultura do Mato Grosso. Disponível em: <http://www.cultura.mt.gov.br/TNX/index.php?sid=151>. Acesso em: 31 out. 2010

PERNAMBUCO. Conselho Estadual de Cultura de Pernambuco. Disponível em: <http://www.cec.pe.gov.br/>. Acesso em: 31 out. 2010.

PONTUAL, Pedro. Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. *Revista de Debates do Centro de Assessoria e Estudos Urbanos*. v. 1, n. 1, p. 160-185, dez. 2008. Disponível em: <http://www.ongcidade.org/site/php/Revista/revista.php?texto=pontual> Acesso em: out. 2010.

RIO DE JANEIRO. Secretaria Estadual de Cultura do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.sec.rj.gov.br/cec.asp>. Acesso em: 31 out. 2010.

RORAIMA. Conselho Estadual de Cultura de Roraima. Disponível em: [www.cec.rr.gov.br](http://www.cec.rr.gov.br) . Acesso em: 31 out. 2010.

RUBIM, Antonio Albino. Definindo a Idade Mídia na contemporaneidade. *Idade Mídia*, São Paulo, v. 3, p. 7-21, jun. 2003.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte de Santa Catarina. Disponível em: [www.secult.es.gov.br/?id=/cec/apresentacao](http://www.secult.es.gov.br/?id=/cec/apresentacao). Acesso em: 31 out. 2010.

SÃO PAULO. Secretaria Estadual de Cultura de São Paulo. Disponível em: <http://www.cultura.sp.gov.br/portal/site/SEC/menutem.4ba6d424085bcfef6do06810ca60c1a0/?vgnextoid=2854378e515ea110VgnVCM10000oaco61coaRCRD>. Acesso em: 31 out. 2010.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos e a construção da democracia no Brasil – um rápido balanço de duas décadas de participação conselhistas. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2010. (Coleção Cult, 8)

TEIXEIRA, Ana Cláudia. Formação dos Conselhos no Brasil. In: FARIA, Hamilton; MOREIRA, Altair; VERSOLATO, Fernanda (Org.). *Você quer um bom conselho? Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. 128p. (Publicações Pólis, 48). Disponível em: [http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_190.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_190.pdf) Acesso em: out. 2010.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *Sistematização, efetividade e eficácia dos Conselhos*. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A; TEIXEIRA, Ana Cláudia (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Instituto Pólis, 2000. 144p. (Publicações Polis, 37). Disponível em: [http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_68.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_68.pdf) Acesso em: out. 2010.

## Seminário lança olhares e provocações em torno dos conselhos de cultura

Com o objetivo de realizar uma investigação sobre o papel dos conselhos de cultura no Brasil, o Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura da Universidade Federal da Bahia (CULT/UFBA), em parceria com o Ministério da Cultura (MinC), reuniu mais de 250 representantes – pesquisadores, gestores e representantes de conselhos de cultura – de 24 estados e do Distrito Federal – para o Seminário Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura.

### *Perfil dos participantes*

Realizado na capital baiana, em 31 de agosto e 1º de setembro, o Seminário reuniu representantes de todas as regiões do país:

Acre (4), Alagoas (1), Amapá (1), Amazonas (3), Bahia (118), Ceará, (6), Distrito Federal (16), Espírito Santo (4), Goiás (4), Maranhão (4), Mato Grosso do Sul (1), Minas Gerais (7), Pará (6), Paraíba (2), Paraná (5), Pernambuco (3), Piauí (2), Rio de Janeiro (15), Rio Grande do Norte (2), Rio Grande do Sul (7), Roraima (3), Santa Catarina (6), São Paulo (13), Sergipe (5) e Tocantins (1). Não enviaram representantes os estados de Mato Grosso e Rondônia, e 15 registros não indicam o local de origem.

Dentre os inscritos, marcaram presença os Representantes de Conselhos Municipais de Cultura: eles foram 49 participantes, o equivalente a 19,75% do total de inscritos. Os Representantes do Conselho Nacional de Política Cultural também se fizeram notar no Seminário, somando 44 participantes ou 17,74% do total. Participaram também estudantes (39 inscritos, ou 15,72% do total), Representantes da Sociedade Civil (21 inscritos, ou 8,47% do total), Representantes de Conselhos Estaduais de Cultura (17 inscritos, ou 6,85% do total), além dos palestrantes que participaram das mesas e de pesquisadores do assunto políticas culturais (ambas as categorias com 16 representantes cada uma, ou 6,45% do total de participantes). Entre os participantes, 46 se inscreveram sob a categoria “Outros”.

#### *Panorama das discussões no primeiro dia*

O evento debateu questões pertinentes à atual política cultural, no que diz respeito ao papel dos conselhos de cultura nos três níveis: nacional, estadual e municipal. Na mesa de abertura, estiveram presentes o Secretário de Cultura do Estado da Bahia, Márcio Meirelles; a reitora da Universidade Federal da Bahia, Dora Leal Rosa; Albino Rubim, coordenador do projeto que deu origem ao seminário, e Gustavo Vidigal, representante do Minc.



Para o Secretário Márcio Meirelles, este é um momento ímpar nas discussões de cultura, especialmente por proporcionar a reconstrução dos hábitos e modos de fazer a própria cultura. Na opinião de Gustavo Vidigal, “este seminário é um evento inédito por lançar um olhar para essa instância nova que são os conselhos de cultura. Seu papel é ajudar a pensar o lugar do conselho e propor direções”.

Da mesa 1, *Conselhos e Democratização do Estado*, participaram o coordenador do projeto Albino Rubim; os pesquisadores Luciana Tatagiba (Universidade de Campinas - Unicamp); Bernardo Mata-Machado (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG); José Ivo Pedrosa (Universidade Federal do Piauí - UFPI) e Soraya Cortês (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS).

Nesta mesa, discutiu-se que os conselhos são espaços de estabelecimento de pontes entre sociedade civil e Estado, na prática de controle social, proposição de políticas públicas e sua implementação. É um espaço de participação política da sociedade, calcada na representação e construção de direções. Contudo, a pesquisadora da Unicamp Luciana Tatagiba explica que participação e conselhos não são a mesma coisa, visto que muitos espaços são apenas reprodutores do pensamento do governo vigente, nunca questionando, se opondo ou construindo um espaço crítico. Já outros se tornam um espaço partidário e de extrema oposição ao governo, o que também não gera construção.

O professor Bernardo Mata-Machado explica que as primeiras experiências de conselhos no país remontam ao período monárquico, ainda no século XIX. Claro que não havia ali o mesmo papel de controle social e construção coletiva que existe hoje, mas era já um espaço de discussão, deliberação e desenvolvimento de normas. De lá para cá, mesmo nos momentos autoritários, como na ditadura de Getúlio Vargas e no período militar, havia instâncias dessa natureza, a exemplo do Conse-

lho de Censura, misto entre representantes dos governos e artistas, que tinha o papel de acompanhar as ordens de censura e rever processos. Hoje, os conselhos são parte fundamental do processo democrático e decisivo para implantação do Sistema Nacional de Cultura.

Da mesa 2, Conselhos, Fundos e Planos: consolidando o sistema nacional de cultura, realizada na tarde do dia 31, os expositores foram Roberto Peixe (MinC), Jorge Alan Pinheiro (MinC), Márcio Caetano (Fórum Nacional dos Secretários de Cultura das Capitais), Johny Everson (Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Cultura – Conecta) e Dulce Aquino (Colegiado Setorial do Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC). As discussões foram a respeito do funcionamento do sistema. Foram recorrentes as dúvidas e questionamentos da plenária a respeito de critérios de repasse de recursos para os Fundos, das relações entre os conselhos estaduais e municipais – em especial, os dos pequenos municípios – e da composição dos Conselhos.

#### *Panorama das discussões no segundo dia*

Os trabalhos da manhã do dia 1º de setembro começaram com a apresentação dos dados da pesquisa *Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura*. Na oportunidade, o coordenador da pesquisa Albino Rubim apresentou as principais questões elencadas, como a diferença regional no número de conselhos (maior presença no sudeste) e diferenças de caráter entre os conselhos (que podem ser normativos, de fiscalização, deliberativos e/ou consultivos). Outro ponto pouco uniforme nos conselhos de cultura é a forma de escolha: alguns são feitos com escolha da sociedade civil, outros por meio de indicação vinda do Poder Executivo.

O debate teve prosseguimento com a mesa *Conselhos de Cultura no Brasil: Avaliação, Modelos e Perspectivas*. Coordenada por Marcelo Veiga, do MinC, a discussão contou com as contribuições do secretário de Cultura da Bahia Márcio Meirelles, representando o Fórum Nacional de Secretários Estaduais; a pesquisadora Lia Calabre; o poeta e ativista Hamilton Faria; Osvaldo Viegas, do Conselho de Cultura de Alagoas, e José Cleto, do Conselho de Cultura de Pernambuco. Durante todo o debate, a questão do papel do conselho de cultura foi recorrente. Na opinião de Lia Calabre, “o lugar dos conselhos não é o de fazer tudo. Mas ser conciliador e companheiro, e também provocador e contestador”.

Na última mesa, coordenada por Gustavo Vidigal (MinC), a palavra manteve-se franqueada para a plenária, com o objetivo de constituir-se uma agenda para um trabalho colaborativo, dando seguimento às discussões do Seminário. Entre as contribuições da Plenária, apareceram muito fortemente as questões da continuidade dos debates, por meio da realização de outros Seminários, de caráter itinerante; da formação dos Conselheiros e da composição dos Conselhos, que deve respeitar a realidade local. A Mesa foi encerrada por uma fala de Albino Rubim, coordenador do Seminário: “Esse projeto não se esgota aqui”, explicou. “Está prevista a continuidade da pesquisa e a publicação de livros sobre o assunto pelo Cult”. As informações sobre o Seminário ficarão disponíveis no endereço [www.conse-lhosdecultura.ufba.br](http://www.conse-lhosdecultura.ufba.br).

### *Sobre o projeto e a entidade organizadora do evento*

Este livro integra o projeto *Políticas Culturais Democracia e Conselhos de Cultura* que, além do Seminário, prevê realização de pesquisa abordando o funcionamento dos conselhos nacio-

nal, estaduais e municipais de cultura e a produção de publicações, lançamento de um livro e material multimídia.

O CULT é um órgão complementar da Universidade Federal da Bahia e reúne pesquisadores, professores e estudantes da área da cultura. Entre seus objetivos, estão os de desenvolver pesquisas multidisciplinares em cultura, consolidando-se como referência para as investigações na área dos estudos da cultura e acompanhar criticamente os itinerários da cultura na Bahia, no Brasil e no mundo contemporâneos. Conheça mais sobre o Cult acessando o site [www.cult.ufba.br](http://www.cult.ufba.br).

## Indicações de Leitura sobre Conselhos

*Cecília Soto*<sup>1</sup>

A fim de contribuir com o debate e a pesquisa sobre a formação dos conselhos no Brasil, em especial os da área de cultura, organizamos e estamos publicando uma pequena bibliografia comentada sobre o tema. Tais indicações objetivam concentrar indicações de estudos que se encontram dispersas em várias áreas de conhecimento e em diferentes publicações. Deste modo, buscamos incentivar a discussão e subsidiar novas investigações sobre esta relevante temática.

<sup>1</sup> Jornalista, mestranda do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade, da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Foi professora substituta na disciplina COM 127 - Oficina de Assessoria de Comunicação da Faculdade de Comunicação (Facom-UFBA), em 2004.

### *Bibliografia básica*

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. A participação cidadã no Brasil Hoje. *Pólis Papers*, n. 2, 1998. Disponível em: [http://www.polis.org.br/publicacoes\\_interno.asp?codigo=169](http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=169). Acesso em: out. 2010.

Neste artigo, a autora analisa a relação Estado e sociedade sob o tema da participação popular com seus múltiplos significados históricos no Brasil. Na realidade, o trabalho tem origem na sua pesquisa e Dissertação de Mestrado “Eppur si mueve – Os movimentos Sociais e a construção da democracia no Brasil”. Nessa trajetória histórica, Maria do Carmo pontua o papel e atribuições dos conselhos setoriais, dos conselhos de gestão pública e dos Conselhos Populares. Estes últimos entendidos como espaços populares, classistas, como um “poder popular”, “paralelo” ao poder do Estado, até a formulação da proposta de canais institucionais de participação, como espaços de poder compartilhado, de interface entre Estado e sociedade.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, 2005, p. 14-41.

Os autores analisam o conceito de instituições híbridas utilizado atualmente para definir o conjunto de formas ampliadas de participação política, a exemplo, conselhos e orçamento participativo. Esses órgãos híbridos constituem-se uma nova forma institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre as representações estatais e entidades da sociedade civil. São considerados, no artigo, os conselhos de políticas, especificamente, os conselhos deliberativos oriundo de legislação federal ou local, a exemplo dos conselhos municipais na área do patrimônio histórico, criados a partir da Constituição de 1988. Também são motivos de análise os conselhos de saúde,

conselhos de assistência social, os conselhos de meio ambiente e conselhos de políticas urbanas.

BOTELHO, Isaura. *Romance de formação: Funarte e política cultural 1976-1990*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 2000. 182 p.

O livro de Botelho mostra o percurso histórico da Funarte, sua construção institucional e amadurecimento enquanto órgão gestor de políticas públicas. A análise da autora, através de documentos, alguns pessoais, mostra uma narrativa de quem testemunhou e participou ativamente desse processo de criação da Funarte. O livro resgata essa experiência e nos mostra a discussão presente nas instituições da área da cultura, nos anos 1970, incluída a criação e atuação do Conselho Federal de Cultura (CFC).

CALABRE, Lia. A ação federal na cultura: o caso dos conselhos. In: \_\_\_\_\_. *Políticas culturais no Brasil: história e contemporaneidade*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2010. p. 59-78. (Coleção Textos Nômades, 2)

A autora reúne, neste livro, vários dos seus textos publicados anteriormente que discutem a atuação federal e o papel dos conselhos de cultura. Especificamente neste texto, a professora parte de dois pressupostos de que as políticas culturais, no Brasil, tiveram seu auge em dois períodos: governo Vargas (1930-1945) e parte da ditadura militar (1966-1982). Dialoga com o francês Philippe Urfalino, que no seu trabalho chama a atenção sobre a contribuição dos estudos culturais para a constituição de uma espécie de ideologia cultural do Estado. A partir desse trabalho, Calabre reconstitui a história da criação dos conselhos de cultura federais, a partir de 1937. Também analisa algumas ações e regulamentações propostas e/ou implementadas pelo Conselho Federal de Cultura (CFC), entre 1966 e 1990.

CALABRE, Lia. O Conselho Federal de Cultura, 1971-1974. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, n. 37, p. 81-98, jan./jul. 2006.

A pesquisadora Lia Calabre apresenta uma análise das ações e atividades do Conselho Federal de Cultura (CFC), entre os anos de 1971 e 1974, tendo como principal fonte de pesquisa o *Boletim do Conselho Federal de Cultura*, uma publicação trimestral deste colegiado. O período é marcado também pelas mudanças internas do Ministério de Educação e Cultura, com o término da gestão do ministro Jarbas Passarinho, em 1974. Intelectuais de renome nacional nomeados pelo Presidente da República faziam parte do CFC e estavam comprometidos a colocar a área de cultura em iguais condições de tratamento de outras como a educação e saúde, na administração pública. O texto da pesquisadora resgata as atribuições do CFC e atividades desempenhadas no período pelos conselheiros-intelectuais.

CANEDO, Daniele et al. Políticas públicas os mecanismos de participação social. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). *Políticas culturais no Governo Lula*. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 25-47. (Coleção Cult)

O artigo analisa dois mecanismos participativos e de diálogo na área cultural no governo Lula: as Conferências Nacionais de Cultura (CNC) e o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). As autoras buscam entender os reflexos dessas iniciativas governamentais que incentivaram a participação da população/atores sociais na esfera de decisão sobre as políticas culturais. Além disso, apresenta uma rápida reflexão sobre o papel e atuação do CNPC e os colegiados setoriais.



CARVALHO, Maria do Carmo A. A. TEIXEIRA, Ana Cláudia (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Instituto Pólis, 2000. 144p. (Publicações Polis, 37). Disponível em: [http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_68.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_68.pdf) Acesso em: out. 2010.

Esta publicação, também do Instituto Pólis, traz uma reflexão sobre experiências baseadas nos conselhos gestores de políticas públicas, nas áreas de saúde, criança e adolescente e assistência social. Esses mecanismos de democracia participativa foram criados, a partir da Constituição de 1988, no período de redemocratização do Brasil, e são considerados espaços de cogerência entre Estado e sociedade, contrapondo-se a uma tradição autoritária e excludente que caracterizou os espaços de decisão do país. Este trabalho é resultado do seminário sobre os conselhos gestores no Brasil, que avaliou os avanços, as dificuldades para sua implementação e o potencial dos conselhos como instrumento de democratização da gestão pública. Recomendamos o artigo do professor Elenaldo Celso Teixeira *Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?* Este texto recupera historicamente as várias formas de conselhos existentes no Brasil e no mundo.

FARIA, Hamilton. Conselhos municipais de cultura: cultura participativa e cidadania cultural. In: CALABRE, Lia (Org.) *Políticas culturais: reflexões sobre gestão. Processos participativos e desenvolvimento*. São Paulo: Itáú Cultural, 2010. 145 p.

A Câmara dos Vereadores de São Paulo aprovou, no início dos anos 1990, a Lei que reorganizou o Conselho Municipal de Cultura, criado em 1975, durante o período militar. De caráter consultivo e normativo, o Conselho funcionou através de

comissões e representantes de comissões que formaram um conselho-geral, além das plenárias anuais. O conselho teve seu ápice na organização da Conferência Municipal de Cultura de São Paulo, em 2003, mas a pesar disso o poeta e coordenador da área de cultura do Instituto Pólis, Hamilton Farias, acredita na atuação limitada do conselho diante das demandas públicas da cultura. Este artigo resgata essa experiência do Conselho, em São Paulo.

FARIA, Hamilton; MOREIRA, Altair; VERSOLATO, Fernanda (Org.). *Você quer um bom conselho? Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. 128p. (Publicações Pólis, 48).

Disponível em: [http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_190.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_190.pdf) Acesso em: out. 2010. Esta publicação do Instituto Pólis reúne vários textos de autores que participaram ativamente na construção de conselhos municipais de cultura em várias cidades do Brasil, além de mostrar experiências de criação de conselhos em São Paulo e Porto Alegre. O trabalho é resultado de dois seminários organizados pelo Fórum Intermunicipal de Cultura (FIC), em 2001 e 2002, que discutiram papel e atuação dos conselhos. Dessas reflexões, os autores debatem a contribuição efetiva dos conselhos municipais de cultura para o desenvolvimento da cultura participativa e para a qualidade da democracia e da cidadania cultural presentes nas cidades. O trabalho de pesquisa foi realizado pelo Laboratório de Desenvolvimento Cultural do Fórum Intermunicipal de Cultura, espaço de elaboração de políticas públicas, pesquisa e intervenção no Brasil.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

A partir do resgate histórico da presença dos conselhos na gestão pública no Brasil, o texto de Maria da Glória discute as mudanças ocorridas nestes colegiados no contexto da construção da democracia e da participação popular. Esses conselhos são analisados como agentes de inovação nas políticas públicas porque através da mediação entre a sociedade civil organizada e os organismos governamentais, eles estão construindo uma nova esfera pública de poder e de controle social. Como tal, representam forças sociais organizadas e contribuem para o fortalecimento de novos sujeitos políticos.

MAIA, Tatyana de Amaral. *Cardeais da cultura nacional: o Conselho Federal de Cultura e o papel cívico das políticas culturais na ditadura civil-militar (1967-1975)*. 2010. 194f. Tese (Doutorado em História) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Tatyana de Amaral analisa a experiência do Conselho Federal de Cultura (CFC), investigando a importância do civismo na elaboração das políticas culturais entre 1967 e 1975. A autora busca compreender, na sua pesquisa, como as propostas desses intelectuais associavam o culto ao civismo às políticas de proteção e difusão da cultura nacional. Mesmo porque alguns dos membros do CFC se identificavam com as correntes modernistas conservadoras e reeditaram projetos executados no Estado Novo (1937-1945), incorporando aos debates nacionalistas sobre a cultura, o culto ao civismo, este sempre alicerçado pela visão otimista quanto aos rumos da nação. O título da tese deve-se à expressão cunhada por Gilberto Freyre “os cardeais da cultura nacional”, a fim de identificar nos

membros do CFC a autoridade conferida pela experiência e prestígio conquistados no universo político e cultural.

ORTIZ, Renato. Estado autoritário e cultura. In: \_\_\_\_\_. *Cultura brasileira & identidade nacional*. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1998. p. 79-126.

No artigo, Ortiz analisa o discurso do Estado brasileiro pós-64 sobre a produção e organização da cultura. As transformações políticas e econômicas por que passa a sociedade brasileira, neste período, têm consequências imediatas no domínio cultural, desenvolvendo um mercado de bens simbólicos. O golpe de 64, então, além de inaugurar o período de repressão política e ideológica, cria um mercado consumidor de bens culturais, incorporando empresas privadas e instituições governamentais. Entretanto, o Estado para desenvolver esse projeto nacional volta-se para os “intelectuais tradicionais”, recrutados nos Institutos Geográficos e nas Academias de Letras que vão se ocupar da tarefa de traçar as diretrizes do plano nacional de cultura. Além disso, Ortiz analisa o discurso do CFC para compreender como se legitima uma visão de cultura brasileira.

POLÍTICAS CULTURAIS EM REVISTA. Salvador: Redepcult, v. 1, n. 1, 2008. Disponível em: [www.politicasculturaisemrevista.ufba.br](http://www.politicasculturaisemrevista.ufba.br) Acesso em: out 2010.

A primeira edição do periódico eletrônico da Rede de Estudos em Políticas Culturais (REDEPCULT), que reúne pesquisadores voltados para o tema das políticas culturais, publicou cinco artigos sobre diversos aspectos dos conselhos de cultura no Brasil. Alexandre Barbalho, Lia Calabre, Francisco Humberto Cunha Filho, Cleodir da Conceição Moraes e Anita

Simis, pesquisadores da REDEPCULT, que foi criada em maio de 2007, no III Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, realizado em Salvador, apresentam estudos sobre experiências de conselhos estaduais no Ceará e Pará. Lia Calabre analisa a atuação e ações do Conselho Federal de Cultura (CFC) e Cunha Lima debate o papel de dois colegiados na definição de incentivos públicos à cultura, um geral: o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC); e um setorial Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC).

PONTUAL, Pedro. Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. *Revista de Debates do Centro de Assessoria e Estudos Urbanos*. v. 1, n. 1, p. 160-185, dez. 2008. Disponível em: [http://www.ongcidade.org/site/php/Revista/revista.php?texto=pontual](http://www ONGCIDADE.ORG/site/php/Revista/revista.php?texto=pontual) Acesso em: out. 2010.

Neste artigo, o autor busca fazer um balanço e uma reflexão crítica sobre as práticas dos conselhos de gestão pública acompanhadas pelo Observatório dos Direitos dos Cidadãos. Para isso toma como base os estudos produzidos por Ana Cláudia Teixeira e Luciana Tatagiba, em 2007. Pontual, através do texto, quer superar duas tendências opostas quando se trata de abordar as questões dos conselhos: uma ufanista baseada na ideia de que “podem tudo”, e a outra visão derrotista de que eles “nada podem”. No texto, além de definir o conceito de conselhos de gestão pública, o autor explica também o poder deliberativo dos conselhos, agenda política e conselhos e os conselhos e a agenda da Reforma Política. Em relação a este último assunto, é apresentada a plataforma dos movimentos sociais para a reforma do sistema político.

QUINTELLA, Maria Madalena Diégues. 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: DIFEL, 1984. p.113-134.

Neste artigo, a autora apresenta parte dos resultados de uma pesquisa de campo realizada no ano de 1978 através do acompanhamento das sessões ordinárias do Conselho Federal de Cultura, da Academia Brasileira de Letras e do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Dentre outras questões, Quintella mostra a relação direta existente entre essas instituições que trabalhavam a cultura e os intelectuais que faziam dela seu trabalho. A professora observa que um mesmo grupo (social), com pequenas diferenças que variavam de acordo com a especificidade da instituição cultural estudada, “se repete, se faz presente e se perpetua nessas três instituições”. O comportamento desses intelectuais nas reuniões tende a legitimar o próprio grupo enquanto elite cultural e leva à apreensão do sistema de representação do grupo sobre o universo cultural.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, 364 p. (v. 1)

Indicado como um livro importante para entender a trajetória dos movimentos sociais no Brasil, esta publicação reúne os trabalhos de vários especialistas como Leonardo Avritzer, Luciana Tatagiba, Ana Cláudia Teixeira, Carla Almeida Silva, dentre outros que discutem a participação e contribuição da sociedade civil para processo de democratização no país e também em alguns países na América Latina. Os conselhos gestores de

políticas públicas constituem-se como experiências positivas de democracia participativa no Brasil, após a Constituição de 1988. Articulados desde o nível federal, esses conselhos municipais atuam em áreas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outras, representando uma conquista inegável para a construção da institucionalidade democrática. São mostradas no texto experiências, com forte participação da sociedade civil, dos orçamentos participativos, dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, da atuação junto ao Estado das ONGs e de movimentos sociais como o Movimento dos Sem- Terra, das mulheres e pela Reforma Urbana.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *Sociedade civil e participação cidadã no poder local*. Salvador: EDUFBA, 2000. 416 p. (Série UFBA em Campo).

O professor Teixeira analisa neste livro as relações de sociedade civil via participação cidadã em espaços públicos no poder local. Esse poder local é entendido não apenas como governo ou administração, mas “como relação social em que a sociedade civil, como todos seus componentes (organizações, grupos, movimentos) é um dos atores”. Além disso, a pesquisa está orientada para a observação participante, ou seja, uma maior inserção do pesquisador na realidade que se propôs analisar. Teixeira faz opção de uma metodologia denominada Investigación-Acción-Participativa-IAP, adotada na Espanha por um grupo de pesquisadores e movimentos sociais nas relações com o poder local. O livro mostra também algumas experiências de participação cidadã em Barcelona, na Espanha, e Valente, no Brasil.

### *Sites recomendados*

Portal do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPc)

<http://www.cultura.gov.br/cnpc/>

O CNPC, órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério da Cultura, foi reestruturado a partir do Decreto n. 5.520, de 24 de agosto de 2005. Tem como finalidade “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”. No seu portal, o visitante pode acessar o regimento interno, atividades e ações do CNPC. Além das reuniões do colegiado.

### *Projeto Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura*

<http://www.conselhosdecultura.ufba.br>

O projeto Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura, desenvolvido em 2010, pelo Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura da Universidade Federal da Bahia (CULT/UFBA), em parceria com o Ministério da Cultura, discutiu e atualizou os debates sobre papel dos conselhos de cultura nos três níveis: nacional, estadual e municipal. O projeto se desenvolve em um momento de expectativas de concretização dos projetos e programas de políticas culturais desenvolvidos pelo MinC nas gestões Gilberto Gil/Juca Ferreira. Inédito no formato, objetivos e metodologia, o trabalho foi desenvolvido em três etapas: a) a realização do Seminário Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura; b) a elaboração e divulgação de uma pesquisa nacional que aborda o funcionamento dos conselhos nas três esferas e c) publicação do livro *Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura*. Foi criado também um site que reúne informações sobre os conselhos, textos e artigos de pesquisadores na área dos conselhos e programação do Seminário, realizado em Salvador.



### *Leitura complementar*

COUTINHO, Carlos Nelson. Os intelectuais e a organização da cultura. In: \_\_\_\_\_. *Cultura e sociedade no Brasil: ensaios sobre idéias e formas*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

p. 13-31.

O autor discute neste artigo histórico-conceitual (definido pelo próprio Coutinho) a formação dos intelectuais brasileiros e sua relação com o Estado. Nas suas reflexões, o marxista analisa os conceitos gramscianos de “sociedade civil” e “intelectual orgânico”, e a expressão “organização da cultura”, esta última pouco utilizada nos textos de Gramsci. Entretanto Coutinho chama a atenção que não pode existir sociedade civil efetivamente autônoma e pluralista sem uma ampla rede de organismos culturais. E “vice-versa, não pode existir organização da cultura efetivamente democrática sem estar apoiada numa sociedade civil desse tipo”.

PORTO, Marta. Construindo o público a partir da cultura: gestão municipal e participação social. In: BRASIL. Ministério da Cultura. *Oficinas do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília, 2006. p.61-78.

O artigo analisa a participação dos novos atores sociais no espaço local, na área da cultura, a partir do processo de redemocratização do país. Marta Porto acredita que no espaço da cidade que se evidencia de forma mais prática as lutas, as reivindicações e também as “potencialidades e oportunidades de encontrar saídas para um desenvolvimento baseado na participação e em uma agenda compartilhada de interesses”. Tenta ainda apontar caminhos para garantir uma efetiva participação da sociedade no planejamento das políticas municipais de cultura.



# Reflexões sobre Conselhos de Cultura



# Conselhos de cultura e democratização do estado no Brasil<sup>1</sup>

*Bernardo Novais da Mata-Machado*<sup>2</sup>

## *Introdução*

Na ciência social brasileira contemporânea, o tema dos Conselhos é, em geral, abordado a partir do marco histórico da redemocratização do país, em especial a Constituição de 1988, que introduziu no Brasil instrumentos próprios da democracia participativa. Por esse motivo, os pesquisadores nunca se perguntaram se houve, ou não, vínculo entre conselhos e democracia em outros períodos da história brasileira, e que fatores teriam contribuído para que haja, atualmente, uma forte correlação entre democracia

1

Trabalho apresentado no Seminário Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura, realizado nos dias 31 de agosto e 01 de setembro de 2010, na cidade de Salvador – BA, promovido pela Universidade Federal da Bahia, em parceria com o Ministério da Cultura do Brasil.

2

Historiador e Cientista Político (UFMG), pesquisador da Fundação João Pinheiro (MG) e, na ocasião, Coordenador de Relações Federativas e Sociedade da Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura do Brasil.

participativa e conselhos de políticas públicas. A fim de cobrir essa lacuna, o presente artigo se propõe a responder a duas perguntas: (a) Há na história do Brasil criação de Conselhos fora dos marcos da democracia participativa? (b) Quando e por que os Conselhos são associados à democracia participativa, mais especificamente à presença direta da sociedade civil na formulação e monitoramento de políticas governamentais?

Após responder a essas questões, o artigo aborda especificamente os conselhos de cultura. Traça uma tipologia histórica desses órgãos colegiados e termina propondo um modelo que, em tese, é mais adequado à dinâmica da cultura contemporânea e ao espírito da democracia participativa.

### *Os conselhos na história do Brasil*

#### *O conselho de estado no período imperial*

Abstraindo-se o período colonial, quando atuou o Conselho Ultramarino – órgão com sede em Portugal, composto por membros da nobreza e encarregado de regulamentar e fiscalizar a administração e os negócios da Metrópole em suas colônias –, cabe destacar, já no Brasil independente, a atuação do Conselho de Estado, colegiado que teve presença marcante durante o Império.

Fundado em 1823, após a dissolução da Assembleia Constituinte por D. Pedro I, o Conselho de Estado teve papel proeminente na elaboração da Carta de 1824, que o oficializou como órgão consultivo do Imperador no exercício do Poder Moderador, que conferia ao monarca poderes quase absolutos. Os conselheiros, em número de 10, eram vitalícios, originários das elites econômicas (proprietários de terras e escravos, grandes comerciantes e financistas); ocupavam cargos públicos (senadores, deputados, magistrados e militares, a maioria pertencente às oligarquias das províncias mais poderosas do Impé-

rio); e possuíam títulos de nobreza (barões, marqueses, condes e viscondes, alguns de nacionalidade portuguesa).

O Conselho era consultado sobre diversas matérias – declaração de guerra, negociação com países estrangeiros, nomeação de senadores (também vitalícios), suspensão de magistrados, estrutura e organização de serviços públicos, convocação e dissolução da Câmara dos Deputados –, excetuando-se a nomeação e demissão de ministros, atribuições exclusivas do Imperador. Após ser extinto durante a Regência pelo Ato Adicional de 1834, lei de caráter liberal que deu maior autonomia às Províncias, o Conselho de Estado renasce em 1841, no período chamado do “Regresso”, quando o Imperador retoma em suas mãos a centralização do poder. Nessa ocasião, o Conselho ressurge com outro formato, incluindo, além do pleno, presidido pelo Imperador, quatro seções (Justiça e Estrangeiros; Império; Fazenda e Marinha; Guerra) que correspondiam, em parte, às atribuições dos ministérios. As seções eram convocadas e presididas pelos ministros e podiam tomar decisões que iam diretamente para a sanção do Imperador; as matérias mais polêmicas eram encaminhadas ao Pleno.

Embora não possuísse competência legislativa nacional, o Conselho tinha poder para modificar e anular a legislação produzida pelas assembleias provinciais e chegou a redigir projetos de leis nacionais sobre diversas matérias, encaminhadas em seguida à Assembleia Geral do Império (Senado e Câmara dos Deputados). Dessa forma, atuou como uma espécie de “primeira câmara”.<sup>3</sup> Com o tempo, assumiu também o controle da constitucionalidade das leis, função que a rigor cabia ao Superior Tribunal de Justiça. A influência do Conselho de Estado estendeu-se até a proclamação da República, em 1889, e ao longo de toda sua história passaram por ele 72 conselheiros.

Em síntese, pode-se dizer que o Conselho de Estado cumpriu dupla função: uma de caráter liberal, porque serviu de con-

<sup>3</sup> Ver Martins (2006).

trapeso ao poder pessoal do Imperador, e outra de cunho marcadamente absolutista, porque ao extrapolar suas atribuições e invadir a seara dos poderes legislativo e judiciário, incorporou em si mesmo a essência do Poder Moderador.

### *Os conselhos setoriais no estado novo*

No período republicano, cabe destacar a atuação dos órgãos colegiados de natureza econômica, criados a partir de 1930, particularmente após 1937, no âmbito do Regime Autoritário Corporativo (Estado Novo: 1937-1945). Entre eles citam-se: Conselho Nacional do Café (1931), Conselho Federal de Comércio Exterior (1934), Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937), Conselho Nacional do Petróleo (1938), Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (1939), Comissão de Defesa da Economia Nacional (1940), Coordenação de Mobilização Econômica (1942), Comissão de Financiamento da Produção (1943), Comissão de Planejamento Econômico (1944) e Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944).

A criação desses órgãos se dá numa conjuntura política caracterizada pela centralização do poder no Executivo federal, intervenção estatal na economia, nacionalismo e implantação, na administração pública, de arranjos corporativos cujo objetivo é conciliar os interesses dos empresários e trabalhadores urbanos, sob a tutela governamental. O período marca a transição de um modelo econômico agro-exportador para outro, de caráter urbano-industrial, com base no desenvolvimento do mercado interno.

Embora a Constituição de 1937 tenha criado um Conselho da Economia Nacional, composto por representantes do governo, empresários e trabalhadores, com a atribuição de “promover a organização corporativa da economia nacional”, não há notícia de que esse colegiado tenha chegado a funcionar. O que se con-



cretizou foram os conselhos e comissões setoriais, de caráter consultivo, onde o peso político maior era exercido pelo próprio governo, seguido pelas então chamadas “classes produtoras”, particularmente o empresariado emergente, vinculado à indústria e ao mercado interno.

Além de espaços de vocalização das demandas empresariais e de negociação entre o governo e setores da iniciativa privada, os conselhos cumpriam outras funções, entre elas a de **cooperação**<sup>4</sup>, particularmente da elite agro-industrial de São Paulo, que se opusera à Revolução de 1930 (esse é o caso do Conselho Nacional do Café, criado sob pressão dos produtores paulistas); de **articulação política**, com a finalidade de incorporar o empresariado no planejamento e na modernização da economia (caso do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, da Coordenação da Mobilização Econômica e da Comissão de Planejamento Econômico); e **técnico-executiva**, já que alguns conselhos funcionaram como estruturas paralelas de poder que, ao contrário da administração tradicional, davam maior agilidade ao fomento de setores considerados estratégicos para o desenvolvimento econômico. Esse é o caso dos conselhos de petróleo e de águas e energia que, com o tempo, acabaram por transformar-se em empresas estatais (Petrobras e Eletrobras).

Foi também no Estado Novo que se criou, em julho de 1938, o primeiro órgão colegiado do Brasil dedicado às questões culturais, o Conselho Nacional de Cultura, subordinado ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Embora não se tenha notícia a respeito do funcionamento efetivo desse Conselho, conforme Calabre (2010, p. 62) encontram-se nos termos do Decreto que o criou as marcas características das políticas culturais de caráter autoritário. Ressaltam as atribuições de fazer a “propaganda e a campanha em favor de causas patrióticas ou humanitárias”; promover a “educação cívica, através de toda sorte de demonstrações coletivas” e difundir a “educação física” (ginástica e es-

4 Entende-se por cooptação “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.” (BOBBIO, 2007)

portes). De fato, como demonstram a história do nazismo, do stalinismo e do maoísmo, as principais funções reservadas à política cultural nos regimes totalitários são, basicamente, de legitimação e exaltação do regime (do chefe e de sua ideologia), por meio da sustentação de uma ciência social e de uma estética próprias (cinema e rádio são instrumentos bastante acionados) e da censura intransigente às manifestações contrárias a ideologia dominante.

O não funcionamento do Conselho Nacional de Cultura provavelmente está ligado ao fato de suas atribuições terem sido exercidas com muito mais agilidade e eficiência pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (dip), órgão com amplos poderes criado em dezembro 1939 (um ano e meio após o decreto do conselho) e ao qual cabia coordenar e centralizar a propaganda do regime, organizar manifestações esportivas, festas cívicas, exposições, concertos e conferências, dirigir o programa oficial de rádio e o cine-jornal (documentário de exibição obrigatória antes das sessões de cinema), além de exercer a censura da imprensa e das diversões públicas (incluindo música, teatro, cinema, circo e programação radiofônica). Por outro lado, é provável que a equipe do Ministério da Educação e Saúde Pública, constituída por muitos intelectuais não alinhados ao golpe de 1937, tenha se sentido sem estímulo para executar a propaganda do novo regime. Ela estava bem mais motivada e preparada para colocar em prática a política de identificação e proteção do patrimônio cultural do país, por meio do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – criado dias antes do golpe –, que contava (e ainda conta) com a colaboração de um Conselho Consultivo cuja longa história merece registro à parte.

### *Conselhos no regime liberal-democrático*

A criação de conselhos voltados para o desenvolvimento econômico tem continuidade durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), já no âmbito de um regime de democrático, de corte liberal. Nesse período, destaca-se a criação do Conselho de Desenvolvimento, órgão colegiado diretamente subordinado ao Presidente da República, encarregado de implantar um plano de econômico geral, o Plano de Metas. Embora eventualmente contasse com a participação de especialistas dos setores da economia incluídos no Plano, o Conselho de Desenvolvimento era composto exclusivamente por membros do governo: todos os ministros, os chefes dos gabinetes civil e militar, o presidente do Banco do Brasil e o presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que era seu secretário-geral. O Conselho operava por meio de Grupos Executivos (Grupo Executivo da Indústria Automobilística, Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada, Grupo Executivo da Indústria de Bens de Capital e Grupo Executivo da Construção Naval), que tinham autonomia para conceder recursos ao setor privado, sacados de fundos criados pelo BNDE.

Para o nosso tema, entretanto, tem mais interesse a criação, em 1951, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e, em 1961, do Conselho Nacional de Cultura. Nos governos democráticos de orientação liberal, a execução de determinadas políticas – como as de Cultura e Ciência e Tecnologia – costuma dispensar estruturas “pesadas” e ser delegada a especialistas, organizados em órgãos colegiados. Esses conselhos, em geral, são consultivos, mas também deliberam sobre auxílios a projetos formulados pelos seus “pares” (intelectuais e artistas).

A criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, que nasce com o nome de Conselho Nacional de Pesquisa, veio no rastro da II Guerra Mundial, que

tornou imperativo para a segurança do país o incentivo a investigações na área da energia nuclear. O CNPq sempre funcionou como uma agência de fomento da pesquisa básica e aplicada, por meio da concessão de bolsas de pesquisa e de formação e aperfeiçoamento de pesquisadores. Em 1974, já com o nome atual, transformou-se numa fundação, hoje vinculada ao Ministério de Ciência e Tecnologia. Embora tenha o nome de “conselho”, desde o início o CNPq possui estrutura de órgão público autárquico, incluindo presidência, vice-presidência, divisões técnico-científica, administrativa e consultoria jurídica, sendo o nível decisório composto por comissões de assessoramento e pelo Conselho Deliberativo, instância superior de decisão. Desde a origem o Conselho Deliberativo é composto por membros do governo ligados a vários ministérios, ao Estado Maior das Forças Armadas e por cientistas e técnicos pertencentes às universidades e instituições científicas.

Em fevereiro de 1961, por meio do Decreto 50.293, é criado o segundo Conselho Nacional de Cultura, subordinado diretamente à Presidência da República. A vinculação ao presidente, e não ao Ministério da Educação e Cultura (MEC, criado em 1953), parece sinalizar uma deferência especial de Jânio Quadros ao setor cultural. Entre os conselheiros aparecem nomes de expressão notória na cultura brasileira, como Oscar Niemeyer, Sérgio Buarque de Holanda, Otto Maria Carpeaux, Nelson Rodrigues e Cacilda Becker, entre outros.

O presidente Jânio Quadros, na cerimônia de instalação do Conselho Nacional de Cultura, definiu as tarefas do órgão como as de ‘coordenar, disciplinar e traçar a política superior dos esforços do poder federal, no campo da vitalização da cultura, de sua popularização e democratização’.  
(CALABRE, 2010, p. 64)

Em março de 1962, após a renúncia de Jânio, o Conselho é re-desenhado e vinculado ao MEC. Segundo Calabre (2010, p. 65), na nova composição, além de pessoas “notoriamente consagradas aos problemas da cultura”, tomam assento no Conselho membros também do governo (particularmente do MEC). Com o golpe militar de 1964, o CNC, ao que tudo indica, foi desativado, tendo mesmo alguns de seus membros sido perseguidos pela ditadura militar então instalada no Brasil. No entanto, em 1966, após estudos comandados por uma comissão encarregada de reformular a política cultural do país, o Conselho ressurge, agora com o nome de Conselho Federal de Cultura (CFC).

Embora criado já no período ditatorial, o CFC de certa forma mantém o “espírito” liberal, ajustando-se ao primeiro período do regime militar brasileiro, entre 1964 e 1968, no qual a ditadura pode ser considerada relativamente “moderada”, se comparada ao período imediatamente posterior. O Conselho é composto por personalidades da cultura brasileira, que têm a atribuição de assessorar o MEC na formulação da política cultural e na concessão de auxílios a projetos de instituições públicas e privadas, das áreas artísticas e do patrimônio cultural. Contudo, o CFC também possui verbas próprias de apoio e até mesmo um programa específico, “Casas de Cultura”, inspiradas no modelo implantado pelo Ministério da Cultura da França. Em janeiro de 1973, o CFC já havia implantado, em convênio com municípios brasileiros, 17 Casas de Cultura. (CALABRE, 2010, p. 75)

Entre outras personalidades da cultura brasileira, passaram pelo Conselho Federal de Cultura: Afonso Arinos, Ariano Suassuna, Cassiano Ricardo, Gilberto Freire, Pedro Calmon e Rachel de Queiroz. Entre as iniciativas do CFC destaca-se o estímulo à criação de conselhos estaduais de cultura, que saltam de 2 para 22 entre 1966 e 1971. Ao longo das décadas de 1970 e 1980, o poder do Conselho vai diminuindo gradativamente, na mesma proporção em que aumenta o número de órgãos gover-

namentais vinculados às questões culturais, incluindo o próprio Ministério da Cultura, criado em 1985.

### *Conselhos durante a ditadura militar*

Se o Conselho Federal de Cultura, com seu “corte liberal”, exemplifica o que foi a primeira fase do regime militar (ditadura disfarçada), o Conselho de Segurança Nacional representa seu período mais sombrio, entre 1968 e 1977 (ditadura escancarada). Já o Conselho Superior de Censura corresponde à etapa conhecida como de “transição lenta, gradual e segura”, do poder militar ao civil (1977-1985).

O Conselho de Segurança Nacional (CSN) foi criado em 1937, mas se tornou politicamente relevante a partir da reunião que decidiu, em dezembro de 1968, pela edição do Ato Institucional nº 5 (AI-5), quando a ditadura militar assume sua face repressiva mais cruenta, marcada pela cassação de mandatos de parlamentares e de ministros do Supremo Tribunal Federal, suspensão do instituto jurídico do *habeas corpus*, censura prévia à imprensa, ao teatro, ao cinema, à música e à literatura, suspensão de direitos políticos, perseguição, prisão, tortura, morte e desaparecimento de adversários do regime. Integrado pelo Presidente da República e seus principais ministros, o CSN foi, nesse período, o principal órgão de assessoramento e deliberação do governo. Por lá passaram todas as decisões estratégicas do regime, que costumavam ser publicadas com o preâmbulo: “O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional...” O CSN foi extinto pela Constituição de 1988.

O Conselho Superior de Censura (CSC) foi criado por lei em 21 de novembro de 1968, mas como não se coadunava com o recrudescimento do regime, instituído dias depois pelo AI-5 (13 de dezembro), o CSC só foi instalado efetivamente após a revogação desse Ato Institucional (1977). Durante esse interreg-

no, os artistas e intelectuais brasileiros sofreram com os cortes parciais ou totais de suas obras, realizados previamente pela Divisão de Censura de Diversões Públicas (DCDP), subordinada ao Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça. A partir do final da década de 1970, portanto já na fase de transição para a democracia, o CSC funcionou como instância de recurso contra as decisões do DCDP, assinadas pelo Diretor Geral do Departamento de Polícia Federal. O Conselho também tinha a atribuição de elaborar normas de orientação do serviço de censura, submetidas à aprovação final do Ministro da Justiça. Era subordinado diretamente ao gabinete do Ministro e composto por 15 membros por ele designados, sendo 8 (oito) de órgãos governamentais (incluindo representantes dos conselhos federais de cultura e educação) e 7 (sete) de entidades da sociedade civil, entre elas a Academia Brasileira de Letras, Academia Brasileira de Imprensa, representantes dos autores de teatro, filmes e radiodifusão, dos produtores cinematográficos e dos artistas e técnicos em espetáculos de diversões públicas. Das decisões não unânimes do Conselho cabia novo recurso, diretamente ao Ministro da Justiça. Durante a transição “lenta, gradual e segura” para a democracia, o CSC funcionou como uma espécie de válvula de escape – nem sempre bem sucedido – das decisões arbitrárias e subjetivas dos censores. (CAROCHA, 2006)

Pelos exemplos retirados da história brasileira, verifica-se que a instituição denominada “Conselho” serviu a diferentes regimes e exerceu diferentes funções: consultivas, deliberativas, normativas, repressivas, recursivas, de fomento, articulação política, cooptação e legitimação. Cabe agora investigar como e por que essa figura institucional é adaptada aos princípios da democracia participativa.

*A crise de credibilidade da democracia representativa*

A partir do final da década de 1970, começa a eclodir no plano internacional, principalmente na Europa, uma crise do Estado social-democrático que se manifesta tanto no campo econômico como no político.

Do ponto de vista econômico, a chamada “crise fiscal” resulta da conjunção de três fatores: **inflação de demandas** – para tudo se cobra a presença do Estado; **déficit público**, que decorre dos crescentes gastos para o atendimento dessas demandas; e **redução gradual da capacidade do Estado de fazer investimentos**. Do ponto de vista político, ocorre uma erosão da credibilidade das instituições da democracia representativa – particularmente dos partidos políticos, do parlamento e do processo eleitoral –, crise que resulta da percepção pública de que essas instituições se tornaram incapazes de representar o arco de interesses e ideologias presentes na sociedade. De fato, os partidos políticos, a fim de obter ganhos eleitorais, vão, aos poucos, descartando bandeiras extremas e se colocando o mais próximo possível do centro do espectro ideológico, onde cabem posições ambíguas a respeito de qualquer tema:

Para ser bem-sucedido nas eleições e na luta pelo cargo governamental, o partido tem que orientar seu programa para as conveniências do mercado político. Isso exige, primeiramente, a maximização dos votos, por meio do apelo ao maior número possível de eleitores e, concomitantemente, a minimização dos elementos programáticos que podem criar antagonismos dentro do eleitorado. Além disso, vis-à-vis os outros partidos, tem de ter a habilidade para fazer coalizões, o que muitas vezes envolve restringir o âmbito das propostas políticas substantivas, a fim de se enquadrar às demandas que os sócios, em potencial, da coalizão estão dispostos a considerar ou a negociar. (OFFE, 1984, p. 363)



A combinação da crise econômica (fiscal) com a crise política (de credibilidade das instituições democráticas) coloca em xeque a instituição estatal como um todo, que passa a ser alvo de críticas de conteúdo liberal, que miram de modo especial as políticas sociais, econômicas e culturais da social-democracia, acusadas de minar as bases de sustentação do sistema capitalista: o livre mercado e a iniciativa privada.

No Brasil, a crise de credibilidade é ainda maior, porque a ditadura militar, embora reprimindo de forma brutal os opositores, mantém uma fachada de democracia, que combina a alternância do poder entre os generais com a redução da disputa política no parlamento a apenas dois partidos admitidos pelo regime. A consequência é que nas eleições há uma enxurrada de votos nulos e caricatos, que evidenciam a rejeição de parte expressiva da população ao processo eleitoral.

Como contrapartida à falta ou perda de substância programática dos partidos políticos, assiste-se ao aparecimento, na cena política nacional e internacional, dos chamados Movimentos Sociais, que assumem as bandeiras abandonadas ou não assumidas pelos partidos institucionalizados. Algum tempo depois, quando o modelo neoliberal se expande pelo mundo, ganham força as Organizações Não-Governamentais (ONGs), que ocupam não só o espaço abandonado pelos partidos, como também pelas políticas sociais e culturais. Consideradas não típicas de Estado, essas políticas ou sofrem redução de pessoal e cortes orçamentários ou são simplesmente extintas e transferidas ao mercado.

Os Movimentos Sociais e as Organizações Não-Governamentais (ONGs) justificam-se publicamente com base em três argumentos:

- a. O espaço público ultrapassa as fronteiras do Estado, isto é, há uma esfera pública não-estatal onde os grupos organizados intervêm com a mesma legitimidade que os partidos políticos nos parlamentos.
- b. Só têm validade as normas que resultam do debate, público e deliberativo, entre os atores sociais que são potencialmente afetados por essas mesmas normas. A discussão parlamentar, limitada aos partidos políticos, não é suficiente para esgotar toda a gama de interesses e argumentos envolvidos nos múltiplos assuntos que afetam a sociedade.
- c. Os procedimentos da democracia representativa, por si sós, não são capazes de dar solução aos problemas da sociedade contemporânea, que são cada vez maiores e mais complexos, exigindo o concurso de especialistas e o convencimento, adesão e participação dos cidadãos.

Hoje, soluções para problemas que afetam todo o planeta, como, por exemplo, nas áreas de saúde pública (como as grandes epidemias), meio ambiente (como a poluição de todos os tipos) e segurança pública (como o tráfico de drogas), exigem atitudes, individuais e coletivas, que a princípio podem parecer pequenas – como a coleta seletiva de lixo, a manutenção periódica de motores, a adesão a campanhas de vacinação, o uso de preservativos e a participação em ações de segurança de um bairro ou de uma rua –, mas que hoje são fundamentais para a preservação da vida em todos os quadrantes. A sociedade contemporânea encontra-se diante de uma situação no mínimo inusitada: para manter sua liberdade individual, as pessoas têm, necessariamente, de cooperar entre si e com o poder público.

É nesse novo contexto que se reivindica e até mesmo se torna necessária a criação de conselhos públicos inspirados nos prin-

cípios da democracia participativa. Neles a participação social se dá, basicamente, com dois objetivos: (a) solucionar problemas específicos, por meio da cooperação entre Estado e agentes sociais especializados, interessados e afetados por políticas setoriais; (b) defender e exigir que o Estado, diuturnamente, garanta aos cidadãos seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

### *Tipologia histórica dos conselhos de cultura*

Construir tipologias é uma estratégia metodológica das ciências sociais que consiste em dividir a realidade social em campos específicos – chamados “tipos ideais” –, que o pesquisador destaca, focaliza e amplia para analisar com mais profundidade a sociedade, mas que na vida concreta geralmente se acham embaralhados. Essa estratégia, aplicada aos conselhos de cultura que surgiram ao longo da história, permite classificá-los em três tipos ou modelos: conselho de notáveis, conselho de especialistas e conselho corporativo.

O **Conselho de notáveis** é composto por personalidades de destaque na vida intelectual e artística. Nesse modelo, a cultura é vista como um campo regido por leis próprias, acessíveis a um pequeno número de indivíduos, que por méritos próprios ou por força do destino teriam sido revestidos de um *status* e uma aura que as pessoas ditas comuns não têm. Delegar aos notáveis a formulação de políticas culturais implica o reconhecimento, pelo Estado, de que a cultura não se adapta à racionalidade burocrática normalmente aplicada a outros setores. Trata-se de uma área especial, que merece tratamento também especial.

O **Conselho de especialistas** tem certa semelhança com o de notáveis, mas difere na medida em que é composto por indivíduos selecionados não pela notoriedade individual, mas por sua capacidade técnica em determinada área. A distinção entre

os dois tipos é a mesma aplicada por Norberto Bobbio (1997) à relação dos intelectuais com o poder. Nessa relação, os intelectuais são divididos em ideólogos (que fornecem aos governantes princípios-guia, tais como valores, ideais e concepções do mundo) e especialistas (que contribuem com conhecimentos específicos, indispensáveis à resolução de problemas nos diversos setores da administração pública). O conselho de notáveis assemelha-se ao primeiro tipo de relação e o conselho de especialistas enquadra-se no segundo. Na política cultural, o conselho de especialistas surge particularmente na área de proteção do patrimônio histórico e artístico, composto, em geral, por intelectuais do campo da arquitetura, urbanismo, artes plásticas, história, sociologia, direito, antropologia e etnologia, entre outros.

O Conselho corporativo é composto por profissionais de segmentos artísticos, em geral os próprios artistas, organizados em sindicatos e associações. O que os unifica são os interesses materiais em torno do orçamento e de outros auxílios públicos destinados a fomentar e apoiar projetos culturais nas áreas de teatro, dança, circo, música, artes visuais, audiovisual, literatura, livro, leitura e culturas populares.

Em geral, esses três tipos de conselhos têm atribuições apenas consultivas, são presididos pelo poder público e seus membros são nomeados, ou selecionados pelos governantes em listas apresentadas por associações e sindicatos.

Como se verá adiante, esses tipos de conselhos, que na realidade concreta podem aparecer mesclados, já não são mais capazes de conter e representar a complexidade da vida cultural contemporânea.

## *As transformações da cultura no Brasil e no mundo*

A partir do fim da Guerra Fria (a queda do muro de Berlim, em 1989, pode ser tomada como marco), o mundo assistiu a grandes transformações, hoje conhecidas pelo nome de “globalização”. No que se refere às questões da cultura, ocorreram três fenômenos concomitantes: (a) emergência de conflitos políticos que se justificam com base em valores culturais; (b) fragmentação das identidades coletivas, como resposta às tendências uniformizadoras da cultura global; (c) e crescimento da produção e consumo de cultura, como resultado da valorização econômica dos bens culturais no comércio internacional.

Hoje, a causa dos conflitos internacionais, e também no interior dos Estados nacionais, ultrapassa divergências de ordem ideológica, política ou econômica. O fim da Guerra Fria liberou forças culturais reprimidas que se definem pela religião, idioma, história, valores, costumes, preconceitos, instituições e até mesmo pela autoidentificação subjetiva das pessoas. (HUNTINGTON, 1997) São as culturas e as identidades que estão moldando os padrões de coesão e conflito entre pessoas, grupos e nações. O 11 de setembro de 2001 é o fato mais escandaloso e cabal que veio confirmar a tese.

Por outro lado, com o fenômeno da globalização cultural – entendida como o fluxo mundial de mensagens e produtos, que independe da regulamentação e das fronteiras dos Estados nacionais –, vem ocorrendo, em contrapartida, uma intensa fragmentação das identidades. Múltiplas e poderosas “expressões de identidade coletiva desafiam a globalização e o cosmopolitismo em função da singularidade cultural e do controle das pessoas sobre suas próprias vidas e ambientes.” (CASTELLS, 1999) Foi nessa conjuntura que surgiram ou renasceram os fundamentalismos religiosos (islâmico e cristão), os nacionalismos culturais (principalmente nas repúblicas pós-soviéti-

cas) e os movimentos sociais de identidade, de natureza étnica, territorial e de gênero.

O fenômeno da globalização teve consequências também no âmbito da economia da cultura. Frente à crescente estandardização de mercadorias e serviços no comércio internacional, os bens culturais, que têm como característica principal a singularidade, tendem a se valorizar, pois quanto mais raro um produto, maior o seu preço. Isso vale também para os sítios de valor histórico, artístico e paisagístico, que são fortes atrativos para o crescente número de viajantes. Essa tendência à valorização vem contribuindo para o aumento da produção de bens e serviços de consumo cultural, e também para o desenvolvimento de indústrias correlatas, como as de turismo e entretenimento.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) em seu artigo 216, refletindo a dinâmica da sociedade, antecipou-se e acolheu o conceito amplo de cultura, colocando em evidência a diversidade cultural e, como decorrência, a valorização da identidade, da ação e da memória “dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”, seus “modos de viver, fazer e criar”. A mesma CF/88 também atribuiu aos Estados e Municípios maior competência para conduzir suas políticas de patrimônio cultural. Se antes os bens passíveis de proteção legal estavam limitados àqueles de excepcional valor, que faziam referência a fatos memoráveis da história do Brasil, hoje a possibilidade de proteção estende-se aos bens materiais e imateriais de regiões, municípios, bairros e até mesmo às referências pontuais que valorizam a identidade de distintos grupos no interior da sociedade. Por fim, compreendendo o papel da cultura na vida econômica, emenda constitucional obrigou o Estado brasileiro a elaborar um Plano Nacional de Cultura, estabelecendo, entre suas prioridades, o dever de promover o desenvolvimento cultural do país.

Nesse novo contexto nacional e internacional, o modelo do 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. Hoje não há mais como desconhecer a presença de movimentos sociais de identidade. Ressalte-se, de passagem, que a CF/88, embora cite de forma geral os grupos formadores da sociedade brasileira, faz referência especial às “manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras”.

Com a ampliação do conceito e das competências na área de patrimônio cultural, também o conselho de especialistas ficou defasado. Embora fundamental, a contribuição de especialistas já não é mais suficiente. Diante da crescente quantidade de bens passíveis de proteção, portadores de valores diversos e às vezes conflitantes, torna-se indispensável a participação ativa das comunidades na identificação, justificação e, principalmente, na proteção desse patrimônio cultural. Não por acaso a CF/88 introduziu o dispositivo que prevê a colaboração entre poder público e comunidade na proteção do patrimônio.

Finalmente, o crescimento da economia da cultura tornou ultrapassado também o modelo corporativo tradicional. O processo de diferenciação e especialização de funções nas diversas cadeias produtivas da cultura, associado à revolução nas tecnologias de informação e comunicação, introduziu novos atores na cena econômica da cultura. Novas profissões estabeleceram-se, com destaque para o produtor e o gestor cultural; pequenas e médias indústrias culturais foram criadas, principalmente nas áreas fonográfica e do audiovisual, que se beneficiaram da modernização tecnológica; a ampliação do conceito de cultura levou outros setores a reivindicar espaço nas políticas culturais, como os de design, moda, arquitetura e cultura digital. O artesanato, antes vinculado às políticas de turismo, trabalho e renda, agora almeja o reconhecimento de seu valor cultural.

Importantes elos das cadeias produtivas, como o da distribuição de bens culturais, reivindicam estruturação e apoio.

Por tudo isso, trata-se, agora, de desenhar um novo tipo de conselho, capaz de enfrentar os desafios postos pela contemporaneidade.

#### *Um novo modelo de conselho de cultura*

“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” Esse princípio, que está no parágrafo único do art. 1º da Constituição Brasileira, introduz no país o Estado Democrático de Direito, que combina procedimentos da democracia representativa (eleições) e da democracia participativa (direta). Entre os instrumentos de participação direta previstos na Constituição estão os plebiscitos, referendos e a iniciativa popular de leis, mas a prática política do país, durante e após a redemocratização, consagrou outros mecanismos, como as audiências públicas, conferências, orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas.

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. (BOSCHI, 1999)

A valorização da diversidade cultural, inscrita na Constituição de 1988, deve ser o ponto de partida para se definir a composição dos conselhos. Além dos segmentos artísticos (artes cênicas, artes visuais, música, artesanato, culturas populares,



literatura, livro e leitura), podem ter assento os movimentos sociais de identidade, entre eles os que representam etnias, identidades sexuais e faixas etárias (movimentos de juventude, por exemplo). Também devem estar representadas as circunscrições territoriais (regiões, bairros, distritos e povoados) e as organizações não governamentais ligadas aos temas da cultura.

Os setores da economia da cultura constituem outro bloco de representantes. Nele cabem produtores culturais, pequenas, médias e grandes indústrias culturais (editorial, fonográfica, cinematográfica, da moda e do design), representantes de distribuidores e vendedores (livrarias, casas de espetáculos e outras) e a indústria da mídia (TV, rádio, jornais e revistas), que tem papel importante na produção e difusão da cultura. No outro pólo estão os representantes dos trabalhadores e técnicos desses setores.

Não se pode dispensar a participação dos intelectuais, não por sua notoriedade, mas na condição de especialistas e representantes de universidades (cursos de artes, ciências humanas e biblioteconomia), associações científicas (ciências sociais) e institutos de pesquisas e estudos culturais.

O conceito amplo de cultura condiciona mudanças também na participação do poder público, que deve incluir não apenas os órgãos de cultura, mas representantes de outras políticas que têm interface com a política cultural, tais como educação, comunicação, turismo, ciência e tecnologia, meio ambiente, esporte, saúde, segurança pública e desenvolvimento econômico e social.

Para dar conteúdo democrático-participativo ao Conselho, tão ou mais importante que a composição é a forma de escolha de seus membros. Os representantes da coalizão governamental, em parte legitimados pelo processo eleitoral, são indicados pelos órgãos que integram o conselho. Os conselheiros da sociedade civil, por sua vez, são eleitos pelos respectivos segmen-

tos. Para terem o direito de votar nos seus representantes, os membros desses segmentos – de artistas, movimentos sociais de identidade e das cadeias produtivas da cultura –, devem se cadastrar como eleitores no órgão gestor da cultura e comprovar experiência e participação nas suas respectivas áreas. O mesmo procedimento precisa ser feito pelos cidadãos moradores das circunscrições territoriais que, no ato do cadastramento, devem comprovar residência.

Esses são os critérios que devem nortear a composição e a escolha dos membros dos Conselhos de Política Cultural, com base nos princípios da democracia participativa. No entanto, é a realidade da cultura de cada lugar que irá determinar quantos membros e quais segmentos terão assento no Conselho. 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.

### *Referências*

BOBBIO, Norberto. *Os intelectuais e o poder: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea*. São Paulo: Unesp, 1997.

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

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>. Acesso em: 22 out. 2010.

CALABRE, Lia. *Políticas culturais no Brasil: história e contemporaneidade*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010. (Coleção Textos Nômades, 2).

CAROCHA, Maika Lois. A censura musical durante o regime militar (1964-1985). *História: questões e debates*, Curitiba, n. 44, p. 89-221, 2006.

CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1999 (A era da informação: economia sociedade e cultura; v. 2)

COOPTAÇÃO. In: BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Brasília: Editora da UNB, 2007.

HUNTINGTON, Samuel P. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997, p. 18-19.

MARTINS, Maria Fernanda Vieira. A velha arte de governar: O Conselho de Estado no Brasil Imperial. *Revista Topoi*, v. 7, n. 12, p. 178-221, jan./jun. 2006. Disponível em: <[http://www.revistatopoi.org/numeros\\_anteriores/topoi12/topoi12a6.pdf](http://www.revistatopoi.org/numeros_anteriores/topoi12/topoi12a6.pdf)>. Acesso em: 22 out. 2010.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.



## Conselhos de cultura e democracia: desafios contemporâneos

*Alexandre Barbalho*<sup>1</sup>

É relativamente consensual afirmar que não existe um significado e, portanto, um limite definido *a priori* para a democracia. Se consultarmos o verbete “democracia” no *Dicionário de política* elaborado por Norberto Bobbio (2000) e no *Dicionário de filosofia política* de Renato Janine Ribeiro (2010), observaremos que o seu sentido tem sido disputado ao longo da história. Desde quando os gregos colocaram a isonomia (de *isos*, igual, semelhante, e *nómos*, lei), ou seja, a igualdade diante das leis, como forma de governo alternativa à aristocracia e à monarquia, tal igualdade colocava o poder nas mãos do povo

<sup>1</sup> Professor dos PPGs em Políticas Públicas da UECE e em Comunicação da UFC. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Cultura e de Comunicação (CULT.COM). Autor, entre outros, de *Relações entre Estado e cultura no Brasil* (Unijuí, 1998) e *A modernização da cultura* (UFC, 2005).

(*demos*) e não dos aristocratas (*aristoi*, detentores da *arete*, excelência de caráter) ou do rei.

A defesa do governo popular está inserida em parte do pensamento clássico e na prática cotidiana de algumas cidades gregas e em Roma, no exercício da democracia direta por meio da assembleia. Também se faz presente no pensamento medieval sobre a teoria da soberania popular onde o povo fundamenta o poder soberano. Ideia que reverbera no Iluminismo, como na discussão abordada por Rousseau sobre a república, forma de governo na qual o democratismo (soberania popular) se encontra com o contratualismo (contrato social).

É para demarcar outra posição com relação ao poder popular, que denominou de “liberdade dos antigos”, que Benjamin Constant define e defende a “liberdade dos modernos”, o conjunto de liberdades civis e políticas que sustenta a liberdade do indivíduo em relação ao Estado. O que deve ser promovido não é mais o sentido de coletividade que reside na assembléia dos cidadãos, inclusive inviável na era moderna, segundo Constant, mas o individualismo garantido por determinados direitos fundamentais como os de liberdade de pensamento, de religião etc.

O formato político adequado à “liberdade dos modernos” é a democracia liberal representativa, onde o indivíduo exerce seu papel de cidadão quando convocado às eleições. Tal percepção desinteressada da política e, conseqüentemente, da democracia e da cidadania tem sido contestada pelos diferentes movimentos sociais, políticos e culturais que buscam avançar nas conquistas do liberalismo em torno da liberdade e da igualdade.

### *A crítica ao liberalismo e a pluralidade de poderes*

No âmbito da filosofia política, algumas das mais contundentes críticas e, ao mesmo tempo, as proposições mais radicais à de-

mocracia liberal vem sendo feitas pela pensadora belga Chantal Mouffe (2009, 2007, 2001, 1996) em sua defesa da “democracia radical plural”.

Um dos pontos centrais de sua discussão parte daquele desinteresse da política no pensamento racionalista, universalista e individualista do liberalismo que, em última instância, termina por extirpar a esfera do político das relações sociais. Para Mouffe, ao contrário, o político constitui de forma fundamental o *socius*, a tal ponto que uma de suas características reside nas disputas de poderes que lhe permeiam.

A vida social se constrói na base do antagonismo, de conflitos, que exigem o tempo todo a tomada de posições e decisões que podem, desse modo, ser qualificadas propriamente de políticas. Por fazer parte de nossa condição ontológica, por sua imanência em nossa existência, é que a dimensão de “o político” não pode ficar restrita a um campo específico, profundamente formalizado, de uma quase transcendência, que é o do Estado e o da regularidade das eleições, como pretende a tradição liberal na sua defesa da política. Mouffe faz uma interessante distinção entre “o político” e “política”. O político é da ordem das disputas de poderes e seus antagonismos inerentes a todas as relações sociais. A política refere-se às instituições e práticas que buscam ordenar “[...] a coexistência humana em condições que são potencialmente conflitantes afetadas pelas dimensões de ‘o político’.” (MOUFFE, 2001, p.417)

Se, junto com Mouffe e outros pensadores como Michel Foucault (2008, 1999), por exemplo, concordamos com a dimensão irreduzível dos poderes e dos antagonismos em nossas ações cotidianas, torna-se imprescindível qualificar coletivamente as formas de lidar com esses embates e disputas. E a única forma de governo que possibilita fazer isso é a democracia. As outras formas até agora experimentadas nas sociedades ocidentais e ocidentalizadas levaram a regimes de exceção onde

a vida humana é potencialmente passível de desqualificação e transformada em vida sem qualidade, que pode ser, portanto, eliminada, sem maiores consequências. (AGAMBEN, 2007)

Claro que governos democráticos também reproduziram, e continuam reproduzindo, tal lógica de poder autoritário diante dos inevitáveis antagonismos sociais – daí a defesa de Mouffe de radicalizar a democracia, os seus valores e práticas. O desafio, para ser exato, é como, pressupondo as disputas de poder, criar e, principalmente, manter uma ordem democrática pluralista. O que exige superar o paradigma proposto por Carl Schmitt, em sua crítica ao liberalismo, da antítese entre “amigo” e “inimigo”<sup>2</sup>. Para tanto, é preciso qualificar o “outro” com o qual se disputa, não como o inimigo a ser eliminado (como é próprio dos estados de exceção cujo instrumento mais elaborado para esse fim no século XX foi o campo de concentração), mas um adversário.

Dessa forma, a relação de disputa de poder que se estabelece com a alteridade política, cultural e/ou social não se funda propriamente na lógica do antagonismo, mas do “agonismo” (*agonism*), porque o oponente é legítimo, pois atua dentro de um terreno comum de valores ético-políticos: o da defesa e da promoção da liberdade e da igualdade.

Tal deslocamento de sentido é fundamental para o projeto da democracia radical pluralista. Não se trata de destruir o opositor da comunidade política, mas de tê-lo como um adversário legítimo, com todos os direitos garantidos de defender suas ideias, mesmo que lutemos contra elas. Claro está que é preciso estabelecer as “regras do jogo” por meio do consenso entre os adversários, de modo que há aqueles que se excluem do âmbito político por apregoarem ideais não-democráticos. Não se trata, portanto, de um “vale-tudo” que parece sustentar determinado pensamento considerado pós-moderno.

2  
A esse respeito ver a discussão que Derrida (2003) faz sobre a relação amigo/inimigo em Carl Schmitt, em especial no capítulo 4, “O amigo aparecido (em nome da “democracia”).



Por outro lado, nenhum consenso não pode ser tomado como definitivo, como resultado da revelação da substância ou da essência de determinada comunidade política. Pelo contrário, ele deve ser continuamente avaliado e repactuado, de modo a incorporar novos sujeitos e suas demandas. E esse processo não se dá apenas por meio de critérios racionais demandados por indivíduos em busca de seus interesses. Tal forma de entendimento procura, na realidade, ocultar que a dimensão do político é constituída por disputas movidas também pelas paixões sustentadas por grupos e não apenas pelos cálculos dos interesses isolados de um agente.

O pluralismo agonístico (*agonistic pluralism*) requer exatamente a constituição de canais de expressão das “paixões coletivas”. Nisso se diferencia bastante do modelo de democracia deliberativa, pois entende que “o principal objetivo da democracia política não é eliminar as paixões da esfera pública, no sentido de alcançar um possível consenso racional, mas mobilizar tais paixões em direção a arranjos democráticos”. (MOUFFE, 2009, p. 103, tradução nossa)<sup>3</sup>

Entender dessa forma o processo político significa qualificar a democracia como “algo de incerto e improvável” e que “nunca deve ser tida como garantia” finalizada, mas “uma conquista frágil que precisa de ser defendida e aprofundada”. (MOUFFE, 1996, p. 17) Como resultado de um “conjunto de práticas contingentes”, não há a possibilidade de se alcançar o arranjo democrático definitivo. Esse limiar é sempre adiado, está sempre além, pois a democracia é um desafio interminável.

Uma democracia pluralista e radical, sustenta Mouffe, exige posições diferenciadas de modo a possibilitar escolhas. Este “pluralismo combativo” antes de ser uma ameaça à democracia é o que lhe constitui, é a sua condição de existência. Toda unanimidade além de ser burra, como qualificava Nelson Rodrigues,

<sup>3</sup> No original: “[...] the prime task of democracy politics is not to eliminate passions from the sphere of the public, in order to render a rational consensus possible, but to mobilize those passions towards democratic designs”.

é também uma ilusão, para não dizer uma farsa. A inexistência de delimitações políticas não pode ser tomada como “sinal de maturidade política”, mas como sintoma de uma ausência, de um vazio perigoso para a democracia, pois pode ser ocupado por projetos que se colocam como pretensamente não politizados, ou mesmo como contrários à política e de práticas antidemocráticas.

Uma forma de expressão do “pluralismo combativo” é a tensão clássica entre os valores da igualdade e da liberdade. Contudo, ao contrário dos liberais que preconizam a segunda, ou dos comunitaristas que defendem intransigentemente a primeira, de modo que uns e outros almejam dar fim a este embate, Mouffe ressalta que tal tensão é a especificidade do regime democrático. Uma tensão que deve ser valorizada e protegida, em vez de dissolvida. Para tanto, é preciso desenvolver e multiplicar “no maior número possível de relações sociais os discursos, as práticas, os ‘jogos de linguagem’, que produzem ‘posições de sujeito’ democráticas”. E isto significa “criar espaço para o pluralismo de culturas, formas coletivas de vida e regimes, bem como para o pluralismo de sujeitos, opções individuais e concepções do bem”. (MOUFFE, 1996, p. 201)

### *Os direitos culturais e as políticas de reconhecimento*

Como situa Mouffe, na contemporaneidade, o pluralismo democrático se expressa, principalmente, pelas reivindicações culturais por parte dos chamados “novos movimentos sociais”, ou minoritários, representados pelos movimentos étnicos, feministas, sexuais, geracionais, ecológicos etc.

Tais movimentos, com suas reivindicações político-culturais, forçam a ampliação da noção de cidadania, agregando

novos valores e direitos àqueles já conquistados, geralmente reconhecidos como políticos e sociais, ou de primeira e de segunda geração. (BARBALHO, 2010) A cultura entendida como direito fundamental, ou em outras palavras, os direitos culturais, como situa Alain Touraine, “obriga as democracias a refletirem sobre si próprias e a se transformarem” (TOURAINÉ, 2006, p. 170), o que não ocorre sem conflitos e antagonismos, como vimos.

Touraine tem uma visão limitada do alcance dos direitos culturais, pois no seu entendimento tais direitos, ao contrário dos políticos que devem ser universalizados, protegem determinadas parcelas da população, aquelas que se encontram em situação de subalternidade. Há aqui duas problematizações a serem feitas sobre essa perspectiva do sociólogo francês. A primeira é a divisão rígida entre os tipos de direito (civis, políticos, sociais, culturais etc.), quando, na realidade, eles estão profundamente enredados. Se uns vieram primeiro que outros, isto não se deu porque são de fato distintos e necessariamente concatenados dentro de uma lógica evolucionista, mas porque sua conquista ocorreu gradualmente por meio de pesadas lutas ao longo da história.

Mas mesmo mantendo a separação entre os direitos por uma questão, digamos, didática, não dá para defender o caráter restrito daqueles que são considerados como “culturais”. Eles são tão aptos a se universalizarem quanto os outros, pois eles são fundamentais a toda coletividade, a todo extrato e classe sociais. Afinal, como afirma o próprio Touraine, os direitos culturais dizem respeito ao direito de cada um ser não como os outros, mas “de ser outro”, de modo que “cada um, individual ou coletivamente, pode construir condições de vida e transformar a vida social”. (TOURAINÉ, 2006, p. 171)

Talvez fosse o caso de diferenciar os direitos culturais, como algo mais amplo, das políticas de reconhecimento, estas sim

relacionadas às coletividades e suas culturas que não costumam ser ouvidas e muito menos entendidas pela sociedade abrangente. Como contextualiza Charles Taylor (1998), alguns aspectos da política contemporânea colocam fortemente a necessidade ou mesmo a exigência de reconhecimento ou do reconhecimento correto de determinados grupos.

Tais políticas atuam tanto no plano íntimo quanto no plano social, mais uma vez entendendo que estes dois planos estão relacionados. Tanto que tem como pressuposto a compreensão de que a identidade individual só pode ser formada (ou deformada) na relação com aquele que Taylor, recorrendo a George Herbert Mead, denomina de “outro-importante”. Por sua vez, no plano social, a referida noção de identidade como um constructo resultante da interação com a alteridade, como algo imperfeito quando avaliado por meio de um guia pré-definido, “tem contribuído para tornar a política do reconhecimento mais central e mais marcante”. (TAYLOR, 1998, p. 56)

Convergindo com as colocações feitas anteriormente acerca do pluralismo agonístico, onde o outro é visto como um adversário, Taylor diz que o contexto das políticas de reconhecimento fez com que se aumentasse “consideravelmente a jogada”, pois o reconhecimento não é apenas uma situação adequada em uma sociedade democrática saudável, mas uma política que combate a opressão, as distorções, as discriminações, a “cidadania de segunda categoria”. Ou seja, uma disputa de poder.

### *O papel dos conselhos em uma sociedade pluralista*

As políticas de reconhecimento e suas disputas de poder pautam as políticas públicas. Como afirma Amy Gutmann, as instituições públicas “têm sido ultimamente objeto de duras críticas por não reconhecerem ou respeitarem as diversas iden-

tidades culturais dos cidadãos”. De modo que são comuns nas sociedades democráticas contemporâneas as polêmicas sobre “a questão de se saber se e como as suas instituições públicas deveriam melhorar a capacidade de reconhecerem as identidades das minorias culturais e sociais. (GUTMANN, 1998, p. 21) E políticas, acrescentaria.

Aqui entram em questão as ferramentas de governança disponíveis para um governo democrático decidir o “se” e o “como”. Em outras palavras, como o Estado pode ser afetado pelas pressões dos movimentos políticos, sociais e culturais no sentido de ampliar o alcance da democracia, garantindo a participação popular e reforçando a governança.

Não há um consenso acerca do que seja governança, apesar de ser possível localizar as origens de seu uso nos documentos do Banco Mundial no início da década de noventa. Ali, o termo era utilizado para definir uma gestão financeira eficiente dos recursos públicos ou como o Estado poderia alcançar o máximo de eficácia em suas políticas públicas. Contudo, posteriormente, ocorreu uma ampliação do sentido da noção, o que comprova a quantidade de adjetivos agregados ao termo original: governança eletrônica; governança corporativa; governança solidária; governança informacional etc. Assim, governança passou a incorporar não apenas o grau de eficiência dos resultados das políticas governamentais, dimensão que hoje seria mais apropriada denominar de “governabilidade”, mas também as formas de participação de diferentes setores da sociedade no âmbito de tais políticas. (BOSCHI, 1999; GONÇALVES, 2005)

Diante desses múltiplos sentidos, devemos definir claramente o que se entende aqui por governança: a interação entre o poder público e a sociedade civil com intuito de garantir a participação popular na definição e no controle das políticas públicas. Retomando o que já foi dito na primeira parte deste texto, os instrumentos de governança devem ser compreendi-

dos como possibilidades de ampliação dos discursos, das práticas e dos jogos de linguagem que produzem posições de sujeito democráticas ao criarem espaços públicos para a expressão do pluralismo político, social e cultural.

Podemos apontar alguns desses instrumentos, onde uns são mais frequentes que outros: consultas populares, conselhos de políticas públicas, conferências, planos, mapeamentos/censos, legislações e fundos específicos, orçamentos participativos etc. Entre eles, cabe destacar para os nossos propósitos o papel dos conselhos como espaço privilegiado do “político” (ver nota 2). Ou seja, como espaço de expressão das disputas de poderes que permeiam o *socius*. Como espaço híbrido entre governo e sociedade civil (AVRITZER; PEREIRA, 2005), os conselhos podem funcionar como mediação dos conflitos de interesses e das tomada de decisões da “política” ou da governabilidade.

No entanto, é importante observar que os conselhos não estão imunes aos valores vigentes e hegemônicos na cultura política na qual estão inseridos. No caso específico brasileiro, onde vigoram fortes traços autoritários, clientelistas, paternalistas e patrimonialistas, há enormes desafios para a atuação dos conselhos no sentido de romper com esses traços e não incorporá-los em suas práticas, isto tanto em governos progressistas, quanto na utilização de tais instrumentos em governos liberais diante da confluência perversa, apontada por Dagnino (2004), entre os dois projetos (o progressista e o liberal) de democracia e cidadania.

## *Os conselhos de cultura e o desafio da democracia pluralista*

O contexto discutido acima está diretamente relacionado com o campo das políticas públicas de cultura<sup>4</sup>. A questão que se coloca nesse âmbito é pensar como as políticas culturais podem passar da defesa da “democratização da cultura”, ou seja, de tornar acessível a cultura para as massas por meio do consumo, meta defendida por organismos governamentais a partir dos anos 1960, para a implantação da “democracia cultural”, que significa democratizar o acesso da população a todas as etapas do sistema cultural (formação, criação, circulação, fruição). Ou seja, como superar as políticas culturais elaboradas a partir dos *experts* e da lógica administrativa, visando prioritariamente o indivíduo consumidor, em prol de políticas que atendam às demandas dos cidadãos e de seus movimentos plurais.

No contexto internacional, desde o início dos anos oitenta que a UNESCO vem propondo aos países membros que levem em consideração a participação dos cidadãos no momento de elaboração de suas políticas culturais. A Declaração do México sobre as Políticas Culturais de 1983 recomenda, explicitamente, a necessidade de “multiplicar as ocasiões de diálogo entre a população e os organismos culturais”.

No Brasil, em particular, as políticas públicas de cultura sofrem, na definição de Albino Rubim, com suas “tristes tradições”, que na realidade são as tradições de nossa cultura política mais ampla, como vimos acima: “autoritarismo, caráter tardio, descontinuidade, desatenção”. (RUBIM, 2007, p. 11)

No entanto, podemos falar de algumas experiências concretas de democracia e cidadania cultural no Brasil, desde a experiência pioneira de Mário de Andrade no momento inicial do Departamento de Cultura de São Paulo (1935-38). Mas, sem dúvida, se destaca nesse contexto a gestão de Marilena Chauí

4  
Essa parte do texto retoma algumas considerações desenvolvidas em outra ocasião (BARBALHO, 2008) onde procedo a uma comparação entre conselho e orçamento participativo (OP) e suas relações com a política cultural municipal.

à frente da Secretaria Municipal de Cultura (SMC) de São Paulo na administração de Luiza Erundina (1989-1992).

A proposta de Chauí partia do pressuposto da cultura “como direito dos cidadãos e como trabalho de criação” e da negação de três das “tristes tradições” que marcam as políticas culturais no Brasil: “a da cultura oficial produzida pelo Estado, a populista e a neoliberal”. (CHAUÍ, 1993, p. 12) Ao final de sua passagem pela SMC, Chauí avalia que a gestão cidadã e democrática da cultura garantiu quatro direitos básicos: o direito à informação; o direito à fruição cultural; o direito à produção cultural; e o direito à participação.

Apesar de entender que esses direitos são complementares e mesmo indissociáveis, destacaríamos aqui o último deles, por se relacionar diretamente ao tema deste artigo. Para garantir a participação da população na elaboração e execução da política cultural, a SMC implantou colegiados de gestão em diferentes níveis da Secretaria e de seus órgãos; estimulou a auto-organização dos agentes culturais em fóruns; criou diversos conselhos; formou comissões com a participação da sociedade civil para a execução de programas e julgamentos de projetos a serem subvencionados com dinheiro público; e promoveu audiências públicas para discutir o orçamento da cultura.

Acontece que, depois de quase vinte anos, não é possível dizer que a experiência proposta por Chauí tenha se tornado comum nas cidades brasileiras. O que se observa é que as administrações estaduais e municipais investem cada vez mais no campo cultural. No entanto, este investimento se dá de forma autoritária, desconhecendo as demandas e os interesses da população.

Apesar desse contexto mais geral, é inegável que desde os anos noventa muito se vem conquistando em termos de política cultural quando se fala em participação popular. O que se torna possível com a incorporação nas administrações muni-



cipais de instrumentos de governança, pressionadas que são pelas organizações e movimentos culturais.

Tais instrumentos, com suas limitações, como apontam Hamilton Faria e Altair Moreira (2005), respondem a um dos mais importantes papéis de uma política cultural, qual seja: reconhecer a diversidade de interesses e “torná-la dialógica e intercultural, fazendo circular discursos e ações dos diferentes segmentos e atores, visando ao enriquecimento cultural por meio da afirmação das diferenças”. (FARIA; MOREIRA, 2005, p. 12)

Historicamente, o mais comum dentre estes recursos tem sido, justamente, o do conselho em seus vários formatos (cultural; de patrimônio histórico; artístico), fins (deliberativo, consultivo, fiscal, normativo), composições (conselhos de notáveis; conselhos de especialistas; conselhos corporativos; conselhos paritários) e âmbitos administrativos (municipais, estaduais e federais)<sup>5</sup>.

Podemos situar como marcos históricos desse processo a criação em 1937, início do Estado Novo, do Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) e em 1966, momentos iniciais do regime militar, do Conselho Federal de Cultura (CFC).

O Conselho do SPHAN respaldou, por décadas, a política de preservação da memória nacional, privilegiando os monumentos que representavam a cultura das elites coloniais. Já a estrutura e os fins do CFC serviam aos interesses dos militares em neutralizar a mobilização político-cultural crítica que ocorria naquele início de década em todo o Brasil e propor um projeto cultural baseado na integração nacional, a partir de viés conservador.

Os contextos de criação e funcionamento do Conselho do SPHAN e do CFC já expõem as dificuldades existentes desde então dos conselhos de cultura em responder aos princípios de uma cultura política democrática por conta de sua recorrente vinculação e dependência do poder público.

5 Em termos mais amplos, a tradição de conselhos no Brasil surge nos movimentos sociais e seus conselhos populares na década de setenta. Esse movimento de participação popular direta ganha fôlego com a Constituição de 1988, o que leva à criação dos mais variados tipos de conselhos nos poderes executivos a partir da década de noventa. A esse respeito ver Mata-Machado (2005) e Teixeira (2005).

O que se observa, nos dias correntes, é que os conselhos de cultura, apesar de existirem em vários municípios brasileiros, inclusive por conta do Sistema Nacional de Cultura em implementação pelo Governo Federal através do Ministério da Cultura, se configuram muitas vezes como estruturas corporativistas e com funções meramente consultivas.

Mesmo quando atuam com força de deliberação e representam setores mais amplos do campo artístico, a presença dos conselheiros, por não possuírem ligações de fato com as categorias representadas, termina por atender meramente aos seus interesses pessoais e de seus círculos de relação mais próximos – o intimismo com o poder, tão presente na história das relações entre Estado e cultura no Brasil. (BARBALHO; RUBIM, 2007) Soma-se a esse contexto, a presença dos representantes do poder público executivo, muitas vezes em maioria, que inviabiliza o conselho como espaço efetivo de partilha de poder e, portanto, de governança e de pluralismo. Como ilustração dessas situações, remeto à pesquisa que Josie de Menezes Barros fez sobre o funcionamento do Conselho Municipal de Cultura de Santo André. Ao se valer da observação participante e de entrevistas qualitativas aplicadas aos conselheiros, além das atas de cada reunião do Conselho, Barros revela a permanência de práticas políticas tradicionais e de uma certa desmotivação na participação por parte dos agentes culturais da cidade. (BARROS, 2010)

Para Faria e Moreira (2005), os conselhos de cultura devem enfrentar dois desafios prementes, mas que podemos resumir em uma só questão: a ampliação de sua representação. No sentido de incorporar, além das áreas artísticas tradicionais (teatro, dança, audiovisual, literatura etc.), outras linguagens (grafite e arte sequencial, por exemplo) e disciplinas (sociologia, história, antropologia, filosofia), bem como os movimentos sociais em suas mais variadas configurações.

Entendemos que essa ampliação deva ser acompanhada pela garantia do mandato dos conselheiros e que este deva, inclusive, ser organizado de modo que eles (os conselheiros) atuem em duas gestões seguintes (não necessariamente ao longo de toda a gestão), possibilitando uma certa continuidade nas políticas e reforçando a independência do Conselho frente ao novo gestor.

Acrescentaríamos, ainda, aos desafios dos conselhos de cultura a conquista de sua efetividade, ou seja, que não sejam apenas um espaço de consulta, mas também de deliberação no que diz respeito à elaboração das políticas e de suas ações e de seu orçamento. É fundamental também sua independência financeira, garantida por lei, de modo que, mesmo financiado pelo poder executivo, não fique à mercê da boa vontade do gestor em exercício.

A questão orçamentária é um elemento decisivo na implantação da cidadania e da democracia culturais. Não apenas porque se o setor cultural não obtiver recursos suficientes suas políticas não poderão ser realizadas, mas também porque o parco orçamento acaba por ser negociado a partir de ações pontuais, mantendo a “política de balcão” – uma das “tristes tradições” das políticas culturais brasileiras.

Dessa forma, podemos concluir sobre as inúmeras potencialidades dos conselhos de cultura no sentido de promover uma democracia cultural radical e pluralista, para retomar a proposta de Chantal Mouffe. Para tanto deve combater as tristes tradições de nossa cultura política e da política cultural e impor-se como espaço privilegiado do “político”, das disputas de poderes, de transformação dos antagonismos em agonismos, de mediação no processo de constituição dos consensos provisórios fundamentais à experiência democrática, enfim, de expressão das paixões político-culturais.

## Referências

AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria & Sociedade*, número especial, p.14-39, mar. 2005. Disponível em: [http://www.democraciaparticipativa.org/files/TeoriaeSociedade\\_NumeroEspecial\\_marco2005\\_InstituicoesHibridaseParticipacaonoBrasilenaFranca.pdf](http://www.democraciaparticipativa.org/files/TeoriaeSociedade_NumeroEspecial_marco2005_InstituicoesHibridaseParticipacaonoBrasilenaFranca.pdf). Acesso em: 13 out. 2010.

BARBALHO, Alexandre. Política cultural das minorias. In: INTERCOM. *Enciclopédia Intercom de Comunicação*. São Paulo: Intercom, 2010. (v. 1)

\_\_\_\_\_. Política cultural e orçamento participativo: ou as possibilidades da democracia cultural na cidade contemporânea. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 32., 2008. Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2008.

BARBALHO, Alexandre.; RUBIM, Albino (Org.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007.

barros, Josie de Menezes. A institucionalização da participação: o Conselho Municipal de Cultura de Santo André na transição da gestão municipal (2008/2009). *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 7, p. 81-96, jun. 2010.

BOBBIO, Norberto. Democracia. In: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (Org.) *Dicionário de política*. Brasília: UNB, 2000. p. 319-329. (v. 1)

BOSCHI, Renato. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999.

CHAUÍ, Marilena. Uma opção radical e moderna: democracia cultural. In: FARIA, Hamilton; SOUZA, Valmir de. *Experiências de gestão cultural democrática*. São Paulo: Instituto Polis, 1993. p. 9-38. (Publicações Polis, 12)

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: MATO, Daniel (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES; Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110. Disponível em: <http://168.96.200.17/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>. Acesso em: 15 out. 2010.

DERRIDA, Jacques. *Políticas da amizade*. Porto, Portugal: Campo das Letras, 2003.

FARIA, Hamilton; MOREIRA, Altair José. Cultura e governança: um olhar transversal de futuro para o município. In: FARIA, Hamilton; MOREIRA, Altair; VERSOLATO, Fernanda (Org.). *Você quer um bom conselho? Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. p. 9-18. (Publicações Pólis, 48). Disponível em: [http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_190.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_190.pdf) Acesso em: out. 2010.

FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

\_\_\_\_\_. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 14., 2005, Fortaleza. Anais... Fortaleza: CONPEDI, 2005. Disponível em: [http://www.unisantos.br/upload/menu3niveis\\_1258398685850\\_alcindo\\_goncalves\\_o\\_conceito\\_de\\_governanca.pdf](http://www.unisantos.br/upload/menu3niveis_1258398685850_alcindo_goncalves_o_conceito_de_governanca.pdf). Acesso em: 15 out. 2010.

GUTMANN, Amy. Introdução. In: APPIAH et al. *Multiculturalismo*. Lisboa: Instituto Piaget, 1998. p. 21-43.

MATA-MACHADO, Bernardo Novais da. Participação política e conselhos de cultura: uma proposta. In: FARIA, Hamilton; MOREIRA, Altair; VERSOLATO, Fernanda (Org.). *Você quer um bom conselho? Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. p. 66-72. (Publicações Pólis, 48). Disponível em: [http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_190.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_190.pdf) Acesso em: out. 2010.

MOUFFE, Chantal. *The democratic paradox*. Londres: Verso, 2009.

- \_\_\_\_\_. *Práticas artísticas y democracia agonística*. Barcelona: MACB, 2007.
- \_\_\_\_\_. Identidade democrática e política pluralista. In: MENDES, Candido (Coord). *Pluralismo cultural, identidade e globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 410-431.
- \_\_\_\_\_. *O regresso do político*. Lisboa: Gradiva, 1996.
- RIBEIRO, Renato Janine. Democracia. In: BARRETO, Vicente de Paulo; CULLETON, Alfredo. (Org.) *Dicionário de filosofia política*. São Leopoldo: Unisinos, 2010. p. 132-135.
- RUBIM, Albino. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: BARBALHO, Alexandre; RUBIM, Albino (Org.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 11-36.
- TAYLOR, Charles. A política de reconhecimento. In: APPIAH et al. *Multiculturalismo*. Lisboa: Instituto Piaget, 1998. p. 45-94.
- TEIXEIRA, Ana Claudia. Formação dos conselhos no Brasil. In: FARIA, Hamilton; MOREIRA, Altair; VERSOLATO, Fernanda (Org.). *Você quer um bom conselho? Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. p. 19-25. (Publicações Pólis, 48). Disponível em: [http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_190.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_190.pdf) Acesso em: out. 2010.
- TOURAINÉ, Alain. *Um novo paradigma: para compreender o mundo hoje*. Petrópolis: Vozes, 2006.

# Participação política e conselhos de cultura: uma proposta<sup>1</sup>

*Bernardo Novais da Mata-Machado*<sup>2</sup>

## *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 ideia de participação; a terceira parte debate o tema conselhos de cultura, suas características, potencialidades e limitações; a última parte

1

Este artigo foi publicado originalmente em Faria, Moreira e Versolato (2005).

2

Historiador e Cientista Político (UFMG), pesquisador da Fundação João Pinheiro (MG).

apresenta uma proposta de “tipo-ideal” de conselho para a área cultural, condizente com os desafios do mundo contemporâneo.

### *Participação e representação política*

No início do segundo semestre de 2003, no curso de doutorado em Ciências Humanas (Sociologia e Política) da Universidade Federal de Minas Gerais (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*, 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.” (BOBBIO, 1998, p. 1106) O verbete sobre participação política, por sua vez, começa dizendo que essa expressão

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. (BOBBIO, 1998 p. 888)



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 é 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 é 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 verbete, 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.” (BOBBIO, 1998 p. 286)

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. (BOBBIO, 1998 p 727)

### *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 Humanos* (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 se aproveitar 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 ideia 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”<sup>3</sup>.

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.

<sup>3</sup> 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, – “sociedade política” mais “sociedade civil” –, tal restrição fica bastante minorada.

### *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.

No Brasil, a criação de instâncias de participação política, como os conselhos, é localizada, pelos estudos recentes de Raichelis (2000) e Tatagiba (2002), 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 es-

tiveram presentes. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1981) 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 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 ideias 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 exem-

plo). 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 de 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”, constata-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 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 ultrapassados também o modelo corporativo. Trata-se, agora, de desenhar um novo tipo de conselho, capaz de enfrentar os desafios postos pela sociedade contemporânea.

### *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.

Isto 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 ideia 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*”, com a de Pierre Bourdieu, *A Economia das Trocas Simbólicas*, 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 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 compreendem-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 panaceia. 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. (TATAGIBA, 2002) 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”. (TATAGIBA, 2002, p. 100)

### *Referências*

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Editora da UNB, 1998.

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

BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1982.

FARIA, Hamilton; MOREIRA, Altair José; VERSOLANO, Fernanda. (Org.). *Você quer um bom Conselho? Coselhos municipais de cultura e cidadania cultural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. (Publicações Pólis, 48)

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.

ONU – Organização das Nações unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php)> Acesso em: 22 out. 2010.

ONU – Organizações das Nações Unidas. *Pacto Internacional de Direitos Economicos, Sociais e Culturais*. Nova Iorque, 1966.

ORTIZ, Renato. *Cultura brasileira e identidade nacional*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

RAICHELIS, Rachel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 2000.

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.

UNESCO. *Recomendação sobre a participação dos povos na vida cultural*. Paris, 1976.

UNESCO. *Declaração do México sobre as políticas culturais*. México, 1982

## Conselhos de cultura: novos e antigos desafios da cidadania cultural

*Hamilton Faria<sup>1</sup>*

*Para situar o debate: perguntas e horizontes*

Nos últimos anos desenvolveram-se algumas experiências importantes de institucionalização da cultura, principalmente a partir do ano 2000, quando se multiplicaram conselhos por todo o país, fruto das dinâmicas locais, alguns já existentes reorganizados nas mobilizações dos segmentos culturais. Hoje, uma nova safra de conselhos passa a surgir em função da criação dos sistemas de cultura, e também pelas oportunidades de articulação a partir de

<sup>1</sup> Poeta, coordenador de cultura do Instituto Pólis, professor titular na Faculdade de Artes Plásticas da FAAP/São Paulo, autor de ensaios e livros sobre arte e cultura.

iniciativas nacionais ou mesmo motivados pela possibilidade de acesso a financiamentos a cultura. As motivações, papéis e formas de funcionamento dos conselhos são diversos, no entanto estamos entrando numa nova fase em que fica explícita a tensão entre a necessidade de uma certa institucionalização da cultura e a vida cultural da localidade e do território. Esta tensão desaguará em novos debates e demandas no próximo cenário. Parece ser evidente que criar esferas públicas da cultura, com a participação da sociedade e do estado, poderá ser salutar para a cultura, desde que estimule a cidadania cultural e com ela o empoderamento, a territorialização das práticas culturais, a liberdade de expressão, a democratização do fazer cultural. Parece também evidente que a institucionalização rígida poderá levar a uma cristalização da cultura, a cultura na mão de alguns grupos e isolada das demandas do território.

Vivemos hoje um enorme processo de culturalização a partir do fortalecimento das diversidades locais, das redes, dos grupos culturais jovens, das culturas populares, das redes de pontos de cultura, de uma presença maior do estado local, da multiplicação de equipamentos e da enorme dinâmica gerada a partir de iniciativas do Ministério da Cultura. Hoje, embora ainda não haja o reconhecimento prático de uma centralidade da cultura por parte de governos e da sociedade, – é só ver o lugar da cultura nas plataformas eleitorais, de alto a baixo, da presidência a deputados –, há, sem dúvida, uma maior presença da cultura e o reconhecimento de que é componente da qualidade de vida e do desenvolvimento humano. Organizações não-governamentais (ONGs), governos municipais, ministérios etc. já não desconhecem a cultura como componente importante do debate cultural, embora muitos ainda a reconheçam como instrumento apenas de um processo de mudança maior que virá pela economia e pela política. No entanto, cresce a cultura da cultura. Nesse sentido, as realidades territoriais têm sido importantes para

todo este processo. Embora não fique claro para a população em geral a importância de um conselho de cultura, embora passe ao largo das demandas, o debate cultural das conferências municipais estaduais e nacional, formado por agentes culturais de todo o país, identificam o conselho como lugar importante para o fazer cultural da cidade, do estado ou do país.

A grande questão é: para que serve um conselho, qual o seu lugar, qual o desenho que poderá facilitar as dinâmicas culturais, criando maiores oportunidades de criação cultural, acesso a cultura e de participação na vida cultural?

É necessário combinar a democracia representativa dos Conselhos com o empoderamento criativo dos grupos e expressões culturais, para que a cultura seja de todos e não para todos, como se dá tradicionalmente nas políticas culturais. A construção de uma política pública de cultura passa necessariamente pela participação da sociedade no fazer e no processo decisório da cultura. Embora os conselhos sejam instrumentos limitados, a sua existência pode ser considerada indicador de uma governabilidade democrática no campo cultural; pode também estimular o debate público e a democratização da cultura nas cidades. E avançar para uma idéia de cultura sustentável. (FARIAS, 2010)

Os processos participativos avançaram nos últimos 20 anos e trouxeram como resultado prático um rol de políticas públicas, muitas vezes compartilhadas. O Estado passa a ser visto não apenas como lugar de dominação, mas como espaço impulsionador da universalização de políticas. Foram construídos espaços comuns de trabalho entre Estado e sociedade pautados por uma noção participativa e de direitos.

Os conselhos de cultura têm se constituído nesses processos participativos, construindo algumas conquistas do ponto de vista do envolvimento de segmentos culturais no fazer cultural: alguns dialogaram mais com a cidade, outros chama-

ram a atenção da centralidade da cultura, outros se descentralizaram pelo território incorporando temas e dinâmicas mais ativas, outros ainda interpelaram dirigentes sobre propostas para a cultura. Mas, de maneira geral têm sido agrupamentos de linguagens artísticas ainda operando num velho conceito de que cultura é arte, reunindo produtores culturais e artistas, em sua maioria com interesses corporativos e pouco interesse em alavancar políticas ou solucionar demandas. Se observarmos os desenhos dos conselhos veremos que este processo é quase sempre operado de forma segmentada em linguagens.

Os representantes estão pouco conectados com as diversas áreas nas quais são eleitos, não existe uma representação com fluxos entre eleitos e segmentos e muito menos conectados com o conjunto das demandas da cidade ou da região de abrangência. Nesse sentido, os conselhos ainda falam para uma parte pouco significativa da região/município e desconhecem as dinâmicas emergentes, principalmente nos grandes centros. Há hoje um intenso processo de culturalização da vida cotidiana presentes nos bairros através de manifestações, eventos, redes, expressões da diversidade local que dialogam com a vida cotidiana no território e que não podem ser desconhecidas dos processos participativos. Os movimentos socioculturais tradicionais mais estruturados já não dão conta das dinâmicas locais. Um movimento territorial horizontaliza-se, organiza-se em redes, pontos de cultura, organizações, redes digitais, atividades artísticas fogem de um processo interpretativo, educação informal etc. dão o tônus “desta nossa primavera de Praga, nossa Tropicália, que só os cegos não vêem e só os surdos não ouvem”, conforme afirma Sérgio Vaz (informação verbal)<sup>2</sup>. No entanto a institucionalidade não se cola nesses processos vitais que estão ocorrendo, não existem auscultas vivas destas vozes do território, destas dinâmicas que tem redesenhado regiões ou cidades inteiras. Os diálogos ainda são entre pares culturais,

<sup>2</sup>  
Fala do poeta Sérgio Vaz em encontro de reorganização do Conselho Municipal de Cultura, convocado pelo secretário Carlos Augusto Calil, da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo, agosto 2010.

não se transversalizam e não se abrem para esse processo de culturalização do urbano e do local. Essa cultura ainda não tem um lugar mais claro na maioria desses espaços participativos da localidade. Por um outro lado, os conselhos ainda se constituem como lugares que não conversam transversalmente com outros segmentos, nem os mais eminentemente “culturais” como a educação, meio ambiente, turismo, saúde etc.; menos ainda com outros mais distantes como finanças, planejamento, transportes públicos, habitação. O discurso é pleno de transversalidades e de apelos à transversalidade, mas não se realiza ainda nesses espaços. Em, alguns lugares as secretarias de educação sequer conversam com a cultura e correm paralelas, sem dialogo algum. Isso para não dizer que estes espaços culturais do estado com participação da sociedade não geraram um debate público efetivo e permanente buscando a construção de parâmetros públicos de cultura. Exceção feita às mobilizações de conferências de cultura pelos conselhos, momento importante da cidade no debate cultural. Algumas experiências apontam para a formulação de diretrizes de cultura que não foram apropriadas pelos segmentos culturais ou pela cidade. Finalmente, grandes empreendimentos culturais não passaram por estes espaços, os conselhos não acompanharam as ações da secretaria nem formularam diretrizes explícitas para ação cultural.

Assim, insistimos na pergunta:

Para que serve um conselho?

Qual o seu papel, a função, o seu lugar na cidadania cultural?

Em 2005, a publicação do Laboratório de Desenvolvimento Cultural do Fórum Intermunicipal de Cultura/FIC já detectava, através de perguntas, algumas das questões mais vitais enfrentadas pelos conselhos hoje:

- o conselho deve partilhar o fazer cultural e os processos de decisão cultural da cidade?

- deve ter poder deliberativo ou consultivo, ou é mera expressão da política cultural estabelecida ou da secretaria?
- qual o seu papel real: formular, fiscalizar, executar?
- deve decidir sobre os conteúdos e valores dos orçamentos da cultura?
- deve agir de forma descentralizada? Relacionar-se com dinâmicas informais, movimentos, fóruns, temas?
- deve ter estrutura própria, espaço, recursos, secretaria? qual a sua inserção na cultura participativa?

Somam-se a estas questões, outras mais atuais que devem construir a nossa reflexão sobre o papel dos conselhos na cidadania cultural. Hoje, a transversalidade é um fato se quisermos tomar a cultura não como um departamento ou como ação específica da Secretaria de Cultura. Qual o papel dos conselhos na chamada transversalidade? Pois estamos num tempo de transversalidade que não pode estar contido apenas na dinâmica institucional do Sistema Nacional de Cultural. De um outro lado, a relação da cultura com paradigmas de sustentabilidade, aqui entendida como visão integradora e não apenas como sustentação econômica, nos leva a contextualizar os conselhos numa outra chave, pois a sustentabilidade está para os tempos atuais como a democracia estava para os anos 1990. Enfim, é possível um diálogo mais amplo do conselho com a cidade, a região, o país?

É a partir destas questões que pretendo contribuir para este debate.

### *O compartilhamento do fazer cultural*

Se considerarmos a cidadania cultural como um conjunto de direitos e responsabilidades culturais na cidade, incluindo os direitos culturais, o direito à diversidade cultural, o direito à



participação, à formação e informação, à decisão sobre o fazer cultural e as responsabilidades frente o ato de fazer cultura que é essencialmente multicultural, pluralista, dialógico e apoiado na livre manifestação cultural, podemos ter um bom ponto de partida. Ora, se o conselho pretende ser um instrumento do fazer cidadania na cidade, ele precisa pensar além das linguagens corporativas e incidir sobre os destinos do fazer cultural. Assim, o conselho é a reunião de interculturalidades a partir do diálogo entre governo e sociedade, é uma forma de expressar através de decisões os conteúdos do debate público.

Partilhar o fazer cultural significa auscultar permanentemente a sociedade, o território, as linguagens etc. Se realmente o conselho tem um lugar de destaque, além do evidente “aconselhamento”, entendemos que um certo partilhar dos processos culturais é saudável para a cultura e a democracia. Experiências de conselhos municipais de cultura nos mostram que, quando o conselho funciona, – pois há grande quantidade com existência pró-forma, para usufruir benefícios de recursos e prestígio, – há compartilhamento das ações e decisões entre estado e sociedade, há impulsos notórios na construção cultural comum. Mas o que significa compartilhar o fazer cultural?

### *Os processos deliberativos*

Quase todos os conselhos são regidos por leis que estabelecem o poder deliberativo e consultivo. Alguns destacam o fato de serem normativos e opinativos. Todos os atributos do conselho são palatáveis para os poderes locais. Mas, o atributo “deliberar” é interpretado conforme ventos de hegemonia, oportunidade, grau do debate público, ou simplesmente maioria minoria.

Realmente, os governantes não entendem que pelo fato de terem sido eleitos a partir de plataformas genéricas, que quase sempre não incluem a cultura com papel de destaque, não os

isenta de uma construção comum, verdadeira razão da existência dos conselhos. Sem dúvida que os poderes locais não desejam ser reféns do espírito corporativo das linguagens, ou de pequenos grupos militantes ou ativistas postos na sociedade civil. É incomodo ceder às esses interesses e – “pensando no bem público” – muitos conselhos abrem mão dessa capacidade de incidir sobre o rumo de algumas decisões culturais. Ora, deliberar sobre a cultura não significa interferir na vida diária dos departamentos, equipamentos etc. Mas significa tomar posição no debate sobre acontecimentos culturais que interferem na cidade: em São Paulo, toda a proposta de estabelecimento dos Centros Educacionais Unificados (CEU), principal equipamento de caráter cultural, não passou pelo conselho. Sobre a alocação de recursos, o conselho teve notícias através dos jornais que havia sido diretamente enviado à Câmara. Enfim, não podem passar à margem do conselho decisões como: mudança de políticas em relação a equipamentos, leis culturais, organização de conferências da cidade e outras ações de impacto sobre processos culturais. Nesse sentido, é necessário definir claramente o papel do conselho nos processos de deliberação. Se o conselho apenas destacar o seu papel consultivo perde o seu sentido de construir uma esfera pública onde estão presentes estado e sociedade em processos de interação com as dinâmicas mais vitais da cidade.

#### *Formular, fiscalizar, executar*

O papel do conselho é de construir permanentemente parâmetros públicos para a cultura, formular ideias, propostas, indicar caminhos, sugerir desafios, fiscalizar serviços públicos através do diálogo e da escuta, muito mais do que interferências políticas. Aqui compreendemos por fiscalizar o ato dialógico de compreender realidades, sugerir dinâmicas, acompanhar processos

de trabalho e não controlar ou lobizar (criar lobbies) para interferir no serviço público. O conselho deve estar atento à execução das políticas públicas, se orçamentos previstos e definidos estão sendo realizados, se as políticas se capilarizam pelo território. Enfim, elementos importantes para construção do debate público e da esfera pública da cultura. O conselho nesse sentido pode contribuir para ser um contraponto das políticas da secretaria, seu adensamento conceitual, sua capacidade de auscultar as demandas e dinâmicas territoriais. Na prática do Conselho Municipal de Cultura de São Paulo (2003-2004) o ato de dialogar diretamente com projetos da secretaria, equipamentos, departamentos era visto com desconfiança pelo *staff*, acusado de poder passar por cima da hierarquia secretarial e ingerir em políticas internas. Sem dúvida que pode levar a isso, mas não era o caso. De outro lado, é preciso ter muito claro que os conselhos são criados como lugar que qualifica a democracia cultural do estado e da cidade. Em reuniões recentes convocadas pelo secretário municipal de cultura de São Paulo (agosto de 2010) para repensar o conselho de cultura, foram levantadas ideias para construir auscultas permanentes no território, indicações para criação de rede de informações culturais do município, a retomada das deliberações das conferências etc. Sem dúvida que para que o conselho formule, monitore, fiscalize, execute, necessita de muitos outros qualificativos para a sua ação.

### *Conselhos e cultura participativa*

Estamos vivendo um momento de repensar a cultura participativa. A pergunta é: o que resultou dos processos participativos dos últimos 20 anos? Não será aqui o espaço para uma avaliação de profundidade das mudanças que foram alavancadas pela participação. Não há dúvida de que a participação é vital impulsionadora de mudanças, incidindo na qualidade das políticas públicas e

da própria democracia cultural. Em todas as áreas, não apenas na cultura, mas na saúde, segurança alimentar, educação, meio ambiente etc., as mudanças implementadas devem-se, em grande parte, a cultura participativa presente no país. No entanto existem também questões a serem debatidas para que este processo possa avançar: qual o papel dos interesses corporativos, das estruturas burocráticas e políticas, dos grupos econômicos, das velhas militâncias que confundem o interesse público e privado? Isso tem levado a falta de inovação participativa transformando-a em pura racionalidade de resultados, na falta de capilaridade e transformações visíveis promovidas pela participação. Estamos vivendo um certo “cansaço participativo”, um certo desprezo pela participação vista como um lócus realmente transformador. Existem muitas vezes “realidades invisíveis” no sistema decisório quando percebemos que as decisões são tomadas por pequeno número ou nas estruturas profundas dos governos que não aparecem nos processos. Assim são muitas decisões tomadas em conselhos, que já vêm prontas, embaladas e basta ao conselheiro concordar, porque muitos deles estão articulados por fios do clientelismo cultural, que passam por fora das estruturas dos conselhos e que não aparecem nesse processo. Na verdade a participação cria novas culturas, desestabiliza decisões, faz novos parceiros, redefine horizontes e, muitas vezes é *persona non grata* no processo político. A verdade é que o conselho será mais vital do ponto de vista participativo quanto mais mergulhado na cultura participativa, pois a participação é um complexo que nasce no interesse público do direito a expressão e nas oportunidades de diálogo na sociedade, cruza-se com instrumentos participativos (outros conselhos, orçamento participativo etc.) auscultas socioculturais, democracia direta e processos mesmo de desobediência, que podem qualificar a democracia cultural. O mundo da democracia, constitui-se não apenas daquele em que as instituições funcionam a contento, mas aquele onde o

indivíduo e as coletividades autônomas constroem a sua “auto-nomos”, isto é, lei de si mesmo. Esta questão é vital para entendermos que os conselhos são realidades dinâmicas que devem ter ligações íntimas com o território e não apenas com a burocracia cristalizada; com o tempo cultural e não apenas com o tempo burocrático. Uma certa visão de que o estado dá conta dos desafios da gestão sozinho para cima e que não necessita das articulações para baixo, pode levar a um endurecimento paralisante dos processos culturais. Se os conselhos estão embebidos de cultura participativa, o Sistema de Cultura será cada vez mais indicador de desenvolvimento cultural e não de clientelismo estatal. E isto necessita estar presente desde o início na construção do Sistema. Precisamos mesmo refundar algumas ideias de participação como pleno exercício dos direitos culturais e da cidadania e não como um ingrediente a mais ou a menos que se soma ou se dispensa na vida cultural.

*Tensão entre estrutura e território:  
a vitalidade territorial*

Não podemos mais desconhecer a importância da culturalização do território, o seu redesenho enquanto um processo político-cultural, a presença fragmentada, mas contundente de múltiplos atores. O território não é apenas uma geografia, mas dinâmicas culturais vivas que ampliam potências e fronteiras, criam novos lugares de oportunidades econômicas, inserções e visões de mundo.

A referência aqui, é à idéia de lugar enquanto um espaço vivido e dotado de significado, uma realidade intersubjetivamente construída com base na experiência concreta de indivíduos e grupos. Nesta acepção, mais específica, lugar não é, simplesmente, sinônimo de local ou um espaço qualquer, delimitado segundo critérios puramente ‘objetivos’. (VAL, 2010)

As estruturas necessitam ser criadas a partir das dinâmicas territoriais, com flexibilidade, horizontalidade, criatividade. Não é mais possível “expulsar os poetas da República”, segundo Platão, pois a educação da Pólis está cada vez mais sensível à linguagem e ação dos poetas, tomados aqui como aqueles atores que criam sua própria vida distantes e, muitas vezes, indiferentes às instituições. O Mapeamento realizado pelo SESC Santo Amaro e Instituto Pólis (Santo Amaro Redes de Convivência) revela uma potente dinâmica territorial de centenas de organizações da Zona Sul de São Paulo a partir da arte, impulsionada pelos próprios grupos, em sua grande maioria distantes de qualquer estrutura do Estado. Cremos que o basismo X vanguardismo não mais dá conta deste debate, nem autonomia, que se transformou no dizer de Pedro Pontual em “dependências equilibradas e negociadas”. No entanto, basta conhecer o território e observar que a natureza do seu protagonismo não está identificada com as capilaridades das políticas públicas, ou seja, estas não chegam ou chegam timidamente no território. As institucionalidades foram desenhadas para o tempo burocrático não para o tempo cultural, e para as linguagens artísticas não para as potências culturais. Sem dúvida que o termo inclusão cultural é equivocado quando se trata de incluir na cultura, mas não o é quando se trata de incluir as dinâmicas territoriais na estrutura do estado, não para cooptá-las mas para tratá-las com legitimidade e reconhecimento para a definição de patrimônios comuns e esfera pública da cultura. Se o Sistema Nacional de Cultura basear-se apenas nas estruturas cristalizadas e não nas dinâmicas territoriais, isto é, na formação de um Sistema Local de Cultura, estará fadado a engessar culturas politizando relações a partir de estruturas sem permeabilidade com as relações territoriais. Este é um grande desafio para este momento de institucionalização da cultura.

*Políticas públicas de cultura e políticas culturais*

Quando estamos falando de construção de políticas públicas de cultura estamos incluindo no rol dos atores decisivos aqueles do estado e da sociedade civil. Logo, os conselhos podem se constituir em poderosos instrumentos de construção de políticas públicas de cultura e não apenas aquelas decididas pelos *staffs* da política cultural, o que tem sido comumente realizado. O conselho quase sempre é consultado para a realização das políticas culturais decididas em sua totalidade a partir dos interesses políticos do município ou mesmo de pequeno número de gestores. Esta tensão entre uma visão mais moderna, que incorpora a diversidade da vida cultural e seus atores e aquelas mais tradicionais poderíamos expressar em cultura por todos X cultura para todos. (ANDER-EGG, 1992) Estamos na verdade considerando que as políticas públicas de cultura realizam-se com a participação ampla dos atores socioculturais. Assim, precisamos considerar que devemos ter presente nos conselhos a ampliação dos atores culturais das cidades e das práticas viventes nas redes, dinâmicas e organizações. As políticas públicas precisam dialogar com um espectro mais amplo de atores para formular políticas públicas de cultura. De um outro lado, os conselhos como construtores de políticas públicas necessitam ampliar o debate público, restrito muitas vezes a algumas linguagens clássicas. A relação entre diálogos e auscultas permanentes (encontros locais, mapeamentos, ouvidorias etc.) e os processos deliberativos dos conselhos podem dar elementos para a consistência das políticas públicas e para o apuramento das políticas já estabelecidas em promessas de governo ou na intencionalidade das secretarias de cultura. O conselho, ao invés de ser considerado um empecilho, para as práticas culturais poderá ser um aliado forte na ampliação e aprofundamento dos processos de construção de políticas públicas. Neste sentido

estará em curso a construção de esferas públicas da cultura e Sistemas de Cultura embasados no debate público e no diálogo permanente com o território.

*A composição do conselho, diversidade e síntese*

Quem deve participar de um conselho de cultura: notáveis? Burocratas? Técnicos da cultura? Gestores? Agentes culturais? especialistas? Linguagens artísticas? Corporações? Meios de comunicação? Empresários? Ongs? Todos estes segmentos são importantes para um conselho. O conselho deve comportar a diversidade de atores, mas é necessário olhar para o conjunto da cidade, suas transversalidades e diálogos públicos. Vivemos um momento de expressão da diversidade, vozes antes ausentes do mundo público passam a se manifestar e desejam um lugar ao sol no sistema decisório. No entanto, cada lugar precisará identificar as presenças fundamentais e buscar sínteses necessárias ao invés de compor o conselho com a somatória das diversidades ou das expressões políticas de cada lugar. Este parâmetro será dado pelas auscultas, mapeamentos, debates públicos e construção coletiva dos conselhos. Sem dúvida que se desejar ser expressão das dinâmicas culturais, de uma forma ou de outra, seja no conselho geral ou nas comissões temáticas deverão estar abertos para dinâmicas, redes, tradições, jovens, minorias, linguagens, temas, interfaces, regiões, expressões religiosas, expressões da diversidade cultural como indígenas e movimentos negros, de direitos e cultura de paz, usuários, produtores, empresas e outras dinâmicas da sociedade civil como os pontos de cultura, movimentos de consumidor etc. Apenas nomeei algumas dinâmicas mais evidentes, presentes principalmente nas grandes cidades. No entanto, a cultura é feita de escolhas. Estas deverão ser feitas em processos abertos



de construção do conselho, se desejarmos que ele represente no plano institucional a sociedade como um todo. Os conselhos ainda são um lugar das corporações artísticas de criadores ou produtores e este novo papel poderá fazer a passagem para um sistema mais aberto e participativo conectado com a cidadania cultural e as políticas da diversidade.

### *A ação cultural descentralizada*

Uma das fortes presenças no cenário cultural brasileiro, principalmente nos anos mais recentes, são as dinâmicas territoriais, principalmente entre os mais jovens: redes de artistas, grupos de protagonistas, instituições e pessoas que multiplicam ações culturais, iniciativas locais, redes sociais, movimentos socio-culturais etc. Estes grupos têm redesenhado dinâmicas locais, geralmente a partir de seus próprios recursos, muitas vezes desconhecidos pelo estado. Grande parte dos conselhos, embora já reconheça estas dinâmicas ainda não os tem incluído em suas ações por não saber como contemplá-las. Há, sem dúvida, formas de se pensar a capilaridade das ações culturais e institucionais, seja a partir da criação de comissões no território (Porto Alegre, 1994) ou de comissões temáticas que acolhem dinâmicas territoriais (Rio Branco, 2010). Uma das propostas emergentes em debates atuais da cidade de São Paulo é a criação de ouvidorias em dinâmicas significativas e nas regiões da cidade. É certo que os conselhos necessitam sair do campo tradicional das linguagens para uma construção maior que envolva os atores presentes em toda a cidade. Como é impossível um conselho ser a soma das diversidades, instrumentos de diálogo e ausculta podem transformar em sínteses a ressonância das diversas vozes da cidade. O diálogo amplo e permanente dos conselhos com as deliberações das conferências, das conferências livres, dos fóruns e movimentos pode gerar interações

significativas para que a cultura possa ser construída por todos e não apenas para todos. A ausculta permanente e a criação de oportunidades de diálogo – o ouvir dos rumores internos das coletividades culturais – poderão gerar frutos para um envolvimento cada vez mais amplo dos vários segmentos culturais na construção da cidadania cultural. Aqui destacamos também segmentos de mercado, que se constroem, no mais das vezes, a partir de suas próprias regras e raramente participam de dinâmicas político-culturais com iniciativas a partir do estado. Os conselhos não podem se estabelecer a partir de uma “cultura de CNPJ” ou de grupos formais, por mais que seja exigência da formalidade da economia da cultura. A cultura sempre foi mudada, quer pelas dinâmicas informais, quer por minorias ousadas e desobedientes, com obstinação e visão de futuro. No presente momento essas dinâmicas ganham um maior vulto e podem constituir-se como alavanca de novos horizontes, a partir das dinâmicas territoriais ou de novas linguagens presentes em redes informais de cultura.

### *Estrutura e recursos: a materialização institucional*

Um conselho que pretende ser uma expressão da institucionalidade cultural, seja do estado ou do município deverá ter um mínima estrutura de funcionamento. Funcionários, secretaria, espaço próprio e recursos. As tarefas são muitas entre uma reunião e outra e a carência de estrutura de organização não dá conta das necessidades. Interpelar secretarias, buscar interfaces, conversar com a sociedade e com o território, participar de sistemas nacional e local de cultura, dialogar com o legislativo, diagnosticar realidades, registrar a memória de reuniões, constituir-se como autoridade cultural etc não são tarefas fáceis. O processo deliberativo impõe cronogramas que exige a partici-

pação dos conselheiros, muitas vezes além do voluntariado . Se quisermos mobilizar além da militância aqueles que desejam participar de forma mais isenta no mérito dos projetos culturais precisa-se levar isso em consideração. Para tanto o jeton pode ajudar a coesionar o conselho como instrumento real de gestão da cultura. Para o seu funcionamento será necessário definir claramente o seu papel cultural e funcionar com o conselho geral, comissões de encontros periódicos e assembleias gerais semestrais. Além da prestação de contas do conselho em conferências de cultura. Grande parte dos conselhos é organizada a partir das estruturas das secretarias ou órgão específico responsável pelas ações culturais, do município ou do estado. No entanto, há que separar as águas entre secretaria e conselho.

O conselho necessita de uma secretaria de apoio que registre os debates, convoque as reuniões, facilite a atividade das comissões, facilite encontros regionais, desenvolva pesquisas e indicadores. É necessário também recursos para deslocamentos e para remunerar a participação dos conselheiros, sua participação em pautas gerais e ações específicas, particularmente de articulação com o território e com processos preparatórios de conferências. Atualmente a participação deve-se à boa vontade de alguns militantes e aos bolsos de alguma organização que financia a participação dos conselheiros. Destacar recursos no orçamento da cultura próprios para ação da secretaria do conselho e ação de conselheiros pode vitalizar este espaço e dar-lhe um sentido ainda maior no processo participativo. É bom destacar que o conselho é uma autoridade cultural do município, revestida ainda de maior função ao ser considerada peça vital do Sistema de Cultura, fortalecendo a ação conjunta e institucional na esfera pública. Na abertura da primeira Conferência Municipal de Cultura da cidade de São Paulo, em 2004, entre o Ministro, os secretários estadual e municipal, representantes do legislativo, estava presente o representante do Conselho Municipal de

Cultura apresentando a conferência e o papel do conselho nesse processo. É evidente que se trata de valorizar esta representação institucional e dar vida a processos públicos da cultura.

### *Conteúdos e valores dos orçamentos da cultura*

Existem regras estabelecidas para o orçamento da cultura que extrapolam a ação do conselho, no entanto, experiências recentes estabelecem diálogos do conselho com orçamento, no sentido do acompanhamento da sua execução. No conselho municipal de cultura de Diadema, instalado em 2010, destacou-se conselheiros para o acompanhamento do conselho do fundo municipal. O Conselho Municipal de Cultura de São Paulo (2003-2004) definiu rubricas, aumentou fundos para o Programa de Valorização das Iniciativas Culturais (VAI), sugeriu aumento dos recursos do Fomento ao Teatro, dança etc. Não há dúvida que grande parte da dinâmica cultural ainda passa pelos fundos e leis e o conselho deve criar mecanismos para este acompanhamento. Os agentes culturais devem saber o que se destina de verbas públicas para a cultura, seu empenho, realização etc. O conselho pode contribuir para decodificar estes orçamentos e acompanhar a sua evolução. Nesse sentido papel de relevo poderá ser exercido pelos conselhos. Como nos recomenda Ana Cláudia Teixeira (2005, p. 25):

Se você quer saber a prioridade de um governo, olhe para como ele distribui os recursos públicos, para o que ele está dando prioridade. Conselhos que não discutem diretamente o orçamento, que não olham para as contas públicas, não desvendam como está sendo gasto o dinheiro público, acabam falando de coisa muito genéricas, muito abstratas, e, na verdade, não têm poder de fato. Mexer com dinheiro é ter poder de fato. Só assim é possível ter um bom e efetivo conselho.

*Retomando o papel do conselho: nem tudo que é sólido desmancha no ar*

O que pretendemos com o conselho? Construir a democracia fortalecendo a cidadania cultural e a esfera pública da cultura? Como? Entendendo que a institucionalidade da cultura é importante, que ela precisa ter legitimidade, representatividade, eficácia, eficiência, além de estabelecer vínculos fortes com o território, transversalidades. Que um espaço desta natureza necessita ser mais que mero lugar de consulta dos agentes culturais do estado, mas ter um lugar destacado na formulação de políticas, no acompanhamento das ações públicas, guardião da ética pública? Para tanto, necessita utilizar como metodologia de trabalho a construção e organização de informações e indicadores necessários para a ação cultural, que podem subsidiar a formulação de políticas e o diálogo público permanente. Ainda como método de trabalho deve construir critérios claros de acesso ao patrimônio público que inviabilizem o clientelismo cultural, verdadeiro formador do tecido institucional do acesso a recursos e políticas. O conselho é por excelência um lugar de escuta/ausculta das demandas culturais e indicação de prioridades. Finalmente, lugar onde se escolhe caminhos para a construção de uma ética do cuidado com a coisa pública.

Um conselho para uma cultura sustentável?

Como já afirmamos os conselhos foram desenhados para atender, em sua ampla maioria, interesses corporativos, escondidos muitas vezes atrás de uma venerável intenção de ética pública. Mas, o que estamos falando quando falamos de transversalidade na cultura? Não se trata apenas de ampliar e potencializar o raio de ação de cultura, mas de ampliar conceitos, diálogos e intervenções. No que se pretende incidir? Ora se pretende incidir sobre a classe artística se formar um conselho repleto de artistas e produtores culturais. Caso se deseja incidir sobre a cidade, seus atores culturais em sentido amplo, estamos

falando de um conceito mais abrangente, aquele que define a cultura como modo de vida, onde a arte é uma expressão simbólica do imaginário, não apenas a única, nem sua totalidade. A transversalidade pressupõe o diálogo cultural, mas também sínteses que movam atores a desafiar visões pequenas e pensar mais amplamente no cenário cultural e não apenas em sua dimensão como tantas outras que se somam. Estamos falando de uma visão sistêmica que se embasa em valores e num funcionamento integrado. Assim, participando dos conselhos deverão ter componentes de áreas afins que podem impulsionar este debate e a construção de políticas públicas sustentáveis e não apenas departamentalizadas. É possível um conselho consistente não conversar com as expressões culturais da floresta na Amazônia? Com a vegetação, as populações, a água? – Só para citar alguns caminhos.

É interessante o conceito de florestania surgido no Acre, criado pelo jornalista e escritor Topinho Alves em 1992, hoje presente no debate público nacional e em planos de desenvolvimento local e documentos oficiais:

Florestania é a união das palavras “floresta” e “cidadania”: um termo novo, criado para descrever os diversos jeitos de se viver na Amazônia. A Florestania é uma tentativa de chamar atenção para o fato de que a humanidade não é o centro, mas parte integrante e dependente da natureza. É uma mudança de conceitos culturais, sociais e econômicos em resposta a uma consciência emancipadora na relação homem-meio ambiente. Da mesma forma os territórios culturais das grandes cidades e seus sistemas locais de cultura que envolvem a produção cultural em sentido amplo. Os seus biomas culturais. (ALVES, 1992)

Não há dúvida de que a democracia cultural deverá contextualizar-se não apenas em cenários republicanos, mas também em cenários de sustentabilidade. A interação entre biodiver-

sidade e diversidade cultural, linguagens específicas marcadas pela arte e aqueles que envolvem valores e paradigmas, a integração de patrimônios culturais com o bem comum, como base da construção de uma cultura colaborativa e solidária, os diálogos com educação, tecnologias, saúde, meio ambiente e outras interfaces – deverão polenizar uma outra ideia de cultura mais generosa que impulse não apenas linguagens mas modos de vidas e processos civilizatórios. Tudo isso evado de poéticas da vida trazidas pela arte, pela gratuidade das relações, a dialogia e a colaboração. Antonin Artaud nos dá a chave em *Teatro e seu duplo*: “Protesto contra a idéia separada que se faz da cultura, como se de um lado estivesse a cultura e de outro a vida, e como se a verdadeira cultura não fosse um meio refinado de compreender e de exercer a vida.” (ARTAUD, 1993)

### *Referências*

ALVES, Toinho. *Florestania*. 1992. Disponível em: <[http://www.bibliotecadafloresta.ac.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=69:florestania-toinho-alves&catid=20:digos-da-florestania-artigos-&Itemid=241](http://www.bibliotecadafloresta.ac.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=69:florestania-toinho-alves&catid=20:digos-da-florestania-artigos-&Itemid=241)>. Acesso em: 03 nov. 2010.

ANDER-EGG, Ezequiel. *Desarrollo y política cultural*, Buenos Aires: ediciones Ciccus: 1992.

ARTAUD, Antonin. *O teatro e seu duplo*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

FARIA, Hamilton. *Conselhos municipais de cultura: cultura participativa e cidadania cultural*. São Paulo, 2010. Mimeo.

LABORATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO CULTURAL DO FÓRUM INTERMUNICIPAL DE CULTURA. Apresentação. In: FARIA, Hamilton; MOREIRA, Altair; VERSOLATO, Fernanda. (Org.) *Você quer um bom conselho? Conselhos municipais de cultura e*

*cidadania cultural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. (Publicações Pólis, 48)

PLATÃO. *A República*. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

PONTUAL, Pedro. Participação em 4.10.2010, Instituto Pólis.

TEIXEIRA, Ana Cláudia. Formação dos conselhos no Brasil. *Revista Polis*, São Paulo, n. 48, p. 25, 2005.

VAL, Ana Paula do. Território material e imaterial, potências moventes no espaço. Artigo apresentado em Conferência na Universidade de Cabo Verde, África, julho de 2010. Mimeo.



## Conselhos de cultura no Brasil: algumas questões

*Lia Calabre<sup>1</sup>*

O país tem vivenciado, nas últimas duas décadas, um processo de reconhecimento e de valorização do papel dos vários atores políticos que, em uma sociedade democrática, acredita-se que devem partilhar os espaços decisórios. A partir de 2003, assiste-se a um contínuo processo de ampliação da participação da sociedade civil na gestão pública, nos mais diversos níveis e áreas de governo. Os modelos de construção das novas estruturas necessárias para garantir o

<sup>1</sup> Pesquisadora e chefe do Setor de Política Cultural da Fundação Casa de Rui Barbosa, professora colaboradora nos MBAs de Gestão e Produção Cultural da Universidade Cândido Mendes e da Fundação Getúlio Vargas-RJ, membro do CULT/UFBA, autora de diversos artigos e livros sobre políticas culturais.  
liacalabre@rb.gov.br

funcionamento das sociedades hoje extrapolam os limites restritos do Estado.

Dentro de um modelo de gestão democrática do Estado, ou de uma administração pública societal<sup>2</sup>, existem alguns instrumentos que podem ser utilizados pelos governos, para propiciar a participação mais efetiva da sociedade no processo decisório, tais como a realização de fóruns, de conferências, de plebiscitos, ou a criação de câmaras e conselhos. Estes últimos, até mesmo por seu caráter permanente, vêm sendo utilizados com frequência, tornando-se objeto constante de discussão e de aperfeiçoamento.

Os conselhos têm um importante papel dentro do quadro de consolidação de modelos democráticos e participativos de gestão pública no Brasil. A ideia central desse artigo é a de observar o processo de crescimento e consolidação dos conselhos municipais de cultura, pensando em uma perspectiva histórica e, que para as questões mais contemporâneas, têm como principal fonte de pesquisa as edições de 2005 e de 2009 da *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) e mais conhecida como MUNIC. Esta é uma pesquisa anual sobre gestão pública municipal que, nos dois anos em questão, continha perguntas sobre a existência de conselhos de cultura, sobre sua constituição e regularidade das reuniões.<sup>3</sup> Entre as questões impulsionadoras da análise do movimento de crescimento ou retração dos conselhos municipais de cultura está a de tentar compreender qual o papel efetivo do governo federal em tal conjuntura e, ainda que de maneira incipiente, verificar se é possível identificar possíveis pontos de diálogo entre os processos ocorridos nos níveis federal e municipal de cultura.

A relação do governo federal com órgãos colegiados tem origem no Brasil, na década de 1930, com a criação dos conselhos técnicos, principalmente na área de política econômica.

<sup>2</sup> Denominação utilizada por Ana Paula Paes de Paula.

<sup>3</sup> Algumas dessas questões já foram tratadas por mim no artigo *Gestão Democrática da Cultura: o caso dos conselhos*, publicado em 2010, no livro *Políticas Culturais no Brasil: história e contemporaneidade*.

Previstos no Artigo nº 103 da Constituição de 1934, os conselhos técnicos tinham por função assessorar o Estado na formulação de políticas e na tomada de decisões referentes a diversas áreas. Alguns eram dotados de poderes normativos e deliberativos, outros exerciam apenas funções de natureza consultiva. (DINIZ, 1999, p. 28)

Podemos citar como órgãos desse período o Conselho Nacional do Café (1931), o Conselho Federal de Comércio Exterior (1934), Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937) ou o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944). Na década de 1960, com o regime militar, a política de criação de conselhos técnicos foi retomada e ampliada.

Mesmo não sendo uma das áreas clássicas de elaboração de políticas de Estado, como é a econômica, o governo Vargas, em 1938, buscou criar um órgão colegiado para a cultura. O Conselho Nacional de Cultura (CNC) foi instituído através do Decreto-Lei n. 526, de 1º de julho de 1938, como um órgão de cooperação do Ministério da Educação e Saúde (MES) que possuiria a função de coordenar as atividades concernentes ao desenvolvimento cultural. O CNC não se efetivou naquele momento e, foi somente na década de 1960, mais especificamente em 1961, que o país passou a contar com um conselho de cultura em âmbito federal. O CNC se manteve em funcionamento até 1966. A história da criação de Conselhos Municipais de Cultura, no Brasil, tem início na década de 1960,<sup>4</sup> período em que também foram criados os conselhos estaduais de cultura e conselhos estaduais e municipais de patrimônio cultural.

Em 24 de novembro de 1966, o governo federal criou através do Decreto-Lei n. 74, o Conselho Federal de Cultura (CFC), em substituição ao CNC. O novo conselho foi constituído, inicialmente, por 24 membros diretamente nomeados pelo Presiden-

<sup>4</sup> No suplemento de cultura do IBCE, publicado em 2007, houve a declaração da criação de um conselho municipal de cultura em 1952, mas trata-se de um caso isolado.

5

Em 1974, o conselho passou a contar com mais dois membros: o diretor-geral do Departamento de Assuntos Culturais (DAC) e o diretor do Instituto Nacional do Livro (INL).

te da República<sup>5</sup>. O CFC era dividido em quatro câmaras: artes, letras, ciências humanas, patrimônio histórico e artístico nacional, possuindo também uma comissão de legislação e normas que funcionava como uma quinta câmara. O órgão tinha como princípio norteador de suas ações a institucionalização da área da cultura no campo da administração pública. O CFC defendia a criação imediata de secretarias e conselhos de cultura no nível estadual. Segundo a avaliação dos conselheiros, esse processo tenderia a ser desdobrado também para o nível municipal de governo. Fato que efetivamente ocorreu ao longo das décadas de 1960 e 1970, como pode ser verificado no quadro 1.

ANO	CIDADE- ESTADO
1952	Pindamonhangaba - SP
1960	Votuporanga - SP
1967	Araçatuba - SP
1967	Mirandópolis - SP
1967	Olimpia - SP
1968	Nazaré - BA
1968	Ibitinga - SP
1968	Joinville - SC
1969	Vertente - PE
1969	Catanduva - SP
1970	Barra Mansa - RJ
1970	Bom Jesus de Itabapoana - RJ
1970	Santo Antônio de Pádua - RJ
1970	Teresópolis - RJ
1970	Carazinho - RS

1971	Recife - PE
1971	Miracema - RJ
1973	Itajaí - SC
1973	Alegrete - RS
1974	Angra dos Reis - RJ
1974	Orleans - SC
1976	São Bernardo do Campo - SP
1976	Bagé - RS
1977	Rio do Sul - SC
1977	Urugaiana - RS
1979	Três Rios - RJ
1979	São Francisco do Sul - SC
1980	Blumenau - SC

Quadro 1 – Conselhos Municipais no Brasil até 1980  
 Fonte: IBGE (2007).

Em 2006, o IBGE levou a campo o suplemento de cultura da MUNIC, que continha algumas informações mais detalhadas. Quando os municípios respondiam positivamente sobre a existência de conselhos de cultura, seguia-se uma pergunta sobre a data da lei de criação do mesmo. O quadro acima, cujas informações foram extraídas dessa pesquisa, nos informa sobre os conselhos municipais de cultura que foram criados nas décadas de 1960 e 1970 e que ainda se mantêm ativos ou regidos pela mesma lei. Tal fato não significa que outros municípios não tenham criado conselhos de cultura naquele mesmo período, mas que foram extintos ou substituídos através de uma nova lei. Ainda assim é interessante notar que há uma concentração de criação de conselhos em municípios do eixo Rio-São Paulo e que são majoritariamente municípios de médio e pequeno por-

te. Dados que valeriam uma pesquisa mais aprofundada, mas que não é objeto desse artigo.

Os conselhos das décadas de 1960, 1970 e mesmo 1980 eram, em geral, conselhos de especialistas e notáveis. Alguns deles mantiveram, ou ainda mantém tal modelo de composição de seus membros, fato que, em geral, provoca um significativo distanciamento entre as reais necessidades e demandas do conjunto da comunidade e os projetos de cultura submetidos à apreciação dos mesmos.

Nas décadas de 1960 e 1970, o CFC buscou ser mais do que somente um órgão de aconselhamento do Ministro da Educação e Cultura, executando projetos próprios e procurando elaborar e aprovar uma política nacional de cultura. Havia uma enorme inquietação, por parte dos conselheiros, com a situação das instituições culturais em geral, principalmente aquelas que atuavam nas áreas mais tradicionais como as das bibliotecas, dos arquivos, dos museus, seguido por preocupações com a área editorial (principalmente visando ao fortalecimento das editoras universitárias e das imprensas oficiais), com o patrimônio cultural e ambiental e com a existência de teatros. A proposta era a de tornar instituições de caráter nacional, como a Biblioteca Nacional por exemplo, mais presentes e ativas, fortalecê-las, para que pudessem coordenar nacionalmente suas áreas de atuação.

Podemos afirmar que os conselhos de cultura desse período, de certa maneira, se aproximavam dos conselhos técnicos. Esse é o momento no qual a cultura começa a ser pensada como um campo diferenciado do da educação, necessitando de leis, políticas, ações, projetos e órgãos administrativos específicos. Esse era o caso do CFC que um conselho de notáveis, sem dúvida, mas que também eram reconhecidos especialistas em suas respectivas áreas, sendo que muitos deles possuíam experiências na área de gestão pública, tais como: Adonias Filho, Afonso Arinos,

Augusto Meyer, Cassiano Ricardo, Josué Montello, Manuel Diegues Junior, Rodrigo Mello Franco, entre outros.

A partir da década de 1980, tivemos no Brasil a experiência dos conselhos populares e os de políticas públicas, principalmente nos municípios que adotaram a prática do orçamento participativo. Os conselhos de políticas públicas, segundo alguns autores, em seu sentido estrito, são resultado da mobilização social e dos debates públicos que precederam a formulação da Constituição Brasileira de 1988. Segundo a pesquisadora Juvenilda Carvalho, este tipo de conselho tem, no Brasil, sua origem vinculada ao Movimento Sanitarista, que já havia realizado uma primeira experiência de gestão compartilhada, em 1981, através do Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária (CONASP), de composição mista entre sociedade civil e Estado. (CARVALHO, 1995, p. 54) Tais conselhos influenciaram os movimentos sociais e a Assembléia Constituinte instalada em 1987, fazendo com que, no texto constitucional, fosse introduzido o princípio da participação da sociedade civil na gestão de algumas áreas das políticas públicas.

Com a Constituição de 1988, a questão da participação do conjunto da sociedade no processo da gestão pública começou a ser pensada e praticada em novas bases. Os municípios adquiriram maior autonomia e responsabilidades sobre a elaboração de políticas setoriais. Para algumas áreas da administração pública, o texto constitucional previa a regionalização dos serviços, que deveria ser acompanhada por um processo de democratização dos níveis decisórios incluindo, em alguns casos, a própria gestão de recursos. Na prática, isso significava a criação de conselhos gestores de políticas públicas que deveriam obrigatoriamente contar com a participação da sociedade civil. Era o início do processo de reformulação dos antigos modelos centralizadores e autoritários de implementação e gestão de políticas

públicas. A área da cultura – seus órgãos e conselhos – não foram objeto de nenhum tipo de regulamentação específica.

Nesse sentido, podemos conceituar os conselhos de políticas públicas nascidos nos anos 1980, como inovações institucionais que tiveram sua origem no processo de redemocratização e que tem como objetivo promover a participação da sociedade civil, com poderes de deliberação e fiscalização sobre o Estado. Alguns desses órgãos têm tido papel significativo na configuração das agendas políticas. Em algumas áreas, esses conselhos têm como importante característica ter natureza deliberativa. São espaços mais efetivos de decisão política acerca da gestão de determinada política pública, tratam da administração de bens públicos, do estabelecimento de diretrizes e estratégias de ação, das definições de prioridades (inclusive orçamentárias), da regulação e da normatização das ações públicas e do controle público sobre o Estado.

No caso da cultura, o Conselho Federal de Cultura foi extinto em 1990, no governo do presidente Collor, junto com o próprio Ministério da Cultura. Em 1992, o Ministério foi recriado através da Lei n. 8.490 de 19/11/1992, tendo como um de seus órgãos específicos o Conselho Nacional de Políticas Culturais, regulamentado através do Decreto n. 823 de 21/05/1993. Apesar de recriado o conselho não teve uma forte atuação. Inicialmente formado por 24 membros, foi tendo seu número de participantes reduzidos, chegando a 9 membros. Já na segunda gestão do Ministro Francisco Weffort, os mandatos dos conselheiros foram terminando, sem que ocorresse substituições ou reconduções, fazendo com que o órgão deixasse de existir, ainda que não tivesse sido extinto por lei.

Apesar da falta de recomendações ou regulações constitucionais para a criação de conselhos de cultura, ou ainda da pouca expressividade que foi tido o Conselho Nacional de Políticas Culturais ao longo da década de 1990, podemos verificar um contínuo crescimento no processo de criação de conselhos



municipais de cultura. Tal movimento pode ser verificado na tabela 1 a seguir:

ANO DE CRIAÇÃO	NÚMERO
1989	4
1990	12
1991	13
1992	12
1993	17
1994	11
1995	5
1996	11
1997	54
1998	42
1999	63
2000	34

Quadro 2 – Conselhos Municipais de Cultura – 1989 - 2000  
Fonte: IBGE (2007).

Podemos ter como hipótese para tal crescimento o fato de a Constituição de 1988 ter ampliado a autonomia dos municípios, como ao de que esse é um período de implantação de conselhos gestores de políticas em diversas áreas públicas. No caso da cultura, os municípios vão buscar nos conselhos uma espécie de respaldo político para as ações implementadas, ainda que a grande maioria dessas conselhos tenha seus membros escolhidos diretamente pelo governo.

### *Os conselhos de cultura nos anos 2000*

Em 2005, com a promulgação da Emenda Constitucional n. 48/2005 foi instituído o Plano Nacional de Cultura. Dentro

dessa mesma conjuntura, o Decreto n. 5.520 de 24/08/2005, dispunha sobre a nova composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural.

Concomitantemente, o Ministério da Cultura iniciou o processo de criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e de organização da 1ª Conferência Nacional de Cultura. A questão central do sistema é a do fortalecimento da estrutura institucional da área da administração pública responsável pelo campo da cultura, com possibilidades futuras de repasse de verbas, entre fundos de cultura entre os diferentes níveis de governo. No protocolo de intenções, que foi assinado pelos municípios que participaram da Conferência de 2005, dentre as condições para a adesão ao SNC, estava o compromisso de criação de Conselhos Municipais de Política Cultural.

Segundo a MUNIC de 2005, o Brasil, naquele ano contava com a existência de 1169 conselhos municipais de cultura. No suplemento de cultura que foi a campo em 2006, na pergunta sobre a data da criação dos conselhos de cultura encontramos que 199 destes tinham sido criados em 2005 e que 114 no ano de 2006. O que demonstra uma resposta bastante positiva ao chamado do Ministério da Cultura para a criação de conselhos, ainda mais tendo em vista que não havia nenhuma garantia de benefício financeiro imediato para tal ação.

É importante ressaltar que os esforços realizados para a criação de conselhos de cultura não foram seguidos por nenhum tipo de registro de tais informações, ou de um maior acompanhamento pelo próprio Ministério da Cultura. O projeto de criação de um Sistema Nacional de Informações Culturais, previsto inclusive no Plano Nacional de Cultura (em processo de votação no legislativo), até o final do primeiro semestre de 2010, não havia sido implementado, gerando uma ausência de produção de informações mais sistemáticas sobre a realidade do campo da cultura no país. As pesquisas sobre conselhos

de cultura municipais que desejem ter abrangência nacional terminam ficando limitadas aos dados coletados pelo Munic. Como é o caso das análises aqui apresentadas.

O IBGE nos informa que entre os anos de 2005 e 2009, os conselhos municipais de cultura no Brasil cresceram 3,7%. Como pode ser observado no gráfico 1. Em 2005, o país tinha 5564 municípios, dos quais 1169 (21%) possuíam conselhos e em 2009, temos 5565 municípios, dos quais 1373 (24,7%) com conselhos municipais de cultura.



Gráfico 1 - Conselhos de cultura – 2005-2009

Fonte: IBGE (2006, 2010).

Ocorreu uma desaceleração no processo de crescimento dos conselhos municipais, em números absolutos temos um total de 204 novos municípios declarando a existência de conselhos de cultura. Desse total de novos 204 que surgem na pesquisa de 2009, não podemos esquecer que 114 municípios declararam, em sondagem anterior ter criado seus conselhos nos anos de 2006. Logo, o crescimento entre 2007 e 2009 foi de 90 novos conselhos, num período de três anos. Estes números são inferiores, inclusive, aos anos de 2003 (67 novos conselhos) e 2004

(41 novos conselhos). Podemos ter como hipótese que tal quadro se deva ao fato de que entre o final de 2007 e 2009 a ação de implementação do Sistema Nacional de Cultura, pelo Minc tenha ficado paralisada, gerando uma certa insegurança de direcionamento político por parte das administrações municipais.

Vejamos o cenário apresentado pelo gráfico anterior de uma maneira mais detalhada. Na tabela 1 temos os números absolutos e os percentuais de crescimento (ou decréscimo) dos conselhos distribuídos pelas grandes regiões.

	2005	%	2009	%
Total de Conselhos	1169	21,0%	1373	24,7%
Norte	41	3,5%	37	2,7%
Nordeste	198	17,0%	193	14,1%
Sudeste	528	45,1%	742	54,1%
Sul	220	18,8%	215	15,6%
Centro-oeste	182	15,6%	185	13,5%

Tabela 1 - Conselhos Municipais de Cultura – 2005 - 2009  
 Fonte: IBGE (2006, 2010).

Em um quadro aparentemente negativo de diminuição tanto numérica quanto proporcionalmente falando da presença nacional dos conselhos é importante ressaltar que, em fins de 2005, havia uma grande dúvida sobre a sustentabilidade dos inúmeros conselhos e órgãos gestores que foram criados a partir da assinatura do protocolo de intenções. O quadro nos mostra um grau significativo de manutenção dos conselhos criados. Esse resultado positivo torna-se ainda mais significativo se levarmos em conta que, entre 2005 e 2009, ocorreram eleições municipais e que um dos grandes desafios que o país tem a enfrentar é o da prática política de descontinuidade administrativa vivenciada a

cada nova eleição. O baixo grau de institucionalidade das ações e órgãos públicos permite um processo constante de busca de reinvenção administrativa a cada nova gestão.

A pesquisa de 2009 demonstra que nas regiões onde houve diminuição do número de conselhos, numericamente falando ela foi muito pequena – 4 no norte, 5 no nordeste, 5 no sul. Em contrapartida o crescimento no sudeste foi significativo, foram 214 novos conselhos.

Um outra informação importante que a Munic contém é a da regularidade da reunião dos conselhos. A pesquisa indaga aos gestores se nos últimos 12 meses, anteriores à investigação, o conselho de cultura havia se reunido. O resultado pode ser visualizado no gráfico 2.

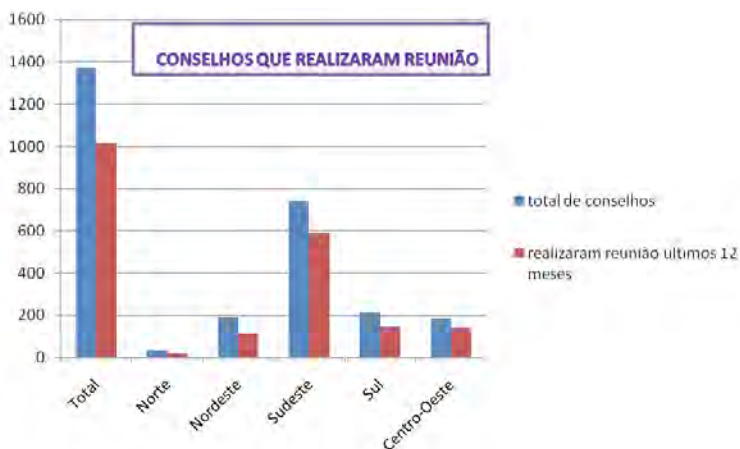


Gráfico 2 - Conselhos Municipais de Cultura – reunião nos últimos 12 meses  
Fonte: IBGE (2006, 2010).

Na média nacional, 74% dos conselhos de cultura realizaram reunião nos últimos 12 meses. Sendo que as diferenças nacionais são grandes, pois enquanto no norte somente 56,8% dos conselhos se reuniu ao menos uma vez nos últimos 12 meses, esse índice cresce para 78,2% no sudeste.

### *Algumas questões finais*

Ao tomarmos como premissa que a presença de conselhos de cultura, no nível municipal, é importante para o processo de democratização da gestão pública, em uma análise de caráter mais geral é possível afirmar que o quadro apresentado pela pesquisa do IBGE é positivo, mas requer, por parte do Ministério da Cultura, uma certa atenção. Tal afirmação não significa uma defesa da interferência do governo federal sobre as administrações locais. Referimos-nos, aqui, ao apoio em termos de orientação e de formação dos agentes envolvidos nesses novos modelos administrativos que pode ser fornecido pelo governo federal, para que os mesmos possam alcançar tanto uma maior eficiência quanto uma maior eficácia.

Faltam, na verdade informações mais efetivas sobre o formato que esses conselhos vêm tomando, se de conselhos municipais de política cultural ou de conselhos decorativos ou de discussões sobre as belas artes, efemérides e eventos. Se, implantar um processo participativo é um grande desafio, qualificar politicamente a discussão nesses lugares de participação encaminhando as discussões na direção da garantia dos direitos culturais torna-se uma tarefa muito importante e mais complexa.

Para o Ministério da Cultura resta ainda o desafio de implantar o Sistema Nacional de Cultura e dentro dele o Sistema Nacional de Informações Culturais, no qual as informações sobre gestão pública recebam uma atenção destacada. Aos pesquisadores em geral impõe-se o desafio de refletir sobre o papel dos conselhos e suas possibilidades efetivas de atuação, buscando contribuir para a elaboração de novas proposições de como deve ocorrer a efetiva participação social e o compartilhamento das decisões em uma sociedade democrática. E para todos se impõe o desafio de criar espaços efetivamente representativos da diversidade cultural do país.

## Referências

- BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Articulação Institucional. *Conferência Nacional de Cultura 2005/2006: Estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura*. 1., 2007. Brasília, 2007. 572 p.
- BOTELHO, Isaura. Para uma discussão sobre política e gestão cultural. In: CALABRE, Lia. (Org.) *Oficinas do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 2006.
- CALABRE, Lia. O Conselho Federal de Cultura, 1971-1974. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 37, jan.\jun. 2006, p. 81-98.
- CARVALHO, Juvenilda et al. *Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local*. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/enanpad/1999/dwn/enanpad1999-ap-10.pdf> Acesso em: 27 out. 2008.
- CAVALHO, Maria do Carmo Albuquerque. *Participação social no Brasil hoje*. Disponível em: [http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_169.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_169.pdf) Acesso em: 27 out. 2008.
- CORTES, Soraya M. Vargas. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. *Educa*, Curitiba, n. 25, p. 143-174, 2005.
- DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PANDOLFI, Dulce (Org.) *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999.
- IBGE. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros – gestão pública 2005*. Rio de Janeiro, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros - 2006*. Rio de Janeiro, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros - 2009*. Rio de Janeiro, 2010.
- LUCENA, Marcelo. Primeiro encontro encerra-se com propostas para o desenvolvimento cultural do país. 2007. Disponível em:

<http://www.cultura.gov.br/cnpc/2007/12/20/cnpc-reune-se-em-brasilia/> Acesso em: 26 ago. 2010.

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

\_\_\_\_\_. A política cultural e as cidades. In: *Conferência Nacional de Cultura 2005/2006 – Estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura*, 1., 2007. Brasília: Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura, 2007.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005.

PONTES, Sandra Soares de. *Conselhos de políticas públicas: contribuindo para a construção da democracia no Brasil*. Disponível em: <<http://www.mp.ma.gov.br/site/centrosapoio/infJuventude/doutConsPoliticaPublicas.doc>> Acesso em: 27 out. 2008.



## Conselhos de Cultura: Estudos de Caso



# O papel dos colegiados na definição dos incentivos públicos à cultura

*Francisco Humberto Cunha Filho<sup>1</sup>*

## *Introdução*

O segmento cultural, na história do Direito brasileiro, sempre constituiu uma espécie de “ilha” aristocrática, o que se evidencia no fato de que, por lei, os cargos públicos do setor eram reservados às pessoas de “notório saber cultural”, expressão que possuía o significado de “portador de elevado domínio da cultura erudita”.

A ruptura normativa com tal paradigma foi estabelecida com a Constituição Federal de 1988, que foi a primeira a trazer indicações sobre o *modus operandi*

<sup>1</sup>

Doutor em Direito. Professor da Universidade de Fortaleza.

em termos de gestão pública da cultura, segundo o qual a proteção e promoção do patrimônio cultural – tido como todos os bens materiais e imateriais portadores de referência à formação dos diferentes grupos componentes da nossa sociedade – deve ser feita, sempre, “com a colaboração da comunidade”, algo que equivale a uma ordem de democratização.

Num país de dimensões continentais e de grande população, o exercício da democracia se faz, no mais das vezes, por meio de órgãos representativos, geralmente de composição plural, que genericamente podem ser chamados de **colegiados**. Tais colegiados podem ter competência para atuar em todo um setor (o cultural, por exemplo), e nesse caso recebem a designação de **colegiados gerais**; também é comum a criação de **colegiados setoriais**, cuja atuação é limitada a um campo específico, como por exemplo, dentro da cultura, o incentivo fiscal.

O presente artigo intenta refletir mais amiudemente sobre um colegiado geral, o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), e sobre um colegiado setorial, a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), enfocando suas atuações no campo dos incentivos fiscais, mas sem omitir reflexões gerais atinentes ao efetivo cumprimento da missão de permitir a participação popular na gestão pública da cultura.

#### *Crítério aristocrático de composição dos antigos conselhos de cultura*

O primeiro Conselho Nacional de Cultura (CNC) foi criado pelo Decreto-lei n. 526, de 1º de julho de 1938; para ele, por exemplo, somente podiam ser escolhidas pessoas notoriamente consagradas ao “problema da cultura”, o que significava “notáveis homens de cultura”, segundo o conceito subjetivo do próprio Presidente da República.

As expressões aspeadas foram literalmente extraídas da norma, e o destaque a elas atribuído visa demonstrar que até os tempos atuais concebe-se com dignidade para compor órgãos de aconselhamento cultural apenas determinadas pessoas aquinhoadas com formação acadêmica e providas de elevado grau de acúmulo de conhecimentos. Veja-se, por exemplo, em Quintella (1984, p. 118). Esta autora, estudando as instituições culturais brasileiras operantes na década de 1970 observa que “[...] configura-se a participação de uma mesma elite nas posições de poder das diferentes instituições. [...] Não temos [...] um grupo formado a partir do Conselho Federal de Cultura, outro da Adademia Brasileira de Letras e outro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro que estabelecessem entre si algum tipo de competição. O que encontramos de fato é um mesmo grupo que, com pequenas diferenças de acordo com a especificidade da instituição, se repete, se faz presente e se perpetua nas três instituições analisadas”, o que significava “notáveis homens de cultura”, segundo o conceito subjetivo do próprio Presidente da República.

O Decreto n. 50.293, de 23 de fevereiro de 1961, deu nova feição e novo conceito ao Conselho Nacional de Cultura, definindo que sua composição deveria se restringir aos presidentes e secretários-gerais de um apanhado de Comissões Nacionais dedicadas a aspectos pontuais da cultura<sup>2</sup>, integradas por representantes de entidades de cada setor artístico ou por pessoas de reconhecido valor cultural, mas que se situavam no campo estatal, vez que seus membros, em número de cinco, com mandato de dois anos, eram nomeados pelo Presidente da República.

Em nova alteração determinada pelo Decreto n. 771, de 23 de março de 1962, para a composição do CNC, reeditou-se o critério de seleção “dentre pessoas notoriamente consagradas aos problemas da cultura”.

<sup>2</sup> Tais eram: Comissão Nacional de Literatura; Comissão Nacional de Teatro; Comissão Nacional de Cinema; Comissão Nacional de Música e Dança; Comissão Nacional de Artes Plásticas; e Comissão de Filosofia e Ciências Sociais, esta última criada pelo Decreto n. 50.366/1961. Além desses membros, também integravam o CNC um representante do Ministério da Educação, um do Ministério da Fazenda, um do Ministério das Relações Exteriores, e um da Universidade do Brasil.

O regime militar extinguiu o Conselho Nacional de Cultura e criou o Conselho Federal de Cultura, por meio do Decreto n. 74, de 21 de novembro de 1966, estabelecendo que seus membros somente pudessem ser “personalidades eminentes” da cultura brasileira e de reconhecida idoneidade. O Decreto n. 94.979, de 29 de setembro de 1997, determinou nova estruturação para o Conselho Federal de Cultura, transferindo-o para o recém criado Ministério da Cultura, mas conservando-lhe os cânones tradicionais, dentre os quais estabelecia como perfil dos conselheiros o seguinte: “personalidades eminentes da cultura brasileira”, ligadas às diversas áreas culturais.

3  
Santos (2001, p. 490), sobre o tema ponderou que “Desaparecido o Conselho Federal de Cultura, os colegiados sobreviventes na estrutura do Ministério não parecem atingir resultado positivo nas tentativas de interação. O Ministério da Cultura não se apresenta em condições de dialogar e interagir”.

4  
Eis a composição, à época, do CNPC: os secretários, do Livro e Literatura; do Patrimônio, Museus e Artes Plásticas; da Música e Artes Cênicas; e do Audiovisual e os Presidentes do IPHAN e das Fundações Casa de Rui Barbosa, Cultural Palmares, Nacional de Artes e Biblioteca Nacional.

5  
A Complexa e extensa composição do Conselho está definida no Decreto n. 5.520/2005, Art. 12.

### *O Conselho de Cultura da Redemocratização*

O fim da ditadura militar veio acompanhado do desaparecimento dos conselhos de cultura, por considerável período (1991 a 2000), até que o Decreto n. 3.617, de 2 de outubro de 2000, dispôs sobre a composição do Conselho Nacional de Política Cultural do Ministério da Cultura<sup>3</sup> (CNPCC), o qual havia sido criado pela Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998. A investidura é, então, definida pela cumulatividade de outros cargos públicos na área cultural<sup>4</sup>. Ocorre que, em 24 de agosto de 2005, foi editado o Decreto n. 5.520, que alterou e ampliou substancialmente a composição do CNPC, conservando a representação pública – agora não mais exclusiva da área cultural –, mesclando a ela representação da comunidade artística e cultural, bem como de entidades relacionadas a tais segmentos; aqui, destaque-se, não obstante a fragilidade da espécie normativa (Decreto), é omitida a exigência expressa de “eminência cultural”, como critério indispensável ao integrante de um colegiado cultural público<sup>5</sup>.

Especificamente para este conselho, ora vigente, é impe-

rioso conhecer-lhe as competências no campo dos incentivos pecuniários à cultura, com o fito de saber se estas, emanadas que são de um colegiado geral, concorrem, contraditam ou suprem eventuais deficiências do colegiado setorial, cujo estudo será aprofundado adiante, a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC).

Segundo o art. 7º do Decreto n. 5.520/2005, compete ao CNPC, por seu órgão plenário: “[...] III - estabelecer as diretrizes gerais para aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura, no que concerne à sua distribuição regional e ao peso relativo dos setores e modalidades do fazer cultural, descritos no art. 3º da Lei no 8.313, de 23 de dezembro de 1991; IV - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura; [...] VIII - incentivar a participação democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos na área cultural”.

6  
Note-se que a expressão **colegiado setorial**, aqui utilizada, é uma construção doutrinária, não se confundido, portanto, com expressão homônima encartada no Decreto n. 5.520/2005, embora com ela tenha relação.

### *A democracia representativa e os colegiados setoriais*

Bem antes do Decreto n. 5.520/2005, no plano federal, a ideia democrática chegou primeiro a um importante colegiado setorial da cultura<sup>6</sup> – aquele que, em contraposição ao **colegiado geral**, tem competência restrita para atuar em setor ou setores específicos do segmento cultural – especificamente responsável pela política de fomentos pecuniários, instituída pelo Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) (Lei n. 8.313/1991), integrado por três mecanismos: o Fundo Nacional da Cultura (FNC), constituído com recursos públicos; os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (FICART), decorrentes de recursos privados, com tributação diferenciada; e o Mecenato Federal, fomentado a partir de renúncias fiscais. Referido colegiado é a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), que nasce, como visto, de um imperativo constitucio-

7  
Farhat (1996, p. 971)  
explica o significado da  
expressão:  
“Prerrogativa do  
presidente de uma  
assembleia, câmara,  
associação ou  
corporação, de  
desempatar votações.  
Também chamado de  
voto de Minerva, em  
alusão à deusa da  
Sabedoria”

8  
Fundação Bibliote-  
ca Nacional (FBN),  
Fundação Casa de Rui  
Barbosa (FCRB), Funda-  
ção Cultural Palmares  
(FCP), Fundação Nacio-  
nal de Artes (FUNART) e  
Instituto do Patrimônio  
Histórico e Artístico  
Nacional (IPHAN).

nal que obriga a colaboração da comunidade no planejamento e execução das políticas públicas de cultura.

A composição da CNIC, segundo o Art. 32 da Lei n. 8.313/91, é a seguinte: o Ministro da Cultura (que a preside, e nesta condição tem voto de qualidade<sup>7</sup>), os Presidentes das entidades supervisionadas pelo Ministério da Cultura (em número de cinco<sup>8</sup>), o Presidente da entidade nacional que congrega os Secretários de Cultura das Unidades Federadas, um representante do empresariado brasileiro, e seis representantes de entidades associativas dos setores culturais e artísticos de âmbito nacional. Numericamente, portanto, a CNIC tem 14 membros: seis representam a Administração Pública Federal, um representa as demais unidades federadas, um representa o empresariado nacional, e seis representam o setor cultural. Estes números oferecem a miragem de que há perfeita paridade entre a representação estatal e a da sociedade civil, o que seria verdadeiro, não fosse o voto de minerva de que é dotado o Ministro da Cultura. Observa-se, por conseguinte, um peso favorável ao Estado nas situações que ensejam conflitos de ideias. Deve-se admitir, contudo, que a representação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, mesmo tendo natureza pública, não pode ser confundida com a da União, pelo motivo dos frequentes antagonismos de interesses.

No aspecto da representação, a CNIC possui membros natos (os que representam o poder público) e membros eletivos (os emanados da sociedade civil). Adiante, reflexões atinentes à representatividade e adequação de cada um dos componentes da Comissão.

O Presidente da CNIC é o Ministro da Cultura, na condição de membro nato. Esta sorte de atribuição, que permite a uma autoridade executiva presidir órgãos normativos ou opinativos



existentes na esfera de poder a que se vinculam, é prática usual em nosso país. Do próprio texto constitucional são colhidos exemplos: é o Presidente da República quem preside o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional. Percebe-se, por conseguinte, a curiosa reiteração de um costume administrativo, mais consentâneo com o regime parlamentarista, que propriamente com o presidencialista.

Os cinco presidentes de entidades vinculadas ao Ministério da Cultura também integram a CNIC na condição de membros natos. A rigor, são servidores públicos subordinados ao Ministro da Cultura, o que significa dizer que, nas questões prioritárias para o Governo Federal, os votos destas autoridades se identificam com o de seu superior. Não obstante, essa limitação é salutar, a presença de representantes de entes públicos da administração federal indireta, que lidam com a cultura, como membros da CNIC porque, na pior das hipóteses, têm a possibilidade de clamar atenção para os distintos segmentos culturais a que se vinculam.

O último dos membros natos da CNIC era, no dizer do inciso III do art. 35 do Decreto n. 1.494/95, “o presidente da entidade nacional que congrega os Secretários de Cultura dos Estados e do Distrito Federal”. Relativamente a ele constatava-se uma deficiência de representação, se observado que o comando da Lei n. 8.313/91 se refere ao “presidente da entidade nacional que congrega os Secretários de Cultura das Unidades Federadas<sup>9</sup>”. Como se sabe, a Constituição de 1988 (Art. 1º e 18) atribuiu aos municípios brasileiros o *status* de unidades da Federação (BERCOVICI, 2003; RAMOS, 2000), decorrendo disto que, não tendo as edidades representação no órgão que reúne os secretários de cultura dos estados e do Distrito Federal, a lei não estava adequadamente cumprida, em virtude da dimensão que lhe

<sup>10</sup> Esta anomalia, ora corrigida normativamente, já havia sido denunciada no meu livro. Aliás, deste livro (CUNHA FILHO, 2004, p. 146-147), reproduzo alguns trechos, mas não literalmente, posto que afetados por novos entendimentos e por mudanças legislativas posteriores à sua publicação.

<sup>11</sup> Art. 40 do Decreto n. 5.761, de 27 de abril de 2006.

deu o Decreto, como visto. Tal defeito<sup>10</sup>, porém, foi normativamente corrigido, com a edição, em 27 de abril de 2006, do Decreto n. 5.671, cujo Art. 39, III, previu a representação das unidades federadas com as mesmas letras do art. 32, III da Lei do PRONAC. É de grande importância que esta nova prescrição não se reduza ao plano redacional, mas que todos os entes federados, inclusive os municípios, tenham voz e voto na deliberação da política nacional de cultura, uma vez que relativamente a ela funcionam (ou deveriam funcionar) como uma espécie de posto avançado, no suporte às atividades culturais que acontecem por todo o país.

Outra categoria de membros da CNIC é a dos indicados, com mandato de dois anos, permitida uma recondução. Como já referido, são em número de sete, sendo que um é representante do empresariado nacional, e os outros seis são representantes de entidades associativas de setores culturais e artísticos, de âmbito nacional, a saber: a) artes cênicas; b) audiovisual; c) música; d) artes visuais, arte digital e eletrônica; e) patrimônio cultural material e imaterial, inclusive museológico e expressões das culturas negra, indígena, e das populações tradicionais; e f) humanidades, inclusive a literatura e obras de referência<sup>11</sup>. No PRONAC não se discute sobre o que efetivamente seja **âmbito nacional** das entidades representadas na CNIC, mas é razoável aplicar-se, para elas, a exigência que o Supremo Tribunal Federal impõe para conhecer a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), quando intentada pelos legitimados da parte final do inciso IX do art. 103 da Constituição Federal, sintetizada, por Meirelles (2002, p. 311), desta forma:

Quanto ao caráter nacional da entidade, enfatiza-se que não basta simples declaração formal ou manifestação de intenção constante de seus atos constitutivos. Faz-se mister que, além de uma atuação transregional, tenha

a entidade membros em pelo menos nove Estados da Federação, número que resulta da aplicação analógica da Lei Orgânica dos Partidos Políticos

Exigência desta natureza tem o condão de mensurar a representatividade e, por conseguinte, a legitimidade da representação artística e cultural na CNIC.

Estrategicamente é importante, e politicamente é legítima a participação do empresariado no órgão que delibera sobre considerável parcela da política cultural do país, sobremaneira se considerado o fato de que, em grande parte, esta mesma política se baseia no incentivo fiscal, sistemática em que os empresários desempenham papel de protagonistas, como doadores, patrocinadores e/ou investidores. Por seu turno, a análise do conjunto de representantes dos setores artísticos e culturais impele à conclusão de que neles reside a representação da sociedade civil, ou nos termos constitucionais, da **comunidade cultural** que colabora com o Estado na promoção e proteção da cultura.

Os números de representantes do poder público e da sociedade civil se equilibram na formação da CNIC, sendo alentador verificar que não há polarização apenas nestes dois segmentos, abrigando a Comissão, representantes do empresariado e dos poderes dos outros entes públicos.

### *As Competências da CNIC*

Sendo a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) um órgão de representação da sociedade civil nas políticas públicas federais de fomento à cultura, a partir das competências a ela atribuídas, far-se-á a averiguação da participação popular, o que permitirá concluir se o setor cultural efetivamente divide com o Estado este mister, ou se se trata de atuação meramente legitimadora. Para tanto, é necessário um histórico mínimo.

O texto originário da Lei n. 8.313/91 fixava que as competências da CNIC seriam definidas no respectivo regulamento, não obstante, de forma esparsa, as mencionasse em diversos dispositivos. Por sua vez, o art. 34 do Decreto n. 1.494/95 previa, de forma sistemática, para a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), atribuições normativas, executivas e fiscalizatórias.

No âmbito normativo, competia à CNIC aprovar o programa de trabalho anual do Fundo Nacional da Cultura, além de definir outras ações e outros segmentos culturais, para além dos especificados na Lei n. 8.313/91 e no Decreto n. 1.494/95, como merecedores dos incentivos públicos; bem como, no caso de insuficiência de recursos para o atendimento de toda a demanda, definir as prioridades para o financiamento dos projetos aprovados.

Na seara executiva, competia à CNIC selecionar as instituições culturais que podiam apresentar planos anuais de atividades em substituição a projetos específicos; e exercer outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Ministro de Estado da Cultura.

No plano da fiscalização, direcionava-se à atuação do Estado, como também dos beneficiários do PRONAC, compreendendo as seguintes atribuições da CNIC: proferir decisão final quanto à aprovação do enquadramento dos projetos nas finalidades e objetivos do PRONAC, no do mecenato federal, e funcionar como instância recursal na área administrativa; julgar os recursos relacionados com prestação de contas não aprovadas pelo Ministério da Cultura; avaliar permanentemente o PRONAC, propondo medidas para seu aperfeiçoamento.

Panoramicamente vista a competência inicial da CNIC, é imperioso que se faça uma análise, com o fito de entender a intenção do legislador, contida nas atribuições deste órgão. Constata-se que as competências executivas da CNIC eram praticamente inexistentes, isto porque quando o constituinte prescreveu que Estado e sociedade partilhassem a promoção e proteção do patrimônio cultural, certamente não quis desnaturar as atribuições peculiares de cada um. Assim, tendo a

modernidade afirmado o Estado como instrumento da Sociedade (MIRANDA, 2002, p. 163) , também no plano do estudo ora encetado as atividades de execução de políticas devem ser implementadas pela estrutura estatal especificamente organizada para tanto. Se, no caso sob análise, ao Estado competem as atividades executivas, quais as que remanesçam para a sociedade, nesta partilha de atribuições? Por exclusão óbvia, as de natureza normativa e fiscalizatória, sendo que esta última se direciona especificamente para averiguar a implementação da primeira.

Mas qual a abrangência destas prerrogativas normatizadas e de fiscalização da CNIC? Como visto, era ela o órgão que aprovava “o programa de trabalho anual do Fundo Nacional da Cultura”. Sabendo-se que o FNC é o principal instrumento do governo federal para intervir nas políticas culturais da União, e que o programa anual de trabalho deste Fundo dependia da chancela da CNIC, este fato por si só exhibe a relevância e poder que desfrutava a Comissão. Não menos importante, nessa seara normativa originária, era a prerrogativa de definir outras ações e outros segmentos culturais, para além dos especificados na Lei n. 8.313/91 e respectivo regulamento, como merecedores dos incentivos públicos. Com esta atribuição, o legislador conferiu à CNIC uma direta e explícita possibilidade de ampliar a legislação parlamentar, sem necessidade de acionar o Congresso Nacional, e ao mesmo tempo superando a prática de entregar esta fidúcia a um órgão monocrático, como a Presidência da República ou à Chefia de um Ministério. Também no texto original da Lei n. 8.313/91 aparecia mais uma importante competência normativa da CNIC: no caso de insuficiência de recursos para o atendimento de toda a demanda, a de definir as prioridades para financiamento dos projetos aprovados. Esta prerrogativa ostentava o condão de funcionar como garantia do princípio da impessoalidade (ROCHA, 1994a, p. 145), uma vez que, sendo a CNIC um órgão plural, tanto no sentido numérico quanto na abrangência da representação, os riscos de favoreci-

mento ilícito ficam muito menores do que seriam, caso a definição de prioridade, na escassez de recursos, fosse prerrogativa de autoridade monocrática.

A análise dos poderes de fiscalização da CNIC permite constatar a submissão do próprio Estado, incluindo o Ministro da Cultura, às deliberações daquela. Note-se que a ela competia “proferir decisão final quanto à aprovação do enquadramento dos projetos nas finalidades e objetivos do PRONAC”, quando submetidos ao Mecenato Federal, e “funcionar como instância recursal na área administrativa”. Portanto, o quadro do poder deliberativo exibia a seguinte moldura: a aprovação ou não dos projetos era prerrogativa do Ministro da Cultura; se a autoridade adotasse uma decisão contrária aos interesses de um dado proponente, este poderia recorrer da decisão junto à CNIC, que tinha poder, nos termos legais, de modificar a decisão ministerial. Situação similar ocorria quando da fase de prestação de contas no âmbito do Ministério; quando este rejeitasse a contabilidade de certo projeto, caberia recurso à CNIC, que proferiria, então, a decisão final<sup>12</sup>. Mas o papel fiscalizador da CNIC não estava adstrito às eventuais provocações de interessados; tinha também a prerrogativa de “avaliar permanentemente o PRONAC, propondo medidas para seu aperfeiçoamento”.

A partir do que foi visto, o papel da **comunidade cultural**, por sua representação, era de acentuada relevância. Entretanto, em virtude da edição da Medida Provisória n. 1589/97<sup>13</sup>, houve a supressão dos poderes originariamente pertencentes à CNIC, culminando com um retrocesso democrático de elevada monta na gerência dos negócios da cultura, no plano do PRONAC, estabelecendo-se a concentração de todos os poderes decisórios nas mãos do Ministro da Cultura, com a subsequente transformação da CNIC em órgão meramente consultivo e desprovido de poderes decisórios. Para esta comprovação, basta que se observem, em seu conjunto, as prerrogativas originárias da CNIC,

<sup>12</sup> Esta prerrogativa não prevalecia, por óbvio, sobre o mister do Tribunal de Contas da União.

<sup>13</sup> Trata-se da Medida Provisória n. 1.589/97, reeditada até 23 de novembro de 1999, quando foi convertida na Lei n. 9.874/99.

constantes do art. 34 do Decreto n. 1.494/95, diretamente afetado pela modificação: O texto normativo tinha a seguinte literalidade:

Compete à CNIC: I - proferir decisão final quanto à aprovação do enquadramento dos projetos nas finalidades e objetivos do PRONAC, no caso do Capítulo IV deste decreto, e funcionar como instância recursal na área administrativa; II - aprovar o programa de trabalho anual do FNC; III - definir as ações de que trata a alínea c do inciso V do art. 3º da Lei n. 8.313, de 1991; IV - definir os segmentos culturais não previstos expressamente nos Capítulos II e IV deste decreto; V - selecionar as instituições culturais que poderão apresentar planos anuais de atividades em substituição a projetos específicos, nos termos do art. 28 deste decreto; VI - julgar os recursos relacionados com prestação de contas não aprovadas pelo Ministério da Cultura, no que se refere à Seção V do Capítulo II deste decreto; VII - estabelecer as prioridades para financiamento dos projetos aprovados no caso de insuficiência de recursos para o atendimento de toda a demanda; VIII - avaliar permanentemente o PRONAC, propondo medidas para seu aperfeiçoamento; IX - exercer outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Ministro de Estado da Cultura.

O dispositivo referido, que foi tacitamente revogado, induziu à seguinte reflexão de Theo Pereira da Silva e Yberê Eugênio Veiga (1997, p. 65):

[...]por força da MP nº 1.589/97, as atribuições previstas neste artigo, com exceção dos incisos VIII e IX, estão automaticamente prejudicadas. No caso da competência do inciso III, a MP referenciada determina o encaminhamento da matéria em forma de consulta.

Destarte, a CNIC, antes provida de importantes competências normativas, fiscalizatórias e até executivas, passou a ser depositária tão somente das seguintes atribuições: 1) emitir ao Ministro da Cultura parecer (não vinculativo) sobre atividades cultu-

rais não previstas na Lei como merecedoras do incentivo fiscal à cultura; 2) avaliar permanentemente o PRONAC, propondo medidas para seu aperfeiçoamento; e 3) exercer outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Ministro de Estado da Cultura.

As justificativas para a poda das atribuições da CNIC estão na Mensagem Presidencial n. 1.059/97 e são as seguintes: 1º) atualização legislativa ao novo perfil do Estado brasileiro; 2º) simplificação de procedimentos administrativos; e 3º) recondução da representação social ao seu **verdadeiro** (na Mensagem a palavra utilizada é **fundamental**) papel de órgão consultivo. Tais motivos ensejam a devida reflexão.

Relativamente a alegada atualização da Lei n. 8.313/91 ao **novo perfil do Estado brasileiro**, e considerando que a mensagem omite, para ele, uma definição, torna-se praticamente inviável qualquer análise, sem a fixação prévia do que se entende por **novo perfil**. Mas, qualquer que seja esta nova face, pela supressão abrupta e autoritária da representação popular no PRONAC, é algo incompatível com aquilo que constitucionalmente está definido como Estado Democrático de Direito.

O segundo aspecto relativo à **simplificação de procedimentos** é inquestionavelmente verdadeiro, porque, tendo havido a supressão de instâncias às quais os planos, programas e projetos culturais poderiam ou deveriam ser submetidos quando de sua apreciação, logicamente torna-se, ao menos em tese, mais célere e simples a decisão final sobre os mesmos. Vislumbra-se, no entanto, o problema da legitimidade do meio utilizado para este fim. Considerando que a democracia antes de ser resultado é processo igualmente democrático<sup>14</sup>, não se justifica o sacrifício de sua essência (o direito à livre participação), em nome de resultados pragmáticos, no caso, a simples celeridade de processos administrativos que, aliás, pode ser obtida sem essa amputação.

O último motivo alegado, a recondução da CNIC ao papel de órgão consultivo, pressupõe a constatação de um fato, bem

14  
Faz-se adequada ponderação correlata ao tema, feita por Rocha (1994b, p. 79) ao ponderar: “[...] podemos adiantar que não existe democracia com ‘verdade’ (sintático-semântica), a democracia é o lugar da indeterminação e da invenção (Lefort), da possibilidade do ‘risco’ (Luhmann-De Giorgi), pois somente o totalitarismo fornece a tranquilidade dos lugares pré-estabelecidos”.



como um exercício hermenêutico. O fato seria o de que a CNIC já fora órgão consultivo, retomando, agora, esta condição; isto jamais ocorreu na história do PRONAC. Quanto ao exercício hermenêutico, consistiria em fixar que a colaboração da comunidade para a promoção e proteção do patrimônio cultural, constitucionalmente definida, seria meramente opinativa; esta interpretação, como visto, não encontra guarida em nosso ordenamento jurídico, posto que a essência do papel da CNIC está nos misteres normativo e fiscalizatório.

As justificativas da decisão que eliminou a possibilidade de efetiva participação da sociedade na definição da política cultural do Governo Federal, por meio da CNIC, não passam de palavras cujo conteúdo prático representa exatamente o oposto da literalidade: mero disfarce do açambarcamento autoritário de mais esta fatia do poder das mãos do povo e de sua representação.

A sorte da CNIC não foi alterada com a edição do Decreto n. 5.761/2006, que a consolidou como órgão consultivo, competente apenas para subsidiar decisões do Ministro da Cultura. Não se pode negar o fato de que a norma presidencial sofre a amarra da Lei que, como visto, já houvera suprimido a importância política da Comissão. Porém, o novo Decreto regulamentador do PRONAC foi mais a fundo, de maneira tal que, até mesmo os afazeres de competência da CNIC podem ser dispensados, posto que “o presidente da Comissão poderá deliberar *ad referendum* do colegiado, independentemente do oferecimento prévio dos subsídios a que se referem este artigo”<sup>15</sup>. Decidir *ad referendum* é sujeitar decisão a um órgão superior que pode ou não confirmá-la. (DEBACQ, 1896, p. 13) Se a CNIC é apenas consultiva, mesmo que deseje infirmar a decisão de seu presidente (o Ministro da Cultura), poder algum terá para isso, pois os pronunciamentos do colegiado são dirigidos, com a faculdade de serem ou não acatados, ao próprio emissor da decisão a ser “referendada”.

<sup>15</sup> Decreto n.5.761/2006, Art. 38, 8º.

*Ensaio de Restituição de Poderes à  
Representação da Comunidade Cultural por  
meio do CNPC*

Há algo que talvez possa explicar a drástica mudança conceitual da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura: a edição do Decreto n. 5.520/2005 representa um ensaio de devolução de poderes políticos (normativos e fiscalizatórios) à comunidade cultural, não mais através da CNIC, que é um colegiado setorial, mas por meio do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), colegiado geral da cultura, no Brasil, e que, por conseguinte, tem a capacidade de subsumir a competência daquela. Esta convicção tem assento porque, conforme visto acima, o art. 7º do Decreto ora referido definiu, dentre as competências do Conselho, as de

estabelecer as diretrizes gerais para aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura, no que concerne à sua distribuição regional e ao peso relativo dos setores e modalidades do fazer cultural, descritos no art. 3º da Lei no 8.313, de 23 de dezembro de 1991; acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura; e incentivar a participação democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos na área cultural.

Poder-se-ia supor que tal ensaio não logrou êxito porque, antes que o CNPC fosse efetivado, adveio o Decreto n. 5.761/2006, que tacitamente teria revogado diversos dispositivos do Decreto n. 5.520/2005, ao atribuir as competências do Conselho a outros órgãos, como a Comissão do Fundo Nacional da Cultura, por exemplo, a quem definiu competir, dentre outras atribuições,

avaliar e selecionar os programas, projetos e ações culturais que objetivem a utilização de recursos do Fundo Nacional da Cultura, de modo a subsidiar sua aprovação final pelo Ministro de Estado da Cultura; e elabo-

rar a proposta de plano de trabalho anual do Fundo Nacional da Cultura, que integrará o plano anual do PRONAC, a ser submetida ao Ministro de Estado da Cultura para aprovação final de seus termos<sup>16</sup>.

Porém, a atenta observação destas competências, adida a uma interpretação sistêmica de ambas as normas, faz com que se perceba serem apenas complementares, não tendo havido, por conseguinte, revogação tácita das competências do Conselho Nacional de Política Cultural.

16  
Decreto n. 5.761/2006, Art. 14, no qual há outras competência da Comissão do Fundo Nacional da Cultura.

### *Conclusão*

A vigente Constituição Federal determinou a participação popular na definição das políticas culturais, mas até agora, mais de 19 anos após este comando estar vigente, não temos, neste sentido, um formato sequer razoável.

A primeira grande tentativa de fazer a comunidade cultural efetivamente se imiscuir nas deliberações estatais do setor de seu interesse datam da criação da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), gestada no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC). A história da CNIC exhibe uma curva descendente em termos de poderes políticos, e ascendente, em perfil técnico, o que induz à conclusão do seu distanciamento face ao motivo originário de sua criação.

O fato, no entanto, não pode ser tratado com saudosismo, posto que por outros meios se pode democratizar a gestão cultural; um deles é o de atribuir os papéis normativo e fiscalizatório a colegiados gerais da cultura, como o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) que, qual se apresenta construído, pouco passa de aceno para este desiderato. Essa fragilidade reside em alguns motivos: a competência restrita do Conselho; a instabilidade da norma que lhe disciplina, que é um Decreto, espécie revogável por simples decisão individual do Chefe do

Executivo; as amarras da Lei do PRONAC; a concorrência com outros colegiados.

Mas nada disso deve ser motivo de desânimo, pois como lembram os estudiosos e convictos do tema, os problemas da democracia se resolvem com mais democracia.

### *Referências*

BERCOVICI, G. *Desigualdades regionais, estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

CUNHA FILHO, F. H. *Cultura e democracia na Constituição Federal de 1988: a representação de interesses e sua aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura*. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

DEBACQ, J. *Le Referendum*. Paris: Arthur Rousseau, 1896.

FARHAT, S. *Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1996.

MEIRELLES, H. L. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. Atualizado por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes. São Paulo: Malheiros, 2002.

MIRANDA, J. *Teoria do estado e da constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

QUINTELLA, M. M. D. Cultura e poder ou espelho, espelho meu: existe alguém mais culto do que eu? In: MICELI, S. *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo: DIFEL, 1984.

ROCHA, C. L. A. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994a.

ROCHA, L. S. *Teoria do direito e do estado*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994b.

SANTOS, A. O. A. Administração da cultura: política e gerência. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO. Desafios para o século XXI: coletânea de textos da 1ª Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto. Brasília:

Câmara dos Deputados; Coordenação de Publicações, 2001. 742 p. (Ação parlamentar; n. 146).

SILVA, T. P.; VEIGA, Y. E. *Legislação brasileira anotada*. Brasília: MINC, 1997.



# CONCINE – 1976 A 1990

*Anita Simis<sup>1</sup>*

## *Introdução*

Como analisar um órgão que vivenciou seus 14 anos de existência em dois momentos históricos diferenciados, contou com seis dirigentes, foi regido por quatro estatutos e baixou 195 Resoluções? Certamente há diferenças marcantes entre uma gestão e outra, mas como poderíamos investigá-las e identificá-las?

Primeiramente é preciso lembrar que o Conselho Nacional de Cinema – Concine – foi instituído quando

<sup>1</sup>  
Professora da Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual Paulista (UNESP).

ainda vivíamos durante o período autoritário do regime militar e, embora os ventos da distensão já estivessem soprando, prenunciando uma abertura lenta e gradual, o órgão foi estabelecido por um decreto – não uma lei –, de n. 77.299, em 16 de março de 1976, e realmente instalado só em agosto do mesmo ano.

Criado para substituir o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo do extinto Instituto Nacional de Cinema (INC), tinha como objetivo assessorar o ministro da Educação e Cultura. Em outras palavras, coube ao Concine a formulação da política de desenvolvimento do cinema nacional que, por meio de suas atribuições de orientação normativa e de fiscalização, passou a disciplinar as atividades cinematográficas em todo território nacional, estas, posteriormente, definidas como a produção, reprodução, comercialização, venda, locação, permuta, exibição, importação e exportação de obras cinematográficas.

### *Do INC ao Concine*

Mas, qual o significado desta substituição? No que o Concine se diferenciou do INC?

Lembrando que a Empresa Brasileira de Filmes S/A (Embrafilme) já vinha se desenvolvendo desde 1969, quando os recursos do imposto sobre a remessa de lucros<sup>2</sup>, bem como a carteira de financiamento de filmes brasileiros, foram transferidos do INC para a empresa, ao mesmo tempo que o INC se esvaziou, a Embrafilme crescia. Até que, em 1975, o Instituto é extinto (lei n. 6.281), transferindo suas atribuições para a Embrafilme e, as funções de regulação do setor cinematográfico, para o Concine. Mas, conforme Amancio da Silva (1989, p. 3 e 5), foi na gestão de Roberto Farias, de 1974 a 1979, que se estabeleceu “o período áureo das relações cinema x Estado”, ou ainda, o período em que “se darão os maiores embates e se alcançarão as mais expressivas vitórias no terreno da sedimentação de um

<sup>2</sup> Tratam-se dos recursos oriundos dos depósitos a que se refere o art. 45 da Lei n. 4.131, de 3 de setembro de 1962, que ao disciplinar a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior, retinha parte do imposto de renda das distribuidoras estrangeiras.



mercado nacional para o filme brasileiro, a partir da efetivação de medidas protecionistas governamentais.” Pois foi justamente em meados deste período que ocorreu a substituição. O objetivo era agir e intervir de forma centralizada nas atividades comerciais ou industriais relacionadas ao cinema. Criados durante a ditadura militar estes organismos davam a sensação de que o governo militar queria monitorar o cinema. Se de fato, desde o INC, em 1966, o Estado assumiu explicitamente o financiamento da produção nacional de filmes ao invés de apenas “recomendar”, “encaminhar” ou “propor” financiamentos à produção cinematográfica, com o Concine e a Embrafilme acentua-se o caráter da intervenção.

Na verdade, como afirmou Farias (2005, p. 12), primeiro cineasta a dirigir a Embrafilme, esses organismos “eram o resultado de uma luta do cinema brasileiro, muito anterior à ditadura, mas que acabaram sendo incorporados pelo governo militar e transformados em realidade”. De fato, se formos procurar propostas de criação de um órgão abrigado nas estruturas do Estado, centralizando ou concentrando as decisões sobre a questão cinematográfica sob o controle do setor produtor, o projeto do então deputado da bancada paulista do Partido Comunista Brasileiro, Jorge Amado, apresentado em 1947, talvez seja o pioneiro.<sup>3</sup>

Aproximando nossa análise, um aspecto muito interessante, que confirma esta ligação do setor produtor com o Estado, diz respeito à própria composição dos Conselhos do inc e do Concine. No primeiro projeto do inc, proposto após 64 pelo então ministro da Indústria e Comércio, Paulo Egídio, a estrutura dividia-se em: presidente, secretaria-executiva e um conselho deliberativo, composto exclusivamente por representantes dos órgãos do governo, entre os quais um membro do Conselho de Segurança Nacional. Afora o presidente e o Conselho de Segurança Nacional, o Conselho era formado por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, da Justiça e Negócios Inte-

3  
Sobre o projeto de  
Jorge Amado consultar  
Simis, 1996

riores, da Educação e Cultura, da Indústria e Comércio, do Planejamento e outro do Banco do Brasil. Interessante assinalar que embora tenha sido elaborado pelo Ministério da Indústria e Comércio, o inc era proposto como uma estrutura subordinada ao mec. (Cf. SIMIS, 1996) O objetivo era garantir um poder de intervenção maior do Estado, diga-se do regime militar, não mais como árbitro, nas atividades cinematográficas, incluindo o setor que exercia a exportação de filmes brasileiros que agora ficaria sujeita à “licença de exportação”, vigiando assim a sua promoção no exterior e impedindo que mesmo um órgão subordinado ao Estado, como o Itamaraty, pudesse indicar oficialmente um filme como Deus e o Diabo na Terra do Sol para representar o Brasil no XVII Festival Internacional de Cinema de Cannes, em 1964. Mas, o Decreto-lei n. 43, de 1966, que de fato instituiu o INC, eliminou a figura do representante do Conselho de Segurança Nacional no Conselho Deliberativo e criou um Conselho Consultivo, composto por um representante de cada um dos seguintes setores: produção, distribuição, exibição, crítica e um diretor de cinema, totalizando cinco membros. Dez anos depois, com a criação do Concine, esta composição se expande em prol dos representantes da atividade cinematográfica. Assim, temos 13 membros conselheiros, entre os quais sete representantes governamentais, o diretor da Embrafilme, o diretor do MEC e apenas três representantes de cinema (produtor, exibidor ou distribuidor, e um realizador) e não cinco, como anteriormente, ficando de fora o crítico e só um para exibição e distribuição. Mas, por outro lado, deixa de existir a divisão entre um conselho apenas consultivo, dos representantes dos setores cinematográficos, e outro atuante, já que deliberativo, dos representantes do governo. Com isso, dá-se um passo a mais no encaixe de uma fatia do poder para a corporação cinematográfica. A partir de 1986, em pleno regime democrático, em mais um movimento de expansão ampliou-

se a composição do colegiado de 13 para 23 membros, sendo 11 representantes da sociedade civil e 12 do governo.

Poderíamos pensar que houve um progressivo esvaziamento do INC com a criação da Embrafilme, mas não podemos esquecer que o mentor do projeto de criação da Empresa foi o então presidente do INC, significativamente o primeiro diretor da Embrafilme: Durval Gomes Garcia. O mesmo ocorreu com o INC em relação ao Concine: o primeiro presidente do Concine, Alcino Teixeira de Mello, foi presidente do INC (1972-1975), tendo realizado anteriormente uma carreira curiosa: oficial da reserva do exército, bacharel em Direito, funcionário de diversos órgãos ligados à migração, assessor técnico-administrativo do INC. Conforme Mello explicou na época: “O Concine terá o poder de polícia que não pode ser exercido por uma empresa de economia mista”, aplicando multas e a interdição de cinemas nos quais a atividade fiscalizadora da Embrafilme constatar irregularidade. (MELLO apud ALENCAR, 1976) Os outros dirigentes foram sucessivamente Miguel Borges (1979 a 1980), diretor de Zé da Cachorra, um dos episódios de *5 Vezes Favela* e que, posteriormente, foi secretário adjunto de Ipojuca Pontes na Secretaria da Cultura, durante o governo Collor; Ronaldo Pereira Lima Lins (de 1980 a 1982), filósofo e doutor em Teoria Literária; Sergio Santos de Oliveira (de 1982 a 1984), jornalista e sociólogo, trabalhou na revista *Veja*, no *O Globo* em São Paulo e no *O Estado de São Paulo*. A partir de 1985, apenas cineastas – Gustavo Dahl (de 1985 a 1987) e Roberto Farias (de 1987-1990), o último a ocupar o cargo – vão ocupar a direção agora de vice-presidente, já que com o decreto n. 91.144, de 15 de março de 1985, o Concine se vinculou ao Ministério da Cultura, sendo então presidido pelo Ministro.

### *Dois Concines distintos?*

Pensando na forma de sua organização, podemos identificar ao menos duas fases diferenciadas nos 14 anos de existência do Concine: de 1976-1986 e de 1987-1990, ou seja, uma primeira fase a partir da gestão de Alcino Teixeira de Mello e uma fase posterior que tem início na gestão de Gustavo Dahl.

Legalmente, essa distinção está escorada no mesmo decreto, n. 93.881, de 23/12/1986, que ampliou a composição do colegiado do Concine para 23 membros, dos quais 11 representantes da sociedade civil, pois ele também é responsável pela redefinição das funções do órgão e lhe deu autonomia pessoal e orçamentária. Esta autonomia orçamentária estava relacionada à transferência da codificação, fornecimento e fiscalização dos selos de controle para videocassetes da Embrafilme para o Concine, afora a arrecadação própria de todas as receitas inerentes ao órgão que antes estavam dispersas e sem repasse para o Concine.

Em 1987, foi aprovado um novo estatuto do Concine, o quarto desde a sua criação, e com ele, já na gestão de Roberto Farias, a prioridades passaram a ser:

1. regularizar os pagamentos devidos à receita federal e à Embrafilme por parte da comercialização de filmes/vídeos importados, inclusive buscando instrumentos para acabar com as fraudes. Com isso o Concine previa que a partir de 1991 poderia desempenhar todas suas funções no mercado sem recursos da União (informação verbal);
2. informatizar a legislação, diversos dados e elaborar relatórios. Nos anos 1988 e 1989, o Concine publicou dois relatórios sobre o mercado cinematográfico e dois livros (ver nas referências) com a íntegra da legislação;
3. aumentar a fiscalização.

No tocante à fiscalização e na tentativa de controlar o mercado de vídeo, o Concine passou, conforme o regimento, a codi-

ficar, fornecer, fiscalizar e cobrar por um selo que deveria estar impresso em uma etiqueta colada em cada fita de vídeo vendida no país. Com o tempo foram implementados controles mais rigorosos nas etiquetas, que além do seqüencial, contava com a codificação alfanumérica indicando os números da matriz e da cópia do filme, colocação do código de barra para leitura ótica através do computador e o nome do filme, impedindo a falsificação de etiquetas, como ocorria antes. Com isso, em 1983, emitiu-se 4.170 etiquetas de vídeo e em 1988, já eram 1.647.155. A partir de então, contando com apenas 73 funcionários espalhados pelas inspetorias de Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Recife, Belém e Brasília, o Concine pode reduzir, de 1987 a 1990, em 50% a burla do direito autoral no mercado de videocassetes, conhecida como **pirataria**, e regularizou os pagamentos devidos à Embrafilme.

Além disso, agilizou acordos de coprodução e da integração do cinema ibero-americano em um mercado comum, tendo as estratégias europeias como pano de fundo bem como a crescente importância dos diversos meios de difusão do audiovisual. Tais acordos previam para o final de 1989, entre outras medidas, concessão das vantagens da nacionalidade a uma cota anual de filmes produzidos pelos países membros; um fundo de financiamento à produção nos moldes do existente na comunidade europeia, formas de uniformização da legislação dos países membros para o audiovisual, mecanismos de distribuição e exibição para aproveitar a produção existente nos países latino-americanos.

Assim, o Concine foi transformado no órgão forte do cinema nacional, responsável pela formulação, controle e cumprimento das normas e leis regentes do segmento cinematográfica, além da política de comercialização e regulamentação do mercado, incluindo filmes publicitários. No entanto, a conquista de um espaço significativo nas esferas da articulação política

pelo setor produtor foi paradoxalmente contraposta pela força do cinema norte-americano. Sobre isso Roberto Farias (2005, p. 16-17) é eloquente:

[...] quando voltamos ao regime democrático, a influência do cinema estrangeiro passou a ser muito mais forte. A indústria de liminares favoreceu o cinema estrangeiro contra o cinema brasileiro. Questionaram na Justiça os recursos da Embrafilme, a cota de tela, o ingresso padronizado, enfim..., fecharam o cerco em torno da empresa. E asfixiando a Embrafilme, impedindo-a de dispor dos recursos para o desenvolvimento do cinema brasileiro, o nosso concorrente ficou muito mais livre, mais forte, à vontade para esmagar o filme brasileiro.

4  
Conforme Bello (2007), a extinção do Concine não está estabelecida por lei, pois o Concine não tinha personalidade jurídica, embora tivesse certa autonomia administrativa e financeira concedida por lei. Como era um órgão componente da estrutura básica do então Ministério da Cultura, quando este foi extinto, também extinguiu o Concine. O Minc foi extinto pela medida provisória 150 de 15.3.1990, que por sua vez foi transformada na Lei n. 8.028, de 12.4.1990, que "dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências" e cria a Secretaria da Cultura da Presidência da República.

Mesmo assim, ao final da década de 1980, o Concine já colhia os frutos de sua atuação, disciplinando em grande parte o mercado de vídeo e cinema que então movimentava quase meio bilhão de dólares. Além disso, houve um incremento considerável da arrecadação por meio da regularização dos pagamentos devidos à Embrafilme. Conforme o quadro 1 abaixo, se, de 1987 a 1988, há uma redução de 4.551.608 para 3.530.475, a partir de junho/88 quando se introduziram mecanismos de controle mais eficazes, a arrecadação evoluiu consideravelmente para 7.190.357,90.

	1987	1988	1989	1990 (janeiro)
Total	4.551.608,68	3.530.475,56	7.190.357,90	999.873,11

Quadro 1 - Pagamentos devidos à Embrafilme (valores em dólares)  
Fonte: Concine (1989).

Quanto às remessas de lucros enviadas pelos representantes das empresas estrangeiras, se há um decréscimo nos valores de 1986 a 1988 (ver tabela 1), quando o Concine foi eliminado<sup>4</sup> as remessas sofrem um aumento significativo do volume (ver

quadro 2) possivelmente em decorrência da falta de uma ágil fiscalização de órgãos como a receita federal, já que não estavam equipados para isso.

	Valores remetidos (US\$)	Variação % sobre o ano anterior
1986	21.641.326,97	-
1987	17.840.915,08	17,56
1988	13.038.572,16	26,85

Tabela 1 - Remessas para o exterior – Decreto-Lei n. 862/69  
Fonte: Concine (1989).

UNIDADE: MIL US\$	
1989	30.172,1
1990	43.255,9
1991	42.559,3
1992	36.721,8
1993	37.339,3
1994	49.346,6
1995	74.681,8
1996	75.889,9
1997	76.139,4

Quadro 2 - Aluguel de Filmes Cinematográficos - Remessas  
Fonte: Banco Central, Departamento de Câmbio.

## *Legislação*

Durante sua existência, o Concine instituiu 195 resoluções, sob os mais diversos temas: da cota de tela para filmes nacio-

5  
Com isso, só em 1975, houve um aumento de 30% na arrecadação do filme nacional, muito embora mesmo após a introdução das máquinas registradoras, tenham sido apreendidos cerca de 40.000 ingressos que, ao invés de serem rasgados como determinava a legislação, voltavam à bilheteria, sendo até plastificados.

nais à dublagem. Na verdade, deu prosseguimento às iniciativas introduzidas pelo INC que já havia avançado em diversas medidas, há muito reivindicadas pelos cineastas, tais como o uso obrigatório do ingresso único, de borderô e de máquinas registradoras, proporcionando uma garantia maior de recebimento da porcentagem real da renda dos filmes.<sup>5</sup> Além disso, o INC aumentou a quota anual de exibição compulsória de filmes nacionais de 63 dias em 1969 até 112 em 1975, ano em que é extinto o órgão. Das 112 Resoluções baixadas, destacam-se ainda aquelas que concederam prêmios, como o Prêmio INC ou a que concedia prêmios percentuais calculados sobre a renda líquida de bilheteria, e as medidas que procuraram fortalecer a infraestrutura do cinema, como a que obrigou a cópiagem de filmes estrangeiros em laboratórios cinematográficos brasileiros.

Já durante a existência do Concine, entre as Resoluções mais polêmicas, podemos citar aquelas que fixaram as cotas de tela para filmes de longa metragem nacionais nas casas exibidoras de todo país, a que fixou a cota para videocassetes nas distribuidoras e nas locadoras comerciais e a chamada Lei do Curta de que trataremos mais adiante. Assim, a resolução 8 reiterou os 112 dias de cota de tela para longas para o ano de 1977, em 1978, aumentou para 133 (Res. n. 23) e em 1979 já passávamos a ter a 140 dias (cf. Res. n. 34/78), a maior quota para a exibição compulsória de filmes de longa metragem nacionais para salas que mudassem sua programação de uma a três vezes por semana e funcionassem sete dias por semana<sup>6</sup>. Outra Resolução importante e inovadora, n. 98/83, determinava que as distribuidoras e as locadoras comerciais deveriam oferecer 25% de títulos de filmes nacionais gravados neste suporte sobre o total de cópias que tivessem nas prateleiras. Mas, só a partir de 1987, no que denominamos de segunda fase do Concine, que coincide com o momento em que o mercado de vídeo atinge os 3 milhões de aparelhos de videocassetes vendidos e em que temos 5 mil lo-

6  
Outras quatro resoluções reiteraram os 140 dias para o período de 1980 a 1983. Parece haver um lapso na legislação sobre o período de 1984 a 1987. Em 1988, a Res. n. 171 já não especifica a programação, nem o ano e fixa em 140 dias a quota para salas que funcionam os 7 dias da semana.



adoras, 60 distribuidoras e 2500 títulos certificados é foram intensificadas as ações de regulamentação e fiscalização.

### *Lei do curta*

A Lei do Curta é certamente um dos assuntos mais polêmicos e que mais persistiu no tempo. Corresponde ao artigo 13 da lei n. 6281, de 9 de dezembro de 1975, mais as sucessivas regulamentações efetuadas pelo Concine e inicialmente sua discussão se deu na Embrafilme, por ocasião da fusão com o INC.

É possível que aqueles que frequentaram as salas de cinema nos anos 80 ainda se lembrem de filmes de curta metragem que mal mereciam ser assim classificados e por conta disso eram recebidos com vaias durante sua exibição. Na verdade, com raras exceções, os exibidores sabotavam a programação dos curtas, inclusive selecionando filmes inadequados ao tipo de público dos longas-metragens em cartaz. No fim da década, a seleção começou a melhorar com a exibição de curtas como *Dov'è Meneghetti*, de Beto Brant, e *Barbosa*, de Jorge Furtado. Foi quando nasceu o Festival de Curtas, dirigido por Zita Carvalhosa, hoje entre os cinco maiores do mundo e exibido com grande sucesso em dez salas de São Paulo. E poderíamos ainda citar outra iniciativa que tem assegurado a exibição de curtas-metragens brasileiros nos cinemas de Porto Alegre resultado de um acordo firmado em setembro de 1996 entre a APTC-ABD/RS<sup>7</sup>, o Sindicato dos Exibidores, a Câmara de Vereadores e a Prefeitura de Porto Alegre (a Secretaria Municipal de Cultura arca com o cachê de R\$ 1.500,00 pago ao produtor), e que em 11 anos já exibiu mais de 200 curtas de todo o país.

Não é nossa pretensão discutir formas de apoio à exibição do curta, mas sim mostrar quanto o tema foi ilustrativo do trabalho do Concine. Para

7  
A ABD no RS foi criada em 8 de maio de 1985 com o nome de APTC/RS, (Associação Profissional de Técnicos Cinematográficos), porque a intenção era torná-la um sindicato profissional. Dois anos depois, seguindo a indicação do Conselho Nacional das ABDs, desistiu-se da entidade pré-sindical e adotou-se o nome APTC-ABD/RS.

tanto, apresento abaixo uma retrospectiva das principais resoluções e observações sobre.

Cronologicamente, como já mencionamos, tudo tem início com o artigo 13 da lei n. 6.281/75 que **não** fala em obrigatoriedade da exibição do curta metragem nacional: “nos programas de que constar filme estrangeiro de longa metragem, será estabelecida a inclusão de filme nacional de curta metragem de natureza cultural, técnica, científica ou informativa [...]”. Já para os filmes de longa metragem, o artigo 14 estipula claramente que todos os cinemas existentes no território nacional são obrigados a exibí-los durante determinado número de dias por ano.

Em seguida, e já com o Concine, temos:

Resolução n. 4, de 22/10/1976 – Aqui já há referência ao cumprimento obrigatório da exibição do filme nacional de curta-metragem. Para tal exigência é fixada, de acordo com uma tabela (máximo 56 dias/ano), a exibição obrigatória dos curtas portadores do Certificado de Classificação expedido pelo extinto INC

- em todas as salas exibidoras do País e especificado o preço da locação, “até que seja regulamentado o art. 13 da lei 6.281”.

Resolução n. 18, de 24/08/1977 – Quase um ano após a resolução 4, é regulamentada a exibição compulsória do curta-metragem. Define-se o que é o curta, cria-se o Certificado de Produto Brasileiro de Filme de Curta-Metragem (CPBFC) e especifica-se a forma como é concedido.

Esta resolução deveria ter entrado em vigor em fins de 1978, conforme Giba Assis Brasil (2007),

[...] mas os exibidores conseguiram uma liminar, com prazo de 90 dias. Entre 01 e 15/03 o Concine autuou 60 (dos 130) cinemas de São Paulo e 52 (dos 110) do Rio pelo não cumprimento da Lei. Mesmo assim, o boicote dos exibidores e a “guerra de liminares” continuou, com apenas uns alguns cinemas pequenos exibindo curtas no período.

- Resolução n. 19, de 21/10/1977 – Faz alterações nas formas de pagamento da locação.

Segundo Regina Machado (2005), que participou ativamente do processo da Lei do Curta, integrando as diretorias da Associação Brasileira de Documentaristas (ABD)<sup>8</sup> entre 75/77,

[...] a campanha pela Lei do Curta pegou fogo entre 77/78, [...] que deslançou o processo de revisão das resoluções 18 e 19 do Concine, que contou com ativa e atenta participação de seu presidente, Dr. Alcino Teixeira de Mello e de sua assessoria, que acompanharam o evento minuto a minuto, ouvindo as propostas dos documentaristas, expondo os pontos de vista oficiais.

- Resolução n. 25, de 2/03/1978 – fixa multas quando da interrupção da exibição do curta.
- Resolução n. 27, de 14/3/1978, inclui o filme de curta nas autuações da Resolução 13/77. Com isso o exibidor que não exibir o curta ou pagar a locação em porcentagem inferior à estipulada pela lei pode ter seu cinema interdito.
- Resolução n. 35, de 4/12/1978. Prorroga, pelo prazo de dois meses, a vigência das Resoluções 18 e 19.
- Resolução n. 37, de 15/02/1979. Regulamenta novamente para o ano de 1979 a exibição compulsória do curta. Esta resolução foi fruto do acordo entre ABD e exibidores e permitiu o cumprimento da Lei em novas bases, incluindo os filmes feitos em 16 mm, entre outras medidas e, a partir daí, a Lei passou a ser cumprida, mas com pelo menos duas distorções, frequentemente denunciadas pela ABD: os próprios exibidores passaram a produzir curtas de baixa qualidade e comprar outros curtas a preço fixo.

Conforme Da-Rin (2007),

8

Sobre a ABD, ver interessante artigo de Caetano (2001, 2002) e de Leopoldo Nunes (2005). Lembramos ainda outros nomes ligados ao curta/documentário: Manoel Rangel, ex-presidente da ABD-SP (1999/01), foi assessor especial da SDAV hoje Ancine, Silvio Da-Rin, hoje na SDAV, Manfredo Caldas e Sergio Sanz (foi do CTAV). Isso sem contar os nomes dos diretores de ponta dos anos 80, Brasil, Sturm, Jorge Furtado, Tata Amaral, Ana Luiza Azevedo, Francisco César Filho, Beto Brant e Roberto Moreira.

O exibidor começou sua reação já em setembro de 1977, depositando em juízo a renda devida ao curta. Em seguida, encomendou filmes chatíssimos, feitos em escala 1x1, para ocupar o espaço do curta e evitar o pagamento a terceiros. Por fim, comprou a preço irrisório filmes de realizadores que perdiam a esperança de ter seu filme programado.

Complementando Da-Rin, Caldas (2005) afirma que

“muitos realizadores, desiludidos da possibilidade de realizar um novo curta através da renda de bilheteria, passaram a vender seus filmes, por um irrisório preço fixo, aumentando assim o estoque de títulos nas mãos dos exibidores”.

Assim, como diz Farias (2007):

O cinema brasileiro sofreu muito por causa da exploração indevida do curta no mercado. Exibidores, para não perderem percentuais de bilheteria destinados ao curta, produziam curtas de baixíssimo orçamento e péssima qualidade para cumprimento da Lei, desmoralizando o cinema nacional.

- Resolução n. 40, de 25/06/1979. Altera algumas medidas da
- Resolução 37.
- Resolução n. 45, de 30//11/1979. Prorroga a vigência das resoluções 37 e 40.
- Resolução n. 49, de 15/02/1980. Prorroga a vigência e altera a redação de dispositivos da Resolução n. 37, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Resolução 40.
- Resolução n. 50, de 28/03/1980. Prorroga a vigência da Resolução 37, com as alterações das Resoluções 40 e 49.
- Resolução n. 52, de 30/05/1980. Nesta resolução novamente define-se o filme de curta-metragem, regulamenta-se sua exibição compulsória nas salas e são introduzidas mudanças, como por exemplo, a redução do número máximo de cópias por curta de 15 para 10 e depois para 5 (resolução 61) e um limite máximo de arrecadação que o curta poderia atingir.

- Resolução n. 58, de 31/10/1980. Dispensa os filmes brasileiros, de longa e curta-metragem, da inserção dos números de registro na Embrafilme entre os respectivos créditos.
- Resolução n. 61, de 19/12/1980. Outra vez define o filme de curta-metragem, regulamenta sua exibição compulsória nos cinemas brasileiros, repetindo-se diversos itens e estabelecendo pequenas alterações, como por exemplo, na representação das entidades que compõe a Comissão responsável pela concessão do CPBFC.

No período entre 1977 e 1981, 954 curtas foram habilitados à exibição em cinemas, sendo mais de 500 deles distribuídos pela Embrafilme, que, no entanto, só conseguia programar em poucas salas.

- Resolução n. 66, de 29/05/1981. Fixa normas para o pagamento da locação de filmes nacionais de curta e longa-metragem.
- Resolução n. 103, de 6/04/1984. Cria os certificados de Reserva de Mercado e Especial de Reserva de Mercado e estabelece nova disciplina para exibição de filmes brasileiros de curta-metragem. Com essa resolução deixam de ser expedidos os CPBFC que são substituídos por Certificados de Reserva de Mercado ou Certificado Especial de Reserva de Mercado, concedidos trimestralmente por júri especialmente constituído, e seus realizadores ou produtores passaram a receber um prêmio em dinheiro pago pelo fundo, como adiantamento pelos direitos de exibição, por no máximo 2 curtas/ano.
- Resolução n. 107, de 5/10/1984. Dispõe sobre distribuição de filmes brasileiros de curta-metragem, principalmente sobre as formas de pagamento entre as partes envolvidas.
- Resolução n. 108, de 5/10/1984. Estabelece sanções ao exibidor que recolher fora do prazo o montante da renda estipulado pela resolução 103.

Novamente recorreremos a Caldas (2005), que nos dá pistas sobre o que ocorreu:

O valor do prêmio correspondia a mais de 50% do custo médio de um curta, possibilitando ao realizador a arrancada para um novo projeto. Os júris se reuniam a cada três ou quatro meses, com participação das ABDs. No entanto, para capitalizar o fundo que permitiria o pagamento dos prêmios, o presidente do Concine fez um acordo informal com os exibidores, segundo o qual estes, além de pagarem um percentual da bilheteria menor que o anteriormente devido ao curta, não se comprometiam a exibí-los. Uma situação anômala, que possibilitava uma retomada da produção, mas esvaziava a função social dos nossos filmes ao retirá-los das telas. Ainda que a exibição em cinemas não tenha sido reconquistada, as novas condições de produção, seleção e premiação de curtas proporcionaram, entre 1984 e 1986, uma excepcional safra de filmes, identificada pela crítica através da expressão, de gosto duvidoso, ‘Primavera do Curta’.

9  
Conforme Da-Rin (2007) “durante quase um ano, entre 1986 e 1987, Gustavo Dahl, então diretor do Concine, empenhou-se na revisão da normatização do curta-metragem. Foi criado um grupo de trabalho com a participação de 3 ABDs (eu, pelo RJ; Adilson Ruiz por SP; e Berenice Mendes, pelo PR e Isa Castro, representando a CDI, distribuidora muito interessada no curta. Aurelino Machado, recentemente falecido, que havia formulado quase todas as resoluções do Concine, prestava apoio técnico ao grupo.” O resultado deste trabalho foi a resolução 137.

- Resolução n. 121, de 29/11/1985. Altera disposições da resolução 107, considerando que tais medidas, conforme a própria resolução afirma, revelaram-se “na prática, inexecutáveis, no que respeita ao repasse da remuneração dos distribuidores de filmes brasileiros de curta-metragem” e que “até a presente data não foi efetuado qualquer repasse relativo à distribuição de filme de curta”.
- Resolução n. 137, de 24/04/1987. Em 1987, a ABD promoveu uma sessão de filmes recentes para o ministro Celso Furtado que se convenceu da qualidade do curta brasileiro e autorizou o então presidente do Concine, Gustavo Dahl, a publicar a esta resolução estabelecendo a volta do curta às telas, o júri para seleção e a forma de pagamento<sup>9</sup>. Comprovando novamente que a partir de 1987 o Concine vive uma nova fase, a resolução marca o início do período de melhor funcionamento da Lei do Curta, a chamada “Primavera do Curta”, com vários filmes brasileiros recebendo prêmios em festivais internacionais. Mas, com a saí-

da de Gustavo Dahl do Concine, o sistema passa por um breve período de instabilidade.

- Resolução n. 173, de 09/12/1988. Foi a última resolução do Concine a tratar da Lei do Curta, adequando a resolução 137 à recém criada Fundação do Cinema Brasileiro (FCB) que criou o conceito de “Sistema do Curta”, gerido pela FCB, então presidida por Ruy Solberg, e por uma Comissão de Acompanhamento formada por representantes de 3 ABDs.

Conforme rememora Sturm (2005):

O sistema previa que o Concine centralizaria a cobrança dos valores, realizaria os júris e premiaria os curta-metragistas. Com a saída do Gustavo Dahl, o sistema começou a apresentar alguns problemas. Num esforço das ABDs à época, principalmente de Giba (Assis Brasil), Roberto Moreira e eu, conseguimos transferir para a Fundação do Cinema Brasileiro a gestão desse sistema. Lá, sob o comando de Ruy Solberg, foi instituída nova comissão (formada pelo Giba, eu e mais um realizador carioca, que variava de reunião para reunião). Essa comissão acompanhava e decidia pelo “Sistema do Curta”. Criamos sistema de cobrança e verificação que aumentou em quase 100% a receita, possibilitando que, no início de 90, no último júri realizado antes da chegada “daquelle!”, o prêmio correspondesse a quase US\$ 6,000 (valor que na época correspondia a quase 70% do custo de um curta).

Finalizando sua retrospectiva, Brasil (2007) complementa Sturm:

Em 15/03/1990, com o Plano Collor, foram extintos o Concine (que fiscalizava o cumprimento da Lei) e a FCB (que operava o sistema do curta-metragem), portanto, na prática, a Lei do Curta foi inviabilizada e os curtas pararam de ser exibidos. Só em 08/03/1991, com o “Pacote

Audiovisual” assinado pelo Secretário Ipojuca Pontes, imediatamente antes de ser exonerado do cargo, é que a Portaria N° 5 da SC/PR (Secretaria da Cultura da Presidência da República) revogou a Resolução 173 do Concine. Isso significa que, no primeiro ano do governo Collor, não só o artigo 13 da Lei 6281, mas todo o sistema legal do curta-metragem continuavam em vigor. Em função disso, a ABD/RS entrou na Justiça e conseguiu bloquear a conta bancária da FCB, que estava em liquidação, e exigir a realização de um último júri de curtas, o 17º, com os prêmios aos curtas sendo pagos pelo saldo em caixa (algo em torno de Cr\$ 300 milhões), e que terminou sendo realizado (o Júri) em 23/07/1992. Os curtas selecionados no 17º júri receberam seus prêmios, mas nunca foram exibidos. Por outro lado, como a Lei 6281 nunca foi revogada até hoje continua em vigor. Existe inclusive parecer da Assessoria Jurídica da Câmara (pedido pela ex-deputada Esther Grossi) neste sentido. Pelo que eu sei, quando o Ministério Público determinou que a Ancine regulamentasse a Lei do Curta (o que já faz bem mais de 90 dias), a Ancine respondeu que a exibição de curtas não seria de sua responsabilidade, mas da SAV. Não tenho a menor idéia de o que aconteceu depois disso.

Todo este emaranhado de resoluções reflete as intensas negociações e pressões que aparentemente envolveram apenas produtores/realizadores de curtas e exibidores. Assim, para terminar este item, reporto-me ainda a um interessante depoimento de Farias (2007), que relata também ameaças de retaliações que partiram diretamente de Jack Valenti, presidente da Motion Picture Association, mas não chegaram a influenciar nem a ele, quando ainda era presidente da Embrafilme, nem a Gustavo Dahl, que dirigia o Concine, nem ao então ministro da Educação, Ney Braga:

Jack Valenti dizia não estar de acordo com a cobrança dos 5%. Respondi que compreendia porquê: se aquele tipo de cobrança se alastrasse pelo mundo, custaria para o cinema americano 350 milhões de dólares, dos 7



bilhões que arrecadava por ano. Ele insistiu dizendo que eu mandava no cinema brasileiro e que a Motion Pictures era contra. Na minha cabeça girava todo o histórico do cinema brasileiro, sempre considera 'boi de piranha' no jogo de interesses comerciais. Mas eu estava seguro. O projeto de Lei no Congresso Nacional tinha toda chance de ser aprovado, como foi. Respondi que ele estava com uma visão equivocada a meu respeito, aquela Lei era o desejo dos cineastas brasileiros e seria aprovada pelo Congresso. Ele passou a negociar: disse que concordava com 3%. Respondi que o dispositivo legal não estava em negociação. Como um *cowboy*, ele passou às ameaças, apontou o dedo para a minha cara e disse: "Não se esqueça que nós somos contra". Respondi que ele já havia dito. Ele insistiu: 'Quero que o senhor tome nota'. Respondi que já havia anotado. Mais uma vez, insisti para que eu prestasse muita atenção no que ele estava dizendo, levantou-se e foi embora. Só então, Ney Braga aceitou recebê-lo, mas exigiu a minha presença.[...] Logo, Vallenti foi dizendo do prazer em conhecer Ney Braga 'em quem ele depositava grandes esperanças por se tratar de um homem com grande trajetória política e uma carreira ainda mais promissora...'. Ney Braga sorriu e devolveu: "E o senhor, com essa vocação política, por que não se candidatou a Senador nos Estados Unidos?" Jack Vallenti sorriu também e disse que muitos amigos cobravam isso dele, mas que a paixão pelo cinema levou-o à presidência da Motion Pictures, logo que deixou a assessoria da presidência dos Estados Unidos. Ney Braga, numa fina ironia, disse entender aquela paixão, muito embora ele mesmo, amante das artes, não tenha tido coragem de fazer o que mais desejava na vida. Curioso, Vallenti perguntou 'E o que o senhor gostaria de ser?' Ney Braga deu um sorriso e respondeu: 'Pianista de boate...'

Epílogo: em 2006 o Ministério Público Federal chegou a expedir uma recomendação à Agência Nacional de Cinema (Ancine) para que o art. n. 13 fosse regulamentado, pois embora jamais revogado, estava esquecido.

### *Críticas*

Várias foram as críticas feitas ao Concine: burocracia excessiva, falta de fiscais, lentidão na emissão dos selos colados nos videocassetes, entre outras. Até a legitimidade do órgão para controlar o mercado de videocassetes foi posta em dúvida, com o argumento de que o Concine havia sido criado para controlar o mercado cinematográfico e não o de vídeo. De fato, havia um déficit de funcionários para exercer a plena fiscalização e as outras atribuições. Ao invés dos 73 funcionários e 54 estagiários, o Concine deveria ter um quadro de 414 para estar conforme ao que estipulavam os decretos 95.682 e 95.781/88. No entanto, o motivo para o conseqüente acúmulo de funções dos funcionários era o decreto-lei n. 300/87, que proibia a contratação de funcionários em todos os órgãos do Governo, afora a falta de equipamentos adequados. Desse modo, se em 1990, a fiscalização nos estados de São Paulo, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul era realizada por apenas três funcionários, por outra parte, o trabalho de confecção e aposição manual de todas as etiquetas em videocassetes comercializados no país era realizada, na matriz do Rio de Janeiro, por pouco mais de seis funcionários. No entanto, é de se notar que foram feitos esforços no sentido de aperfeiçoar o sistema de emissão de etiqueta de vídeo. Em maio de 1988, foi introduzida a emissão das etiquetas por computador e implementação dos controles respectivos, como o código de barra e impressão do título do filme na própria etiqueta.

Muitas vezes as críticas eram feitas para dificultar o trabalho do Concine seja na investigação das irregularidades na documentação da importação de filmes para cinema, vídeo e televisão que entravam ilegalmente no país sem pagar impostos, seja das artimanhas para burlar as normas, como a “trepagem”, que ocorria quando uma fita com selo e capa de um determinado título tinha o conteúdo de outro. Mas, segundo Farias, os

principais problemas eram a fiscalização e a remessa de lucros, esta muitas vezes utilizada para lavagem de dinheiro:

Denunciei ao Diretor Geral da Embrafilme, Moacyr [de Oliveira] um grupo que se valia de títulos antigos como se fossem exibidos durante o ano, pagavam a taxa à Embrafilme referente ao percentual sobre a remessa a que a empresa tinha direito por constituir uma de suas fontes de receita, conforme a lei 6 281 e remetia dólares de rendas de bilheteria inexistentes. (FARIAS, 2007).

Dados do Concine indicam que, contando com a colaboração de diversas entidades (União Brasileira de Vídeo, Associação Brasileira das Empresas de Vídeo e Comunicação e Associações Regionais de Vídeo de diversos estados), em 1988, foram fiscalizadas 4.581 locadoras de vídeo, atuadas 1767 empresas, interditas 17 e apreendidas 178.238 fitas em todo país. Na verdade, especialmente quando aumentou o comércio de vídeos, a partir de 1987, a fiscalização e o combate à pirataria foi de extrema importância para as empresas distribuidoras norte-americanas de vídeos que assim como contrapartida se viam obrigadas a aceitarem a imposição da cota de 25% de títulos de filmes nacionais que deveriam oferecer às locadoras.<sup>10</sup> A maior resistência coube às locadoras de vídeo e, mais adiante, aquelas que conseguiram permanecer funcionando se aliaram às distribuidoras contra a cota. Isso não significa que os vídeos contendo títulos nacionais não fossem interessantes comercialmente. Prova disso foi a entrada de empresas brasileiras como a Globo Vídeo, a Manchete Vídeo e a Abril Vídeo. Mas, com o mercado mais disciplinado, as críticas à ação do Concine se intensificaram até que, com a sua extinção, o controle comercial dos vídeos foi totalmente privatizado.

Deve-se ressaltar ainda que pouco antes de ser eliminado, o Concine chegou a implantar um piloto informatizado das

10 Note-se que, se, em fevereiro de 1990, um grupo de empresas de vídeo liderados pela Mundial Filmes, Look Vídeo e Sagres se organizam para expulsar o Concine do mercado, discutir a emissão de um novo selo de controle e o fim da obrigatoriedade do filme nacional, a União Brasileira de Vídeo, que controlava mais de 90% do mercado, continuava a apoiar o Concine. (SILVA, 1990).

bilheterias nos cinemas da cadeia de Severiano Ribeiro. Com ele seria possível controlar as bilheterias em tempo real. Mas o ministro José Aparecido suspendeu a licitação de preços para implantar o serviço em todo país, possivelmente por conta da vantagem da empresa estrangeira em relação à nacional. Esse projeto seria de enorme importância para o controle dos ingressos vendidos, beneficiando desde o próprio exibidor até o distribuidor de filmes estrangeiros e brasileiros. No entanto, era também uma forma de fiscalizar com mais eficiência o borderô e com isso a cota de tela, os impostos devidos e até a remessa de lucros por parte do cinema estrangeiro. Por anos o controle de exibição de filmes e de comercialização de vídeos deixou de existir e, conforme a instrução normativa/Ancine/65, só a partir de junho de 2008 voltamos a ter acesso a dados oficiais e não apenas fontes privadas. O que existe até o presente momento, mas sem divulgação, são informações enviadas pelos exibidores à Ancine que são cotejadas por meio de jornais e por amostragem da exibição nas oito principais praças do país, eventualmente por uma ação fiscalizadora externa.

#### *Na intenção de concluir*

Poderíamos dizer que o Concine, embora tenha sido concebido ainda durante o regime militar, foi aos poucos abrindo para a participação dos representantes envolvidos com a área cinematográfica e, especialmente a partir de 1986, efetivamente tornou-se um instrumento importante para uma política cultural aberta e democrática.

Assim, o Concine, ao longo de sua existência, adquiriu toda uma experiência no levantamento e na sistematização de dados sobre legislação, produção, distribuição e exibição e demais aspectos que envolvem a atividade cinematográfica que, a partir do governo Collor, foi ignorada e o órgão foi extinto. Com o fim

da Embrafilme e de seu braço regulador, o Concine, caiu a fiscalização para o cumprimento da legislação. Com isso, a Lei do Curta dissipou-se e não houve mais fiscalização sobre a remessa de lucros enviada pelos representantes das empresas estrangeiras. A agilização dos acordos de coprodução, da integração do cinema ibero-americano em um mercado comum tiveram que esperar anos para uma definição e serem implementados.

Em 2001, com a Medida Provisória 2.228-1 formou-se um novo Conselho, o Conselho Superior de Cinema, presidido pelo chefe da Casa Civil da Presidência da República e composto por cinco ministros e cinco representantes da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional que delineariam os rumos da política nacional de fomento ao cinema<sup>11</sup>. A mesma MP também criou a Agência Nacional do Cinema (Ancine), uma agência reguladora cujo objetivo é fomentar a produção, a distribuição e a exibição de obras cinematográficas e videofonográficas em seus diversos segmentos de mercado seguindo as diretrizes do Conselho, que todavia, antes de cair no esquecimento, realizou apenas uma reunião durante o mandato de seus representantes.

Entrementes, com a Ancine retomou-se a regulamentação do mercado e sua fiscalização, interrompida desde 1990. Conforme o site da agência, a Ancine promove o combate à pirataria de obras audiovisuais, aplica multas e sanções na forma da lei, regula as atividades de fomento e proteção à indústria cinematográfica e videofonográfica, resguardando a livre manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação, fornece Certificados de Produto Brasileiro a obras nacionais, registra as obras cinematográficas e videofonográficas que serão comercializadas em todos os segmentos de mercado, e presta (ou deveria prestar) apoio técnico e administrativo ao Conselho Superior de Cinema. Da mesma forma, é significativo que, como já afirmamos, só recentemente tomou-se provi-

11 Conforme Laffitte, após pressões sobre o governo para garantir a participação da classe cinematográfica nos processos decisórios e para viabilizar programas de fomento antigos e novos, ao final de 2003, foram nomeados os representantes dos Conselhos (Superior de Cinema e Consultivo da SDAV).

12

Em outro trabalho procurei comparar dois períodos: o pós-ditadura Vargas e o pós-fechamento da Embráfilme, identificando semelhanças e diferenças na forma como os cineastas se articularam e em que situação do mercado. Cf. Simis, 2006.

dências para que tenhamos novamente acesso a dados oficiais sobre os filmes nacionais de longa-metragem lançados no mercado de salas de exibição. Por outro lado, há muitas diferenças de gestão da política cinematográfica formulada pelos os órgãos da era pré-Collor e a partir da era Lula<sup>12</sup>. Assim, temos, por exemplo, inovações como a abertura de editais de apoio para a produção, a finalização e a distribuição de obras cinematográficas até o desenvolvimento de projetos, as consultas públicas sobre assuntos relacionados à legislação. Talvez seja possível dizer que a Ancine embora não chegue a financiar a produção de filmes, cubra diversas funções que eram da Embráfilme, como estimular a participação das obras cinematográficas e videofonográficas de produção nacional no mercado externo, além de apoiar o desenvolvimento tecnológico do setor e zelar pelo respeito ao direito autoral sobre obras audiovisuais nacionais e estrangeiras.

### *Referências*

ALENCAR, Miriam. Mais filmes, menos festivais. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 12 abr. 1976.

BELLO, Nilma de Barros. *Concine*. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <anitasi@globo.com> em 29 set. 2007.

BISORDI, Gisella. Cineastas paulistas irritados com Concine. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 ago. 1984.

BRASIL, Giba Assis. “*Exumando*” a chamada Lei do Curta. [set. 2007]. [Mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <anitasi@globo.com> em 27 set. 2007.

CAETANO, Maria do Rosário. 30 anos de ABD: onde estão se formando as gerações dos cineastas. *Revista de Cinema*, n. 39, [2003]. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/revistadecinema/edicao39/aniversarios/abd.shtml>>. Acesso em: 22 out. 2007.

CALDAS, Manfredo. *ABD 30 Anos – Memórias*. Disponível em: <[http://www.abdnacional.org.br/livro/livro\\_22.html](http://www.abdnacional.org.br/livro/livro_22.html)>. Acesso em: 23 out. 2007.

CONCINE. *Relatório de Atividades do Concine*: primeiro semestre de 1989. Rio de Janeiro, 1989.

CONCINE. *Relatório de Atividades do Concine*: segundo semestre de 1988. Rio de Janeiro, 1988.

DA-RIN, Silvio. “*Exumando*” a chamada *Lei do Curta*. [set. 2007]. [Mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <anitasi@globo.com> em 27 set. 2007.

FARIAS, Roberto. *Concine*. [set. 2007]. Mensagem recebida por <anitasi@globo.com> em 29 set. 2007.

FARIAS, Roberto. Embrafilme, Pra Frente, Brasil! e algumas questões. In: SIMIS, Anita (Org.). *Cinema e televisão durante a Ditadura Militar*: depoimentos e reflexões. Araraquara: Laboratório Editorial FCL-UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2005.

MACHADO, Regina. *Antes que eu me esqueça*. 2005. Disponível em: <[http://www.abdnacional.org.br/livro/livro\\_21.html](http://www.abdnacional.org.br/livro/livro_21.html)> Acesso em: 23 out. 2007.

MELLO, Alcino Teixeira de. *Legislação do cinema brasileiro*: legislação básica, complementar, resoluções do Concine. Rio de Janeiro, 1978. 2 v.

NUNES, Leopoldo. *A reconstrução da ABD Nacional*. 2005. Disponível em: <[http://www.abdnacional.org.br/livro/livro\\_46.html](http://www.abdnacional.org.br/livro/livro_46.html)>. Acesso em 23 out. 2007.

SILVA, Antonio Carlos Amancio da. *Produção cinematográfica na vertente estatal (Embrafilme – Gestão Roberto Farias)*. 1989. 163 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

SILVA, Fernando Barros e. Empresas de vídeo querem tirar Concine do mercado. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 01 fev. 1990.

SIMIS, Anita. Cinema e democracia: rimas e contrastes. *Eptic On Line*, v. 2, p. 59-69, nov. 2006. Dossiê Cultura e Pensamento - Dinâmicas Culturais. Disponível em: <[http://www.eptic.com.br/portugues/revista\\_CulturaePensamento-vol.2.htm](http://www.eptic.com.br/portugues/revista_CulturaePensamento-vol.2.htm)>. Acesso em: 10 set. 2007.

SIMIS, Anita. *Estado e cinema no Brasil*. São Paulo: Annablume; FAPESP, 1996.

SIMIS, Anita. *Legislação cinematográfica brasileira em vigor*. Rio de Janeiro: Concine, 1989.

SIMIS, Anita. *Legislação cinematográfica brasileira*. Rio de Janeiro: Concine, 1990.

STURM, André. *Um olhar sobre a ABD no período 1985/1995*. 2005. Disponível em: <[http://www.abdnacional.org.br/livro/livro\\_36.html](http://www.abdnacional.org.br/livro/livro_36.html)>. Acesso em: 23 out. 2007.

TORINHO, Carlos. *Os anos dourados do curta*. Disponível em: <[http://www.abdnacional.org.br/livro/livro\\_34.html](http://www.abdnacional.org.br/livro/livro_34.html)>. Acesso em: 23 out. 2007.



# Diversidade cultural e conselhos de cultura: uma aproximação conceitual e empírica

*Giselle Lucena*<sup>1</sup>

*José Marcio Barros*<sup>2</sup>

## *Introdução*

O atual debate acerca da existência e funcionamento de Conselhos na sociedade brasileira e, em especial, os Conselhos de Cultura, revela a grande importância que os modelos e as práticas de representação, participação e deliberação política assumem nas sociedades democráticas. Revela também, a necessidade de compreensão dos significados efetivos que possuem e dos efeitos que causam na relação entre o

1

Jornalista e pesquisadora do Observatório da Diversidade Cultural. Trabalhou na Fundação Garibaldi Brasil em Rio Branco – Acre quando da construção do Sistema Municipal de Cultura da cidade.

2

Professor da PUC Minas e UEMG, Coordenador do Observatório da Diversidade Cultural.

Estado e a Sociedade Civil, entendidos, ambos, como estruturas não homogêneas e dinâmicas.

Dentre alguns aspectos, podem ser destacados: a complexa relação entre representação, participação e legitimidade; os diferentes graus de institucionalidade e sua influência na efetividade das deliberações junto ao Estado e a sociedade; a relação entre o mecanismo e a experiência política democrática; o reconhecimento da insuficiência e/ou a superação das instâncias representativas, bem como o acoplamento ou expansão das instâncias participativas.

Neste artigo buscamos problematizar como a estrutura, as atribuições, a composição e o *modus operandi* dos Conselhos de Cultura se relacionam com a diversidade cultural, não apenas como objeto de suas deliberações, mas como contexto e modelo de funcionamento. Ou, melhor: trata-se de se pensar como a diversidade cultural apresenta desafios para os Conselhos de Cultura, tanto como modelo de representação e participação, quanto como objeto de deliberações políticas. Para tanto, na primeira parte, será feita uma problematização conceitual sobre a relação entre representação, participação e diversidade, para, em seguida, examinar a experiência do Sistema Municipal de Cultura da cidade de Rio Branco, capital do Acre, evidenciando desafios concretos vividos naquele contexto.

### *Representação, participação e o desafio da diversidade*

Relacionar a questão da diversidade cultural aos conselhos de cultura nos remete a uma dupla dimensão reflexiva: a compreensão da primeira como objeto de políticas públicas e, por consequência, da ação dos conselhos; e, também, a forma como tais conselhos expressam em sua estrutura, atribuições, composição e *modus operandi* tal diversidade.

Como mostra a pesquisadora Lia Calabre (2008), desde a Constituição de 1934 previa-se a criação de conselhos técnicos com a função de assessoramento ao Estado brasileiro. Data, entretanto, do final dos anos 1970, com o fim da ditadura militar e início da redemocratização, o processo de transformações políticas, jurídicas e institucionais que engendraram novos modelos de relacionamento entre a sociedade civil e o Poder Público. Entretanto, é a partir dos anos 1990 que tal processo se intensifica e adquire expressão local:

O Brasil dos anos 90 é marcado por um conjunto de formas ampliadas de participação política, entre as quais poderíamos destacar as diferentes formas de orçamento participativo, os conselhos, além de um conjunto de formas consultivas e deliberativas de participação da população no processo de tomada de decisão acerca da distribuição de bens públicos, das políticas públicas e da deliberação sobre prioridades orçamentárias. (AVRITZER; PEREIRA, 2005, p. 17)

Vale ressaltar que nos primeiros 10 anos pós-regime militar, a participação política da sociedade se dá, especialmente, pelo aumento significativo nas formas de organização dos movimentos sociais, especialmente na criação e atuação de associações civis. Aqui, a luta pelos direitos e a superação de carências marcam a atuação de associações de caráter comunitário e temático, que são criadas em quantidade e velocidade expressivas, e com discurso e dinâmica “anti-institucional” marcantes.

Com o processo constituinte no final dos anos 1980, são inaugurados novos debates e um modelo de participação que, segundo os autores aqui comentados, consolida uma “perspectiva de participação ampliada em um conjunto de instituições” (JACOBI 2000; RAICHELLIS, 1999 *apud* AVRITZER; PEREIRA, 2005). A Constituição Federal de 1988 consolida um momento histórico marcado por outra configuração no relacionamento

entre o Estado e a sociedade civil. Para além dos movimentos sociais, emerge ancorado no texto constitucional, a presença mediadora de instâncias institucionalizadas de representação e participação direta, tais como conselhos e conferências.

Estes dispositivos legais e arranjos institucionais criam outras dinâmicas e práticas de participação e deliberação trazendo ao primeiro plano da cena política, novos atores políticos e, conseqüentemente desafios inéditos para o exercício do poder e da gestão pública.

Essa conjuntura é, entretanto, marcada por diferentes modelos de conselhos e instâncias de representação, que variam e/ou integram atribuições consultivas – julgar assuntos que lhe são propostos, normativas – criar e interpretar normas vigentes, ou deliberativas – tomar decisões em sua área de competência. A essa tipologia tradicional, no período pós-constituição, passaram a existir conselhos obrigatórios, com atribuições de gerir políticas públicas e fundos específicos. (TEIXEIRA, 2005) Emergem nos anos 1990, conselhos que passam a ocupar papel central no modelo mais participativo de decisões. As áreas mais mobilizadas por este modelo de participação foram a saúde, a assistência social, o meio ambiente e as políticas urbanas.

No que se refere à área da cultura, ao nível federal, foi criado em 1938 o Conselho Nacional de Cultura, transformado em 1966 em Conselho Federal de Cultura e novamente alterado, e neste caso, ampliada sua função, estrutura e composição, para Conselho Nacional de Políticas Culturais em 2005, mas implantado somente em 2007.

Ao nível estadual, como mostra Calabre (2008), a criação do Conselho Federal de Cultura impulsionou a criação de Secretarias e Conselhos Estaduais no contexto da discussão do projeto para uma Política Nacional de Cultura. Ao nível municipal, dois marcos foram importantes. O final dos anos 1980, quando do processo de descentralização da gestão inaugurado pela

nova Constituição e, especialmente meados da primeira década dos anos 2000, quando do início da discussão e implantação do Sistema Nacional de Cultura. Entre 2004 e 2005 o número de Conselhos Municipais de Cultura cresceu de 41 para 166. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* do IBGE aponta para o dado de quase 25% dos municípios brasileiros terem seus Conselhos Municipais de Cultura, com as seguintes características:

Considerando as características dos Conselhos Municipais de Cultura, 20,8% dos municípios possuem conselho paritário em 2009, onde a representação de segmentos da sociedade civil equipara-se a do governo. Em 19,1% dos municípios os conselhos têm caráter consultivo, em 18,1% deliberativo, em 10,3% normativo, e em 13,5% poder fiscalizador. Em 18,3% dos municípios os conselhos realizaram reuniões pelo menos uma vez nos últimos 12 meses. Verifica-se um avanço na instalação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Cultura entre 2006 e 2009, sendo ainda grande o seu potencial de crescimento. (IBGE, 2010, p. 61)

Mas como estabelecer a relação entre conselhos de cultura e a questão da diversidade cultural?

Em primeiro lugar, é necessário precisar o que estamos aqui chamando de diversidade cultural. O termo composto, conforme chama a atenção François de Bernard (2008), comporta duas acepções que, a despeito de parecerem convergentes são, na verdade, complementares e potencialmente contraditórias. Diversidade cultural na acepção latina de *diversus* tanto nos remete à variedade e multiplicidade de formas de expressão cultural, quanto aos opostos, divergentes e contraditórios que tais diferenças inauguram. Ou seja, a diversidade cultural tanto expressa o direito à diferença, o direito à condição de EU, quanto, e por consequência disso, desafia a construção do coletivo, à dimensão do NÓS. Daí a pertinente percepção de Barbalho (2009, p. 4) referente ao componente ético nesta discussão:

Isto porque a ética não pode viver de princípios universalistas. Ela tem que ser traduzida em especificidades históricas, nas diversidades das vidas humanas em sociedades e em comunidades. Este é seu grande desafio: lidar com a igualdade e com as singularidades. A igualdade baseada na premissa de que todos nós somos seres humanos e não ‘coisa’. Esse é o seu imperativo categórico, universal. Mas tal igualdade se expressa em distintas, e muitas vezes conflituosas, formas. Este é seu imperativo histórico: o direito à diversidade, à diferença. Daí porque os elementos éticos têm que ser continuamente renovados.

Em decorrência, a questão da diversidade cultural nos remeteria, sempre e obrigatoriamente, para mais além da constatação de nossas diferenças antropológicas – nossos diferentes modos de pensar, sentir e agir tomados como patrimônio cultural – para a compreensão das dimensões política e interacional que lhe empresta sentidos mais ativos. (BARROS, 2009)

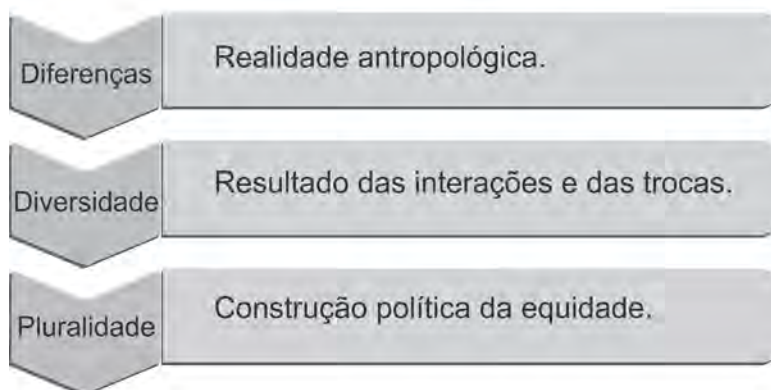
Pensada desta forma, a diversidade cultural não se reduz a uma característica inata das formas de vida e das manifestações culturais, configurando-se como uma dinâmica de interação com a alteridade. Daí porque, mesmo como elemento estruturante de identidades referenciais, a diversidade cultural nos convoca sempre ao diálogo, à troca e ao respeito mútuo.

Portanto, não se conjuga a Diversidade Cultural na primeira pessoa do singular, mas na intersecção dos encontros e das trocas entre os sujeitos, conforme o diagrama a seguir sugere:

Nesta linha de raciocínio, o desafio de articular a diversidade cultural com modelos de representação e participação no âmbito dos Conselhos de Cultura, refere-se à sua presença como contexto, como princípio, como prática e como objeto de deliberações.

Assim fazendo, poderíamos analisar de forma cruzada e comparativa, a estrutura, atribuições, composição e o *modus operandi* dos Conselhos de Cultura à luz da tríplice dimensão da diversidade cultural – antropológica, interacional e política:

## Tríplice dimensão da diversidade cultural



Permitiria também, analisar como conselhos de cultura, tanto em seus processos, quanto nos resultados de suas ações, reafirmam, ou não, os processos dialógicos que a diversidade cultural demanda para se efetivar. O diálogo multicultural fruto de uma reafirmação de si, permite a interpretação de uma cultura pela outra; o diálogo intercultural, fruto do contato e das trocas permite a fertilização de uma cultura pela outra; e o diálogo transcultural, resultado da percepção da universalidade, assegura a tradução de uma cultura para várias outras culturas, decifrando o significado que as une, embora também as ultrapasse. (CORRÊA, 2005, p. 11)

Nesta perspectiva, pensar os conselhos de cultura sob a ótica da diversidade cultural significa buscar compreender como em seu duplo papel de instância de representação e participação direta, que integram e interagem sociedade civil e Estado, as demandas e perspectivas multiculturais, as possibilidades da experiência intercultural, e a emergência de um modelo transcultural e pluralista se evidenciam.

Para tanto, alguns variáveis poderiam ser construídas de modo a se perceber, nas quatro dimensões aqui ressaltadas - estrutura, atribuições, composição e o *modus operandi*; e na dimensão dos resultados de suas deliberações, como de fato a diversidade cultural se apresenta.

A **estrutura** é aqui entendida como o conjunto de meios materiais que facilitam a realização dos fins de um conselho. Poderiam ser destacadas a existência, a disponibilidade, a acessibilidade, a qualidade de serviços e a infraestrutura para o funcionamento de suas atividades. Considerando as diferenças como dado na composição de tais conselhos, a infraestrutura e os serviços deveriam contribuir para a minimização dos efeitos hierarquizadores das diferentes competências físicas, cognitivas e comunicacionais de seus integrantes. Portanto, desde a acessibilidade física, passando pela organização espacial, até chegar à existência e atuação assessorias técnicas, de serviços de pesquisa etc.

Quanto às **atribuições**, dada a dimensão sempre política da diversidade cultural, as variáveis poderiam revelar a diversificação e efetividade das funções do conselho, sejam elas consultivas, normativas, deliberativas, propositivas, políticas e de gestão. Como nos diversos modelos de conselho de cultura, os aspectos formais e legais respondem de forma ampla ou restrita às suas funções de mediação entre o Estado e a sociedade civil e encontram no grau de institucionalidade uma importante variável.

No que se refere à **composição**, as variáveis poderiam revelar o grau efetivo de representação dos diversos setores da sociedade civil, considerando não só as diferenças simbólicas e estéticas, mas a heterogeneidade dos setores representados, as diferenças de estágios organizativos, e a diversidade de sua representação em termos de gênero, etnia, territorialidade etc. Além disso, as diferentes competências, a capacitação para a atuação conjunta em suas diferenças, poderiam compor este indicador.



O *modus operandi* revelaria, através de informações referentes à regularidade de funcionamento, ritos de participação e modelos decisórios como, do ponto de vista de seu funcionamento, os conselhos de cultura, efetivamente configuram espaços de negociação e diálogo entre as diferenças. Em que medida se supera a exclusiva representação corporativa e setorial, ou a produção de falsos consensos, na construção negociada e democrática das diferenças colocadas em tensão?

Por fim, no plano dos **resultados**, as resoluções emanadas dos conselhos, mostrariam a capacidade de interferência na realidade, o grau de abertura, capilaridade, representação da diversidade cultural. Ou seja, **a sua efetiva capacidade** de tanto proteger quanto promover a diversidade cultural como espaço plural.

A análise da estrutura e da composição dos conselhos poderia ser considerado uma espécie de indicador do grau de acessibilidade e inclusão das diferenças no exercício político de participação. Já as atribuições, *modus operandi* e resultados, poderiam indicar a capacidade interacional, dialógica e a efetividade da participação na construção de políticas culturais.

Passemos agora a examinar uma realidade concreta. A experiência de Rio Branco, capital do Estado do Acre.

### *O Conselho Municipal de Políticas Culturais de Rio Branco (Acre)*

Um conselho sem presidente, dividido em quatro instâncias de participação, onde todo cidadão pode ser conselheiro de cultura e, portanto, cogestor das políticas públicas culturais. Esta é a experiência em curso na cidade de Rio Branco. Município de 300 mil habitantes, capital do Acre – o último estado a ser anexado ao Brasil, na fronteira com Bolívia e Peru. A cidade cresceu e se desenvolveu a partir de seringais às margens do rio, é esse o motivo de suas ruas serem tão sinuosas: já foram estradas de

seringa, longos varadouros que foram ocupados e transformados por indígenas, negros, europeus, africanos, árabes, nortistas e outros...

Há 20 anos, a Fundação Municipal de Cultura Garibaldi Brasil (FGB) é responsável por gerenciar as políticas públicas municipais nas áreas de Arte, Esporte e Patrimônio Cultural, onde se inclui também o Turismo. Em 1994 foi criada a Lei Municipal de Incentivo à Cultura e ao Desporto (Lei n. 1.324/99), que, até 2007, junto à lei que criou a própria FGB, constituía os únicos instrumentos jurídicos na área da gestão cultural de Rio Branco.

Em 2007, a FGB implantou o Sistema Municipal de Cultura (SMC), por meio das Leis n. 1.676/2007 e n. 1.677/2007, resultado do processo de mobilização e participação da sociedade civil, iniciado em 2005, com a realização de inúmeras reuniões e encontros. Segundo Marcos Vinicius Neves, diretor-presidente da instituição, o processo significou, especialmente, a oportunidade de conhecimento e autoconhecimento das manifestações culturais da cidade e de seus sujeitos, entendido como pré-requisito para a construção do sistema.

é preciso que elas [as manifestações culturais] se reconheçam como tal, assim, poderemos também reconhecê-las. Valorizar a diversidade cultural na prática, muitas vezes, significa apenas conseguir vê-la. (NEVES, 2008, p. 117)

Quatro mecanismos de gestão da cultura foram criados: Cadastro Cultural, Conselho Municipal de Políticas Culturais, Fundo Municipal de Cultura e Lei do Patrimônio Cultural. No Sistema Municipal de Cultura, os mecanismos estão integrados e se complementam, tendo como objetivo garantir a participação da sociedade civil junto ao poder público, permitindo uma experiência de gestão participativa.

O **Cadastro Cultural** é a porta de entrada do SMC. Toda e qualquer pessoa física residente em Rio Branco e pessoas jurídicas atuantes no município podem se cadastrar pelo site da prefeitura (<http://www.riobranco.ac.gov.br/v4/>), e compor o Cadastro Cultural.

O Cadastro está organizado de forma a contemplar diversos segmentos que compõem a cultura e as diferentes áreas de atuação<sup>3</sup> da FGB:

### **I – Arte:**

- a) artes visuais;
- b) música;
- c) artesanato e artes aplicadas<sup>4</sup>;
- d) artes cênicas;
- e) literatura;
- f) culturas urbanas;
- g) audiovisual;
- h) artes digitais;
- i) arte educação;
- j) agente cultural;
- k) produtor cultural;
- l) cidadãos.

### **II – Patrimônio Cultural:**

- a) comunidades tradicionais<sup>5</sup>;
- b) tradições populares<sup>6</sup>;
- c) culturas ayahuasqueiras<sup>7</sup>;
- d) culturas afro-brasileiras em suas diversas manifestações;
- e) culturas populares<sup>8</sup>;
- f) arquivos, museus, salas de memória, centros culturais e coleções particulares;

<sup>3</sup> A área de esporte não será objeto desta análise. Durante a II Conferência Municipal de Cultura realizada em 2009, foi aprovada a criação de um sistema para a área de esportes que está em processo de avaliação e votação na Câmara de Vereadores.

<sup>4</sup> Inclui artesãos que trabalham com sementes, material reciclado, couro vegetal, madeira, cascas, fibra, cerâmica, luteria, maquetes, bem como profissionais do artesanato têxtil.

<sup>5</sup> Segundo os documentos da FGB, as Comunidades Tradicionais são aquelas comunidades consideradas referências originais da formação da sociedade acreana. Essas comunidades estão localizadas na floresta e no meio rural, como os indígenas, seringueiros e os ribeirinhos.

<sup>6</sup> Aqui, a FGB reúne pessoas ligadas ao saber e à técnica construídos a partir das experiências populares: tarrafeiros, tacacazeiras, canoieiros, catraieiros, parteiras etc.



- g) historiografia acreana, incluindo produções de outros campos do conhecimento: hemerografia, antropologia, geografia, sociologia etc.;
- h) patrimônio material;
- i) patrimônio imaterial;
- j) turismo;
- k) jornalismo;
- l) movimentos sociais;
- m) cidadãos.

7  
Referente às culturas que fazem uso do chá da ayahuasca.

8  
Aqui, a FGB se refere às expressões, grupos e movimentos que traduzem artisticamente as características e elementos da vida cotidiana das pessoas comuns, como o carnaval, quadrilhas, marujada etc.

O SMC de Rio Branco possui uma característica singular: além de artistas e grupos culturais inclui outras categorias como jornalismo, cidadão, pesquisador, o que lhe confere perspectiva de cidadania cultural ampliada. Essa característica aponta para uma concepção de política cultural direcionada a toda sociedade, incluindo não só os segmentos tradicionalmente reconhecidos pelas políticas culturais, artistas, produtores e agentes culturais, como também fruidores, educadores, movimentos sociais e mediadores. O Cadastro organiza e disponibiliza informações sobre os fazeres culturais, seus agentes, diretos e indiretos, bem como sobre os espaços, reunindo dados que auxiliam no planejamento e a avaliação da execução de todas as atividades, programas e projetos da instituição e aqueles da sociedade civil, viabilizados com recursos públicos. Outra característica fundamental do Cadastro é servir de mecanismo que assegura a participação direta de pessoas físicas e jurídicas no Conselho. Todos com direito a voz e voto, a não ser na Conferência, onde cidadãos e usuários do sistema somente têm direito à voz. Este direito é assegurado a partir da terceira presença consecutiva nas reuniões.

Ao se cadastrar, o cidadão se habilita a inscrever projetos para concorrer ao financiamento do Fundo Municipal de Cul-

tura e Lei Municipal de Incentivo à Cultura da cidade, mas especialmente, passa a ter voz e voto nas reuniões do Conselho Municipal de Políticas Culturais (CMPC).

Suas **atribuições** estão assim definidas:

Art. 12 - São atribuições e competências do CMPC:

I – Representar a sociedade civil de Rio Branco, junto ao Poder Público Municipal, no âmbito da Fundação Municipal de Cultura Garibaldi Brasil – FGB, em todos os assuntos que digam respeito à gestão cultural;

II – Estabelecer diretrizes e propor normas para as políticas culturais do município;

III – Apresentar, discutir e dar parecer sobre projetos que digam respeito: à produção, ao acesso aos bens culturais e à difusão das manifestações culturais da cidade de Rio Branco;

IV – Estimular a democratização e a descentralização das atividades de produção, formação e difusão culturais no município, visando garantir a cidadania cultural como direito de acesso e fruição dos bens culturais, de produção cultural e de preservação das memórias histórica, social, política, artística, paisagística e ambiental;

V – Estabelecer condições que garantam a continuidade dos projetos culturais e que fortaleçam as identidades locais;

VI – Responder a consultas sobre questões normativas relacionadas às políticas culturais do município;

VII – Fiscalizar as ações relativas ao cumprimento das políticas culturais do município, pelos órgãos públicos de natureza cultural, na forma de seu Regimento. (RIO BRANCO, 2007)

Como se pode perceber, as atribuições são amplas e complexas e conferem caráter normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador ao Conselho que se organiza em quatro instâncias de participação: Câmaras Temáticas, Fóruns Setoriais, Comissão Executiva e Conferência Municipal de Cultura. Esta última é a instância máxima. Em seu artigo 18, a lei de criação estabele-

lece que o Conselho não terá presidente. Trata-se, portanto, de um modelo de participação direta e horizontal.

O CMPC atua diretamente na gestão do Fundo Municipal de Cultura e da Lei de Incentivo à Cultura, mas também define projetos e ações propostas no interior das Câmaras Temáticas e delibera sobre criação e execução de todos os projetos e ações da FGB<sup>9</sup>.

Cada segmento do cadastro forma uma **Câmara Temática** do Conselho. As câmaras são a instância base e primordial de participação. A área de Arte possui 12 Câmaras Temáticas e a de Patrimônio Cultural possui 13. As câmaras são espaços de diálogo, de pactuação e formulação das políticas públicas para cada segmento, e se reúnem pelo menos uma vez por mês sugerindo ações e acompanhando sua execução pelo governo.<sup>10</sup>

As Câmaras Temáticas têm autonomia para deliberar sobre seu calendário de reuniões e metodologias. Essa autonomia inaugura um modelo híbrido e dinâmico de participação:

As diferentes maneiras como cada Câmara Temática desenvolve sua experiência coletiva, algumas elegendo o clássico representante, outras elegendo vários representantes simultâneos, outras ainda não elegendo ninguém pra nada e fazendo tudo junto e assim por diante. Mas, ainda mais importante, é a diversidade, a pluralidade, a multiplicidade em movimento e o melhor: em permanente contato e inter-relação. (NEVES, 2008, p.125-126)

As deliberações das Câmaras Temáticas são enviadas para a instância seguinte: os **Fóruns Setoriais**, que representam um espaço de articulação dos segmentos para definição de prioridades para as políticas públicas. Os fóruns são compostos por um **Colegiado**, formado por um representante de cada câmara temática. Na reunião do colegiado, são apresentadas as prioridades de cada segmento, que são organizadas e levadas para vota-

9

Como exemplo, podemos citar o programa Pintura As Cores da Cidade, o Show Cantos da Cidade e o projeto Batelão Cultural todos construídos pela FGB com a colaboração de todo o Conselho. Além disso, as câmaras também elaboram atividades específicas próprias, como será comentado em outra parte deste texto.

10

A estrutura do conselho é flexível e busca acompanhar a dinâmica social. Os Fóruns Setoriais podem propor e deliberar pela exclusão, alteração ou criação de novas Câmaras Temáticas.

ção em **Plenária**. Na reunião da Plenária, encontram-se todos os participantes daquela área. É aqui onde os diferentes segmentos da mesma área se encontram. No Fórum Setorial de Arte, por exemplo, devem se reunir os músicos, os poetas, os arte educadores etc., que antes, nas Câmaras Temáticas, se reuniam apenas entre si. Aqui, definem-se as linhas de financiamento de cada área, de acordo com as diretrizes, prioridades e estratégias de suas respectivas Câmaras Temáticas, através, por exemplo, do foco e o formato dos Editais do Fundo Municipal de Cultura.

Este modelo, ao permitir que a participação seja direta e não vinculada a representações institucionais e/ou por segmentos, torna possível a emergência de novos sujeitos no cenário das decisões sobre a política cultural, a ampliação da participação de setores dos movimentos sociais que até então, consideravam a cultura assunto exclusivo dos artistas, além de permitir o enquadramento cultural de segmentos que sofrem com o preconceito e discriminação, como os daimistas, que assim, ampliam suas esferas de interlocução. (NEVES, 2008) Assim, o Conselho de Rio Branco, procura superar disputas setoriais autorreferentes, se transformando em experiência política que favorece uma prática de participação baseada num capital social coletivo<sup>11</sup>. O Conselho permite que categorias de sujeitos ligados a manifestações tradicionais e contemporâneas que antes sequer se conheciam atuem juntos na construção simultânea de alternativas voltadas aos seus segmentos específicos, mas também para o coletivo.

No quadro a seguir, temos um quantitativo da participação nas diferentes instâncias entre 2008 e 2009<sup>12</sup>:

<sup>11</sup> Por capital social entende-se um conjunto de valores éticos, políticos e culturais, que permitem a emergência de atitudes colaborativas, fruto de uma confiança construída.

<sup>12</sup> Outros níveis de avaliação, como faixa etária e questões de gênero e étnica seriam importantes, no entanto, ainda não estão disponibilizados.



INSTÂNCIA DO CMPC	Nº DE PARTICIPANTES
Câmaras Temáticas (Arte, Esporte e Patrimônio Cultural)	236
Fóruns Setoriais (Arte, Esporte e Patrimônio Cultural)	156
Colegiados (Arte, Esporte e Patrimônio Cultural)	28
Comissão Executiva	12
Conferência	350
Total de Participantes	350

Fonte: Fundação Municipal de Cultura Garibaldi Brasil (2008).

As diretrizes, prioridades e estratégias definidas nas Câmaras Temáticas, organizadas e pactuadas nos Fóruns Setoriais são executadas por uma **Comissão Executiva**, composta por seis representantes (dois de cada área) da sociedade civil e três da FGB. Entre as suas atribuições, está a de executar a Lei Municipal de Incentivo à Cultura e ao Desporto; gerenciar o Cadastro Cultural; compor a Comissão de Avaliação e Seleção de projetos culturais apresentados ao Fundo Municipal de Cultura, entre outros.

Para que se tenha ideia da importância desta atividade, entre 2005 e 2010 os recursos destinados ao financiamento da cultura passaram de R\$ 452.000,00 destinados à Lei de Incentivo, para R\$ 1.160.000,00, divididos entre incentivo e Fundo Municipal de Cultura, e relacionados a um quantitativo aproximado de mais de 580 projetos.<sup>13</sup>

Para agilizar o desempenho de suas atribuições, a Comissão Executiva pode constituir Comissões Externas “a fim de realizar pesquisas, estudos, levantamentos de dados e fornecer pareceres, podendo inclusive sugerir a contratação de consultorias especializadas para este fim”. (Art.20). A FGB deve garantir toda infraestrutura, suporte técnico, financeiro e admi-

<sup>13</sup> Rio Branco tem uma população de 300 mil habitantes. O Fundo Municipal de Cultura, funciona desde 2008 com orçamento fixo de R\$ 300.000,00. O recurso da Lei Municipal de Incentivo à Cultura é de 3% sob a arrecadação do município de ISS e IPTU. A prefeitura repassou para a FGB, entre 2005 e 2010, de 0,5% e 1,8% do orçamento municipal.

14  
A construção de uma sede para o CMPC está em curso.

15  
Durante o processo de construção do SMC, e após sua institucionalização, a FGB produz publicações que consolidam a trajetória e os resultados dos processos do CMPC. Além disso, desenvolveu um blog de acompanhamento e mobilização que pode ser acessado em [www.culturarb.blogspot.com](http://www.culturarb.blogspot.com).

nistrativo ao CMPC, de forma a permitir o desempenho de suas atribuições, conforme o estabelecido nos Fóruns Setoriais nas normativas administrativa e financeira.<sup>14</sup>

O CMPC tem assegurado pelo art. 31, “o direito de usufruir de espaços oficiais nos meios de comunicação, para publicar e divulgar suas resoluções e comunicados.”<sup>15</sup> Além disso, a participação de técnicos da FGB em todas as instâncias do CMPC tem prioridade sobre as demais que exercem na instituição.

A instância máxima de participação e deliberação do CMPC é a **Conferência Municipal de Cultura**, onde todas as pessoas, físicas e jurídicas, inscritas no Cadastro Cultural do Município de Rio Branco têm direito à voz e voto, à exceção do cidadão usuário que, nesta instância, possui apenas o direito de voz.

De acordo com a Lei, na Conferência, realizada bienalmente, é feita a avaliação da estrutura e do funcionamento das demais instâncias do CMPC, bem como dos demais mecanismos e das diretrizes e prioridades das políticas culturais do município. Na conferência, acontece, ainda, o debate e a aprovação de reformulação dos marcos legais da gestão cultural.

O quadro a seguir sintetiza o processo até 2009.

INSTÂNCIA DO CMPC	Nº DE REUNIÕES REALIZADAS EM 2008 E 2009
Câmaras Temáticas (Arte, Esporte e Patrimônio Cultural)	381
Fóruns Setoriais (Arte, Esporte e Patrimônio Cultural)	8
Colegiados (Arte, Esporte e Patrimônio Cultural)	20
Comissão Executiva	28
Conferência	2
<b>TOTAL</b>	<b>439 reuniões</b>

Fonte: Fundação Municipal de Cultura Garibaldi Brasil (2008).

Na atualidade, o CMPC de Rio Branco está discutindo e construindo o Plano Municipal de Cultura, instrumento amplo e estável de gestão de políticas culturais que definirá as prioridades para os próximos dez anos. Esta pauta central das Câmaras Temáticas convive e se equaciona com pautas específicas, definidas por cada área, que deliberam sobre demandas e interesses específicos e imediatos. É comum a todas elas, a realização de encontros, fóruns e seminários para o seu segmento, o que revela uma preocupação com a informação e a capacitação de seus membros.

Esta realidade exemplifica o processo de integração e articulação que acontece dentro dos segmentos e suas câmaras e a atuação mais ampla do Conselho.

Na avaliação da FGB, este processo vem permitindo que muitos segmentos socioculturais aumentem suas perspectivas e capacidade de reflexão sobre a realidade. Como exemplo, pode ser citado a Câmara Temática de Culturas Ayahuasqueiras, que realizou o I Seminário da Ayahuasca em Rio Branco em 2010. A iniciativa se alastrou em outros segmentos, como Música, que prepara o seu I Fórum; o das Comunidades Tradicionais, que está articulando o I Seminário sobre a questão indígena na cidade. A câmara de Humanidades e Historiografia Acreana está discutindo a produção de uma revista.

Entretanto, ao mesmo tempo em que alguns segmentos estão articulados e ensaiam ações mais conjuntas, outros ainda registram poucas reuniões e uma forma de participação menos ativa.

O segmento de Artes cênicas tem se organizado em grupos de trabalho que discutem processos de formação, criação e manutenção de grupos, processos de organização social entre outros. Já os conselheiros de Artes visuais reivindicam a formação de público e espaço para exposições. Em Literatura, discute-se programa de formação para criação literária, bem como um programa de criação de editoras populares. Em música, o gru-

po se dividiu em temas sobre o mercado de música no Estado, educação musical e organização dos profissionais do segmento.

A Câmara de Culturas Afro-descendentes registra atuação no sentido de se construir mecanismos de gestão com o objetivo de combater o racismo, a discriminação e a intolerância religiosa. Na Câmara das culturas ayahuasqueiras, uma das preocupações é com do registro do uso ritualístico e religioso da Ayahuasca como patrimônio cultural do Brasil. A Câmara de Culturas Populares, pouco ativa em sua atuação, padece do auto reconhecimento de sua realidade, dada pela heterogeneidade de sua constituição, o que demanda a realização de um mapeamento das manifestações para com o registro estabelecer mecanismos de proteção e promoção.

Eurilinda Figueiredo, diretora da FGB, cita como alguns dos parâmetros utilizados para definir e classificar a qualidade do funcionamento das Câmaras: o número médio de participantes nas reuniões, a autonomia da Câmara no sentido de propor pautas e de assumir a mediação das reuniões, o envolvimento dos conselheiros no sentido de agregar mais fazedores, companheiros de trabalho, e de levá-los para as reuniões.

Considerando a capacidade de mobilização e proposição pode-se representar da seguinte forma a situação de cada área:

Na área das Artes:

SEGMENTO	SITUAÇÃO
Artes Visuais	Ativa
Arte Educação	Ativa
Artes Cênicas	Ativa
Literatura	Ativa
Música	Ativa
Audiovisual	Parcialmente ativa

Artesanato	Parcialmente ativa
Agente, Gestor e Produtor Cultural	Pouco Ativa
Culturas Urbanas	Pouco ativa

### Na área de Patrimônio Cultural:

SEGMENTO	SITUAÇÃO
Comunidades Tradicionais/ Culturas Indígenas	Ativa
Culturas Ayahuasqueiras	Ativa
Culturas Afrobrasileiras	Ativa
Espaços de Memória	Parcialmente ativa
Humanidades e Historiografia Acreana	Ativa
Movimento Social	Ativa
Turismo	Parcialmente ativa
Culturas Populares	Pouco ativa
Comunicação	Pouco ativa

Fonte: Relatório da FGB.

De acordo com a diretora da FGB, um dos grandes avanços demonstrados pela experiência na capital acreana, como já apontado, é o equilíbrio entre o esquema de representação e a prática de participação direta. Segundo Eurilinda Figueiredo (informação verbal)<sup>16</sup> este conselho, “não é preciso que alguém represente, cada um vai às reuniões, assume seu discurso e a responsabilidade de suas opiniões, falando em seu próprio nome”.

Além disso, a estrutura é flexível, buscando acompanhar a dinâmica social, uma vez que se pode propor e deliberar – nos Fóruns Setoriais – pela exclusão, alteração ou criação de novas

<sup>16</sup> Entrevista concedida aos autores (2010).

Câmaras Temáticas. Figueiredo destaca ainda, o fato de que o Conselho permite ampla e irrestrita participação pública, já que, para ser conselheiro, com direito a voz e voto, basta frequentar as reuniões da Câmara Temática correspondente a área de atuação do fazedor/ativista cultural.

### *Considerações finais*

O funcionamento das Câmaras Temáticas é primordial para o andamento do Conselho e, logo, do SMC. É um desafio avaliar os trabalhos das câmaras dentro da heterogeneidade do conselho, uma vez que cada câmara temática expressa não apenas uma dimensão da cultura, mas um modelo, um setor e a sua forma de organização e expressão, assim, expressa de alguma maneira, a singularidade daquele segmento. Diante disso, o uso de variáveis tradicionais, como número de participantes e de reuniões e as pautas discutidas em cada encontro, devem se somar aos indicadores sugeridos de forma a revelar se e como o Conselho espelha, fomenta e delibera sobre a diversidade cultural. A acessibilidade, o caráter inclusivo, a prática dialógica, a horizontalidade dos processos e a efetividade das decisões se apresentam como indicadores importantes.

Além de um modelo que prioriza a participação direta à representação, o Conselho permite uma participação diversificada em mais de um segmento simultaneamente. O que transforma o interesse na participação neste ou naquele segmento, não a expressão de uma representação formal e interesses corporativos, mas a articulação por convergências.<sup>17</sup>

A experiência do CMPC de Rio Branco aponta para transformações significativas na gestão das políticas públicas, especialmente por seu caráter de democratização do processo,

17  
[cada] eixo é muito mais o resultado da convergência de interesses e características socioculturais do que ponto de partida [...]. É preciso reconhecer que são áreas tão diferentes que suas especificidades, mais do que excludentes, são complementares entre si. (NEVES, 2008, p. 124)

na medida em que se configura como conselho deliberativo e, principalmente na priorização da participação direta.

Outra mudança significativa está ligada à horizontalização do acesso ao financiamento que substituiu a prática de “balcão”, que direcionava a alguns poucos artistas e grupos – os apadrinhados – todo o recurso disponível para financiamento de projetos culturais. Depois de criado o SMC, o recurso é direcionado para a conta do Fundo Municipal de Cultura, cuja gestão é feita no âmbito do CMPC, num processo que começa nas Câmaras Temáticas – com a discussão e encaminhamento de propostas, passa pelos Fóruns Setoriais (instância em que os conselheiros deliberam sobre as propostas encaminhadas e decidem quantos Editais, quanto do recurso para cada Edital, qual o limite de recurso por projeto, que tipo de projeto pode ser financiado em cada Edital, quais os critérios de avaliação, além de definir a composição da Comissão de Avaliação) O processo termina com o acompanhamento dos projetos aprovados, incumbência da Comissão Executiva, com o suporte de equipe da FGB.<sup>18</sup>

Rio Branco nos coloca diante de um modelo dinâmico, processual e aberto, onde a participação política se sobrepõe à representação e onde a diversidade cultural, mais que objeto de deliberação, parece se constituir como contexto e matéria-prima de sua existência.

Mesmo considerando os limites que a falta de abordagem direta aos conselheiros nos traz na formulação desta análise, o acesso aos documentos oficiais, à memória de funcionamento do Conselho e as entrevistas com os dirigentes da FGB apontam para um exemplo rico de incorporação não só de princípios de proteção e promoção da diversidade cultural, mas da experiência efetiva de articulação de espaços e diálogos multiculturais,

18  
“Nesse ponto temos falhas decorrentes da nossa falta de estrutura e de pessoal, um dos desafios a ser enfrentado na reestruturação da FGB”, afirma a Diretora de Arte da instituição.

interculturais e transculturais. E isso, parece se configurar na riqueza maior da experiência de Rio Branco.

A análise da estrutura e da composição dos conselhos indicam um grau de acessibilidade e inclusão significativo de forma a garantir a presença das diferenças culturais no exercício político de participação. As atribuições, *modus operandi* e resultados apontam para uma capacidade interacional e dialógica e uma efetiva participação da sociedade civil na construção de políticas culturais para a cidade. E isso garante a construção da diversidade cultural como um complexo e contínuo processo de aprendizagem e superação.

### *Referências*

- AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. *Revista Teoria & Sociedade*, 2005. Edição Especial. Instituições híbridas e participação no Brasil e na França.
- BARBALHO, Alexandre, O que fazer com a diversidade? Algumas reflexões com trilha sonora dos Secos & Molhados. In: SEMINÁRIO DIVERSIDADE CULTURAL, 2009. Sousa. *Anais...* Sousa: SID MINC, 2009.
- BARROS, José Marcio. Processos transformativos e a gestão da diversidade cultural. In: CALABRE, Lia. (Org.). *Políticas Culturais: reflexões sobre gestão, processos participativos e desenvolvimento*. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009. p. 60-70.
- BARROS, José Marcio; ZIVIANI, Paula. Equipamentos, meios e atividades culturais nos municípios brasileiros: indicadores de diferenças, desigualdades e diversidade cultural. In: CALABRE, Lia. (Org.). *Políticas culturais: reflexões sobre gestão, processos participativos e desenvolvimento*. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009.
- BERNARD, François de. A Convenção sobre a diversidade cultural espera para ser colocada em prática. In: BARROS, José Márcio.



(Org.). *Diversidade cultural: da proteção à promoção*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008.

CALABRE, Lia. Políticas e conselhos de cultura no Brasil: 1967-1970. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 4., 2008, Salvador. *Anais*. Salvador, 2008.

CORRÊA, Rosângela Azevedo. Educar para a diferença, *Universitas FACE*, v. 2, n. 2; v. 3, n. 1, 2005/2006. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/face/article/view/127>>. Acesso em: 22 out. 2010.

FIGUEIREDO, Eurilinda. *Conselho de cultura*. [mensagem pessoal] Mensagem recebida por: <eurilinda@gmail.com>, em 19 out. 2010.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE CULTURA GARIBALDI BRASIL. *Revista Outros Mozaicos da Cidade Nascente* – NTGRAF. Rio Branco, 2008.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros - 2009*. Rio de Janeiro, 2010.

NEVES, MARCOS. “Mozaicos” da cultura presente. *Revista Outros Mozaicos da Cidade Nascente*, Rio Branco, 2008

RIO BRANCO. *Lei n. 1.676, de 20 de dezembro de 2007*. Institui o Sistema Municipal de Cultura, estabelece diretrizes para as Políticas Municipais de Cultura, e dá outras Providências. Disponível em: <<http://documentos-fgb.blogspot.com/2008/03/sistema-municipal-de-cultura-lei-n-1676.html>>. Acesso em: 22 out. 2010.

RIO BRANCO. *Lei n. 1.677, de 20 de dezembro de 2007*. Institui a Lei do Patrimônio Cultural, estabelece diretrizes para a Política Municipal de Preservação e Manutenção do Patrimônio Cultural, e dá outras Providências. Disponível em: <<http://documentos-fgb.blogspot.com/2008/03/smc-lei-do-patrimnio-cultural-de-rio.html>>. Acesso em: 22 out. 2010.

TEIXEIRA, Ana Claudia. Formação dos conselhos no Brasil. In: FARIA, Hamilton; MOREIRA, Altair; VERSOLATO, Fernanda.

(Org.). *Você quer um bom conselho? Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

## Orientando a cultura: o conselho de cultura do Ceará nos anos 1960-70

*Alexandre Barbalho*<sup>1</sup>

Ao contrário do que pensa o escritor Josué Montello (1975) quando afirma só existirem dois conselhos estaduais de cultura quando assume o Conselho Federal de Cultura (CFC) em 1967, o de São Paulo e do Estado da Guanabara, o Ceará já tinha o seu desde 1961. Acontece que ele não tinha existência efetiva, o que só viria ocorrer a partir da criação da Secretaria de Cultura do Ceará (Secult) em 1966, a primeira secretaria estadual de cultura do Brasil.

O Conselho Estadual de Cultura (CEC) surge no contexto da lenta constituição de um órgão específico

<sup>1</sup> Professor e pesquisador do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Sociedade da Universidade Estadual do Ceará (UECE).

para a cultura no governo estadual. Portanto, para analisar sua primeira década de existência, em pleno Regime Militar, faz-se necessário compreender o surgimento da Secult e a configuração do campo intelectual cearense.

*Uma secretaria e um conselho para os intelectuais*

Um campo social qualquer não se reduz a uma população, a um agregado de agentes interagindo ou cooperando. Como situa Bourdieu (1996a, 1989), para compreendê-lo, antes de tudo, é necessário construir suas relações objetivas constituintes que orientam as possíveis forças atuantes no campo.

Percebendo a produção cultural dentro da lógica de campo, observamos que certos intelectuais cearenses investem seu capital simbólico para deter o controle sobre a produção cultural local. A estratégia utilizada por esses agentes para impor suas visões sobre a cultura é a da nomeação oficial, operada pelo Estado, detentor do monopólio da violência simbólica legítima.

Assim, podemos entender a agitação destes intelectuais em criar uma secretaria de governo, ou seja, um órgão legítimo de nomeação oficial, para os assuntos na área da cultura. A criação da Secult pode ser vista como resultado da pressão de determinado segmento organizado e respaldado pela sociedade que, dessa forma, consegue como aponta Mendonça (1995, p. 72), “aparelhar-se dentro do estado em seu sentido estrito”.

Por outro lado, esta parcela de intelectuais envolvidos com o surgimento da Secult acaba por estabelecer relações de dependência com os poderes políticos, apesar de ocuparem posições de destaque na sociedade, inclusive na política. Não é à toa que possuem posições homólogas no campo cultural.

Podemos ver também na criação da secretaria a ampliação da administração pública sobre áreas, até então, intocadas. Dessa

forma, a nova pasta vem reforçar a presença do governo estadual na sociedade, somando-se aos setores onde já atua: educação, saúde, transporte, habitação etc. Nesse sentido, convém lembrar que o crescimento da burocracia na área cultural, segundo Adorno (1986), relaciona-se com o aumento do “mundo administrado”.

Se a produção artística e intelectual cearense passa a ser uma área sobre a qual incide a exigência da administração, isto sinaliza a sua crescente complexidade e adensamento, o que podemos observar nos diversos testemunhos sobre a época. A professora Mirian Carlos (informação verbal)<sup>2</sup>, que nas décadas de 1960 e 1970 decidia a programação da Secult, avalia que a criação da instituição resultou da presença dos inúmeros intelectuais e artistas e das diversas manifestações culturais existentes no Ceará naquele momento. O que exigia, portanto, um órgão para amparar, estimular e divulgar essa produção.

2  
Entrevista concedida ao autor em 30 de novembro de 1996.

3  
Entrevista concedida ao autor em 20 de abril de 1996.

Por sua vez, Haroldo Serra (informação verbal)<sup>3</sup>, diretor do grupo de teatro Comédia Cearense e do Teatro José de Alencar nos anos 1970, aponta a participação ativa dos intelectuais para a concretização da Secult. Na sua avaliação, a Secretaria foi uma idéia “vendida” ao governo. A proposta não veio de cima, e sim dos intelectuais que pressionaram para a criação da secretaria. A instituição não foi pensada para atender, apenas, aos “objetivos maiores da cultura”, mas como um “atendimento” à reivindicação dos intelectuais.

O escritor Braga Montenegro (1967), discursando em nome do CEC na solenidade de instalação da Secult, lembra que a iniciativa é resultado do ambiente propício criado pelos intelectuais cearenses em “mais de um século de atividade cultural, no plano erudito”.

A proximidade entre os intelectuais e os políticos, ou até mesmo a convergência das duas qualificações em um só agente, reforça a pressão para a criação da Secretaria.

É o que deduzimos das observações do historiador Geraldo Nobre (1979, p. 12, grifo nosso):

A espontaneidade do trabalho criador da intelectualidade provinciana sentia-se comprimida, além de certa medida, pela falta de recursos, o que levava a confiar na ação governamental no campo da cultura, consciente da indispensabilidade do mecenato oficial para abertura de um horizonte suficientemente amplo às manifestações do talento e da sensibilidade. Por isso, *a idéia de um órgão específico de promoção cultural foi acalentada alguns anos antes de se positivar o interesse das autoridades, não que lhes faltassem inteligência e convívio com as ciências, as letras e as artes*, mas por minguares os créditos da arrecadação de impostos e taxas geralmente considerados abusivos.

Governantes a quem se pode qualificar de cultos em avaliação proporcional às características de uma grei semicivilizada, o Estado os possuiu em muitas ocasiões, porém não se atreveram eles de inovar o aparelho dinamizador da cultura.

A ideia de uma secretaria exclusiva para a cultura surge publicamente pela primeira vez no I Congresso Cearense de Escritores realizado em 1946, que pretende legitimar ou, pelo menos, valorizar a classe dos escritores, tida como “a mais sacrificada e a mais esquecida”, segundo o romancista e contista Fran Martins (1974). O Congresso objetiva “o estudo de todos os problemas ligados aos escritores, em particular do Ceará, tendo como escopo central a defesa dos seus legítimos interesses”.

Uma das 19 teses discutidas e aprovadas no Congresso é a apresentada pelo historiador Raimundo Girão e se intitula *A necessidade de uma Secretaria de Cultura*.

Tem-se aí o início da luta para a criação, primeiro, do CEC e, logo após, da Secult.

Girão justifica sua tese pela ausência de espaços culturais públicos e pela necessidade de sistematização da produção cultural cearense:

E a verdade é que não possuímos bibliotecas senão as particulares, não possuímos arquivos documentários senão os particulares, não possuímos museus e coleções senão particulares. Vibração dos homens de pensamento, todos querendo fazer; inércia do governo, nada querendo fazer [...] Diremos em termos mais claros: as atividades culturais do Ceará gritam por uma sistematização, por um carreamento lógico. A dispersão há de ser metodização. (GIRÃO, 1967, p. 222)

Observando a participação da categoria dos escritores cearenses, por meio de seu Congresso, na criação de um espaço possível para o surgimento da Secretaria de Cultura, constatamos o quanto o órgão resulta das posições assumidas por diversos produtores culturais desde os anos 1940.

A Secretaria resulta, em grande parte, daquilo que Bourdieu (1996a) denomina de “estado de sistema”, ou seja, do contexto das possibilidades das posições assumidas, ou potencialmente assumidas, no campo cultural cearense daquele momento. Posições resultantes, entre outros fatores, das relações de força entre os agentes e instituições em luta para impor no campo valores relacionados com seus interesses específicos.

A primeira reação governamental aos pedidos da intelectualidade cearense vem do governador Paulo Sarasate que, em 1957, comunica à Assembleia Legislativa seu desejo de criar um Serviço de Cultura, anexo à Secretaria do Interior e Justiça. O objetivo do Serviço é dinamizar e desenvolver a “evolução cultural” cearense. Para tanto, o órgão será responsável pela coordenação de atividades literárias e artísticas, incluindo pesquisas sobre o folclore e a história cearenses.

Na administração seguinte, o governador Parsifal Barroso cria o Serviço Estadual de Educação e Cultura que assume, pela primeira vez, a responsabilidade do Estado de organizar e tomba o patrimônio histórico e artístico cearense. No mesmo governo, a Secretaria de Educação e Saúde, onde se encontra o Serviço, desdobra-se e origina as Secretarias de Educação e Cultura e de Saúde e Assistência. Nesse mesmo período, junto com outros conselhos (de educação, de saúde), cria-se o Conselho Estadual de Cultura.

Somente no final do governo de Virgílio Távora é instituída a Secretaria de Cultura do Ceará, por meio da lei n. 8.541, de agosto de 1966. Conhecido por introduzir o planejamento na esfera governamental, Távora já tinha criado em 1962 a Superintendência do Desenvolvimento Econômico e Cultural do Ceará<sup>4</sup>.

No governo seguinte, Plácido Castelo, assessorado por Mozart Soriano, que participou do Congresso de Escritores, concretiza a lei e nomeia Raimundo Girão como Secretário de Cultura. Com a posse do título de “Secretário de Estado”, Girão passa a deter um capital simbólico e social garantido pela autoridade reconhecida do poder estatal (BOURDIEU, 1996b, 1989). Vale salientar que o governador é membro do Instituto Histórico e Geográfico do Ceará (IHGC) e autor de pesquisas sobre assuntos regionais. Daí sua afinidade com os intelectuais e a defesa de uma entidade cultural em seu governo ainda quando era candidato:

O próximo governo dará aos homens de cultura do Ceará o máximo que puder, a fim de que tenham meios e modos de realizar seus estudos e pesquisas, editar seus livros, manter seu intercâmbio de idéias, sem as peias das carências, porque povo culto é povo feliz e eufórico. A cultura do espírito, ao lado do poderio econômico, é básica na projeção e prestígio de um povo no concerto dos outros povos. E quando falo de cultura, refiro-me à cultura integral - a cul-

4  
Para uma análise dos aspectos modernizadores dos Veterados, como ficaram conhecidos os dois governos de Virgílio Távora, ver Barbalho (2005).



tura científica, envolvendo a técnica, a cultura literária, a filosófica e a artística. (CASTELO apud NOBRE, 1979, p. 18-19)

A fala do futuro governador indica bem a concepção elitista de cultura movendo os interesses governamentais. Junto ao elitismo está a ideia “evolucionista” de produção cultural: desenvolver a cultura cearense para que saia do estado de “grei semicivilizada” em que se encontra. Em seu discurso de posse, Plácido Aderaldo Castelo ressalta a importância de se incentivar o “desenvolvimento do nosso patrimônio cultural”, que passa naquele momento por um período de “admirável florescência”.

Devemos lembrar que a ideia de criação de novos órgãos governamentais não é bem vista pela população com medo de que estes aumentem o erário público e, por conseguinte, os impostos – ideia que se torna ainda mais perigosa no caso da cultura.

Dessa forma, Raimundo Girão qualifica como “arrojada” a atitude de Plácido Castelo ao criar um espaço para os “homens da cultura”: os cientistas, os literatos e os artistas.

Tal como ocorreu com a geração modernista mineira, que teve acesso ao poder durante o Estado Novo por suas aproximações com Capanema<sup>5</sup>, a intelectualidade cearense pós-64 também faz valer seu “intimismo” com o poder. Com um governador colega de instituição intelectual (IHGC), os intelectuais cearenses veem garantida a instalação de órgãos específicos (CEC e Secult) para tratarem de seus assuntos na esfera governamental.

<sup>5</sup> Para acompanhar a trajetória de Capanema em Minas Gerais e sua relação com os “intelectuais da rua Bahia” ver Schwartzman (1982).

### *Dois conselhos, uma só atitude: a integração do Ceará com o Brasil*

Os representantes que podem compor o CEC, segundo o artigo que o regulamenta, serão recrutados da Universidade Fe-

deral do Ceará, do Instituto Histórico e Geográfico do Ceará, da Academia Cearense de Letras, do Instituto do Nordeste, da Associação Cearense de Imprensa, da Associação Cearense de Escritores e de outras entidades que concordam em “colaborar” com o governo – já que os conselheiros não receberiam nenhuma remuneração por suas contribuições.

Para Geraldo Nobre, faz parte da política geral do governador Parsifal Barroso criar órgãos consultivos para cada área do executivo, seguindo, o que parece, uma orientação geral da administração pública na época. Contudo, como foi dito, o CEC não consegue efetivar-se, mesmo quando empossa seu primeiro conselho em 1965, cujo presidente é o historiador Raimundo Girão, representante do IHGC.

Segundo Nobre (1979, p. 16), a causa da inoperância do CEC está na sua própria estruturação, resultado da imaturidade do Estado no trato com a cultura:

Embora válida a idéia da criação do Conselho Estadual de Cultura, e mesmo oportuna, o Governo incorrera em inexperiência ao prever um órgão fundamentalmente voltado para a representatividade de associações literárias, ou acadêmicas, e cujo papel se resumiria em atividade de coordenação, ou em debates inconseqüentes. A indeterminação do número de conselheiros, além da indiscriminação das finalidades e, sobretudo, a falta de uma estrutura, constituíam, de antemão, causas da inocuidade daquela providência, que, nem por isso, deixava de constituir uma significativa tomada de posição do Governo.

Dessa forma, o CEC só exerce funções a partir de 1966, ao lado da Secult, quando são fixadas sua organização e sua competência. A existência da secretaria é o que, na realidade, dá aval ao Conselho. O CEC, nesse novo contexto, passa a funcionar como órgão de assessoria e de planejamento, além de servir como elo de ligação com as demais entidades culturais do esta-

do, legitimando a atuação da Secult, como revela o secretário de cultura Raimundo Girão (1967 apud NOBRE, 1979, p. 20) em seu discurso de posse:

A nossa confiança reforça-se com o saber que a obra a realizar é em grande parte atribuída ao Conselho de Cultura, com as específicas atribuições de apreciar as questões ou assuntos relacionados com a Cultura e as atividades culturais; de elaborar o plano geral dessas atividades e as turísticas em nosso Estado; de cooperar com as entidades culturais, com a Universidade Federal do Ceará e com os órgãos de divulgação escrita, falada e televisionada, a fim de obter-se maior estímulo e desenvolvimento da Cultura nordestina, especialmente a cearense, e, por fim, incentivar a criação de novas entidades culturais e de modo geral fomentar a difusão e a popularização da cultura.

Segundo Geraldo Nobre, o estatuto final do Conselho segue as linhas gerais do CFC, o que é bem próprio do esforço dos governos militares pós-64 em integrar as políticas estaduais de cultura com a nacional.

Criado em 1966, com sessão inaugural aberta pelo próprio presidente Castelo Branco, o Conselho Federal de Cultura (CFC), vai desempenhar um papel fundamental no esforço de integração cultural da Nação.

O CFC reúne intelectuais renomados, de perfil conservador, escolhidos entre instituições consagradas, como o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e a Academia Brasileira de Letras. Intelectuais bastante próximos ao poder e que participam ativamente, inclusive, da criação do Conselho, como podemos deduzir do testemunho de Josué Montello (1975, p. 18, grifo nosso), um de seus fundadores e primeiro Presidente:

Se hoje existe o Conselho Federal de Cultura, com uma larga folha de serviço à cultura nacional [...] isto se deve [...] ao fato de eu ter me sentado como secretário geral da Academia Brasileira de Letras, ao lado do Presidente Castelo Branco [...] Desde 1962, quando foi criado o Conselho Federal de Educação, eu me vinha batendo pelo outro Conselho, na divisão natural das duas áreas do Ministério da Educação e Cultura. Em 1964 voltei a propô-lo ao Ministro Flávio de Lacerda. Em 1966, já tendo sentido na carne, como diretor do Museu Histórico, que as verbas do Ministério tendiam a ser concentradas nos setores da Educação, *aproveitei a vizinhança do Presidente Castelo Branco para lhe sugerir, teimosamente, a criação do Conselho Federal de Cultura* [...] Mais tarde, integrando o Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa [...] consegui incluir na nova estrutura do Ministério o Departamento de Assuntos Culturais, a fim de estabelecer a dicotomia necessária: de um lado, o Conselho, como órgão normativo; de outro, o Departamento, como órgão executivo.

O alcance da ação do CFC é bastante amplo, segundo a descrição de Manuel Diégues Júnior (1977, p. 42), intelectual ligado ao Departamento de Assuntos Culturais do MEC:

O CFC [...] é um órgão de deliberação coletiva, com a finalidade de formular a política cultural, baixar diretrizes e normas necessárias à sua execução e prover medidas para efetivar sua implantação. Pode ainda o Conselho conceder auxílio financeiro a instituições de cultura, públicas ou privadas, de utilidade pública, visando a contribuir para a preservação do patrimônio cultural, o incentivo à criatividade no campo das letras, das artes e das ciências humanas, a difusão de cultura brasileira acumulada, e a educação profissional com o objetivo de formar recursos humanos especializados necessários à preservação e difusão do patrimônio cultural.

Assim, a criação do CFC corresponde à necessidade do Regime de elaborar uma determinada visão de cultura mais ade-

quada aos seus interesses. Em outras palavras, a função do CFC pode ser entendida como a de defesa da “cultura legítima” segundo a ótica estatal contra seus concorrentes capazes de motivar práticas contestatórias.

Os intelectuais reunidos em torno do CFC optam por trabalhar dentro de um plano nacional, entendido como a melhor forma de divulgar a “cultura legítima” para todo o país, como aponta a elaboração das *Diretrizes para uma Política Nacional de Cultura* em 1973. As “Diretrizes” foram fundamentais no longo processo de gestação que resultaria na Política Nacional de Cultura (PNC) dois anos depois.

Podemos acompanhar a preocupação do Conselho com a criação de um plano nacional de cultura através da imprensa, como neste editorial do jornal *O Povo*:

Segundo se divulgou, o primeiro passo do Ministro Jarbas Passarinho após receber o relatório do Conselho Federal de Cultura, propondo as linhas mestras de uma política cultural para o Brasil, seria manter [...] entendimentos com o Ministro da Fazenda, Sr. Delfim Neto, com a finalidade de estudar a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Cultura.

Sem recursos mais ou menos abundantes não é possível coisas como estas, previstas no Plano Nacional de Cultura [...] Daí a necessidade de um Fundo de Cultura, que englobe recursos federais, estaduais e particulares (onde estão os mecenas?) para financiar esse intenso trabalho que se destina a dar ao nosso país uma forte personalidade cultural ao lado de sua já fortalecida personalidade econômica.

Não sem razão, Gabriel Cohn (1984, p 88) conclui que o Conselho representa as forças de retaguarda do Estado na luta do campo cultural da época:

Afonso Arinos (1971, p. 3), um de seus membros mais atuantes, definiu o Conselho como “uma espécie de Senado da cultura nacional”. Já o Conselheiro Josué Montello classifica o Presidente do Conselho Artur César Ferreira Reis como representante da aristocracia de uma nação e ressalta sua natural capacidade de mandar.

Nas palavras de Girão (1968, p. 5) “Os componentes do Conselho Federal [...] são pessoas de mais incontestável expressão cultural de nosso País, e tal foi o cuidado no escolhê-los que dificilmente se poderá distinguir algum deles entre os demais no que toca ao valor intelectual e à projeção que tem no cenário da Cultura do Brasil”.

Esse esforço, que ganhava corpo nas reuniões fechadas do Conselho Federal de Cultura do MEC, representava uma espécie de ação de retaguarda daquilo que [...] se poderia chamar de operação do Estado na área cultural, enquanto na linha de frente se travava uma batalha mais árdua para desbaratar as forças adversárias e neutralizar a sua produção, com vistas a assumir o controle do processo cultural no passo seguinte. A censura e a intervenção nas instituições culturais têm a ver com essa face mais visível, apesar de tudo, de uma ação que, no entanto visava mais fundo.

Para elaborar sua “ação de retaguarda” na cultura, o Estado precisa contar justamente com pensadores que respaldem sua ação estatal. Estes são os intelectuais conservadores que desde o início apóiam o Regime e que, reunidos, passam a atuar no CFC<sup>6</sup>.

Estudando o CFC, Maria Madalena Quintella (1984) percebe nessa instituição uma formação com características de “grupo social”, ou seja, pessoas reunidas não só burocraticamente e aleatoriamente em torno de um trabalho, mas que possuem unidade e coesão interna. Um grupo, aponta Quintella, define-se quando seus membros formam uma unidade. No caso de possíveis divergências internas, elas cederiam a uma homogeneidade dominante quando em conflitos com outros grupos ou interesses externos.

Nesse sentido, o principal elemento unificador do CFC é a reverência ao passado, legitimando e explicando a ação presente e respaldando a posição de intelectuais dentro do Conselho. O forte apelo ao passado, com um viés conservador, é fundamental na própria direção que o CFC dá à sua concepção de política cultural<sup>7</sup>.

Com isso, o Estado alcança também uma continuidade com o passado, e o Golpe apresenta-se não como uma ruptura, mas como a continuação com as raízes de um pensamento já estabelecido sobre a cultura nacional, principalmente nos anos do Estado Novo. Ou seja, é função desses intelectuais traçarem um passado brasileiro propício ao regime militar e transformá-lo em “tradição”.

Na solenidade de transmissão da presidência do Conselho em 1976, o Ministro Ney Braga (1977, p. 19-20) situa o papel desempenhado pelo CFC:

Este Conselho tem oferecido ao país uma valiosa e fecunda contribuição. Apoiando uma política nacional que se afirma todos os dias, o Conselho Federal de Cultura revela a visão prospectiva dos que o integram, ao proteger as nossas mais sérias manifestações, tanto as de origem popular como as de criação erudita [...] o Conselho está promovendo a ascensão cultural do homem brasileiro, cordial, espirituoso, inventivo.

Essa orientação do CFC, por sua vez, corresponde aos objetivos da Ideologia de Segurança Nacional elaborada pelo Regime Militar. A preocupação dos militares com o nacionalismo tem como perspectiva uma nação integrada cultural e politicamente.

Como situa Marilena Chauí (1986), a “Mitologia Verde-Amarela”, sempre re-trabalhada pelas elites brasileiras de acordo com o contexto, assume naquele momento o lema “proteger e integrar a nação”.

De fato, o Estado brasileiro preocupa-se em criar uma rede de comunicação ligando todo o país, ao mesmo tempo em que a indústria cultural cresce num ritmo vertiginoso, principalmente nos anos 1970. Com isso, pretende alcançar uma uniformidade nas informações que circulam no território e padronizar a cultura e seu consumo diante das diversidades regionais. Pode-se dizer que a integração nacional se constitui em políticas culturais do estado para o Estado.

O conceito de integração nacional, determinante na Ideologia de Segurança Nacional, como aponta Renato Ortiz (1985), funcionaliza a cultura como “cimento de solidariedade orgânica da nação”. Com essa orientação, desenvolve-se uma política cultural que procura trabalhar as inevitáveis diferenças regionais no âmbito de ação maior dos “objetivos nacionais”.

Uma forma encontrada para viabilizar a unificação da política cultural é a promoção de encontros nacionais de cultura, dos quais participam representantes culturais de todos os estados da federação.

No Encontro de Secretários de Cultura realizado em julho de 1976 em Salvador, o tema central é, sugestivamente, “Política integrada de cultura”. O que leva o Ministro da Educação e Cultura Ney Braga a afirmar em seu discurso que o evento reforça a construção da “Cultura Nacional”. Cultura homogênea em sua essência, diversificada pelas contribuições recebidas, em constante transformação e, ao mesmo tempo, fiel e leal ao passado.

Raymundo Moniz de Aragão (1976, p. 37, grifo nosso), então presidente do CFC, declara na abertura dos trabalhos do Encontro:

A tarefa de preservar e acrescer continuamente o nosso patrimônio cultural incumbe a todos, mas as ações a compreender, têm que ser aditivas, articuladas e harmônicas, orientadas e coordenadas segundo a política que o Governo Federal vem de definir ou fixar. Em última análise, o que se pretende é a conjugação de esforços [...] num grande *Sistema Nacional de Cultura*. Não foi esquecida a delicada questão da cultura brasileira tomada em sua dupla dimensão; a regional e a nacional, por forma que se logre a integração e do mesmo passo a preservação do que é especificamente nacional, uma vez que o almejado é a unidade e não a uniformidade.

Como podemos notar, o tom da unidade cultural e, portanto, nacional, perfila os discursos do Encontro Nacional de Cultura. Nos trabalhos reunidos no documento *Conclusões do Encontro de Secretários de Cultura - 1976*, Miguel Reale, relator do 5º Tema, *Integração regional da cultura*, propõe caracterizar culturalmente as regiões brasileiras sem, contudo, fracionar a unidade de cada estado ou território. Percebemos aí a preocupação com a unidade até no contexto interno de cada região.



Por sua vez, Reale pergunta “quais as condições mais adequadas para o planejamento de intercâmbio cultural entre as regiões”, pois, tratando-se de identidades estaduais e regionais, é necessário sempre fazer o vínculo com a nacional.

O vínculo entre identidades estaduais e identidade nacional é assunto do 6º Tema, tendo como relator Manuel Diégues Júnior: *Regionalização e interregionalização cultural*. Respondendo ao apelo do Presidente Geisel por um “federalismo solidário”, Diégues propõe oferecer ao governo a cultura unida, a solidariedade entre a União e os estados num mesmo trabalho de desenvolvimento cultural.

O relatório final do Encontro, redigido por Diégues Júnior (1976, p. 270), conclui, a partir de todos os documentos apresentados:

Os documentos que aqui foram discutidos refletiram sempre esta preocupação: a de que um caminho comum pode ser encontrado; e neste caminho, o que é regional pode somar-se e pode multiplicar-se no contato entre regiões; e finalmente chegar ao nacional - já agora como expressão perfeita da mesma identidade cultural através da personalidade nacional traduzida justamente por essa diversidade que, ao invés de chocar-se, pode somar. O Brasil - pode repetir-se sempre a idéia - é uno justamente pela diversidade.

Os encontros nacionais de cultura estão inseridos naquela busca dos militares em alcançar o monopólio de interpretação do país, apontada por Octavio Ianni quando afirma que a doutrina de Segurança Nacional resulta numa submissão da sociedade ao poder do Estado, sendo este quem estabelece o cidadão e, logicamente, a sociedade civil:

É intolerável para o governo que se proponham interpretações e soluções diversas ou contrárias àquelas adotadas oficialmente. O Estado detém o

monopólio da única interpretação que ele próprio considera válida para o conjunto da sociedade. Essa interpretação, pensam os governantes, prescinde de outras. O que não se situa no âmbito da doutrina de ‘segurança e desenvolvimento’ pode ser intolerável ou reprimido [...] Mesmo porque esse Estado precisa alimentar-se da falsa idéia de estabilidade social e política, da perenidade do presente. Esse Estado pressupõe a cristalização do *status quo*. (IANNI, 1978, p. 217-218)

Dessa forma se compreende o porquê do poder federal incentivar a criação de conselhos estaduais de cultura. Ao fim do mandato de Josué Montello, como presidente do CFC em 1968, já existem conselhos em quase todos os estados brasileiros. Tal realidade possibilita uma reunião nacional de conselhos de cultura para levantar as condições culturais do país.

Comentando o I Encontro Nacional de Conselhos Estaduais de Cultura, Raimundo Girão (1968, p. 5), então secretário de cultura e presidente do Conselho Estadual de Cultura (CEC), revela o caráter normativo do Encontro ao afirmar que voltava do encontro com uma “grande soma de ensinamento e orientação” e com “as informações e coordenadas indispensáveis à movimentação das atividades culturais” – o que indica o esforço em traçar uma meta em comum para as políticas culturais estaduais e nacional.

No documento elaborado em 1969 pelo CFC propondo uma política nacional de cultura, os conselhos estaduais seriam consultores do Conselho Federal, além de orientar e executar os programas locais. Nas *Diretrizes para uma Política Nacional de Cultura* de 1973, também elaboradas pelo CFC, consta que uma das medidas para viabilizar o Plano é estimular o funcionamento dos conselhos estaduais e municipais de cultura existentes e articular a criação destes conselhos onde ainda não existem. As “Diretrizes” preveem, ainda, a criação de casas de cultura em cidades de influência regional<sup>8</sup>.

<sup>8</sup>  
Publicadas em O POVO,  
em 27 de março de 1973.

Os contatos entre o CEC e o CFC são tão próximos que chegam à ingerência do segundo sobre o primeiro. Nobre afirma que para receber verbas federais e assim viabilizar o Plano de Cultura do Estado, o CEC tem que aprovar um projeto de reformulação do Plano feito a partir de sugestões vindas do Conselho Federal. O CFC indica também nomes para ocupar cargos no Conselho Estadual, como é o caso de Mário Barata, indicado para ser o representante da área de Folclore e Turismo.

A exemplo de seu congênere federal, o CEC é formado por intelectuais conservadores, representantes de instituições consagradas da cultura cearense. O conservadorismo do grupo pode ser observado na sua visão de história e patrimônio, uma visão personalista e de exaltação do herói e do grande vulto. Nesse sentido, é revelador o fato da primeira sede do Conselho ter sido a casa onde nasceu o presidente Castelo Branco comprada para abrigar o órgão e homenagear o “ilustre militar e estadista”, nas palavras de Geraldo Nobre.

Pensando como Quintella em seu estudo mencionado, percebe-se também no CEC a formação de um grupo social. Podemos deduzir essa afinidade, mesmo com discordâncias eventuais, através do relato de Dalva Stella (informação verbal)<sup>9</sup>:

No primeiro, no segundo e no terceiro Conselho de Cultura, havia um respeito profundo entre as pessoas [...] A discussão tinha sempre um caráter de muito respeito. Eram pessoas de honorabilidade, de elegância, em termos de respeito aos outros. Tanto que as discussões, por mais acaloradas que fossem elas, tinham sempre um desfecho muito amigável [...] Mesmo que o Conselho não tivesse uma atuação de mais força, mas ele tinha respeito e prestígio.

9  
Entrevista concedida ao autor em 18 de outubro de 1995.

O escritor Braga Montenegro (1967, p. 230-231), membro do CEC, em discurso proferido na implantação da Secretaria de Cultura, assim define seus colegas de entidade e o conceito de cultura do Conselho:

Antropologicamente, a cultura é progressiva quanto mais é aberta a aculturações e mais se identifica com duas presenças essenciais - a inspiração do passado e a evolução para o futuro.

Assim nos ensinaram, assim a entendemos, assim, supomos, foi compreendida pelos idealizadores dos estatutos do Conselho de Cultura. Pessoas da mais elevada categoria intelectual, científica e artística, em nosso meio, foram escolhidas para lhe compor os diferentes órgãos, na qualidade de titulares ou suplentes.

Mas ninguém melhor do que o secretário de cultura Raimundo Girão (apud NOBRE, 1979, p. 20) para definir seus companheiros na administração oficial da cultura:

A maneira como foi constituído esse Conselho, com a solidariedade de nomes que, sem a menor restrição, são altas expressões de nossa vida cultural, vale por solícito aval das atitudes que vamos tomar. É bem um Areópago de nobres talentos, e a sua escolha enche-nos de orgulho e da certeza de que serão pelos Srs. Conselheiros suprimidas as nossas deficiências intelectuais.

Observando nos discursos de Stella, Montenegro e Girão, termos como “respeito profundo”, “pessoas de elevada categoria”, “altas expressões culturais”, “nobres talentos”, entre outros, percebemos os mesmo elementos encontrados na pesquisa de Quintella (1984, p. 121) sobre a identidade intelectual entre os membros do CFC:

Na análise do discurso dos informantes são encontrados certos termos que nos parecem indicadores de uma identidade assumida entre pares. É comum encontrarmos, no estudo de grupos sociais, formas de nomeação de indivíduos que por seu sentido e contexto de emprego delimitam as fronteiras de um grupo provido de determinado ethos [...].

Se o campo é um espaço de relações de poder, na cultura a disputa gira em torno da competência de legitimar os produtos artísticos.

Dessa forma, a Secretaria de Cultura deve ter o respaldo de conselheiros reconhecidos como detentores desse poder legitimador. O que é obtido com o processo de composição do Conselho através de listas tríplices pedidas às entidades respaldadas de cada área: música – Conservatório de Música Alberto Nepomuceno; literatura – Academia Cearense de Letras; folclore – Comissão Cearense de Folclore etc. Os nomes são enviados e escolhidos pelo Governador que, quando não tem conhecimento de quem é a pessoa mais adequada, consulta o Secretário de Cultura.

Analisando a primeira composição do Conselho, observamos que dos 12 conselheiros (titulares e suplentes), apenas cinco não pertencem ao Instituto do Ceará e/ou à Academia Cearense de Letras. Sendo que destes, um vem das artes plásticas e três da música, áreas fora do alcance das duas entidades referidas. Mesmo assim, estes cinco representantes estão ligados a outras instituições tradicionais da cultura cearense, como o Conservatório de Música e a Universidade do Ceará.

Essa forma de composição afirma a ideia de grupo social para o Conselho Estadual de Cultura na medida que aproxima pessoas de mesmos interesses e mesmos princípios de visão, elementos centrais, segundo Bourdieu (1996a, p. 51), para a consagração de um grupo:

Dito de outro modo, o trabalho simbólico de constituição ou de consagração necessário para criar um grupo unido (imposição de nomes, de siglas, de signos de adesão, manifestações públicas etc.) tem tanto mais oportunidades de ser bem-sucedido quanto mais os agentes sociais sobre os quais ele se exerce estejam inclinados - por sua proximidade no espaço das relações sociais e também graças às disposições e interesses associa-

dos a essas posições - a se reconhecerem mutuamente e a se reconhecerem em um mesmo projeto (político ou outro).

É mantida, dessa forma, uma certa homogeneidade na administração cultural do Estado com o auxílio desses intelectuais conservadores. Analisando as reuniões do Conselho, percebemos a cordialidade e a mútua admiração entre os membros do Conselho. A sessão de 11 de novembro de 1981, mesmo que fora do recorte temporal deste artigo, serve para ilustrar o ritual. Mozart Soriano (informação verbal)<sup>10</sup> presta uma homenagem aos 100 anos de nascimento de Álvaro Weyne. Depois da conferência, o presidente da sessão encerra a solenidade da seguinte forma:

A Presidência se sente altamente contentada por vários motivos, e, principalmente, por ter sido a palestra, como disse o próprio orador, feita no sentido de alegria. Não foi um tipo de homenagem em que o sentimento vai às lágrimas. O sentimento vai à alegria, concordando com a personalidade da pessoa que nós estamos reverenciando no dia de hoje, que foi o que eu sempre digo que está se perdendo hoje, o homem cordial, era o tipo cordial brasileiro, o tipo cordial cearense. Nós estamos satisfeítíssimos.

A fala aponta para a louvação do homenageado e do homenageador e acaba por homenagear o povo brasileiro, em especial o cearense, por sua cordialidade, sentimento essencial em qualquer formação de grupo.

A diretriz geral de ação da Secretaria de Cultura é traçada pelo Conselho. O próprio presidente do Conselho é o Secretário de Cultura. Contudo, como aponta Nobre, os conselheiros ressentem a falta de operacionalidade do CEC e de sua indefinição regulamentar. Em 1971 é criada uma comissão para reformar a regulamentação do órgão com o intuito de definir melhor seus objetivos, mas até 1976, quando termina o levantamento de Nobre, a tarefa não se concretiza.

<sup>10</sup>  
Acervo do Museu da Imagem e do Som do Ceará, fita n. 365.

O papel do CEC seria o de aprovar as atividades propostas pelo Secretário e propor atividades à Secretaria, além de colaborar no contexto local com o Conselho Federal. Assim consta no artigo 3º do decreto que constitui o Conselho de Cultura em 1966:

Compete ao Conselho de Cultura o estudo e proposição de programas relacionados com a defesa do patrimônio cultural do Estado e promoção e difusão da Cultura em geral [...] para tanto incumbindo-lhe, especificamente: I - apreciar as questões ou assuntos relacionados com a Cultura e as atividades culturais que lhe sejam afetas pelo Secretário Presidente ou por proposta ou sugestão de qualquer dos seus membros; II - elaborar o plano geral das atividades gerais e turísticas do estado, para a aprovação do respectivo Secretário de Cultura, requisitando para isso dados, informações e sugestões das várias Divisões do Serviço do Patrimônio Cultural e do Serviço de Difusão da Cultura, por intermédio das chefias destes; III - acompanhar as atividades dos Serviços do Patrimônio Cultural e de Difusão da Cultura [...]; IV - cooperar, na medida de suas possibilidades e recursos com as entidades culturais existentes no Estado [...] a fim de obter-se maior estímulo e desenvolvimento da cultura nordestina, especialmente a cearense; V - incentivar a criação de novas entidades culturais e de modo geral fomentar a difusão e a popularização da cultura' (*Aspectos*, 1967, p. 239).

A exemplo do que ocorre no CFC, as atividades do Conselho Estadual são distribuídas em câmaras de trabalho. No início, o Conselho possuiu seis setores culturais: ciências naturais, ciências sociais, literatura, artes plásticas, artes de movimento e música. E o mandato dos conselheiros é válido por dois anos. Nos anos seguintes, a estrutura do Conselho sofrerá algumas modificações, como a criação de novos setores (patrimônio histórico e artístico; folclore e turismo).

### *Breve conclusão*

Através de seu estatuto e da sua organização, englobando amplos setores da intelectualidade cearense, podemos concluir que o CEC funciona como elemento de legitimação das atividades da Secretaria de Cultura dentro do campo cultural e político.

Como lembra Mendonça (1995), a busca do consenso necessita da única força capaz de unificar e organizar os agentes sociais em constante luta (explícita ou latente): a cultura.

Daí que o CEC, legitimando a Secretaria de Cultura, permite a esta criar em torno de si, mas também para o restante do poder estatal, um grau de aceitação por parte de amplos setores sociais.

Por sua vez, o CEC funciona como mais um espaço de reconhecimento para os intelectuais conservadores, ao lado do Instituto Histórico e da Academia Cearense de Letras. Em outras palavras, o CEC e a Secretaria de Cultura mantém entre si uma estreita relação em que um reforça e legitima o outro, apontado para a circulação da cultura em um espaço fechado e elitista.

### *Referências*

- ADORNO, Theodor W. Cultura y administración. In: ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, Max. *Sociológica*. Madrid: Taurus, 1986. p. 53-74.
- ARAGÃO, Raimundo Moniz de. Política nacional de cultura. In: ENCONTRO DE SECRETÁRIOS DE CULTURA, 1976. Brasília: MEC/DAC, 1976. p.13-16.
- ARINOS, Afonso. *O Povo*, 13 jan. 1971. p. 3.
- BARBALHO, Alexandre. *A modernização da cultura: políticas para o audiovisual nos governos Tasso Jereissati e Ciro Gomes*. Fortaleza: UFC, 2005.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.



\_\_\_\_\_. *As regras da arte*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. 431 p.

\_\_\_\_\_. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. São Paulo: Papirus, 1996b. 231 p.

BRAGA, Ney. Discurso. *Boletim do CFC*, Rio de Janeiro, n. 26, 1977.

CHAUÍ, Marilena. *Conformismo e resistência: aspectos da cultura popular no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1986. 179 p.

COHN, Gabriel. A concepção oficial da política cultural nos anos 70. In: MICELI, Sérgio. *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo: Difel, 1984. p. 85-96.

DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. Regionalização e inter-regionalização da cultura. In: ENCONTRO DE SECRETÁRIOS DE CULTURA, 1976. Brasília: MEC/DAC, 1976. p. 17-24.

Editorial. *O Povo*, 02 abr. 1973. p. 3.

GIRÃO, Raimundo. Discurso. *Revista Aspectos*, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 224-228, 1967.

GIRÃO, Raimundo. *O Povo*, 30 abr. 1968. p. 5.

IANNI, Otávio. O Estado e a organização da cultura. *Revista Encontros com a Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 216-241, 1978.

MARTINS, Fran. *O Povo*, 28 nov. 1974. p. 10.

MENDONÇA, Sônia Regina de. Por uma sócio-história do Estado no Brasil. In: CHUVA, Márcia (Org.). *A invenção do patrimônio*. Rio de Janeiro: IPHAN, 1995. p. 67-80.

MONTELLO, Josué. *O povo*, 22 mar. 1975. p. 16-18.

MONTENEGRO, Braga. Discurso. *Revista Aspectos*, Fortaleza, v.1, n. 1, p. 228-231, 1967.

MOTA, Carlos Guilherme. *Ideologia da cultura brasileira*. São Paulo: Ática, 1977.

NOBRE, Geraldo da Silva. *Para a história cultural do Ceará: o Conselho Estadual de Cultura (1966-1976)*. Fortaleza: Ed. Henriqueta Galeno, 1979. 127 p.

ORTIZ, Renato. *Cultura brasileira e identidade nacional*. São Paulo: Brasiliense, 1985. 148 p.

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: Difel, 1984. p. 113-134.

SCHWARTZMAN, Simon. O intelectual e o poder: a carreira política de Gustavo Capanema. In: ABREU, Alzira Alves de Abreu (Coord.). *Revolução de 30. Seminário Internacional*. Brasília: Editora UNB, 1982. 722 p. 365-398.



Este livro foi composto na EDUFBA por  
Alana G. Carvalho Martins e Gabriela Nascimento.

O projeto gráfico foi desenvolvido no Estúdio  
Quimera por Iansã Negrão com o auxílio de Inara  
Negrão para a EDUFBA, em Salvador.

Sua impressão foi feita no setor de Reprografia da  
EDUFBA. A capa e o acabamento foram feitos na  
Bigraf, em Salvador.

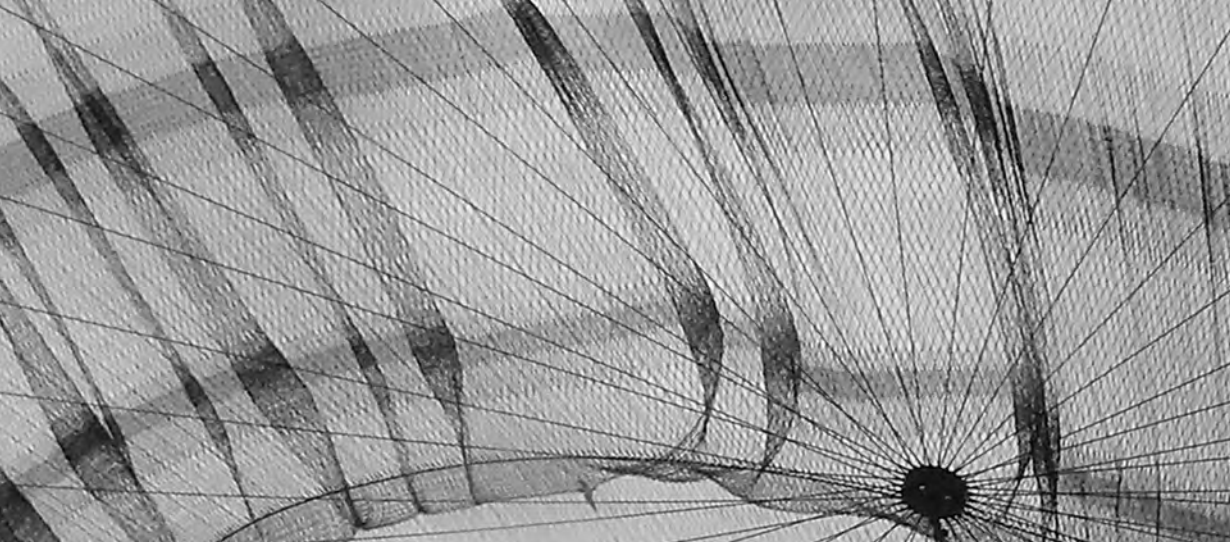
A fonte de texto é DTL Documenta. As legendas  
foram compostas em DTL Documenta Sans, família  
tipográfica projetada por Frank Blokland.

O papel é Alcalino 75 g/m<sup>2</sup>.


1.000 exemplares.







O projeto *Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura* busca investigar, estimular debates e subsidiar a atuação democrática dos conselhos no campo das políticas culturais. Ele congrega: uma pesquisa, um seminário e diversos produtos, dentre eles este oitavo livro da Coleção CULT. O projeto resulta da cooperação entre o Ministério da Cultura, o Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (CULT) e o Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade (Pós-Cultura) da Universidade Federal da Bahia.



ISBN 978-85-232-0738-0



9 788523 207380

Ministério  
da Cultura

