



## CONSELHOS MUNICIPAIS DE CULTURA: características, problemas e desafios

Aline Gomes Holanda<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo discutir brevemente as origens, características, os problemas e desafios para os conselhos municipais de cultura no Brasil, a partir de uma revisão bibliográfica. De forma geral, é discutido o contexto dos conselhos de políticas públicas como instrumentos de governança. A formação dos conselhos no Brasil está relacionada a reivindicações dos movimentos sociais por participação. Hoje, sua atuação é ainda limitada, mas supõe-se que há perspectivas para a sua ampliação especificamente na área da cultura, em que se destaca, neste trabalho, a formação do Sistema Nacional de Cultura.

**Palavras-chave:** Conselhos municipais de cultura, governança, Sistema Nacional de Cultura, políticas públicas.

**Abstract:** This paper aims to briefly discuss the origins, characteristics, problems and challenges to the municipal culture councils in Brazil, through a bibliographic review. In a general perspective, the public politics councils context is brought to discussion as governance means. The formation of the councils in Brazil is related to the claims of participation made by the social movements. In the present, its actions are still limited, but there are perspectives to broaden specifically in the area of culture, in which is highlighted, in this work, the formation of the Culture National System.

**Key words:** Municipal culture councils, governance, Culture National System, public politics.

---

<sup>1</sup> Graduada. Universidade Estadual do Ceará. E-mail: alinegholanda@hotmail.com



[...] vários elementos da cultura política brasileira do final do século XX foram gerados no período colonial. Estes elementos constituem, atualmente, obstáculos para a modernização das relações sociais no País. [...] destacamos o chamado “jeitinho” de levar vantagem, o clientelismo, a corrupção, a desconfiança nas instituições estatais, o machismo e a valorização dos bacharéis. (GOHN, 2001, p. 174)

## 1. INTRODUÇÃO

O impedimento às relações democráticas tem sua base em tempos remotos: o Brasil passou por um processo de colonização marcado por uma forte conotação comercial no qual a dominação era efetivada através do extermínio.

A conquista de instrumentos de governança, tais como os conselhos, vem de uma história carregada desses elementos mencionados na epígrafe: clientelismo, corrupção, machismo, etc., mas também de embates e reformulações, em que a participação e a descentralização políticas, a cidadania e os direitos no Brasil enfrentam crises e reviravoltas.

A partir de uma revisão de textos e pesquisas que abordam conselhos em geral e mais especificamente os conselhos municipais de cultura, este trabalho tem por objetivo discutir alguns aspectos no que dizem respeito às suas principais origens, características, problemas e desafios.

## 2. ORIGENS DOS CONSELHOS COMO INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA

Carvalho (2004) destaca o período do Estado Novo como momento histórico marcante para as primeiras experiências de participação popular na política nacional. No período que antecedeu a Ditadura Militar, houve uma explosão de movimentos de participação política, e eram crescentes novas experiências democráticas.

O golpe de 1964 marcou o início de uma série de medidas para sufocar os direitos políticos conquistados, mas a mobilização social pela retomada do processo democrático se contrapunha ao poder ditatorial. Buscava-se a reconquista de direitos básicos como o de votar, de se organizar e se manifestar livremente (GOHN, 2007).

Com o fim da ditadura, a sociedade toma parte

[...] nos processos de elaboração de estratégias e tomada de decisão [...] em propostas associadas aos movimentos populares, em atuação conjunta com comunidades eclesiais de base, oposições sindicais, algumas categorias profissionais do funcionalismo público, associações de moradores etc. (GOHN, 2007, p. 50).

Experiências participativas e da sociedade civil organizada, como organizações e grupos consultivos populares apontavam para a necessidade de formalização do processo participativo. Cresciam reivindicações e conquistas não só de reformas específicas, mas, sobretudo, de uma reforma que compartilhasse as decisões políticas com a sociedade (TEIXEIRA, 2005).



A própria gestão liberal do Estado já reconhecia a necessidade de abrir espaço para participação da sociedade nas deliberações políticas, o que exigia a modificação da estrutura da gestão para um modelo descentralizado e participativo. Descentralizar fazia necessário aumentar a autonomia dos municípios na gestão de suas próprias realidades, e participar requeria a inclusão popular nos diversos níveis de tomada de decisão: municipal, estadual e federal (MATOS, 2007).

A Constituição de 1988 foi o marco formal desse momento histórico de reavaliação do papel do Estado e do papel da sociedade civil, que abre caminho para a descentralização e para a participação social na gestão política (CORTES, 2002; MATOS, 2005; TATAGIBA, 2002). É quando, pela primeira vez, há um crescimento expressivo na formação de conselhos em diversas áreas, com diferentes níveis de influência, variando desde conselhos somente consultivos, até conselhos fiscalizadores, gestores e deliberativos (MATOS, 2007).

Para os que estavam engajados na busca de redemocratização do Estado, inicialmente o processo concentrou-se na *questão dos conselhos*, priorizando no debate a dicotomia do caráter que deveriam ter: *consultivo* para auscultar a população, ou *normativo/representativo*, com poder de decisão (GOHN, 2007, p. 55).

Naquele momento, segundo Gohn (2007), havia uma confusão em relação a qual papel os conselhos deveriam desempenhar, precisamente pela diversidade de práticas: por um lado, diversos conselhos atuavam na gestão política com participação direta (conselhos populares), enquanto havia outras formas de conselho que eram mobilizadas pelo poder público supondo a participação indireta (conselhos comunitários). Ainda segundo Gohn (2007), nos anos 90,

a participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública [...]. A principal característica desse tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas, compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade [...]. Os conselhos gestores [...] são os maiores exemplos.

Com essa tendência à institucionalização, surge um novo panorama para a participação nas políticas públicas e os conselhos ligados a políticas públicas (denominados setoriais ou gestores) ganham um novo desenho.

### **3. CONSELHOS: CARACTERIZAÇÃO, LIMITES E POSSIBILIDADES**

Os conselhos municipais são instrumentos de governança que devem possibilitar a participação no processo político e, por serem constituídos nos municípios, devem contribuir para a descentralização política. A respeito dos conselhos gestores, Gohn (2007) afirma que eles



[...] têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis de país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população (p. 83).

Desde a formalização dos conselhos como vias para a gestão de políticas públicas, esses instrumentos têm conquistado relevância crescente no espaço público da sociedade brasileira. Segundo totalização realizada por Matos (2007), a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – registrou, que em 2001, havia mais de 26.000 conselhos municipais no Brasil, e esse total continua aumentando.

Se a grande quantidade de conselhos que existem hoje no país sugere diversidade de práticas, as classificações e caracterizações dos conselhos são também distintas. A seguir, serão citadas algumas diferenciações, o que permite maior aproximação das práticas dos conselhos no Brasil.

Um trabalho realizado em conjunto pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Comunidade Solidária (1997) classifica os conselhos em três tipos: Conselhos de Políticas, Conselhos de Programas e Conselhos Temáticos. Os Conselhos de Políticas fazem parte do Sistema Nacional, com o papel de formular, planejar e fiscalizar as respectivas ações. É aqui onde se situam os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação e de Direitos da Criança e do Adolescente. Os Conselhos de Programa são aqueles vinculados diretamente a programas concretos e bem delimitados, como por exemplo, os Conselhos de Alimentação Escolar, de Habitação, de Emprego, etc. Os Conselhos Temáticos estão associados a idéias ou temas da agenda do município e não estão vinculados necessariamente a um sistema.<sup>2</sup>

No glossário do suplemento de cultura da MUNIC 2006, os conselhos são diferenciados quanto ao seu caráter em quatro tipos, que podem estar combinados:

**conselho consultivo** Aquele em que seus integrantes têm o papel apenas de estudar e indicar ações ou políticas sobre sua área de atuação. **conselho deliberativo** Aquele que efetivamente tem poder de decidir sobre a implantação de políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação. **conselho fiscalizador** Aquele que fiscaliza a implementação e funcionamento de políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação. **conselho normativo** Aquele que estabelece normas e diretrizes para as políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área. (IBGE, 2007, p. 251)

Pesquisas voltadas para o tema (GOHN, 2007; TATAGIBA, 2002; TEIXEIRA, 2005) destacam, entre os obstáculos enfrentados, o problema de realizar na prática o que está

---

<sup>2</sup> Segundo esta pesquisa, os conselhos municipais de cultura são classificados como conselhos temáticos, pois no período em que o trabalho foi realizado, eram conselhos que se formavam independentemente de uma política centralizada de cultura. Não estavam vinculados a um sistema: eram formados a partir de iniciativas locais, não integradas umas às outras.



institucionalmente determinado para os conselhos. Teixeira exemplifica a questão de forma clara: “Muitas vezes dizem que o conselho é deliberativo, apesar de, na prática, ser consultivo.” (2005, p. 21).

Tatagiba (2002) aponta que uma das conclusões de seu estudo foi que “[...] os conselhos apresentam [...] baixa capacidade propositiva, exercendo um reduzido poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas” (p. 98). A autora lembra que é necessário ajustar realisticamente concepção sobre o papel que os conselhos exercem na democratização das políticas públicas no Brasil, para evitar expectativas que superem o verdadeiro alcance desses espaços de políticas.

Os estudos apontam problemas na atuação dos conselhos, que mais parece ser de subserviência às elites do que de representação dos interesses da sociedade (ABRAMOVAY, 2001 e CORTES, 2002). O clientelismo e o favoritismo transmutam os direitos em favores negociáveis, marcas evidentes da histórica estrutura coronelista brasileira. Além disso, cita-se a fraca representatividade da sociedade civil, a falta de capacitação e informação necessárias para a execução de suas funções (ABRAMOVAY, 2001; GOHN, 2007; TEIXEIRA, 2005).

Em relação à representatividade, destaca-se o princípio da paridade, segundo o qual, os conselhos devem ser compostos conforme uma distribuição que permita equalizar a participação da sociedade civil e do governo. Os modelos mais comuns são o *bipartite* (ou seja, metade dos membros provenientes da sociedade civil e metade proveniente do governo) e o *tripartite* (um terço governamental, e os outros dois terços de outros setores). Tatagiba (2002) alerta para o fato de que as divisões meramente numéricas não garantem a equalização da participação, ou seja, não garantem a efetiva paridade. Conforme apontam Gohn (2007), Tatagiba (2002) e Teixeira (2005), isso se deve, entre outros fatores, à disparidade de condições dos membros provenientes dos diferentes setores. Os representantes governamentais geralmente são dispensados de seu trabalho para realizar as atribuições de conselheiros, ou seja, nesse caso, sua função no conselho é remunerada, enquanto, em geral, os representantes da sociedade civil não gozam de tal privilégio. Além disso, há também disparidade no que diz respeito à qualificação, ao acesso às informações e ao material de expediente, etc., e em todos esses casos, sempre a sociedade civil permanece em posição desfavorecida.

Esses fatores de disparidade acima citados, combinados ao forte controle que Moreira e Faria (2005) afirmam ser muitas vezes exercido por parte do poder Executivo municipal sobre os conselhos, torna ainda mais difícil a participação da sociedade civil.



Apesar dos limites de atuação, admite-se que os conselhos têm sido relevantes para a democracia participativa e para a política pública, e que são importantes para o controle social (ABRAMOVAY, 2001; CORTES, 2002; MATOS, 2007).

Muitos desafios são apresentados, e eles coincidem com aqueles que devem ser enfrentados por todo o processo democrático.

Teixeira (2005) enumera sete desafios para os conselhos: (a) diversificar sua composição; (b) fortalecer a capacidade de participação da sociedade, estimulando a organização de espaços participativos compostos exclusivamente pela sociedade civil; (c) articular os vários espaços participativos (por exemplo, uma articulação entre orçamento participativo e conselhos); (d) construir uma rede articulada de conselhos, planejando ações conjuntas, criando, inclusive, espaços físicos para facilitar tal interação (como uma câmara de conselhos, por exemplo); (e) produzir e ampliar o acesso a informações que subsidiem as decisões dos conselhos; (f) criar estratégias para articular as três instâncias governamentais (municipal, estadual e federal); (g) aumentar o poder do conselho sobre os recursos públicos orçamentários.

Analisando os conselhos de cultura, Barbalho (2008) destaca um desafio central para esses instrumentos: o de ampliar sua representação.

#### **4. A CULTURA, OS CONSELHOS MUNICIPAIS E O SISTEMA NACIONAL**

No Brasil, a cultura como foco de interesse do Estado passa a ter maior destaque a partir dos anos 1960, a partir de problemas relacionados às formas pelas quais a cultura poderia contribuir para o desenvolvimento do país (CALABRE, 2008). O anseio dos governos populistas em criar uma identidade cultural nacional é um exemplo dessa função para a cultura (BARBALHO, 1998).

Assim, segundo Barbalho (2008), a cultura tem diferentes usos, ora destinados a fins populistas de Estado, ora “[...] acionados cotidianamente nas cidades, inclusive cruzando, em vários momentos, com o primeiro, pois carregam consigo a complexidade e a dubiedade que marcam as ações humanas e sociais (p. 66)”. Neste trabalho, a cultura é compreendida não como um espaço cooptado, refém de estratégias do Estado, tampouco neutro, mas, de acordo com Barbalho (2008), como espaço de embates, conflitos e disputa de poder. O autor lança a questão de como as políticas culturais podem superar a mera defesa da *democratização da cultura*, ou seja, de distribuir o consumo da cultura às massas, e passar à busca de uma *democracia cultural*, voltada aos anseios dos movimentos sociais, isto é,



“democratizar o acesso da população a todas as etapas do sistema cultural (formação criação, circulação, fruição). (p. 68)” .

Os conselhos de cultura, assim como outros instrumentos de governança tais como fóruns, conferências, orçamentos participativos, etc., são entendidos como espaços profícuos para a *democracia cultural*.

Atualmente, tem ocupado lugar importante na agenda do Ministério da Cultura – MinC – a estruturação de um Sistema Nacional de Cultura – SNC. Em 2005, o MinC deu início a uma série de iniciativas para montar um sistema que propõe fazer a articulação, a gestão e a promoção conjunta de ações da área da cultura, entre os entes federados e a sociedade civil (MINC, 2006a).

A estruturação do SNC ainda não foi concluída. Uma importante etapa, que foi a pactuação entre os entes federados, ou seja, o estímulo à participação de municípios e estados no compromisso da formação do sistema, já foi concluída.

Supõe-se que são abertas novas possibilidades para os conselhos municipais de cultura com a eminência do Sistema Nacional, precisamente porque o Sistema ainda está se estruturando, suas linhas estão sendo elaboradas de forma participativa, e esse exercício pode tanto estimular diversas experiências para os conselhos, como também as experiências desenvolvidas nesses espaços públicos, que são os conselhos, podem contribuir para o desenho do sistema.

A formação do SNC é uma experiência inédita, que organizará as ações em cultura e evitará o desencontro de iniciativas, a sobreposição de ações, o estabelecimento e o acompanhamento adequado de metas na área. Conseqüentemente, o papel dos conselhos de cultura vai sendo repensado, e a tendência é que sua atuação vá se ampliando.

## **5. CONCLUSÃO**

Os conselhos municipais de cultura, como instrumentos de governança, têm diante de si obstáculos, como também grandes perspectivas e desafios, que coincidem muitas vezes com aqueles impostos à própria democracia cultural. A idéia de ampliar a participação, diversificando a representação, abre espaço para o exercício cotidiano de explicitação de conflitos e respeito às diferenças.

Os conselhos hoje atuantes podem se constituir como via importante para a gestão pública participativa no campo da cultura, especialmente agora, com um sistema nacional em formação, que exige, como contrapartida dos municípios, a realização de conferências municipais, a criação de espaços democráticos de cultura, dentre outros.



Com as iniciativas geradas SNC, deverão ocorrer mais aceleradamente mudanças nas políticas públicas de cultura em todos os níveis da federação. Supõe-se que as mudanças devam obedecer a um movimento de retro-alimentação, em que a sociedade civil irá constituindo novos contornos para o sistema, e essas mudanças levarão à reelaboração dos espaços já constituídos localmente e de modo independente de um sistema central.



## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.15, n. 43, 2001, p.121-40.

BARBALHO, A. **Relações entre Estado e cultura no Brasil**. Ijuí: Unijuí, 1998.

\_\_\_\_\_. Política e democracia culturais: a experiência do orçamento participativo em Fortaleza. In: ENCONTRO DA UNIÃO LATINA DE ECONOMIA POLÍTICA DA INFORMAÇÃO, DA COMUNICAÇÃO E DA CULTURA, 2., 2008, Bauru. **Anais...** Bauru: UNESP, 2008, p. 65-79.

CALABRE, L. Políticas e conselhos de cultura no Brasil: 1967-1970. **Políticas Culturais em Revista**, v. 1, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/pculturais>>. Acesso em: 24 ago. 2008.

CARVALHO, J. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CORTES, S. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologias**. Porto Alegre: n. 7, jan-jun de 2002, p. 18-49.

GOHN, M. **História dos movimentos e lutas sociais**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2001.

\_\_\_\_\_. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

IBAM, IPEA, COMUNIDADE SOLIDÁRIA. **Conselhos municipais e políticas sociais**, Rio de Janeiro: IBAM, IPEA, COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1997.

IBGE. **Pesquisa de informações básicas municipais: Perfil dos municípios brasileiros, gestão pública**, 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de informações básicas municipais: Perfil dos municípios brasileiros, gestão pública**, 2006 (Suplemento de cultura). Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

MATOS, D. **Os conselhos municipais no contexto do federalismo brasileiro sob a perspectiva da pesquisa de informações básicas municipais**. Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Dissertação de Mestrado.

MINC. **Oficinas do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: Ministério da Cultura, julho de 2006a.

\_\_\_\_\_. **Relatório da 1ª. Conferência Nacional de Cultura**. Brasília: Ministério da Cultura, agosto de 2006b.

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, A. 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.

YÚDICE, G.; MILLER, T. **Política cultural**. Barcelona: Gedisa, 2004.