XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

JOSÉ ADÉRCIO LEITE SAMPAIO

NELSON JULIANO CARDOSO MATOS

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

C755

Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Nelson Juliano Cardoso Matos; José Adercio Leite Sampaio.– Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-532-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1.Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Sociedade. 3. Gestão. 4. Administração. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (26 : 2017 : São Luís/MA, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade Federal do Maranhão - UFMA
São Luís – Maranhão - Brasil
www.portais.ufma.br/PortalUfma/index.jsf

XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

Apresentação

Os temas discutidos no GT foram de importância e atualidade ímpares. Questões como colonização da política pela economia e, em certa medida, pelo direito estiverem transversalmente presentes em praticamente todos os temas.. As matrizes históricas da disfuncionalidade da política brasileira também foram discutidas, bem como temas recorrentes como ativismo judicial, atuação do legislador, notadamente, dos direitos fundamentais e políticas públicas. As apresentações se fizeram em ambiente de participação e cooperação.

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos - UFPI

Prof. Dr. José Adercio Leite Sampaio - PUC Minas / ESDHC

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

DEMOCRACIA NO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA: UMA ANÁLISE DO CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA CULTURAL DE FORTALEZA

DEMOCRACY IN NATIONAL SYSTEM OF CULTURE: AN ANALYSIS ON THE FORTALEZA CITY MUNICIPAL COUNCIL OF CULTURAL POLICY

Cecilia Nunes Rabelo
Gabriel Barroso Fortes

Resumo

buscou-se analisar os conselhos de políticas culturais como mecanismos de democracia, que possuiriam papel fulcral no Sistema Nacional de Cultura, vez que buscam materializar o princípio democrático e a participação popular na concepção e gestão das políticas culturais. Em Fortaleza, o Conselho de Política Cultural teve importantes conquistas e atuou em diversos temas da política cultural, mas ainda enfrenta dificuldades, como falta de representatividade, distanciamento da sociedade, desequilíbrio na atuação dos representantes, bem como excessiva burocratização, o que põe em dúvida sua efetividade como instrumento de participação e mecanismo de democratização do sistema nacional de cultura

Palavras-chave: Democracia, Sistema nacional de cultura, Participação popular, Direitos culturais, Política cultural

Abstract/Resumen/Résumé

We aimed to analyze cultural policy councils as mechanisms of democracy, that play central roles in National System of Culture, since they seek to materialize the democratic principle and popular participation among the conception and management of cultural policies. In Fortaleza city, the Cultural Policy Council has had important achievements and has acted in various cultural themes, but it still faces difficulties such as lack of representation, distancing from society, imbalance in the performance of representatives, and excessive bureaucratization, all that casts doubt to its effectiveness as an instrument of participation or mechanism of democratization of national system of culture

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democracy, National system of culture, Popular participation, Cultural rights, Cultural policy

Introdução

Os ideais democráticos encontram-se difundidos, em maior ou menor grau, nas sociedades contemporâneas. Poder emanado do povo, liberdade na participação política, igualdade de possibilidades de participação, direito ao voto, decisões por maioria e submissão à lei são alguns dos aspectos inerentes ao regime democrático. Apesar de grande parte dos Estados buscarem a democracia como ideal político, vários são os problemas enfrentados pela democracia representativa.

A preponderância da democracia representativa frente aos mecanismos de democracia direta, tais como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis, intensificam a crise de representatividade do atual sistema político e levam à necessidade de repensar os mecanismos de participação popular como forma de realocar a sociedade no centro dos debates políticos, assumindo seu papel primordial nas decisões.

Nessa perspectiva, o presente trabalho busca estudar os conselhos como mecanismo alternativo de participação popular, analisando suas potencialidades e os desafios que enfrentam. Por meio de pesquisa bibliográfica e qualitativa, são analisadas as origens desse mecanismo de democracia representativa a sua forma de atuação, em especial na seara das políticas culturais.

Desta feita, o primeiro tópico do presente artigo trata da relação entre a democracia, os conselhos e a necessidade de aumentar a participação popular nas decisões políticas. Após, são delineados os fundamentos de existência dos conselhos de política públicas no setor cultural, assim como sua relação com a efetivação dos direitos culturais. Por fim, o conselho municipal de política cultural do município de Fortaleza é analisado em sua especificidade, pontuando as conquistas e as dificuldades enfrentadas por esse importante mecanismo de participação popular.

1 Democracia, conselhos e participação popular

A compreensão da democracia apenas como uma espécie de regime político, tal qual a divisão imaginada por Heródoto, de forma primitiva, e, após, reformulada por Platão sob um viés valorativo, parece ser redutora frente à dimensão que esse vocábulo ganhou ao longo dos séculos. Mais que um regime político, a democracia tornou-se um ideal político buscado pela maioria dos Estados (GOYARD-FABRE, 2003), cujas sociedades são constituídas, ao menos formalmente, por ideais democráticos.

O caráter difuso e multifacetado, inerente à sua própria concepção, levou a certo obscurecimento do que seria, de fato, a democracia. O vocábulo ganhou um aspecto

honorífico, um adjetivo atribuído a tudo aquilo que convenha ser denominado de "democrático". O enfraquecimento do vocábulo reside, segundo Giovanni Sartori (1994, p. 22), na degradação do vocabulário da política. Até meados dos anos 40, havia aqueles que defendiam a democracia e outros que a condenavam. Atualmente, no entanto, todos parecem entusiastas da democracia, mas não concordam sobre o que ela é, numa era de *democracia confusa.*

Apesar da multiplicidade de significados que possam ser atribuídos ao termo, democracia não pode ser qualquer coisa, sob pena de legitimar atos essencialmente antidemocráticos por meio de discursos aparentemente democráticos. Nessa perspectiva, é possível delimitar alguns princípios que servem de fundamento para a democracia, observáveis desde a Grécia antiga até os dias atuais. São eles: a ideia de Constituição e de política; a ideia de povo e a noção de lei e legalidade (GOYARD-FABRE, 2003, p. 42).

Na Cidade-Estado, a Constituição, apesar de não escrita, era a base da política, responsável por sua ordem e unidade. Desta feita, a Constituição democrática, não obstante não apresentasse o mesmo *status* formal que detém atualmente, era o pilar normativo que possibilitava a participação dos cidadãos na política ateniense (GOYARD-FABRE, 2003, p. 45).

No Brasil, a Constituição de 1988 conjugou o Estado de Direito e a democracia como fundamentos da República Federativa logo em seu artigo 1º. Lênio Luiz Streck e José Luiz Bolzan (2013, p. 232), discursando acerca do significado do termo Estado Democrático de Direito e seus reflexos para a sociedade, afirmam que:

> O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade, apropriando-se do caráter incerto da democracia para veicular uma perspectiva de futuro voltada à produção de uma nova sociedade, onde a questão da democracia contém e implica, necessariamente, a solução do problema das condições materiais de existência.

Sendo o poder derivado do povo, é necessário defini-lo, tarefa à qual dedicaram-se pensadores no decorrer da História. Mais do que uma massa amorfa, apática, o povo na democracia é, em tese, ativo, participativo, exercendo a dita cidadania por meio da participação nas decisões políticas. Tal participação, no entanto, não deve restringir-se ao

escrutínio de dois em dois anos ou aos mecanismos clássicos de democracia direta, tais como o referendo, plebiscito e a iniciativa popular de leis.

De acordo com Walber de Moura Agra (2013, p. 244), a cidadania deve ser reestruturada para contemplar seu aspecto participativo, na qual grande parte das decisões políticas é tomada pelo povo, em orçamentos participativos, associações, por meio do mecanismo do *recall* e, seria possível acrescentar também, por meio dos conselhos. Faz-se necessária, portanto, uma releitura do conceito de cidadania a partir de três elementos essenciais: democracia material, dignidade humana e cidadania participativa, formando os alicerces para a construção de uma cidadania ativa em seu sentido material, em que cada cidadão tenha plena consciência de seus deveres sociais (2013, p. 246).

Por fim, a lei e a legalidade possuem papel fundamental na constituição do regime democrático, visto que ela assegura, em tese, a proteção contra a tirania e garante que a vontade do povo seja, de fato, a força regente da sociedade. A lei como emanação da vontade popular também é um dos pressupostos da democracia, visto que, em última análise, o povo apenas se submeteria ao que ele próprio, por meio dos seus representantes eleitos, entende como correto. O povo somente deve ser submisso às leis se for o autor delas (ROUSSEAU, 2001, p. 49).

Esses pilares do regime democrático, não obstante sua relevância, apresentam deficiências graves nas atuais democracias, deturpando o sentido original que possuíam. A questão do efetivo exercício da cidadania é um dos desafios dos atuais Estados democráticos: a passividade do povo diante das questões políticas, a obrigatoriedade do voto, a crise de representatividade, a pouca utilização dos mecanismos de democracia direta, frente à democracia representativa, são apenas alguns pontos críticos que merecem discussão. Daí também decorre a falta de correspondência entre as leis e a vontade popular, o que põe em xeque a obediência às normas como forma de respeito à ordem democrática.

Não é possível admitir uma democracia de fachada, meramente formal, cujos mecanismos sirvam apenas como legitimadores de um discurso, em sua essência, antidemocrático. A democracia moderna, compreendida, nos termos de Giovanni Sartori (1994, p. 249), como sinônimo de democracia liberal, é o modelo de civilização almejado pela maioria dos Estados. Não obstante, segundo Florestan Fernandes, o modelo liberal capitalista é necessariamente dissociado da democracia, pois haveria uma "forte associação racional entre desenvolvimento capitalista e autocracia" (1987, p. 292).

Desta feita, tudo que é bom para intensificar o desenvolvimento capitalista entraria em conflito com qualquer tipo de evolução democrática da ordem social. A denominada

democracia burguesa, portanto, se restringiria "aos membros das classes possuidoras que se qualifiquem, econômica, social e politicamente, para o exercício da dominação burguesa" (FERNANDES, 1987, p. 292). A democracia para poucos é uma contradição em termos, posto que democracia pressupõe igualdade de condições de participação e liberdade de todos nessa mesma participação. Em um país como o Brasil, cuja desigualdade social atinge índices inaceitáveis[1], parece evidente o desafio de implementar uma democracia substancial

Amartya Sen (2012, p. 195), em contraposição ao discurso corriqueiro de que democracia é algo supérfluo para os países pobres, que deveriam se importar mais em diminuir a pobreza e a consequente desigualdade social para, após, garantir os ideais democráticos, defende que a implementação substancial da democracia é um dos elementos essenciais à erradicação da miséria e, consequentemente, ao desenvolvimento da liberdade. Assim, quanto maior a necessidade econômica, maior é a urgência das liberdades políticas, que têm potencial de transformar realidades.

No caso brasileiro, a implementação de certos direitos sociais – em um período de supressão de direitos políticos e redução de direitos civis – por um governo autoritário (Vargas) para, após, serem garantidos alguns direitos políticos, inverteu a sequência clássica inglesa, na qual primeiro seriam garantidos os direitos civis para, depois, serem implementados os políticos e sociais, nessa ordem. Segundo José Murilo de Carvalho (2001), tal inversão gerou uma supremacia do Estado, em especial por meio do Poder Executivo, frente à sociedade, tornando-a dependente do paternalismo estatal:

> Se há algo importante a fazer em termos de consolidação democrática é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder. A organização da sociedade não precisa e não deve ser feita contra ao Estado em si. Ela deve ser feita contra o Estado, clientelista, corporativo, colonizado (CARVALHO, 2001, p. 227).

1"O Relatório de Desenvolvimento Humano do Pnud (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) divulgado nesta segunda-feira (14) mostra o Brasil na 75º colocação no ranking do IDH, entre 188 países, com índice de 0,755, acima da média da América Latina (0,748) e considerado alto. É o 13º melhor índice entre os latino-americanos. Mas, se a desigualdade social for levada em conta, o país perde cerca de um quarto do seu IDH e acaba tendo desempenho pior que seus vizinhos na América Latina. Isso porque, segundo o Pnud, o IDH é apenas uma média e não ilustra claramente a desigualdade na distribuição do desenvolvimento humano. O fato motivou a elaboração de outro índice, o IDH-D (IDH Ajustado à Desigualdade). Ele leva em conta a desigualdade humana em três dimensões (renda, educação e expectativa de vida). No IDH-D, o Brasil fica com 0,557, perdendo 26,3% de seu IDH, com um coeficiente de desigualdade humana de 25,6%. O país se posiciona abaixo da média da América Latina nestes quesitos -- a região tem média de 0,570 no IDH-D, coeficiente de desigualdade de 23,2% e 23,7% de perda total do IDH." Disponível em: http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2015/12/14/desigualdade-no-brasil-tiraria-26-do-idh-e-deixaria-pais-abaixo-de-vizinhos.htm>. Acesso em: 13 jun. 2016.

Desta feita, a reorganização da sociedade para uma participação mais efetiva na política é condição essencial à democracia substancial. Segundo Juarez Freitas (2011, p. 15), a democracia constitucional deve ser a mais direta possível, com ênfase em uma participação popular vinculante nas decisões de magnitude, salvo inviabilidade técnica. O poder público deve ser parceiro e não substituto do povo, verdadeiro detentor da soberania. A democracia direta deve, portanto, ocupar lugar de prioridade no ordenamento jurídico nacional, posto que "a atrofia da democracia direta conspira contra a força e o poder da Constituição" (FREITAS, 2011, p. 37-38).

Sobre a combinação de mecanismos de democracia direta e representativa, Günther Maluschke (2007, p. 73) alerta que não é possível determinar um ponto ideal entre os dois modelos. O aumento de participação direta não gera necessariamente decisões e práticas mais racionais do que as tomadas por representantes eleitos. Ainda segundo o autor: "a medida correta do grau de participação direta nas decisões políticas, por um lado, e dos mecanismos representativos, por outro lado, depende dos hábitos, da mentalidade, das instituições e seu funcionamento, enfim, da cultura política de um povo".

Nessa perspectiva, os conselhos surgem como mecanismo complementar à democracia representativa e às formas clássicas de participação popular previstas no art. 14 da Constituição Federal. Antes com papel meramente decorativo, os conselhos assumem contornos diferentes com a Constituição de 1988, localizando-se como "peças centrais no processo de reestruturação das políticas, legitimados pelos novos princípios constitucionais da participação e da descentralização político-administrativa" (TATAGIBA, 2010, p. 30). Segundo Frederico Barbosa da Silva *et al* (2005, p. 379):

> A partir de 1988, a construção ou reconstrução dos conselhos nacionais de políticas sociais baseou-se nas críticas ao padrão de relação predominante entre Estado e sociedade no Brasil, que seria marcado pela falta de democratização do processo decisório e à ineficiência da máquina pública. Assim, tais espaços seriam antídotos aos problemas da burocratização, do corporativismo, do patrimonialismo e da captura dos espaços públicos por interesses privados no âmbito das políticas sociais. Distintos arranjos de participação foram instituídos nas diversas áreas das políticas sociais, inserindo, no interior do Executivo, novos espaços institucionais que contam com a presença do governo e da sociedade civil, com atribuições que transitam entre a co-gestão, a deliberação e a organização da agenda política.

A Constituição de 1988 prevê mais de quinze conselhos em seu texto, das mais variadas composições, formatos e temáticas. No entanto, as peculiaridades de cada um deles, é possível extrair três princípios fundamentais dos conselhos como *locus* de democracia

participativa. São eles: composição plural e paritária; natureza pública dos acordos e competência deliberativa (TATAGIBA, 2010, p. 32).

A composição plural e paritária dos conselhos encontra fundamento na própria essência da democracia, vez que garante a todos, representantes da sociedade civil e do poder público, o mesmo direito de participação nas discussões trazidas aos conselhos. Tal participação deve se dar, contudo, de forma materialmente isonômica, visto que os representantes do poder público apresentam, em sua maioria, vantagens estruturais frente aos representantes da sociedade civil, como o auxílio no comparecimento às reuniões e um maior grau de capacitação.

A natureza pública dos acordos se dá em virtude da necessidade de transparência e publicização dos atos realizados em nome da coletividade. Todas as reuniões, deliberações, atos normativos, enfim, todas as ações do conselho devem ser públicas e devidamente motivadas, sob pena de transformar essa instância de participação popular em local de "troca de favores, de coaptação, clientelista" etc. (TATAGIBA, 2010 p. 33).

A competência deliberativa é ponto fulcral na atuação dos conselhos, cabendo-lhes a formulação e fiscalização das políticas públicas, observadas as competências que lhe são conferidas por lei. É preciso delimitar de forma precisa as funções do poder público e do conselho, pois a falta de definição de competências pode gerar sérios problemas em suas atuações, afetando negativamente a eficiência de ambos. Segundo TATAGIBA (2010, p. 33), "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".

2. Conselhos de política cultural e os direitos culturais

A previsão dos direitos culturais como direitos humanos se deu, pela primeira vez em âmbito internacional, por meio da Declaração universal dos direitos humanos, de 1948, em seus artigos 22 e 27, nos quais é explicitado o direito de cada membro da sociedade de exigir a satisfação dos direitos culturais pelo Estado, além de poder tomar parte livremente na vida cultural da comunidade, fruindo das artes e participando do progresso científico e dos benefícios que deste resultam.

Seguindo a tendência internacional, a Constituição Federal de 1988 também previu os direitos culturais em seu rol de direitos fundamentais, reservando-lhes uma seção própria na qual prevê explicitamente a obrigação estatal de garantir a todos os direitos culturais, nos termos do seu art. 215. De acordo com Francisco Humberto Cunha Filho (2004), direitos culturais são aqueles relativos às artes, a memória coletiva e ao fluxo de saberes. No Brasil, os

direitos culturais são tanto direitos humanos quanto fundamentais, motivo pelo qual merecem destaque no ordenamento jurídico e prioridade de atuação pelo poder público.

Cabe ao Estado, portanto, garantir os mecanismos eficazes ao fomento, difusão e proteção da cultura, sempre visando a dignidade humana. Tal dever, além de presente no caput do art. 215, também é previsto no art. 23, incisos III, IV e V, que define a competência administrativa concorrente entre os entes, além do art. 24, incisos VII, VIII e IX, que prevê a competência legislativa concorrente, atribuindo à União as leis gerais e, aos demais, as leis de interesse regional e local.

O Sistema Nacional de Cultura – SNC, apesar de somente ter sido expressamente previsto na Constituição Federal com a emenda constitucional nº 71, de 2012 (art. 216-A), já apresentava sua estrutura desde a promulgação da norma constitucional de 1988. Segundo Humberto Cunha Filho (2010), o desenho constitucional destinado à cultura, com a atribuição de competências concorrentes entre os entes (art. 23, III, IV, V), assim como a existência de subsistemas de cultura, tais como o de museus e o de bibliotecas, já evidenciavam a existência de um sistema, ainda que de forma implícita.

De toda forma, o SNC pode ser compreendido como um conjunto de normas, estruturas e processos relativos à cultura e que visam à promoção e ao desenvolvimento humano, social e econômico, garantindo o pleno exercício dos direitos culturais. É, portanto, um conjunto que reúne a sociedade civil e os entes federativos da república brasileira – União, estados, municípios e Distrito Federal – com o objetivo de fortalecer as políticas culturais do país.

Na estrutura desenhada pelo §2º do referido artigo, o SNC é composto pelos seguintes elementos: órgãos gestores da cultura; conferências de cultura; comissões intergestores; planos de cultura; sistemas de financiamento à cultura; sistemas de informações e indicadores culturais; programas de formação na área da cultura; sistemas setoriais de cultura e conselhos de cultura. Tais componentes possuem funções específicas e correlacionadas, sendo o funcionamento de cada um deles essencial para o desenvolvimento de todo o sistema.

Dentre os princípios do SNC previstos no §1º do art. 216-A, destaca-se o previsto em seu inciso X, qual seja, a "democratização dos processos decisórios, com participação e controle social". A participação popular na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas de cultura é nada mais que uma vertente do princípio democrático, que serve de fundamento para o Estado de Direito e que é, por si só, um direito fundamental:

> A democracia contemporânea tem a dupla função de: legitimar constitucionalmente os direitos fundamentais, vez que ela (democracia) se identifica com a própria substância da Constituição e do Estado (democrático) de direito; e de constituir-se ela própria como um direito fundamental, já que a maioria dos sistemas constitucionais ocidentais contemporâneos prevê expressamente formas de participação popular para além dos mecanismos de representação política clássicos (ALVES, 2013, p. 25).

Os Conselhos têm papel fundamental dentro do sistema por representarem a materialização do princípio democrático, por meio do qual o povo tem participação nas decisões políticas, exercendo sua tão almejada soberania.

Os Conselhos são compostos por representantes da sociedade civil, eleitos pelos cidadãos, e do poder público, indicados pelos respectivos órgãos, garantindo-se a paridade entres esses dois importantes setores. É preciso ressaltar, no entanto, que apesar da diferença no modo de ascensão desses representantes, todos os conselheiros devem prezar, em sua atuação, pelos interesses da coletividade, que é o objetivo primordial do conselho.

De acordo com o guia de orientações para os Municípios relativo ao Sistema Nacional de Cultura, a ideia de participação social, própria das democracias modernas, pressupõe que os conselhos de política cultural sejam consultivos e deliberativos. Para tanto, devem propor, formular, monitorar e fiscalizar as políticas culturais, a partir das diretrizes emanadas das conferências de cultura.

Já os órgãos gestores da cultura são instituições públicas responsáveis pela coordenação do sistema de cultura e pela execução das políticas da área cultural. No nível nacional, é o Ministério da Cultura, no nível estadual, as Secretarias Estaduais de Cultura e, no nível municipal, as Secretarias Municipais de Cultura.

Não obstante os distintos papéis exercidos pelo Conselho e pelos órgãos gestores, é importante ressaltar que ambos estão subordinados aos princípios constitucionais que regem o SNC, previsto no §1º do art. 216-A. Além desses princípios específicos da seara cultural, os integrantes do SNC também se submetem aos princípios constitucionais administrativos, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Desta feita, tanto o órgão gestor da cultura quanto o Conselho de Política Cultural estão sujeitos à totalidade do ordenamento jurídico nacional, devendo exercer sua competência adstritos à lei. Nessa perspectiva, os diferentes elementos que formam o SNC devem atuar em harmonia, cada qual exercendo seu papel definido na legislação.

Sobre o surgimento dos Conselhos na área das políticas públicas de cultura, Lia Calabre (2013, p. 9) aduz que, na década de 90, os Conselhos da área cultural não contavam

com qualquer regulamentação específica. Somente com o fortalecimento do setor, também por meio da atuação desses Conselhos, é que a participação popular na seara cultural foi ganhando espaço e atenção da coletividade, o que repercutiu na criação de legislações sobre o tema.

Apesar da onda democrática pós-ditadura militar ter sido o marco inicial na criação e fortalecimentos dos Conselhos no Brasil, os Conselhos de cultura apresentam a peculiaridade de terem surgido antes mesmo da democratização, ainda quando vigente o regime autoritário. Segundo Albino Rubim (2010, p. 147), esta característica é essencial para a compreensão da dinâmica do movimento dos conselhos na área de cultura no Brasil e das implicações dela na configuração e caracterização dos conselhos, em particular.

Ademais, tais conselhos eram, em sua maioria, composto de "notáveis", personalidade, intelectuais com destaque na área cultural e que eram indicados, quase sempre, pelo próprio poder público. Esse caráter autoritário afetaria a efetividade e plenitude de atuação dos conselhos (RUBIM, 2010, p.149), não obstante a nova configuração trazida pela Constituição federal de 1988. Segundo Iuri Rubim, Juan Brizuela e Renata Leahy (2010, p. 121):

> 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. Sancionada a constituição de 1988, são estabelecidos mecanismos específicos de participação política que outorgam maior poder a práticas cidadãs, entre elas os conselhos.

Segundo dados do Sistema Nacional de indicadores culturais do Ministério da Cultura[2], 948 municípios possuem Conselho de cultura, sendo as regiões Centro-Oeste e Sudeste as que concentram a maior partes desses municípios. Nessa perspectiva, os Conselhos na seara das políticas culturais surgem como possibilidade de uma maior participação popular nessa temática, atribuindo à sociedade civil, especialmente às linguagens artísticas, a oportunidade de definir e fiscalizar as políticas públicas do setor. No município de Fortaleza, também foram observadas tais diretrizes, sendo implementado o Sistema Municipal de Cultura já nos anos 2000, do qual o Conselho é parte integrante.

2 Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Cultura_em_Numeros_2010(1).pdf>. Acesso em 13 jun. 2016.

3. Conselho Municipal de Política Cultural de Fortaleza

A criação do Sistema Municipal de Cultura – SMC – de Fortaleza está prevista na lei orgânica do município em seu art. 285, *caput*. Em continuidade, o §1º define o conselho municipal de cultura como um órgão de assessoramento integrante do SMC que terá funções normativa, deliberativa, fiscalizadora e consultiva, com estrutura organizacional colegiada composta por representantes do poder público e da sociedade civil, segundo as atribuições definidas em lei.

A norma que definiu tais atribuições, criando o Conselho Municipal de Ccultura de Fortaleza, foi a lei municipal nº 9.501, de 1º de outubro de 2009 que, além de repetir as disposições da lei orgânica, dispõe que o conselho é vinculado administrativa e financeiramente à secretaria da cultura de Fortaleza, órgão gestor da cultura no município. Ademais, a lei afirma que a finalidade do Conselho é promover a gestão democrática e autônoma da cultura, bem como fomentar a articulação governamental com os demais entes federados.

Tanto a lei orgânica quanto a lei que instituiu o Conselho previram quatro funções essenciais ao CPMC, quais sejam, a fiscalizatória, a consultiva, a deliberativa e a normativa. Analisando as competências previstas no art. 2º da lei nº 9.501/2009, é possível extrair que o CPMC irá exercer cada uma dessas funções em momentos específicos, previstos na referida norma.

Assim, o CMPC exercerá sua competência normativa quando a lei lhe atribuir tal incumbência, como é o caso, por exemplo, da feitura de suas normas internas (XXII). Já seu caráter deliberativo será exercido, por exemplo, nas decisões dos recursos relativos aos projetos culturais submetidos aos incentivos culturais promovidos pelo órgão gestor (XXI).

Sua característica fiscalizatória, ademais, ocorrerá, por exemplo, na análise do cumprimento da legislação pelo Órgão gestor e demais entes públicos envolvidos (XV). Por fim, seu caráter consultivo se mostra, por exemplo, quando o CMPC posiciona-se em relação aos eventos do calendário cultural promovido pelo órgão gestor (XX).

Nessa perspectiva, é possível compreender que o CMPC, como todos os componentes do Sistema Nacional, Estadual e Municipal de Cultura, possui atribuições específicas e papéis delimitados, devendo sua atuação pautar-se no estrito cumprimento de suas competências legais. Não pode o órgão gestor usurpar competências do CMPC, assim como não é cabível ao Conselho exercer atribuições que são legalmente previstas para o órgão gestor. Tal delimitação de funções é essencial ao bom funcionamento de ambos.

O CMPC possui 52 assentos, sendo 26 representantes do poder público, indicados pelos seus respectivos órgãos, e 26 representantes da sociedade civil, todos com mandato de 2 anos. Dentre os representantes da sociedade civil, 17 representam os fóruns das linguagens (artes visuais, fotografia, audiovisual, literatura, música, teatro, dança, circo, cultura tradicional e popular, com dois representantes, humor, moda, mídia digital, artesanato, produtores culturais, orçamento participativo e organizações não governamentais), 7 representam as regiões administrativas de Fortaleza (regionais) e dois são de entidades da sociedade civil (OAB e Federação do Comércio do Ceará).

Os representantes das linguagens são eleitos por aqueles que compõem o fórum da respectiva linguagem, previamente cadastrados. Já os representantes das regionais são eleitos pelos cidadãos domiciliados na respectiva regional, também previamente cadastrados. Esse cadastro é aberto ao público e é gerenciado pela Secretaria da Cultura. Os representantes das duas entidades da sociedade civil são indicados por elas.

O quórum para reuniões é a maioria absoluta dos membros do CPMC, sendo as decisões tomadas, de forma geral, pela maioria simples, salvo as exceções previstas em lei. As reuniões ordinárias do Conselho ocorrem sempre nas primeiras segundas-feiras de cada mês, às 14 horas, na Vila das Artes, equipamento cultural municipal localizado no centro da cidade.

A primeira reunião do CPMC ocorreu em 15 de dezembro de 2010, realizado o total de setenta e quatro reuniões até abril de 2016. Nesses mais de cinco anos de atuação, o CPMC conquistou espaço na política cultural da cidade por meio de ações junto ao poder público e à sociedade. A elaboração do plano municipal de cultura (lei nº 9.989/2012), a articulação para aprovação da lei do sistema municipal de fomento à cultura (lei nº 9.904/2012), que criou o fundo municipal de cultura e outros mecanismos de financiamento, a articulação para a normatização do edital das artes (lei nº 10.432/2015) foram algumas das ações capitaneadas pelo CPMC.

Não obstante, o CPMC enfrenta muitas das dificuldades observadas nos demais conselhos de políticas públicas do país. Na 6ª Conferência Municipal de Cultura de Fortaleza, foram levantados alguns desses problemas no eixo temático I, cujo objeto era o Conselho Municipal de cultura. As questões levantadas foram as seguintes: problemas de representatividade; falta de participação; problemas no processo eleitoral; não comparecimento dos conselheiros; compreensão do papel de conselheiro como representante de uma linguagem/território/órgão/entidade; falta de canais de diálogo com a sociedade; composição paritária, mas com "voto de minerva" do Poder Público; presidente não eleito; rotatividade no preenchimento dos assentos do poder público; regimento interno por Decreto.

Observa-se que vários dos problemas surgidos no CPMC são comuns aos conselhos em funcionamento no Brasil. Alguns dos entraves parecem ser inerentes à própria representatividade exercida pelos conselheiros. A dissociação entre o que a linguagem deseja e o que o seu representante expressa no conselho possui estreita relação com os problemas de representatividade encontrados no parlamento, posto que "as decisões dos representantes não são as mesmas decisões que a totalidade do eleitorado tomaria, caso houvesse uma democracia direta na qual se dispusesse desse poder" (MALUSCHKE, 2007, p. 70).

A tomada de decisões sem levar em consideração os interesses do grupo que representa em muito se aproxima da realidade encontrada no parlamento e no poder executivo. A crise de legitimidade que domina a democracia representativa, tornando eleitores e eleitos cada vez mais distantes em virtude da falta de comprometimento destes com os interesses daqueles, em total descaso aos compromissos assumidos em campanha, também pode ser observada no conselho, que é, por excelência, um mecanismo de democracia participativa.

A ingerência do poder público na rotatividade de seus representantes, que são alterados, muitas vezes, de forma pontual e para participar de reuniões relevantes para o poder público, também é um problema observado nos demais conselhos. Tal facilidade é desproporcional para a sociedade civil, que precisa de um processo eleitoral para escolher seus representantes, o que leva muito mais tempo. A troca de representantes de forma abusiva, sem qualquer fundamento relevante, vai de encontro à natureza do mandato do conselheiro, que necessita de certa segurança e estabilidade para poder tomar as decisões de forma mais livre possível.

O fato do poder público deter o voto de desempate também faz surgir o questionamento acerca da paridade do conselho, visto que, no caso de dissenso, o poder público acaba levando vantagem. Talvez uma rotatividade para o "voto de minerva", intercalando poder público e sociedade civil, poderia atingir melhores resultados e garantir uma isonomia material na participação.

O distanciamento entre o Conselho e a sociedade também é um problema encontrado no CPMC e que é comum aos demais conselhos pelo Brasil. A ausência ou insuficiência de canais de diálogo com a sociedade leva o conselho ao descrédito quanto à sua importância no sistema político. O que se observa é o desconhecimento da população em geral acerca da existência do CPMC, assim como em relação às suas atribuições e formas de participação.

Essa falta de contato com o restante da população também acarreta uma pouca participação nas eleições dos conselheiros. Na atual composição do CPMC, alguns

representantes da sociedade civil foram eleitos com apenas o seu próprio voto, o que põe em xeque a legitimidade dessa representação.

Apesar dos avanços alcançados pelos Conselhos, assumindo um papel cada vez mais relevante no cenário político, vários são os desafios enfrentados. Segundo TATAGIBA (2010), cerca de vinte anos após a implementação dos conselhos pela atual norma constitucional, esse mecanismo de participação popular ainda ocupa um papel marginal no que se refere às decisões de grande magnitude. Sua atuação sobre as políticas públicas se dá mais no seu controle e fiscalização do que na sua definição.

Outro problema observado é a resistência do poder público em relação ao poder deliberativo dos Conselhos. A tentativa de controlar a atuação do conselho é recorrente e se dá de duas formas, quais sejam: definindo a agenda do conselho e garantindo uma composição que seja favorável aos seus interesses (TATAGIBA, 2010, p. 37). A imposição de pautas nas reuniões e a alternância dos ocupantes das cadeiras destinadas ao poder público pode levar à transformação do conselho em mero legitimador de decisões estatais.

Esses problemas não significam, contudo, que o poder público sempre atuará contra os interesses da sociedade ou que possui interesse em enfraquecer a atuação do Conselho. Existem governos mais abertos à participação e os representantes da sociedade civil devem observar tais nuances a fim de somar forças, posto que todos os conselheiros devem primar pelo interesse da coletividade.

Conclusão

A democracia é o ideal político buscado pela grande maioria dos Estados, ainda que haja dissenso quanto à definição de suas características. As dificuldades apresentadas pela democracia representativa levam a uma busca por soluções por meio da dita democracia representativa, que tenta mesclar mecanismos de participação popular com o sistema representativo.

Dentre os mecanismos de participação popular possíveis, os Conselhos surgem como uma possibilidade de trazer a sociedade para o debate das políticas públicas, atribuindo-lhe papel ativo em sua definição e fiscalização. Especificamente em relação à cultura, os conselhos fazem parte do Sistema Nacional de Cultura, sendo elemento essencial na garantia da democracia cultural e dos direitos culturais

Não obstante a relevância dos Conselhos como mecanismos de participação popular e fortalecimento da democracia participativa, vários são os problemas enfrentados por eles.

Várias das dificuldades observadas no CPMC são semelhantes às observadas nos demais Conselhos espalhados pelo Brasil.

Nessa perspectiva, observa-se que as dificuldades enfrentadas pelos Conselhos, e também pelo CMPC, são reflexos de problemas encontrados no sistema político como um todo. Ainda que seja possível compreender que alguns dos desafios enfrentados pelos Conselhos são próprios da democracia participativa, muito do que se pode observar são decorrências da realidade política nacional, que apresenta uma profunda crise de representatividade, um total descrédito da política(os), um esvaziamento da noção de cidadania e uma forte tendência ao autoritarismo.

Desta feita, falar de democracia participativa, por meio da atuação dos Conselhos, é debater acerca da própria concepção de democracia no Brasil, que, apesar de estabelecida como fundamento da República na Constituição de 1988, parece não possuir a densidade desejada pela norma constitucional. O discurso democrático, na atualidade, apresenta-se como mero argumento formal para a realização de atos essencialmente antidemocráticos, fragilizando a própria existência do Estado democrático de Direito.

Referências

AGRA, Walber de Moura. Comentário ao artigo 1º, II – a cidadania. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular**: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental. Curitiba: Juruá, 2013.

CALABRE, Lia. **Conselhos de cultura**. Bahia: Secretaria de Cultura da Bahia, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de janeiro: Civilização brasileira, 2001.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **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.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil.** Ensaio de Interpretação sociológica. 3 ed. Rio da Janeiro: Guanabara, 1987.

FREITAS, Juarez. **Direito constitucional à democracia**. In: FREITAS, Juarez; TEIXEIRA, Anderson V. (org). Direito à democracia: ensaios transdisciplinares. São Paulo: Conceito, 2011.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MALUSCHKE, Günther. Democracia representativa vs. Democracia direta. **Pensar**, Fortaleza, p. 69-74, abr. 2007. Edição Especial.

MIRANDA, Jorge. Os princípios da democracia. In: LEITE, George Salomão; SARLET, ingo Wolfgang (coord.). **Constituição, política e cidadania**. Porto alegre: GIW, 2013.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato Social**. Trad. Pietro Nasseti. 20. ed. São Paulo: Martin Claret, 2001.

RUBIM, Albino. Conselhos de Cultura: atribuições, caráter, composição e democracia. In: CANELAS RUBIM, Antonio Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri (org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura.** Salvador: EDUFBA, 2010.

RUBIM, Iuri; BRIZUELA, Juan; LEAHY, Renata. Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura. In: CANELAS RUBIM, Antonio Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri (org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura.** Salvador: EDUFBA, 2010.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana (org). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

STRECK, Lenio L; BOLZAN, José Luiz. Estado Democrático de Direito. Comentário ao artigo 1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos e a Construção da Democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhista. In: CANELAS RUBIM, Antonio Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri (org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura.** Salvador: EDUFBA, 2010.