

A CULTURA DA PARTICIPAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO NA CULTURA: O PROCESSO DE CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA CULTURAL DE FORTALEZA

Renata Melo¹
Alexandre Barbalho²

RESUMO: Entre as recentes discussões relativas ao estudo sobre Políticas Públicas estão questões da democracia participativa e dos espaços de participação social. Na esfera cultural, dentre outros mecanismos inseridos no contexto da redemocratização do país como instrumentos de acesso da sociedade civil aos atos da administração pública, verificamos a criação, através de legislação específica, dos Conselhos de Cultura. O objetivo deste artigo é analisar, a constituição da lei 9501/2009 que instituiu o Conselho Municipal de Política Cultural no Município de Fortaleza, buscando verificar o processo de criação desse conselho no âmbito do município e contextualizando a partir dos significados que podem ser extraídos da Constituição Federal de 1988 bem como das questões levantadas pela democracia contemporânea.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Conselhos de Políticas Públicas. Democracia Participativa. Participação Social. Cultura.

Com a promulgação da Carta Constitucional de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, a estrutura social e política brasileira adquiriu nova consistência e impulsionou a constituição de parâmetros políticos que nortearam desde então novas relações entre Estado e sociedade, ampliando os direitos garantidos por lei e a participação popular como princípio articulador da gestão do Estado. Como situa Humberto Cunha Filho, a participação da sociedade civil é um “direito fundamental, tanto em forma, quanto em essência” e “um direito fundante, ou seja, um direito do que decorre a própria significação dos modos de vida e convivência pelos quais optamos (CUNHA FILHO, 1997, p. 91-92).

Nesse sentido, Evelina Dagnino (2002) compreende existir, a partir dos anos 1990, uma aposta na possibilidade de atuação conjunta do Estado e da sociedade civil através de relações mais ou menos formalizadas. Tal participação popular tem como base, além de outros mecanismos de governança, a criação de conselhos de políticas públicas como meio de viabilizar o acesso dos cidadãos a novas formas de ação política e aos atos da administração pública³.

¹ Mestra em Políticas Públicas e Sociedade pela UECE. Pesquisadora do CULT.COM. E-mail: renatanpmelo@gmail.com

² Professor dos PPGs em Políticas Públicas da UECE e em Comunicação da UFC. Líder do Grupo de Pesquisa em Políticas de Cultura e de Comunicação (CULT.COM). E-mail: alexandrealmidabarbalho@gmail.com

³ Certamente, a experiência de conselhos gestores vem de bem antes da Constituição de 1988, inclusive tendo como referência os conselhos populares, comunitários e de fábrica (GONH, 2000; TATAGIBA, 2002).

Luciana Tatagiba (2010; 2002) compreende que os conselhos gestores aparecem como espaços nos quais se gesta um importante aprendizado de convivência democrática, tanto para os agentes da sociedade quanto para os públicos, com potencialidade de fortalecer uma cultura política menos patrimonialista, clientelista e de privatização dos espaços. Dessa forma, a sociedade exerceria um papel preponderante na fiscalização e no controle estando mais próxima do Estado, assim como poderia definir de forma democrática as prioridades na aplicação dos recursos públicos para cada área. Espera-se, ainda, que esta participação tenha um papel pedagógico na promoção da cidadania.

No caso específico do campo cultural, conforme Rubim, Brizuela e Leahy (2010), a partir dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE de 2009, existiam no Brasil, 1.398 conselhos de cultura, sendo 1.371 conselhos municipais, 26 estaduais e do Distrito Federal, e um federal (Conselho Nacional de Política Cultural). Esse volume de conselhos de cultura tem início em 2003 motivado pela proposta de implantação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) por parte do Ministério da Cultura (MinC) que exigia, como um dos pré-requisitos para a adesão ao futuro Sistema, que o poder executivo municipal e estadual possuísse um conselho deliberativo e paritário de cultura, como forma de fortalecimento de instâncias coletivas de construção e fiscalização das políticas culturais (CALABRE, 2010).

O Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) de Fortaleza foi criado em 2009, no governo de Luizianne Lins, do Partido dos Trabalhadores (PT), nesse contexto de fortalecimento institucional da cultura durante a gestão de Gilberto Gil à frente do MinC. Se a criação do CMPC responde ao contexto nacional, destacamos que a gestão municipal procurava implantar desde 2005, quando Lins assumiu o poder, o “modo petista de governar”, o que significava o estabelecimento de variados instrumentos de participação popular, alguns deles até então inexistentes, como, por exemplo, o orçamento participativo (OP)⁴.

O que objetivamos nesse artigo é analisar, em um primeiro momento, o processo de criação do CMPC, procurando observar suas lógicas e disputas de poder. Para tanto, recorreremos a entrevistas com os gestores da cultura em Fortaleza, responsáveis por conduzir tal processo. Feita essa contextualização, procedemos, na segunda parte, a uma interpretação hermenêutica da legislação que cria o Conselho.

⁴ Para uma análise do funcionamento do OP em Fortaleza ver ARÃO (2012). Para uma abordagem sobre o papel do OP no campo da cultura ver BARBALHO (2012) e especificamente em Fortaleza ver BARBALHO (2009).

1. O processo de criação do CMPC de Fortaleza

Foi a partir da adesão em 2005 do município de Fortaleza ao SNC, por força da celebração do pacto de cooperação representado através do protocolo de intenções, firmado entre os Governos Federal e Municipal, que se iniciou o processo administrativo na gestão municipal de estabelecer, por meio de lei orgânica, um sistema interno de gestão da cultura que pudesse ser integrado às ações do sistema nacional, no qual se previa um conselho específico para o setor (VIANA, 2009).

Se havia um contexto nacional favorável à institucionalização da cultura e, mais especificamente, ao estabelecimento de instrumentos de governança na área, fortalecendo a democracia cultural, como foi dito, não podemos desprezar a realidade local, com uma prefeitura comandada pelo PT. É importante destacar que Fortaleza foi a primeira capital a ser administrada pelo PT, quando Maria Luiza Fontenele venceu as eleições em 1985. É a essa trajetória que a então Secretária de Cultura de Fortaleza, Fátima Mesquita, faz referência quando contextualiza a criação do CMPC:

Ela (a gestão Luizianne Lins) veio de uma tradição que se construiu desde os anos 1980, e eu me insiro nesta tradição como secretária de cultura (...) desde os anos 1980, nós, o movimento de esquerda do Brasil, construímos no Brasil esses modelos de gestão compartilhada através dos conselhos, entre o poder público e a sociedade civil. É uma tradição da esquerda brasileira, principalmente nos anos 1980, que se consolidou na Constituinte Cidadã, que traz esses instrumentos de gestão pública compartilhada, tentando implantar um modelo de democratização do Estado, na construção de espaços democráticos e participação da gestão da sua cidade (...) eu particularmente tenho uma experiência que vem realmente dos anos 1980 quando os primeiros conselhos que foram construídos, que são anteriores até a essa Constituição de 1988, que na verdade é esse movimento dos primeiros Conselhos de Saúde, das Conferências Nacionais de Saúde, que desemboca nos Conselhos Municipais de Saúde e nos distritos sanitários de saúde, no movimento de construção do SUS, foi o grande inspirador, no meu entendimento, de todo esse modelo de organização do Estado, na função do estado Democrático e participativo. A Prefeitura de Fortaleza, eu também sou servidora pública municipal, e participei da outra gestão do PT que iniciou este processo aqui em Fortaleza, que era a Prefeitura de Maria Luiza Fontenele, a conhecida Administração Popular de Fortaleza. Então, naquela época eu participei do primeiro Conselho Municipal de Saúde. No Distrito Sanitário 01. Eu presidi esse processo. Daí pra cá, muitos conselhos foram sendo construídos⁵.

⁵ Entrevista concedida a Alexandre Barbalho em 21/01/2011.

Se adesão ao protocolo do MinC foi fundamental para dar início ao processo institucional que vai resultar no Sistema Municipal de Cultura, a criação de um conselho municipal de cultura já estava prevista desde a campanha e constava no programa de governo de Luizianne Lins. Tanto que em 2005, logo no início do governo, realizou-se a 1ª Conferência Municipal de Cultura atendendo aos anseios dos movimentos político-culturais locais (FORTALEZA, 2006).

No ano seguinte, foi reformulada a Lei Orgânica do Município (LOM) em parceria com a Comissão de Educação e Cultura da Câmara. O capítulo sobre a cultura foi totalmente reformado e ampliado, instituindo o Sistema Municipal de Cultura (SMC), prevendo a realização bienal da Conferência, determinando que o Conselho seja paritário, consultivo, deliberativo e prevendo o Sistema Municipal de Fomento.

Em 2007, como parte do processo de institucionalização da cultura, foi criada a Secretaria de Cultura de Fortaleza (SECULTFOR), pois, até então, o setor era atendido por meio de uma fundação, junto com o turismo e o esporte. Nesse mesmo ano, realizou-se a 2ª Conferência Municipal de Cultura que aprovou o texto do CMPC após vários embates sobre a sua composição, o que revela a necessidade dos agentes culturais de se verem representados em suas áreas e linguagens específicas de atuação (teatro, dança, audiovisual etc).

Segundo o então Secretário Executivo da SECULTFOR, Márcio Caetano, a pauta da 2ª Conferência Municipal de Cultura de Fortaleza foi exclusivamente “aprovar a reformulação do papel da prefeitura na gestão da política cultural especificamente nessa questão de um órgão cogestor que é o Conselho pra partilhar a formulação da política cultural em Fortaleza”. Caetano situa que a pauta mais polêmica foi a da composição do Conselho, onde se decidiria quem iria ter assento no órgão: “É a história do reconhecimento, da visibilidade das linguagens, de quem vai compor esse conselho”⁶.

Outras questões que poderiam ter sido polêmicas e gerado disputas entre os presentes na Conferência, inclusive com o poder público municipal, foram rapidamente consensuadas, ou seja, sobre o caráter paritário, deliberativo, fiscalizador, normativo e propositivo do Conselho. A proposta apresentada pela SECULTFOR se referenciava no modelo apresentado e recentemente aprovado em Recife, o primeiro a ser feito segundo os requisitos colocados pelo Protocolo de Adesão do SNC. Contudo, a dinâmica específica do campo cultural de

⁶ Entrevista concedida a Alexandre Barbalho em 19/05/2001.

Fortaleza impôs modificações, em especial no que se refere à questão da representação, como informa Caetano:

O que foi também proposto era uma composição já e aí dessa composição foi onde houve disputa, discussão, debate por representação. Foi apresentada uma minuta, na primeira proposição, já havia proposta de composição, da natureza, tinham lá quantos membros fariam parte. Algo que precisa ser visto, é um conselho muito grande. A proposta inicial da prefeitura é que teriam quarenta membros e aí, na Conferência, acomodando os interesses das disputas, foi pra quarenta e quatro membros, fora os suplentes. E aí a gente colocando na proposta inicial quem iria estar representado. Que era uma outra discussão. (...) Por exemplo, Artes Cênicas era um acento (em Recife). Entretanto, em Fortaleza já sabíamos por escuta dos fóruns que era uma divergência e a própria organização da Secretaria enquanto poder público possui uma coordenação específica pra cada (teatro, dança e circo), então, dentro da Secretaria, também já tinha esse interesse até porque as pessoas que lá estavam vinham desse movimento.

O mesmo ocorreu com outras linguagens como, por exemplo, o Design que tinha assento no Conselho de Recife, e não em Fortaleza. Outro caso foi o assento de arquitetura, presente na capital pernambucana e que na capital alencarina se privilegiou o tema do patrimônio histórico.

Se para o texto final se construiu um consenso durante a Conferência, foi preciso muita negociação política entre os representantes da SECULTFOR com o poder legislativo quando o projeto foi para a Câmara Municipal. Vindo de uma longa tradição de “relação de balcão” com o órgão cultural municipal, grande parte dos vereadores temia perder essa importante fonte de recursos que garantiam a realização de eventos populares nas suas bases eleitorais (festa junina, carnaval, aniversário do bairro etc). Como situa o Secretário Executivo:

As propostas vieram da Câmara, e a SECULTFOR negociou com a presidência da Câmara e com a liderança do governo, na época era o Vereador Acrísio Sena, os demais vereadores Guilherme Sampaio, Ronivaldo Maia e Salmito, os quatro do PT, os quais a gente tinha uma interlocução mais direta, então a gente foi pra Câmara negociar um por um com os vereadores que estavam propondo emendas. E conseguimos derrubar todas aquelas que a gente era contrário. Pactuamos apenas as que a gente teve acordo⁷.

Finalmente, em fins de 2009, a lei de criação do CMPC foi sancionada, deixando para o ano seguinte a tarefa de construir o processo eleitoral de montagem do Conselho, pois, com

⁷ Entrevista concedida a Alexandre Barbalho em 19/05/2001.

exceção dos representantes do poder público, das universidades, da OAB e da FECOMERCIO, que são recrutados através de indicação, o restante teria que ser eleito por meio de processo eleitoral, através de Edital Público de Convocação.

Feito o debate em torno do processo constitutivo do texto que cria o CPMC, passemos agora a uma interpretação da Lei 9501/2009 que institui o referido Conselho como forma de perceber a presença das questões que afloraram nesse percurso que acabamos de apresentar.

2. Um estudo hermenêutico da Lei 9501/2009

As normas, de forma geral, possuem inúmeras classificações determinadas pelos doutrinadores clássicos do direito. Nesse contexto, Cunha Filho (2010) propôs realizar sua análise com relação a uma pluralidade de critérios classificatórios das normas que instituem os conselhos no Brasil, mais especificamente o Conselho Nacional de Política Cultural. Ele baseia-se, além de outras, na classificação das normas desenvolvida por Canotilho (1993), cujos principais aspectos avaliados são: a inserção normativa, a vinculação potestativa, o produto final da atuação, a composição de seus integrantes e a sua natureza preponderante. É a partir desses elementos que iremos empreender nossa análise da norma que institui o CPMC.

Cunha Filho (2010) menciona seu entendimento sobre uma das classificações das normas que instituem os conselhos no âmbito da Constituição:

Quanto à inserção normativa, podem ser: de hierarquia constitucional, quando constam da própria Constituição, sendo por elas criados e, em maior ou menor escala, disciplinados; de hierarquia legal, quando tais características emanam da própria 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. (CUNHA FILHO, 2010, p.95)

No que se refere à Lei 9501/2009, constatou-se que pode ser considerada norma de hierarquia constitucional, tendo em vista que fora disciplinada pela Lei Orgânica do Município de Fortaleza - LOM, que é considerada a Constituição do município, apesar de ter a “Constituição como referência ou disciplina mínima, a ser ampliada ou incorporada pela norma criadora” (FORTALEZA, 2006, p.12), através do título “Direito à Cultura”, e que, em menor escala, sugere que se discipline a criação dos conselhos visando dar suporte e viabilizar

o acesso a este direito instituído em maior escala. Cunha Filho (2010) assevera que 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.

No texto da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, o artigo 285 dispõe:

Art. 285. O Município organizará o Sistema Municipal de Cultura (SMC), que abrangerá e articulará todos os órgãos e instituições culturais no âmbito de sua competência, com a finalidade de implementar e implantar as políticas públicas de cultura.

§ 1º O Conselho Municipal de Cultura, órgão de assessoramento integrante do Sistema Municipal de Cultura, 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.

§ 2º Compete ao Poder Público Municipal constituir o Fundo Municipal de Cultura, que integrará o Sistema Municipal de Cultura (SMC) com função gerenciadora de recursos destinados à execução das políticas públicas. (FORTALEZA, 2006, p.24)

A LOM tratou da criação do Sistema Municipal de Cultura (SMC), e limitou-se a prever sua existência, deixando ao encargo da Lei Municipal Específica 9501/09 a implementação, organização, gestão e o funcionamento do SMC, do CMPC, bem como do Fundo Municipal de Cultura (FMC). Como é possível ler na referida Lei:

Art. 1º - O Conselho Municipal de Política Cultural é órgão colegiado permanente, de caráter normativo, deliberativo, fiscalizatório e consultivo, integrante do Sistema Municipal de Cultura, vinculado administrativamente e financeiramente à Secretaria de Cultura de Fortaleza, que, na seara cultural, institucionaliza as relações entre a administração pública e os múltiplos setores da sociedade civil, com a finalidade de promover a gestão democrática e autônoma da cultura no Município de Fortaleza, bem como fomentar a articulação governamental com os demais níveis federados. (FORTALEZA, 2009, p.1)

Referente à vinculação potestativa, Cunha Filho define que: “a observação da vinculação dos conselhos permite constatar se os respectivos papéis se alteram segundo a mesma” (CUNHA FILHO, 2010, p.96), isto é, se pode atrelar a atuação do CMPC ao Poder Executivo, bem como a outras estruturas estatais e sociais. No artigo 1º do Regimento Interno do referido Conselho denota-se a quem compete à vinculação administrativa e financeira do mecanismo de participação:

Art. 1º - O presente Regimento estabelece as normas de organização e funcionamento do Conselho Municipal de Política Cultural de Fortaleza (CMPC), criado nos termos da Lei Municipal nº 9501 de 01 de outubro de

2009, sendo, portanto, órgão colegiado permanente, de caráter normativo, deliberativo, fiscalizatório e consultivo, integrante do Sistema Municipal de Cultura, **vinculado administrativamente e financeiramente à Secretaria de Cultura de Fortaleza (SECULTFOR)**, que, na seara cultural, institucionaliza as relações entre a administração pública e os múltiplos setores da sociedade civil, com a finalidade de promover a gestão democrática e autônoma da cultura no município de Fortaleza, bem como de fomentar a articulação governamental com os demais níveis federados. (FORTALEZA, 2009, p.12, grifo nosso).

Verifica-se, pois, que a vinculação se dá administrativamente e financeiramente ao órgão do Poder Executivo, no caso, à SECULTFOR. Com relação ao produto final da atuação, Cunha Filho observa que

Quanto ao produto final da atuação, (os conselhos) 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. (CUNHA FILHO, 2010, p.96)

A Lei 9501/2009 é bem enfática ao determinar em seu artigo 1º que “O CMPC é órgão colegiado permanente, de caráter normativo, deliberativo, fiscalizatório e consultivo [...]” (FORTALEZA, 2009, p.1). Isto é, consoante definição dada por Cunha Filho (2010), ser consultivo sugere ter o conselho como tarefa principal emitir sugestão que, no entanto, não vincule a autoridade a quem é dirigida; já com relação à definição do caráter fiscalizatório do conselho, o autor sugere que seja aquele que controla atos e resultados de uma autoridade, aprovando-os ou reprovando-os, podendo o conselho adotar providências para sanear ou transferir para outra autoridade a responsabilidade.

Os conselhos deliberativos são aqueles que o resultado de suas ações vincula a autoridade destinatária. O caráter normativo diz respeito à atribuição do conselho de participação na elaboração e aprovação de normas referentes ao tema. No caso do CMPC do município de Fortaleza, ele pode ser considerado um conselho misto, pois reúne ao menos mais de uma das referidas potencialidades.

No que tange à composição de conselhos, é importante ressaltar o disposto nos Artigos 3º, *caput*, 4º e 5º da Lei 9501/09. Há disciplinada a composição inicial do referido conselho, que informa que o CMPC de Fortaleza compor-se-á de 42 membros, o que posteriormente foi modificada pelo Regimento Interno aprovado pelos próprios conselheiros, já no exercício dos mandatos:

Art. 3º da Lei 9501/09 - O Conselho Municipal de Política Cultural compor-se-á de 42 (quarenta e dois) membros, com seus respectivos suplentes, recrutados dentre representantes do poder público e da sociedade civil.

Art. 4º - Integram a representação do poder público no Conselho Municipal de Política Cultural:

I - o Secretário de Cultura de Fortaleza, que o preside; II - 3 (três) representantes da Secretaria de Cultura de Fortaleza; III - 1 (um) representante da Secretaria de Turismo de Fortaleza; IV - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação; V - 1 (um) representante da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Fortaleza; VI - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento; VII - 1 (um) representante da Secretaria de Finanças do Município; VIII - 1 (um) representante da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Controle Urbano; IX - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Assistência Social; X - 1 (um) representante da Coordenadoria Especial de Políticas da Juventude; XI - 2 (dois) representantes do Gabinete do Prefeito; XII - 1 (um) representante da Câmara Municipal de Fortaleza; XIII - 1 (um) representante do Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Histórico-Cultural de Fortaleza; XIV - 1 (um) representante da Secretaria de Cultura do Estado do Ceará; XV - 1 (um) representante da Universidade Estadual do Ceará; XVI - 1 (um) representante do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; XVII - 1 (um) representante da Universidade Federal do Ceará; XVIII - 1 (um) representante da TV Pública; XIX - 1 (um) representante do Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET); XX - 1 (um) representante do Conselho Estadual de Cultura.

Parágrafo Único - Os representantes do poder público no Conselho Municipal de Política Cultural serão designados pelos seus respectivos órgãos.

Art. 5º - A sociedade civil será representada através dos seguintes setores e quantitativos:

I - 1 (um) representante das Artes Visuais; II - 1 (um) representante da Fotografia; III - 1 (um) representante do Audiovisual; IV - 1 (um) representante da Literatura; V - 1 (um) representante da Música; VI - 1 (um) representante do Teatro; VII - 1 (um) representante da Dança; VIII - 1 (um) representante do Circo; IX - 2 (dois) representantes da Cultura Tradicional e Popular; X - 1 (um) representante dos Produtores Culturais; XI - 1 (um) representante do Fórum Temático de Cultura do Orçamento Participativo; XII - 6 (seis) representantes das regiões administrativas de Fortaleza, sendo um por cada Secretaria Executiva Regional; XIII - 1 (um) representante das Organizações Não Governamentais; XIV - 1 (um) representante da Federação do Comércio do Estado do Ceará; XV - 1 (um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Ceará. (FORTALEZA, 2009, p.1)

Em seguida, colocamos a alteração realizada pelo Regimento Interno amplia para 44 (quarenta e quatro) o número de conselheiros:

Art. 2º do Regimento Interno – O CMPC de Fortaleza é composto por 44 (quarenta e quatro) conselheiros, sendo 23 (vinte e três) representantes da sociedade civil e 21 (vinte e um) representantes dos poderes públicos; no âmbito da sociedade civil, 18 representantes foram eleitos diretamente pelos Fóruns Permanentes. Somam-se a eles 5 (cinco) indicações, sendo 1 (uma) da

OAB, 1 (uma) da Fecomércio, 1 (uma) do Conselho Estadual de Cultura, 1 (uma) do Conselho Municipal de Patrimônio Histórico e Cultural de Fortaleza e 1 (uma) do Conselho do Orçamento Participativo. (FORTALEZA, 2011, p.12)

Verificou-se, pois, a autonomia do Conselho quando os representantes conseguem aprovar, através de votação com participação da maioria absoluta dos membros, um Regimento Interno que contem alterações no que concerne à ampliação da sua composição.

Outro aspecto avaliado por Cunha Filho (2010, p.97) ainda sobre a composição dos conselhos, sugere que os mesmos possam ser:

Exclusivamente público, quando seus integrantes são emanados dos quadros estatais; público-social, quando mesclam a participação de agentes públicos com representantes da sociedade, e, neste caso, subdivide-se em: majoritariamente públicos, quando preponderam os agentes estatais e paritários quando Sociedade e Estado estão igualmente representados.

O CMPC do município de Fortaleza é um conselho de composição público-social, pois há participação tanto da sociedade, quanto do Estado, mas não podemos dizer que seja paritário, pois a primeira tem maior número de representantes que o segundo, um caso não muito comum em se tratando de conselhos, onde geralmente o que ocorre é o contrário. Embora fundada em bases legítimas, a paridade é uma questão complexa e que exige uma reflexão mais aprofundada. A maior dificuldade nessa questão localiza-se na clareza do que se entende como “governo” e “sociedade civil”.

Sobre esse ponto, é fundamental as observações de Rubim, Brizuela e Leahy (2010) de que, em geral, o funcionamento dos conselhos de cultura não faz uma distinção clara entre “governo” e “poder público”, o que gera indefinições sobre a composição das forças de cada conselho. Eles constatam que quando um governante é eleito, ele recebe autoridade, investida pelo voto popular, para montar um gabinete e gerir uma série de estruturas estatais que prestam serviços públicos, o que denominam de “governo”.

Já “poder público” tem sentido mais amplo, na medida em que também abrangem outros dois poderes da democracia brasileira, o legislativo e o judiciário, que não apenas têm funções distintas do poder executivo como seus representantes podem não estar alinhados com a base ideológica e o programa de governo das autoridades eleitas. Ou seja, não necessariamente todos os representantes do “poder público”, entendido como incluindo os três poderes, agem em bloco. 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. Essa discussão permite compreender não apenas as demandas de participação efetiva da sociedade e dos movimentos culturais, mas também as demandas das múltiplas entidades estatais e das diversas esferas de governo em participar nos conselhos.

Por fim, Cunha Filho avalia a natureza preponderante dos conselhos, compreendendo que esta pode ser: “política, se tem 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” e que exigem habilidades específicas (CUNHA FILHO, 2010, p.102). No caso da natureza preponderante do CMPC, esta se demonstra política, tal como é a do Conselho Nacional de Política Cultural, isto é, de amplo campo de atuação, não apenas pelo que revela sua designação, mas por cada uma e principalmente pelo conjunto de suas competências, todas construídas no sentido de interferir nos rumos públicos adotados para a cultura.

3. Conclusão

O desenvolvimento da democracia no Brasil vem impulsionando a organização e o ingresso da sociedade civil nos espaços públicos, por distintas formas, e uma delas é a participação em conselhos. No tocante à temática cultural, observa-se que avançam as políticas voltadas para fortalecer o formato participativo, como as promovidas pelo SNC, entre as quais se incluem os conselhos de cultura.

Como vimos, o CMPC no Município de Fortaleza é um exemplo disso: instituído por lei, é órgão colegiado permanente, de caráter normativo, deliberativo, fiscalizatório e consultivo, integrante do SMC, vinculado administrativamente e financeiramente à SECULTFOR, e que institucionaliza as relações entre a administração pública e a sociedade, com a finalidade de promover a gestão democrática e autônoma da cultura no Município de Fortaleza, bem como fomentar a articulação governamental com os demais níveis federados.

A disseminação dos espaços participativos no país, tais como os conselhos, os fóruns e os orçamentos participativos evidenciam que apesar de todos os contratempos enfrentados, o projeto participativo se impôs como princípio na sociedade brasileira. Nesse sentido, a construção de um conselho de política cultural adequado e eficaz faz surgir a necessidade de estudos aprofundados e análises das normas de criação desses conselhos no intuito de buscar mecanismos para solucionar as demandas da sociedade através dos meios legais disponíveis. Foi esse o esforço analítico que empreendemos nesse artigo.

Contudo, como observa Rubim (2010), um conselho pode ser meramente consultivo, mas assumir papel relevante na definição das políticas culturais ou, pelo contrário, ter um caráter formalmente deliberativo e não deter nenhum poder efetivo de intervir na configuração das políticas públicas de cultura. Portanto, no que se refere ao CMPC, só um estudo sobre a sua atuação poderá afirmar se ele exerce de fato o que a Lei lhe permite, isto é, ser normativo, deliberativo, fiscalizatório e consultivo, mas isso já é objeto para outro artigo.

REFERÊNCIAS

- ARÃO, Márcia Regina Mariano de Sousa Arão. **Orçamento Participativo em Fortaleza: Práticas e Percepções**. Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade, Universidade Estadual do Ceará, 2012.
- BARBALHO, A. Política Cultural e Orçamento Participativo: ou as possibilidades da democracia cultural na cidade contemporânea. **Políticas Culturais em Revista**, Vol. 5, No 1 (2012), p. 142-155.
- _____. O orçamento participativo e os dados da Munic Cultura 2006: o caso de Fortaleza. In: CALABRE, Lia (Org.). **Políticas culturais: reflexões e ações**. São Paulo: Itáú Cultural, 2009. p. 91-104.
- _____. Conselhos de cultura e democracia: desafios contemporâneos. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010. p.237-254.
- CALABRE, L. Conselhos de cultura no Brasil: algumas questões. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010. p.289-306.
- CANOTILHO, J. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.
- CUNHA FILHO, F. A Participação popular na formação da vontade do Estado: um direito fundamental. In: GUERRA FILHO, W. S. **Dos direitos humanos aos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- _____. Conselhos no vigente modelo constitucional brasileiro: paradigma para a construção dos congêneres culturais. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010. p.91-110.
- 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.9-16.
- FORTALEZA (Ceará). Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Lei Orgânica do Município de Fortaleza**. Fortaleza, 2006.

- _____. Secretaria de Cultura de Fortaleza. **Lei Municipal nº 9501/09**. Fortaleza, 2009.
- _____. Secretaria de Cultura de Fortaleza. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Política Cultural**. Fortaleza, 2011.
- GONH, M. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, A. (Org.). **Repensando a experiência da América Latina: questões, conceitos e valores**. Buenos Aires: CLACSO, 2000.
- MONTESQUIEU. O espírito das leis. In: WEFFORT, F. **Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau**. São Paulo: Ática, 1991. Livro 1. Cap I.
- RUBIM, A. Conselhos de cultura: atribuições, caráter, composição e democracia. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010, p.147-166.
- RUBIM, I.; BRIZUELA, J.; LEAHY, R. Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010. p.111-147.
- 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. p.47-104.
- _____. Os conselhos e a construção da democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselheira. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010. p.27-50.
- VIANA, M. S. **O I Sistema de Cultura do Município de Fortaleza**. Fortaleza: Expressão, 2009.