

## CONSELHO MUNICIPAL DE CULTURA COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO CULTURAL

**Bruno Fuser**

Graduado em Jornalismo pela ECA/USP, mestre e doutor em Ciências da Comunicação pela mesma instituição. Pós-doutor pela Universidade Autônoma de Barcelona. Professor adjunto da Universidade Federal de Juiz de Fora, docente permanente do PPGCOM/UFJF

**Ana Carolina Rezende**

Graduada em Jornalismo pela UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora e pós-graduada em Comunicação e Arte do Ator pela mesma instituição

### **Resumo**

Discutiremos neste artigo a construção de políticas públicas de cultura, a partir de conceitos de Marilena Chauí, Alexandre Barbalho e Teixeira Coelho, com foco de análise nos Conselhos Municipais de Cultura como instrumentos que ampliam e garantem a democratização cultural.

**Palavras-chave:** cultura; política cultural; democratização cultural; Conselho Municipal de Cultura

### **Abstract**

The construction of cultural public policies is analysed based on concepts from Marilena Chauí, Alexandre Barbalho and Teixeira Coelho. The focus of this analysis are the Municipal Councils of Culture as tools that enlarge and ensure the cultural democratization.

**Keywords:** culture; cultural policy; cultural democratization; Municipal Council of Culture

### **Resumen**

Este artículo discute las políticas públicas de cultura, desde conceptos de Marilena Chauí, Alexandre Barbalho y Teixeira Coelho, centrándose en el análisis de los Consejos Municipales de Cultura como instrumento para garantizar y perfeccionar la democratización cultural.

**Palabras clave:** cultura; política cultural; democratización cultural; Consejo Municipal de Cultura

## 1. Política e cultura

Aristóteles (2000) nos diz que o homem é um animal político e, com isso, tem a necessidade de se organizar e viver em sociedade. Para o filósofo, o homem busca promover o bem comum e encontrar relativa felicidade com essa organização. O Estado se materializa como instrumento capaz de encarnar essa organização e permitir tal realidade, com a finalidade de se atingir um bem comum, embora saibamos que, em uma sociedade dividida em classes, o Estado tende a representar alguma(s) dessa(s) classe(s), em detrimento de outra(s).

No Brasil, a organização da cultura nesta sociedade estruturada politicamente e sob determinado modelo de democracia ganhou maior significado a partir da segunda metade do século XX, quando se admitiu sua importância para o desenvolvimento do país e as ações políticas pensadas para a área começaram a ganhar força, inclusive no planejamento público. Mas como organizar estrategicamente uma área que, em princípio, parece ser imensurável e, portanto, incapaz de ser organizada? Faz-se necessário refletirmos aqui sobre o conceito de cultura.

Marilena Chauí (2006) discute as origens dessa palavra que remete ao cuidado, ao cultivo da terra, ao desenvolvimento das “potencialidades de alguma coisa ou de alguém” (CHAUÍ, 2006, p.129). Já no século XVIII, o conceito de cultura ligou-se ao conceito de civilização, significando “um conjunto de práticas (artes, ciências, técnicas, filosofia, ofícios) que permite avaliar e hierarquizar as sociedades, segundo um critério de evolução” (CHAUÍ, 2006, p.129-130). Esse conceito toma o progresso como aquilo que irá aferir a cultura de um povo e adota um padrão como referência para esta medida: a Europa capitalista. Com a presença ou ausência, maior ou menor, do Estado, do mercado e da escrita, tais eram os fatores determinantes para a avaliação da cultura de determinada sociedade. E, finalmente, na segunda metade do século XX, cultura ganha um significado mais abrangente, deslocando-se para o campo das formas simbólicas. É também Chauí que nos traz o embate de classes que ocorre no âmbito da cultura, ao desenvolver o conceito de cidadania cultural. Para ela, o Estado na atualidade deve entender a cultura como um direito do cidadão e, assim, assegurar o direito de acesso às obras culturais e o direito de criá-las, produzi-las, fruí-las, além de participar das decisões sobre políticas culturais:

Trata-se, pois, de uma política cultural definida pela idéia de *cidadania cultural*, em que a cultura não se reduz ao supérfluo, ao entretenimento, aos padrões de mercado, à oficialidade doutrinária (que é ideologia), mas se realiza como direito de todos os cidadãos, direito a partir do qual a divisão social das classes ou a luta de classes possa manifestar-se e ser trabalhada porque, no exercício do direito à cultura, os cidadãos, como sujeitos sociais e políticos, se diferenciam, entram em conflito, comunicam e trocam suas experiências, recusam formas de cultura, criam outras e movem todo o processo cultural (CHAUÍ, 2006, p.138).

Hamilton Faria (2003) reitera que cultura vai “além do mundo artístico-cultural” (FARIA, 2003, p.35), ultrapassa o limite dos produtos artísticos e se alarga, expressando-se como “arte, pensamento, imaginário, valores” (FARIA, 2003, p.35). O conjunto dessas manifestações plurais forma o que denominamos cultura.

É neste sentido mais amplo de cultura que a política deve atuar. E é em tal perspectiva que vamos debater alguns aspectos das relações entre política e cultura. Essa tarefa não é fácil, tendo em vista que o assunto é recente nas pautas de discussão política e, ainda, a subjetividade inerente ao objeto de discussão. Coelho (1997) e Faria (2003) já atentam para a dificuldade de se

falar em estruturação política quando o assunto é cultura, levando em conta a (pequena) importância historicamente atribuída à área e a ausência do entendimento de que “a conquista de uma qualidade de vida está indissolivelmente ligada aos processos culturais” (FARIA, 2003, p.36), ficando o assunto, na maioria das vezes, para discussões colocadas em um plano secundário.

Fazendo frente a essas dificuldades e procurando garantir a diversidade das manifestações, necessidades e desejos culturais presentes na sociedade, as políticas públicas de cultura buscam meios de colaborar para o desenvolvimento de tais questões nos campos da criação, da difusão e da preservação. A matéria-prima da cultura é a criação, o ato criativo, que é individual ou coletivo, mas sempre subjetivo. E por isso mesmo responsável pela riqueza e diversidade dentro da sociedade.

Uma das tentativas de entendimento sobre as relações entre os campos da política e da cultura foi feita por Teixeira Coelho (1997), quando assim conceitua política cultural:

uma ciência da organização das estruturas culturais, a política cultural é entendida habitualmente como programa de intervenções realizadas pelo Estado, entidades privadas ou grupos comunitários com o objetivo de satisfazer as necessidades culturais da população e promover o desenvolvimento de suas representações simbólicas. Sob este entendimento imediato, a política cultural apresenta-se assim como o conjunto de iniciativas tomadas por esses agentes, visando promover a produção, distribuição e o uso da cultura, a preservação e a divulgação do patrimônio histórico e o ordenamento do aparelho burocrático por elas responsável (COELHO, 1997, p.292).

Nessa definição, está claro entendimento do lugar fundamental que o Estado, as instituições privadas e os grupos comunitários ocupam. Para o Estado, a política cultural é um dos principais recursos utilizados para garantir seu papel de representação legítima da sociedade e permitir que as necessidades culturais sejam atendidas. As instituições privadas também exercem papel de destaque como incentivadoras da concretização dessas necessidades. E os grupos comunitários, mais diretamente, asseguram o diálogo constante e apresentam as demandas culturais da sociedade, em especial de segmentos pouco ou não representados no Estado e nas instituições privadas.

No entanto, Alexandre Barbalho (2008) faz a crítica dessa compreensão a respeito do tema. Para ele, ao contrário do que propõe Coelho, política cultural não é uma ciência; não se trata de campo científico a ser descoberto e desenvolvido, mas sim um conjunto de intervenções e práticas discursivas, e não científicas. Áreas distintas do saber científico, como a história e a sociologia, se debruçam sobre o estudo das manifestações culturais.

Como segunda dificuldade, Barbalho (2008) argumenta que o conceito de política cultural elaborado por Teixeira Coelho se confunde com o conceito de gestão cultural. E aqui devemos compreender a diferença entre gestão e política. Coelho (1997), relacionando política cultural à organização de estruturas culturais, concebe política cultural como instrumento capaz de ordenar administrativamente o setor da cultura. Barbalho (2008) discorda de esse papel ser conferido à política e defende que isso se trataria de gestão cultural. Para este autor, gestão cultural é “um conjunto de técnicas, de instrumentos, oriundo dos saberes administrativos, gerenciais, e aplicado ao setor da cultura” (BARBALHO, 2008, p.123), ou seja, um saber instrumental, de gerenciamento, que não vai ao encontro das características essenciais daquilo que consideramos política. Muito além dessa particularidade de organismo de ordenamento, a política cultural é

defendida como algo capaz de “atuar na criação, circulação e fruição de bens simbólicos” (BARBALHO, 2008, p.124). A gestão é um instrumento inserido no campo da política, que a engloba e permite que a gestão se organize. Considerando o papel da política como algo além da simples gestão, admitimos que esse sistema se organiza como um campo vivo, histórica e não tecnicamente determinado, que possui especificidades e pode ser modificado por indivíduos, classes ou instituições. Portanto, à política cabe pensar e definir os princípios que nortearão as ações, enquanto à gestão cabe a maneira de instrumentalizar, organizar e gerir os recursos disponíveis para executar essa política. “Poderíamos dizer que a política cultural é o pensamento da estratégia e a gestão cuida de sua execução” (BARBALHO, 2008, p.21).

No Brasil, um país com mais de 190 milhões de habitantes, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011a), e com características tão diversas dentro do mesmo território, percebemos que determinadas criações conseguem maior espaço por estarem em regiões privilegiadas política, econômica ou geograficamente e serem escolhidas pelo mercado e pela indústria cultural (BRANT, 2003).

Com tantas demandas do setor cultural, como garantir que todas tenham espaço? Como não incorrer no risco de privilegiar umas em detrimento de outras? Como dar condições para que aquelas manifestações que não são adequadas à lógica do mercado e da indústria cultural continuem a existir? Recorremos às indicações de Coelho (1997) para refletir sobre como, atualmente, busca-se implantar uma política de democratização cultural que dê conta das inúmeras necessidades provenientes dos diversos setores da sociedade brasileira e que seja, de fato, representativa, já que entendemos cultura como uma força social de interesse coletivo e, portanto, que não pode ficar à mercê dos arranjos do mercado. Nesse modelo de democratização, o Estado “procura criar condições de acesso igualitário à cultura para todos, indivíduos e grupos. Não privilegia modelos previamente determinados, como os do nacionalismo, e tem no Estado e em suas instituições culturais públicas e semipúblicas seus principais agentes” (COELHO, 1997, p.298).

Embora o objetivo da política democrática cultural seja garantir que todas as formas de cultura tenham possibilidade de manifestação e representação, sabemos que há evidentes vantagens para manifestações provenientes das classes dominantes no poder, ou por elas estimuladas. As políticas de democratização cultural, conforme assinala Coelho (1997), tentam garantir que todos os grupos sociais tenham suas manifestações promovidas de acordo com suas necessidades específicas, através da democracia participativa, da “participação popular no processo de criação cultural e os modos de autogestão das iniciativas culturais” (COELHO, 1997, p.299).

No Brasil, a implantação de políticas culturais vem crescendo a cada ano e tem se mostrado importante fator na ampliação de acesso à cultura de amplos segmentos da população, processo que se dá ao mesmo tempo em que se torna cada vez mais comum a discussão e implantação de políticas culturais nas diversas esferas de governo. Segundo dados da pesquisa *Perfil dos Municípios Brasileiros*, realizada pelo IBGE em 2006 (IBGE, 2011b), todas as regiões brasileiras possuem mais de 50% de seus municípios com políticas municipais de cultura implementadas. Dos 5.564 municípios do país, 3.224 já apresentam política pública de cultura, o que representa 57,94% dos municípios brasileiros. A região com o maior percentual é a Sudeste, com 67,03%.

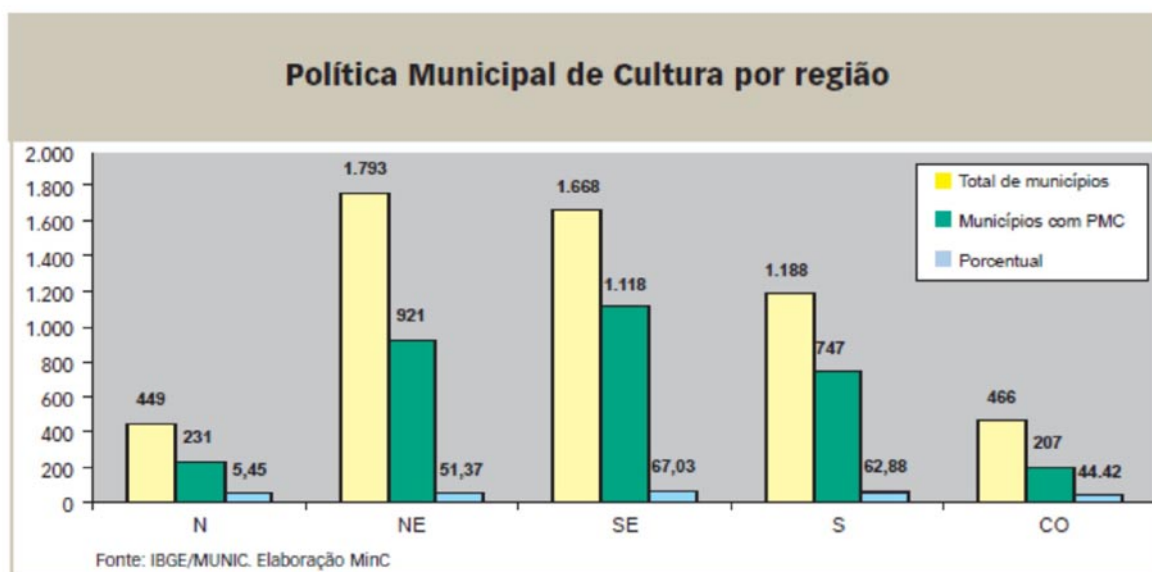


Gráfico (1): Política Municipal de Cultura por região.  
Fonte: **Cultura em números**: anuário de estatísticas culturais

Outro dado interessante apontado pela pesquisa é que o principal objetivo dessas políticas é “tornar a cultura um dos componentes básicos para a qualidade de vida da população” (CULTURA, 2010, p.207). Um total de 63,80% dos municípios apresenta essa característica na descrição de suas políticas. Com essa indicação, discutiremos a partir de agora os Conselhos de Cultura como um formato possível para concretizar a participação popular nos processos de decisão do Estado, reafirmando a perspectiva de democratização e cidadania cultural e de democracia participativa.

## 2. Conselhos de cultura: um instrumento da democracia

Os Conselhos de Cultura, nos diversos níveis de governo, são instrumentos para garantir a democracia participativa. Eles colaboram para a construção de processos de gestão pública com a participação efetiva do cidadão. E, revisitando o pensamento de Aristóteles (2000), cidadão é alguém politicamente ativo e participante da coisa pública.

Como dissemos, a partir da década de 1960 a cultura veio crescendo em grau de importância na pauta dos governos, até culminar na criação do Ministério da Cultura, com o decreto nº 91.144, de 15 de março de 1985. A partir daí, estando desvinculada da área de educação, a cultura pôde tratar de suas próprias questões com maior ênfase. Interessante ressaltar um trecho do texto do decreto que cria o ministério (decreto n. 91.144/1985), quando justifica a necessidade de tal órgão:

considerando que os assuntos ligados à cultura nunca puderam ser objeto de uma política mais consistente, eis que a vastidão da problemática educacional atraiu sempre a atenção preferencial do Ministério; e considerando que a situação atual do Brasil não pode mais prescindir de uma política nacional de cultura, consistente com os novos tempos e com o desenvolvimento já alcançado pelo país (BRASIL, 2011).

Fica clara, no fragmento citado, a importância que a área da cultura passa a ter, do ponto de vista do desenvolvimento de ações estratégicas, admitindo-se que o país sofrera transformações que não mais suportavam o tratamento destinado ao tema até então. E, ainda hoje, percebemos a necessidade de atenção para essa área, a necessidade de compreender seu papel dentro da estrutura na qual vivemos, no sentido de torná-la um dos elementos essenciais para se manter e/ou melhorar a qualidade de vida da população. Ou mesmo admiti-la como sendo a principal referência nesse sentido. Quando a pesquisa *Perfil dos Municípios Brasileiros* revela a qualidade de vida como o tema mais citado dentro dos objetivos das políticas públicas de cultura no país, percebemos o trabalho para que isso se concretize e a cultura se torne, de fato, um bem tão indispensável quanto a saúde, transporte ou educação.

No Brasil, a partir dos anos 1930 passaram a ser criados os conselhos técnicos, principalmente na área de política econômica. Com o objetivo de colaborar com o Estado para a formulação de políticas, nortear as discussões dentro do governo e assessorar na tomada de decisões, os conselhos ganharam força por possuírem membros com conhecimentos específicos nas áreas que representavam. E, dessa maneira, as ações do Estado estariam pautadas em reflexões especializadas.

Assim também na cultura. Antes da criação do Ministério, já existiam conselhos. Dentro do Ministério da Educação e Cultura, por exemplo, até 1970, o Conselho Federal de Cultura (CFC) atuava como órgão responsável pela maioria das ações realizadas pelo MEC na área da cultura. Antes já havia existido o Conselho Nacional de Cultura, mas com pouca expressividade. Fato é que, com o passar dos anos, cada vez mais se fez necessário o planejamento dos assuntos pertinentes à cultura. E hoje temos uma presença de políticas nesse campo que, apesar de não serem suficientes (e, evidentemente, polêmicas e atravessadas pelas disputas inerentes a uma sociedade dividida em classes), já aponta para uma perspectiva de planejamento nas diversas esferas: federal, estaduais e municipais.

Hoje, de todos os municípios brasileiros, 948 possuem Conselho Municipal de Cultura. Apesar de ser, em princípio, um percentual relativamente pequeno, é um número significativo. No entanto, desse total 15,1% nunca se reuniram.

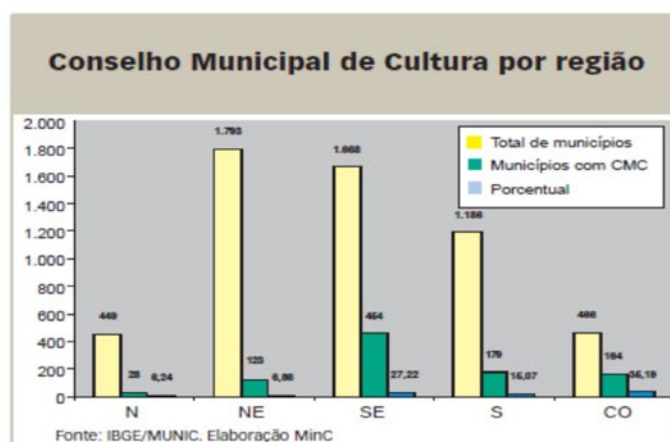


Gráfico (2): Conselho Municipal de Cultura por região.

Fonte: **Cultura em números**: anuário de estatísticas culturais

Os Conselhos de Cultura estruturam-se dentro do Sistema Nacional de Cultura (SNC) proposto pelo governo brasileiro em 2003. De acordo com o documento básico que normatiza o Sistema, a *Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura*, o Sistema Nacional de Cultura é

um modelo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade civil, que tem como órgão gestor e coordenador o Ministério da Cultura em âmbito nacional, as secretarias estaduais/distrital e municipais de cultura ou equivalentes em seu âmbito de atuação, configurando desse modo, a direção em cada esfera de governo. Trata-se, portanto, de um novo paradigma de gestão pública da cultura no Brasil, que tem como essência a coordenação e cooperação intergovernamental com vistas à obtenção de economicidade, eficiência, eficácia, equidade e efetividade na aplicação dos recursos públicos. O SNC é integrado pelos sistemas municipais, estaduais e distrital de cultura, e pelos sistemas setoriais que foram e serão criados (BRASIL, 2010, p.42-43).

Essa organização tem caráter estratégico e é justificada exatamente por conferir força à área da cultura, quando materializada em uma estrutura legal e permanente. Sabemos que ainda não temos uma visão sistêmica propriamente dita da cultura, na qual as políticas dos três níveis da federação dialoguem, se integrem e se completem. Mas a cada dia caminhamos para essa compreensão, que irá potencializar os resultados das ações empreendidas e dos recursos disponibilizados (BRASIL, 2010). Existem alguns elementos característicos do Sistema Nacional de Cultura. No âmbito dos municípios, o Conselho Municipal de Cultura é um desses elementos, ao lado do Plano Municipal de Cultura. São iniciativas que contam em todas as esferas com mecanismos distintos de participação popular, essenciais para conferir a tais políticas um caráter de democratização cultural.

### **Referências bibliográficas**

ARISTÓTELES. *Arte poética*. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

BARBALHO, Alexandre. *Textos nômades: política, cultura e mídia*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008.

BRANT, Leonardo (Org.). *Políticas Culturais*. Barueri: Manole, 2003.

BRASIL. Ministério da Cultura. Documento base: *Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, Conselho Nacional de Política Cultural, Secretaria de Articulação Institucional – SAI, Coordenação Geral de Relações Federativas e Sociedade, 2010.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto n. 91.144/1985*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/d91144.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d91144.htm). Acesso em: 18 nov. 2011.

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

COELHO, Teixeira. *Dicionário Crítico de Política Cultural: Cultura e Imaginário*. São Paulo: Editora Iluminuras, 1997.

CULTURA em números: anuário de estatísticas culturais. 2.ed. Brasília: Minc, 2010.

FARIA, Hamilton. Políticas Públicas de Cultura e Desenvolvimento Humano nas Cidades. In: BRANT, Leonardo (Org.). *Políticas Culturais*. Barueri: Manole, 2003. p.35-51.

INTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 01.07.2011*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2011>. Acesso em: 15 nov. 2011a.

\_\_\_\_\_. *Perfil dos municípios brasileiros: Cultura 2006*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/cultura2006/cultura2006.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2011b.

MINISTÉRIO DA CULTURA. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br>. Acesso em: 2 dez. 2011.

