

## **A Configuração dos Conselhos Municipais de Cultura da Baixada Fluminense**

**MARINA TEIXEIRA GONÇALVES**

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ)

marinatgoncalves@gmail.com

**JANAÍNA MACHADO SIMÕES**

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ)

janainamsimoes@gmail.com

## **Introdução**

Na área da Cultura, nos últimos anos, houve uma ampliação dos espaços de Participação. A partir da reestruturação do Ministério Nacional da Cultura (MINC) em 2003 ocorreram diversas mudanças na formulação das Políticas Culturais. Dessa forma, várias instâncias participativas foram criadas como os Conselhos, Fóruns, Comissões e Conferências para formular as políticas culturais.

## **Problema de Pesquisa e Objetivo**

Os Conselhos Municipais de Políticas Culturais da Baixada Fluminense são um importante espaço de mobilização da participação social na área da cultura, porém, enfrenta algumas dificuldades para o estabelecimento e funcionamento deste. Tendo em vista que o conselho só funciona se houver a participação da sociedade civil, e esta não recebe recursos para participar, o absenteísmo e falta de Quórum são um desafio para que o conselho permaneça. Sendo assim, o objetivo do presente artigo é compreender a configuração dos Conselhos Municipais de Cultura da Baixada Fluminense.

## **Fundamentação Teórica**

Os conselhos têm um papel importante de desempenhar na gestão pública, fazer com que o processo decisório ocorra juntamente com a sociedade, levando em consideração o interesse da maioria (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). De acordo com Tatagiba (2010, p. 29), a proliferação dos conselhos é uma das “principais inovações institucionais que acompanham e particularizam o processo de redemocratização”. Segundo Teixeira (2005), os conselhos foram criados com o objetivo de partilhar o poder, de forma que este não fique apenas na mão do Executivo, e também, se um espaço de solução de conflitos da sociedade.

## **Metodologia**

A presente pesquisa, com o fim de atingir os objetivos propostos, utilizou a perspectiva qualitativa. Foi utilizado como mecanismos de coleta de dados a pesquisa documental, observação e entrevistas nos municípios da Baixada Fluminense. A análise de dados foi feita por meio de análise de conteúdo.

## **Análise dos Resultados**

Portanto, a configuração dos conselhos municipais de cultura quanto à estrutura é predominante formal, prevista em lei e pouco flexível, o que causa rigidez e engessamento no funcionamento do conselho. Os objetivos dos conselhos também são definidos por lei, porém, enfrenta dificuldades em alcançá-los porque não há o interesse do poder público para proporcionar que esses objetivos sejam atingidos. Quanto à forma de gestão, é possível afirmar que a administração do conselho não executa atividade de planejamento e não consegue fazer com que a administração ocorra com a participação de todos.

## **Conclusão**

A partir da análise de dados foi possível concluir que a configuração dos conselhos pode ser vista como um elemento determinante para que a participação social faça parte do processo de desenvolvimento de políticas culturais. O desenho da política pública de cultura de criação dos conselhos municipais de cultura faz com que a participação aconteça de forma limitada, pois a política já determina como o conselho deve funcionar.

## **Referências Bibliográficas**

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 109, Mar. 2012.

BORDENAVE, J.E.D. *O que é participação?* 6ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

CARVALHO, C. A. O estado e a participação conquistada no campo das políticas públicas para a cultura no Brasil. In: CALABRE, L (Org). *Políticas Culturais : reflexões sobre gestão, processos participativos e desenvolvimento*. São Paulo : Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009.

## A Configuração dos Conselhos Municipais de Cultura da Baixada Fluminense

### Resumo

Na área da Cultura, nos últimos anos, houve uma ampliação dos espaços de Participação. A partir da reestruturação do Ministério Nacional da Cultura (MINC) em 2003 ocorreram diversas mudanças na formulação das Políticas Culturais. Dessa forma, várias instâncias participativas foram criadas como os Conselhos, Fóruns, Comissões e Conferências para formular as políticas culturais. Sendo assim, o objetivo do presente artigo é compreender a configuração dos Conselhos Municipais de Cultura da Baixada Fluminense. A presente pesquisa, com o fim de atingir os objetivos propostos, utilizou a perspectiva qualitativa. Foi utilizado como mecanismos de coleta de dados a pesquisa documental, observação e entrevistas nos municípios da Baixada Fluminense. A análise de dados foi feita por meio de análise de conteúdo, que visa categorizar as entrevistas e dados de acordo com frases, palavras e conteúdos). A partir da análise de dados foi possível concluir que a configuração dos conselhos pode ser vista como um elemento determinante para que a participação social faça parte do processo de desenvolvimento de políticas culturais. O desenho da política pública de cultura de criação dos conselhos municipais de cultura faz com que a participação aconteça de forma limitada, pois a política já determina como o conselho deve funcionar.

**Palavras-Chave:** Conselhos; Conselhos Municipais de Cultura; Participação Social; Políticas Culturais

### 1. Introdução

A cultura é considerada como um importante fator do desenvolvimento socioeconômico do país. Sendo assim, em 2003, houve a reestruturação do Ministério da Cultura (MINC), que apresentou significativas mudanças nas Políticas Culturais, a fim de promover maior participação da sociedade. Dessa forma, várias instâncias participativas foram criadas como Conselhos, Fóruns, Comissões e Conferências que buscaram ampliar as discussões sobre políticas culturais.

A partir da reestruturação do MINC em 2003 ocorreram diversas mudanças na formulação das Políticas Culturais. Algumas políticas e ações foram formuladas buscando a participação social, como por exemplo o Plano Nacional de Cultura (PNC), o Sistema Nacional de Cultura (SNC), a reativação do Conselhos Nacional de Cultura (CNC), entre outros. Com isso, o MINC buscou estabelecer uma gestão pública baseada no diálogo com a sociedade.

Em conjunto com o PNC, o SNC tem como objetivo estruturar as políticas culturais nos âmbitos estaduais, municipais e federais. Para isso, os fóruns temáticos, as conferências nacionais, estaduais e municipais, os conselhos e as ouvidorias foram criadas para expandir a participação da sociedade nas decisões na área da Cultura. Dentre os espaços de participação implementados no SNC, os Conselhos Municipais de Políticas Culturais (CMPC), por exemplo, tiveram crescimento nos municípios brasileiros. Entre os anos 2001 e 2009, os Conselhos Municipais de Cultura cresceram de 13,1% para 24,7% (IBGE, 2010). Os dados mostram que, por conta das exigências do SNC, cresceu o número de Conselhos de Cultura, e ampliou a possibilidade de participação da sociedade nas decisões políticas.

Entretanto, apesar do aumento dos espaços de participação social, principalmente dos conselhos na área da cultura, ainda há alguns desafios para que a participação por meio desses canais seja efetiva. Sendo assim, a autora Teixeira (2005) aponta cinco problemas enfrentados pelos Conselhos: eficácia, paridade, quantidade de conselhos e a falta de articulação entre conselhos e cidades. Portanto, a criação dos Conselhos não encerra a discussão sobre a importância da participação social na área da cultura, eles representam um avanço, mas os desafios apresentados acima mostram que ainda há um longo caminho a percorrer. Por isso,

Teixeira (2005) acrescenta que os Conselhos foram criados com o objetivo de partilhar o poder e descentralizar as decisões a fim de que não fique apenas na mão do Executivo.

Os Conselhos Municipais de Políticas Culturais têm um papel fundamental na construção e implementação do Sistema Municipal de Cultura (SMC). O papel dos conselhos municipais de cultura, definido pelo SNC, é que esse tenha caráter não apenas consultivo ou técnico, mas deliberativo de políticas culturais para o município (MINC, 2015). Dessa forma, eles têm a responsabilidade de apresentar, aprovar e implementar propostas de políticas culturais com a participação da sociedade civil. Porém, em muitos conselhos não ocorrem desta forma, sendo eles apenas um canal de consulta, enquanto as decisões finais continuam centralizadas nos gestores públicos

Os Conselhos Municipais de Cultura têm uma importante função que além de fazer parte do SNC, buscam trazer recursos para área, além de ter como objetivo a melhoria da gestão dos recursos destinados à área. Sendo assim, a implementação dos Conselhos Municipais de Cultura da Baixada Fluminense é importante, pois pertencem à uma região carente de recursos e equipamentos culturais no Estado do Rio de Janeiro. Portanto, formular políticas culturais duradoras e não resumidas apenas em eventos sazonais na região possibilitam a valorização da cultura local.

Os Conselhos Municipais de Políticas Culturais da Baixada Fluminense são um importante espaço de mobilização da participação social na área da cultura, porém, enfrenta algumas dificuldades para o estabelecimento e funcionamento deste. Tendo em vista que o conselho só funciona se houver a participação da sociedade civil, e esta não recebe recursos para participar, o absentismo e falta de Quórum são um desafio para que o conselho permaneça. Sendo assim, o objetivo do presente artigo é compreender a configuração dos Conselhos Municipais de Cultura da Baixada Fluminense.

## **2. Referencial Teórico**

### **2.1 Administração Pública, Conselhos e Participação**

A discussão na literatura de administração pública ainda aponta o predomínio de práticas gerencialistas no Brasil (OLIVEIRA, 2009), e como consequência da centralização das decisões no núcleo estratégico, ocorre a separação entre a formulação e implementação de políticas públicas (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008). Essa separação fragiliza a governança das políticas públicas e além disso, pode ser a responsável pelas falhas nos resultados das políticas públicas que não superem as necessidades da sociedade (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008).

Dessa forma, Oliveira (2009), complementa, que este modelo não tem sido suficiente para suprir as demandas de uma sociedade exigente e dar conta superar às rápidas mudanças do contexto contemporâneo. Porém, este modelo, juntamente com os resquícios dos modelos burocráticos e patrimonialista, tem feito com que a participação social não aconteça de fato, por causa de uma esfera pública fragilizada e marcada pelo não associativismo com outros atores (OLIVEIRA, 2009). Isto também acontece pelo fato da sociedade brasileira ter uma tradição cultural de pouca participação e ser dominada por um Estado autoritário (OLIVEIRA, 2009).

De acordo com Tenório (1990), a participação têm se tornado um mito, porque os cidadãos vão até as audiências, conferências, conselhos, na coletividade, porém as políticas discutidas ali fogem a necessidade daquela sociedade em questão. A participação para acontecer, o conhecimento deve ser um “instrumento de poder coletivo e não recurso autárquicos de decisão” (TENÓRIO, 1990, p. 3). Ammann (1978), alerta para a urgência da sociedade ser informada quanto aos seus direitos, funções, papéis, pois só assim, poderá melhor utilizar os espaços concedidos para participação. Moroni (2005, p. 4), ainda acrescenta

que Participação é “partilha de poder e reconhecimento do direito a interferir permanentemente nas decisões políticos”.

A participação não é apenas um instrumento, é uma ação inerente ao comportamento do homem em sociedade, é o caminho para o homem expressar suas necessidades, e fazer e realizar (BORDENAVE, 1983). Tenório (1990) afirma que a Participação é uma prática social, é fazer políticas, é repensar o seu saber em confrontos com outros saberes, participar é fazer “com” e não “para”. O processo não acontece de forma eficaz, porque nem todos recebem os mesmos tipos de informações sobre os candidatos, e também os candidatos mais ricos acabam tendo vantagem sobre os mais pobres (DALLARI, 1984).

Tatagiba (2010) enfatiza ainda outro aspecto importante da Participação que é o quanto esses movimentos sociais conseguem interferir nas políticas públicas. Para autora, a eficácia política só acontece quando os esforços de um determinado movimento para atingir os interesses do grupo conseguem proporcionar mudanças nas decisões e o campo político.

Nesse sentido, a nova gestão pública da década de 90, afetou também a gestão da cultura, fortalecendo a dimensão econômica e mercadológica da cultura (CARVALHO, 2009). Entretanto, a partir de 2003, algumas mudanças na gestão pública da cultura foram notadas, conforme Canedo(2009, pg. 86) destaca:

- 1) o alargamento do conceito de cultura, que passa a ser compreendida a partir de uma concepção mais próxima da visão antropológica; sendo assim,
- 2) o público-alvo das ações governamentais é deslocado do artista para a população em geral; e 3) o Estado, então, retoma seu lugar como agente principal na execução das políticas culturais; ressaltando a importância 4) da participação da sociedade na elaboração dessas políticas; e 5) da divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, as organizações sociais e a sociedade para a gestão das ações.

Portanto, Carvalho (2009) reafirma que os governos devem ter como prioridade estimular a ação cultural por todos os segmentos culturais, e ainda destinar um maior orçamento para a área cultural (MOREIRA; FARIA, 2005). Por fim, para uma gestão pública da cultura com ampla participação social, é necessário que as práticas sejam mais efetivas que os discursos apresentados.

Considerando que a proposta do MINC a partir do SNC é integrar todas as instâncias federativas, estaduais e municipais, de forma que tenham ampliado os direitos à cultura. A proposta do SNC é trazer uma nova forma de gestão na área da cultura, e que nos âmbitos estaduais e municipais a cultura seja administrada pelos critérios pré-estabelecidos pelo MINC. Entendendo que cada município e estado tem suas especificidades, e principalmente que as cidades têm um papel especial dentro da gestão pública (CALABRE, 2009), este capítulo destina-se a explorar o campo teórico de gestão municipal da cultura.

Segundo Calabre (2009), após a constituição de 88, os municípios passaram a ter maior responsabilidade sobre os serviços prestados para a sociedade local. Devido a isso, a Gestão Municipal da cultura deve atentar-se que para a construção de políticas culturais é necessário ampliar os canais de participação e diálogo com a população (FARIA, 2009). Para Faria (2009) estes processos participativos nas cidades são importantes para fortalecer da política local e conseqüentemente de mudanças e desenvolvimento do município. Além disso, o município por ter um território muito menor de atuação consegue com maior facilidade elaborar políticas mais próxima da necessidade e da demanda da população (SILVA, OLIVEIRA, 2007).

Com objetivo de consolidar a Participação Social foram criados espaços para aproximar o diálogo entre a sociedade e o Estado (BRASIL, 2011). Os mecanismos de Participação estruturados e reformulados durante esse processo foram: os conselhos de

políticas públicas, conferências nacionais, mesas de diálogos, ouvidorias públicas (BRASIL, 2011). De acordo com dados apresentados pelo governo, entre 2003 e 2010, foram realizadas 74 conferências nacionais e 36 Conselhos Nacionais de Políticas Públicas estão ativos (BRASIL, 2011).

Portanto, ainda que a introdução dos mecanismos de participação social represente uma ampliação dos direitos sociais, não é suficiente por si só para garantir a plena participação (FLEIG, OLIVEIRA, BRITO, 2006). Há diversos mecanismos de participação social disponível, porém, para atender ao objetivo da pesquisa, propõe-se aqui destacar os conselhos gestores e o papel deste na sociedade, mais especificamente no contexto brasileiro. No Brasil, os conselhos estão presentes em todos os municípios e estados, conectados com a esfera federal, com intuito de estreitar a relação entre Estado e sociedade civil. Os conselhos têm um papel importante de desempenhar na gestão pública, fazer com que o processo decisório ocorra juntamente com a sociedade, levando em consideração o interesse da maioria (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

De acordo com Tatagiba (2010, p. 29), a proliferação dos conselhos é uma das “principais inovações institucionais que acompanham e particularizam o processo de redemocratização”. Alguns conselhos foram estabelecidos antes mesmo da Constituição de 88, porém muitos deles, como o de cultura, tinham o papel meramente decorativo (TEIXEIRA, 2005; TATAGIBA, 2010). No entanto, após 88, os conselhos em várias áreas tornam-se obrigatórios por lei federal, e muitos, estão ligados a fundos para funcionamento da área, como são os casos dos conselhos de educação, saúde e cultura (TEIXEIRA, 2005).

Para Teixeira (2005), os conselhos podem ser de duas naturezas: deliberativos e consultivos. Os conselhos deliberativos, são aqueles em que a Políticas Públicas do setor do qual conselho faz parte será decidida pelo conselho para ser aprovadas, e só assim, ser executada pelo poder público (TEIXEIRA, 2005). Enquanto, os conselhos consultivos, são apenas consultados em relação as propostas de políticas públicas, podendo ou não ser levado em consideração (TEIXEIRA, 2005). Porém, Teixeira (2005) afirma que na prática muitos conselhos deliberativos, são apenas consultivos.

Segundo Teixeira (2005), os conselhos foram criados com o objetivo de partilhar o poder, de forma que este não fique apenas na mão do Executivo, e também, se um espaço de solução de conflitos da sociedade, e lugar para expandir a democracia, gerando políticas públicas mais efetivas e uma administração melhor dos recursos para a sociedade. Assim, a autora propõe algumas mudanças visando engajar a sociedade como: ampliar o diálogo entre os Conselhos e a sociedade, investir em fóruns, arenas de discussão, articular os diversos Conselhos da área, disponibilizar dados e informações importantes para as decisões.

De acordo com Canedo (2009), a cultura tem um papel central na sociedade, e para de fato ela contribua no desenvolvimento social é necessário a atuação efetiva do Poder Público na elaboração de políticas por meio de órgãos de gestão da cultura. Dessa forma, os conselhos municipais de políticas culturais são um dos elementos estabelecidos no Sistema Nacional de Cultura (SNC) (Figura 1) para ampliar a participação social nas decisões de políticas culturais. O SNC é uma política pública de cultura que visa a articulação entre os entes da federação, dos estados e dos municípios. Além dos conselhos, as conferências de cultura, os planos de cultura, os órgãos gestores de cultura, são alguns dos elementos que constituem o SNC.

Os princípios do SNC que evidenciam a ampliação da Participação nas Políticas Culturais são: Democratização, Transparência e Descentralização (MINC, 2011). O primeiro princípio, é a Democratização, que visa a “democratização dos processos decisórios com participação e controle social” (MINC, 2011, p. 25). O segundo é a “transparência e compartilhamento das informações” (MINC, 2011, p. 25). E o terceiro, é a Descentralização “da gestão, dos recursos e das ações” (MINC, 2011, p. 25).

**Figura 1 – Elementos Sistema Nacional de Cultura**



Fonte: MINC, 2011, p.

Segundo as orientações do MINC (2011), os Conselhos de Políticas Culturais propostos pelo SNC diferenciam-se dos Conselhos de Cultura criados nos anos 60, pois nestes os representantes da sociedade civil eram escolhidos pelo Poder Público (MINC, 2011). Nestes Conselhos Tradicionais de Cultura, como denominados pelo MINC, a descentralização das decisões, a autonomia da sociedade civil e a diversidade cultural não eram respeitados (MINC, 2011). Os Conselhos de Políticas Culturais, assim renomeado pelo MINC visam expressar o verdadeiro sentido dos Conselhos atuais, que propõem maior Participação Social (MINC, 2011).

Sendo assim, os Conselhos de Políticas Culturais Municipais são um componente do Sistema Nacional de Cultura têm como objetivo central formular diretrizes gerais para as Políticas Culturais conforme as deliberações das Conferências de Cultura (MINC, 2011). E ainda, tomar decisões que considerem o desenvolvimento da cultura local, bem como a preservação do patrimônio e incentivo às artes (MINC, 2011). Por fim, os Conselhos de Políticas Culturais devem respeitar os princípios do PNC, principalmente, o de paridade e escolha democrática dos representantes (MINC, 2011).

Entende-se que os conselhos não são capazes de solucionar todas as demandas da sociedade, porém, eles devem proporcionar um espaço de debate e discussões sobre a cultura do município (FARIA, 2009). Além disso, ser um lugar para ouvir as demandas culturais e fortalecer a participação social. Contudo, Barbalho (2009, p.95) alega que os conselhos têm se tornado “estruturas corporativas”, que mesmo quando atuam de forma deliberativa, favorecem os interesses de grupos representados nos conselhos. O autor destaca ainda, a presença, muitas vezes em maioria dos representantes do governo que inviabiliza a partilha de poder.

Os conselhos para ter um caráter mais decisivo nas políticas culturais precisam ampliar a articulação com outras instâncias participativas dentro da sociedade e também com outros órgãos legislativos e executivos. E assim, conforme Faria (2009, p. 102) os conselhos:

“Deveriam potencializar atores culturais, promover a aproximação entre sociedade e governo, ouvir rumores de criatividade pública e contribuir para a criação da esfera pública da cultura”.

### **3. Metodologia**

A presente pesquisa parte da perspectiva qualitativa, dividida conforme Minayo (2012) em três etapas: (1) *fase exploratória*; (2) *trabalho de campo*; (3) *análise e tratamento do material empírico e documental*. Minayo (2012) entende o campo como o recorte espacial em que o objeto de pesquisa está situado, assim, o estudo está delimitado nos Conselhos Municipais de Cultura que estão situados na Baixada Fluminense. Cabe salientar que três, dos treze municípios da Baixada Fluminense informaram que não possuem Conselho Municipal de Cultura. Sendo assim, oito municípios da Baixada Fluminense possuem Conselho Municipal de Cultura.

Para a coleta de dados foram utilizadas a pesquisa documental, observação e entrevistas semiestruturadas. Foram realizadas observações em seis reuniões dos conselhos municipais de cultura da baixada fluminense, para o momento preliminar de imersão no campo, na fase exploratória da pesquisa. Para tal, além de um diário de campo, foi utilizado um roteiro de observação para verificar a dinâmica da reunião, a atuação dos conselheiros e as temáticas discutidas.

Considerando os documentos como peças fundamentais na construção da pesquisa May (2004), foram coletados os seguintes documentos: (a) Leis da Área da Cultura; (b) Atas Conferências de Cultural; (c) Acordo de Cooperação Federação – SNC; (d) Resoluções na Área da Cultura; (e) Decretos Municipais; (f) Lei Criação do Conselho; e, (g) Regimento dos Conselhos.

Foram também utilizadas entrevistas semiestruturadas, os entrevistados selecionados foram todos conselheiros dos Conselhos Municipais de Cultura. Os critérios de seleção utilizados foram: (a) ser atuante no contexto cultural da baixada fluminense, como artista, gestor ou conselheiro; (b) participar ou ter participado de um conselho municipal de cultura na Baixada Fluminense. Sendo assim, foram entrevistados vinte e quatro conselheiros contemplando os diferentes municípios e representações (poder público ou sociedade civil). As entrevistas foram gravadas e transcritas para posterior análise de dados.

A análise de dados aconteceu por meio de análise de conteúdo, tendo como etapas básicas: (a) pré-análise; (b) exploração do material; (c) tratamento dos dados e interpretação (BARDIN, 1977). Dessa forma, a categoria configuração dos conselhos foi trabalhada a partir das seguintes subcategorias: (a) estrutura conselho; (b) objetivos conselho; (c) organização do conselho; (d) formas de gestão; (e) nível formalidade; (f) atividades realizadas; (g) temas discutidos; (h) processo de comunicação; (i) relação do conselho com outras organizações culturais; (j) importância do conselho nas decisões de políticas culturais; e, (k) desafios organização do conselho.

### **4. A Configuração dos Conselhos Municipais de Cultura da Baixada Fluminense**

Nos Conselhos atuais, no que diz respeito a escolha dos membros destes, uma parte são os representantes indicados pelos órgãos do Poder Público e outras instituições públicas que integram aos Conselhos (MINC, 2011). Já os representantes da sociedade civil, devem ser escolhidos por segmento. O mandato do conselheiro dura dois anos, podendo ser renovado por mais dois anos (MINC, 2011). Durante esses anos, as atribuições dos conselheiros são comparecer as reuniões, refletir sobre as pautas proposta, e as ações devem ser pautadas sempre levando em consideração os interesses da comunidade, bairro, da cultura como um todo, e não apenas do setor que ele representa (MINC, 2011). Entretanto, os processos são



distribuídos pelo presidente do Conselho conforme a especialidade do conselheiro e o setor que este representa (MINC, 2011).

As diretrizes de funcionamento dos Conselhos de Políticas Culturais são definidas por meio de um regimento interno aprovado em instâncias maiores, como reuniões plenárias, câmaras ou comissões técnicas permanentes, ou grupos de trabalhos temporários (MINC, 2011). Dos cargos nos Conselhos, os principais são o de presidente do conselho e o de secretário geral, que devem ser um representante da sociedade civil, e outro representante do Poder Público, mas não necessariamente nessa ordem (MINC, 2011). E ao órgão de cultura municipal cabe dar suporte as atividades dos Conselhos, bem como disponibilizar as pautas e relatórios com antecedência para os conselheiros (MINC, 2011).

Quanto à estrutura dos Conselhos, foi possível concluir que são sempre definidas por lei, a lei de criação e os regimentos internos prevêm as estruturas e a composição do conselho. Ao longo das entrevistas foi possível perceber um ponto em comum entre a maioria dos regimentos dos conselhos é que a presidência do conselho deve ser ocupada pelo próprio secretário de cultura, o gestor público da cultura, o que limita o conselho de cumprir o papel de fiscalizar e questionar as políticas culturais no município.

Os conselhos Municipais de Cultura da Baixada Fluminense tem a estrutura organizacional prevista por normas, o regimento costuma apontar quem deve ser o presidente, como deve ser a composição do conselho, predominando uma estrutura normativa. Outra conduta dos conselhos que pode ser considerada normativa é que toda ação também é formalmente registrada e publicada em registros oficiais.

Sendo assim, no conselho há pouca flexibilidade na estrutura, e nem sempre essa estrutura condiz com a demanda da sociedade civil. A estrutura dentro do conselho tem a hierarquia bem definida, os cargos e funções são estabelecidos por lei. É uma estrutura burocrática, que dificulta a participação social nos conselhos, enquanto, não deveria dar tanta importância para essas divisões, já que o conselho é um órgão colegiado. Dentro dessa estrutura, além de ser formal, há uma supervalorização da figura do presidente, que na maioria dos municípios é o próprio secretário de cultura, conforme o relato a seguir:

“Bom a estrutura do conselho...até que a gente tinha uma situação interessante. Uma sala que é a sala do conselho né, que tem a superintendência dos conselhos que fornecem a estrutura pra gente reunir e guarda de documentos sendo que nós que somos da coordenação que temos acesso a esses documentos né. O governo em si ele fornece uma estrutura legal né.” (SC NILÓPOLIS)

Alguns conselheiros quando perguntados sobre a estrutura responderam em relação à estrutura física do conselho que também é fundamental para o bom funcionamento do conselho. Entretanto, devido à escassez de recursos na área da cultura, os espaços físicos para o conselho são precários, muitas vezes não tem sala, nem espaço para o conselho se reunir, mostra assim, que o conselho não é prioridade para o município.

Já quanto aos objetivos do Conselho, é possível notar que os conselheiros entendem que o objetivo do conselho é fiscalizador, deliberativo e consultivo, porém enfrenta-se algumas dificuldades em alcançar os objetivos propostos:

“O objetivo é, como disse anteriormente, normativo, consultivo, fiscalizador e proponente de políticas públicas né, é o que diz na sua finalidade.” (PP CAXIAS 2)

Sendo assim, os conselheiros do poder público conhecem claramente o objetivo do conselho, porém a sociedade civil expôs abaixo que há uma grande discrepância entre o discurso e as ações do conselho.

“Olha, quando eu aceitei o convite pra participar do conselho, o que eu entendia do conselho é que o conselho seria um braço da sociedade, dentro da secretaria e do governo, pra andar lado a lado né...propôr, discutir, questionar; que é o que deve se fazer (...) Ele existe porque ele tem que existir. Mas ele não trabalha, ele não funciona e não se deixa que ele funcione realmente como ele deveria...” (SC CAXIAS)

Os conselheiros da sociedade civil entendem, assim como Almeida e Tatagiba (2012) trazem na teoria, que o processo decisório deve ocorrer juntamente com a sociedade civil. Porém, segundo os conselheiros, na prática isso não acontece, conforme o trecho a seguir:

“...E a participação do conselho nesse movimento, ela tem sido, vou te confessar, muito pequena...Porque ainda por ser uma coisa muito nova, essa compreensão de que o conselho é deliberativo, propositivo, elaborativo e consultivo, ainda se confundem as instâncias...né? O conselho ele tá abaixo...Não, ele tá acima.”(PP NILÓPOLIS 1)

A maioria dos conselhos municipais de cultura foram estabelecidos em consequência das exigências do MINC, por isso, os objetivos desses são definidos por lei, e seguem os padrões do SNC. Mas apesar disso, ainda há divergências entre os conselheiros sobre o verdadeiro objetivo dos conselhos, e dificuldades de alguns conselheiros do poder público em fazer com que esse objetivo seja cumprido:

“...Então na realidade, o papel do conselho nunca foi cumprido...Cumpria o papel legal, existia, fazia as assembleias, realizava as conferências, elaborava o plano de cultura que nós participamos e só.”(SC CAXIAS)

A ação do conselho é limitada pela legislação, porque conforme Dagnino (2004) defende, a instituição dos conselhos fez com que algumas responsabilidades do Estado fossem passadas para a sociedade civil, porém, isto engessou a participação social.

Para entender a configuração dos conselhos municipais de cultura é importante compreender como acontece a organização, e também as principais funções como planejamento, direção, organização e controle. Sendo assim, há uma tendência dos conselhos de cultura na Baixada Fluminense, que é o alto grau de formalização das atividades, compreensível, por ser um órgão público.

Cabe salientar que as instruções do SNC norteiam a organização do conselho, porém limitam a ação da sociedade civil por meio do conselho. É possível perceber que há uma escassez de atividades de planejamento que fazem com que algumas atividades não aconteçam, e outras se repitam:

"a gente faz reuniões, vê as demandas, vê o que tem pra definir, né, tira tira, tendo quórum a gente tira as decisões e aí a gente leva o resto do mês tentando, né, cumprir aquelas decisões pra que na outra, na outra reunião a gente já tenha, não é, novos passos a dar, nós temos muitas demandas, muita coisa pra fazer ainda e..., pouca gente, pouco tempo, essa coisa toda que todo lugar tem, né." (PP SJM)

Além disso, a organização dos conselhos, muitas vezes não ocorre por conta da precariedade de informação e recursos que ajudem na realização deste. Na verdade, não há histórico sobre como o conselho era organizado nas gestões anteriores, dificultando a nova gestão, e também, fazendo com que o conselho tenha que recomeçar as discussões e ações que podem já ter sido utilizadas.

Embora, o MINC através do SNC e do PNC traga instruções de como os conselhos devem ser estruturados, para os conselheiros não há clarezas sobre como deve ser administrado o conselho de cultura. Sendo assim, a fim de que as demandas da sociedade e a participação social aconteçam, seria interessante que as decisões de como deve ser organizado o conselho aconteçam em conjunto com a sociedade (BORDENAVE, 1983).

A forma de gestão dos conselhos municipais de cultura vai influenciar diretamente o grau de participação nos conselhos. Entretanto, a partir dos trechos de entrevistas nota-se que a gestão dos conselhos está distante de ser uma auto-gestão, a administração está centralizada na figura do presidente do conselho e da secretaria de cultura.

Além disso, o foco da gestão está na institucionalização do conselho, ao invés de estar em fazer o conselho funcionar. Há uma grande preocupação em atender as exigências do MINC, e pouca atenção, em possibilitar maior participação da sociedade civil nas decisões. A administração do conselho municipal de cultura acontece principalmente nas reuniões colegiadas mensais, o que limita muito a efetividade da gestão e da participação. De acordo com as diretrizes sobre conselhos municipais de cultura, as reuniões colegiadas são

fundamentais para garantir que haja diálogo entre a sociedade civil e o poder público, e a partir dela as demais atividades devem acontecer. Entretanto, os conselhos têm encontrado dificuldades em fazer com que a gestão aconteça através do colegiado, porque muitas vezes, a administração e as decisões são tomadas previamente sem ouvir ao conselho, conforme o trecho a seguir:

“Ainda não temos atividades planejadas, nós estamos ainda nessa fase de organização. A gente pretende a partir do próximo ano porque sem recurso a gente não faz nada. Não adianta a gente ficar fazendo reunião, reunião e reunião. A gente precisa estar com a casa arrumada.” (PP GUAPIMIRIM)

Por último, outro ponto apontado pelos conselheiros que torna a gestão limitada é a escassez de recursos para a administração, porque sem recursos é difícil operacionalizar a gestão do conselho. Além disso, muitos conselhos ainda estão em fase de construção, por isso, não há atividades de gestão muito bem definidas. Devido à grande dificuldade dos conselhos de forma geral em enquadrar-se no SNC tem despendido esforços em tarefas burocráticas, o que faz com que o conselho não execute as tarefas fins por ele determinado, como fiscalizar e deliberar políticas públicas.

Assim também, grande parte das tarefas têm sido a formalização da cultura municipal, para que não haja a descontinuidade das políticas culturais no município. A criação dos elementos para a construção do Sistema Municipal de Cultura são prioridades nas atividades dos conselhos, que buscam criar o fundo municipal de cultura, o plano nacional de cultura e o conselho municipal de cultura, porém nem sempre a participação da sociedade é priorizada, mas execução e conclusão deste torna-se mais importante.

Apesar das reuniões colegiadas fazerem parte das principais atividades do conselho para a participação da sociedade, estas não deveriam ser as únicas atividades desenvolvidas, mas a realização de outras atividades que promovessem maior participação social:

“Deveria, como o conselho ele é propositivo, normativo, deliberativo e fiscalizador...é...deveria,(...).Essa é a atribuição, mas isso não tem acontecido...Então, é muito chato tá falando isso mas não tem acontecido não...”(PP NILÓPOLIS 1)

Por fim, alguns conselheiros relatam que há falta de atividades nos conselhos, há conselhos municipais de cultura da baixada que existem legalmente, mas não estão desenvolvendo nenhuma atividade, estão parados.

Já quanto aos temas mais discutidos nos conselhos municipais de cultura refletem as prioridades culturais nos municípios da Baixada Fluminense. Como esperado, o primeiro tema presente nas discussões dos conselhos são as políticas públicas de cultura, e principalmente as necessidades culturais do município.

Conforme relatado anteriormente, os municípios da Baixada Fluminense precisam construir uma base sólida para as políticas culturais da região, que é marcada pelo descaso, pouco investimento e descontinuidade, sendo assim, importante motivo de discussões no conselho. Além disso, outro ponto sempre presente nas pautas de discussões são os eventos e atividades culturais, porque este é considerado o objetivo da cultura para muitos artistas e gestores da área, conforme o trecho a seguir:

“por ser secretaria nova, a gente não tem verba própria né, o a ideia da fundação do fundo, é até para que a gente possa estar participando de editais, porque a gente consegue tá trazendo verbas para o município”(PP JAPERI)

Há uma preocupação entre os conselheiros que também ganha destaque nas discussões que é institucionalização da cultura do município, a fim de garantir a manutenção de políticas públicas culturais por longo período. Juntamente com a institucionalização da cultura no município sempre estão presentes as questões burocráticas relacionadas à formalização das ações do conselho, que são importantes para que as decisões ali tomadas sejam levadas em consideração:

“Então, o que é e o que não é política de cultura, é também um dos temas que tá sempre no foco do debate. E tem demandas que são diversas, que surgem no momento

que você discute...Questões orçamentárias sempre são problemas crônicos”(SC MESQUITA)

Os assuntos orçamentários de distribuição de verba também ganham atenção nas discussões do conselho, por este ser considerado um dos principais problemas das políticas públicas culturais, a falta de recursos destinados à área:

“São as atividades culturais do município e verbas né...captação de verbas, aonde estão sendo aplicadas...A fiscalização como um todo, de todos os eventos culturais que são feitos. “ (PP QUEIMADOS 2)

E também, a dificuldade que o conselho enfrenta para fazer o controle dos gastos públicos, que não são apresentados ao conselho como deveria. O processo de comunicação dos conselhos municipais de cultura da baixada fluminense envolve tanto o relacionamento entre os conselheiros como também a divulgação de informação importante na área da cultura. Abaixo, estão separados os principais trechos que caracterizam o processo de comunicação, e os problemas enfrentados pelos conselheiros de cultura como falta de recursos para comunicação, a falta de divulgação de informações e o uso de internet.

Atualmente, com o avanço da tecnologia e do uso da internet, existem diversos canais de participação social online em que é possível a população expressar as demandas dela. No conselho, também tem crescido o uso da internet e redes sócias para a comunicação, porém, não deveriam ser resumir a esses meios, pois algumas pessoas ainda não possuem acesso à essas tecnologias:

“Então, o processo de comunicação entra na mesma questão. A falta de matéria prima pro trabalho. É um Conselho que não tem um computador, não tem uma internet, não tem uma impressora. É um Conselho que não tem um bebedouro. É um Conselho que tem uma sala vazia. E aí você vai usar a internet da sua casa ou a sua impressora. E aí você não tem tinta. Ou se teve seus trabalhos. E aí é fragilizado. É fragilizado. Então, assim, são nossos esforços quando tem. E quando é uma coisa maior, mais ampla que tem que ter, aí é a Secretaria. Aí a gente corre pra (...)” (SC SJM)

O Processo de comunicação nos conselhos municipais de cultura, muitas vezes não acontece da melhor forma por conta da escassez de recursos da secretaria de cultura, em alguns municípios há relato de ocasiões em que não internet ou telefone disponível para uso do conselho, sendo que o MINC (2011) prevê que a secretaria municipal deve dá o suporte para o funcionamento do conselho. Enquanto isso com os presidentes dos conselhos há um distanciamento e maior Formalidade na comunicação com presidentes de conselhos, característico de uma gestão marcada pela burocracia:

“A comunicação interna, entre os conselheiros, acaba sendo muito ruim...porque temos peças, conselheiros hoje, que não participam do processo...são conselheiros que estão no papel mas não vem e não participam das assembleias...E assim, a visão do conselho, ela vai diferenciando de um...cada um tem uma visão do conselho e o que tá fazendo ali. Então quando você tenta fazer um diálogo, essa comunicação entre as pessoas, você precisa ter uma reunião, uma assembleia extraordinária, aonde você precisa colocar o por quê daquilo ali...É complicado, muito complicado sabe...A comunicação...o relacionamento, né? É complicado, muito complicado...são muito diferentes e a visão do conselho então é pior ainda...” (SC CAXIAS)

O Processo de Comunicação nos conselhos também é marcado por conflitos na comunicação entre conselheiros, alguns conflitos pessoais, de divergência de idéias, e também por discordâncias políticas. E por último, o processo de comunicação é caracterizado pela falta de divulgação de informações, ou apenas um grupo pequeno detém as informações, e isto, interfere diretamente na participação social nos conselhos. Segundo Bordenave (1983), o grau mais baixo de participação acontece quando o conselho é só informado, ou seja, quando não há informação, não há nenhum nível de participação.

O SNC foi formulado também com a intenção de melhorar a articulação entre os órgãos públicos da cultura à nível municipal, estadual e federal. Por isso, para entender a configuração dos conselhos municipais de cultura da baixada fluminense, é necessário

também observar a relação dos conselhos com os órgãos públicos e com outras organizações culturais. O relacionamento com os órgãos público da cultura é predominantemente burocrático, com a finalidade buscar informações, atender exigências e se inscrever em editais, há pouco apoio e relacionamentos entre as instâncias:

“Então, o ideal acho que seria que acho que grupo os conselhos municipais interagissem, não diretamente com o poder publico estadual ou federal, mas com os conselhos muni é estaduais, com os conselhos federais e tentasse também desenvolver uma outra rede de relacionamentos e conexões com os conselhos nos entes totais, né, é federais, estaduais e municipais e aí o poder publico também, né, que seria o ministério da cultura, a secretaria de estado de cultura e a secretaria municipal de cultura também desenvolvesse uma rede de poder publico.” (PP NILÓPOLIS 2)

As autoras Maranhão e Teixeira (2006) ressaltam a importância da cooperação entre os órgãos públicos e os espaços participativos para fortalecerem as práticas de participação. Porém nos conselhos municipais de cultura da Baixada Fluminense, percebe-se um distanciamento do conselho principalmente com as instâncias estaduais e federal, que dificulta a execução de políticas públicas de cultura. Esse distanciamento se dá principalmente pela dificuldade encontrada para se comunicar com esses órgãos, tanto pela distância física, e também pelas falhas nos canais de comunicação, este é um problema já apresentado por Teixeira (2005) como um dos cinco desafios do funcionamento do conselho.

Dessa forma, por ser um relacionamento meramente formal com os outros órgãos, o contato acaba sendo focado na figura do presidente, que na maioria das vezes é o próprio secretário de cultura. Por isso, o conselho municipal de cultura em si não tem relação com os órgãos públicos, mas sim a secretaria de cultura:

“Pra mim eu vejo da mesma forma. Talvez haja esse bom relacionamento entre poderes, entendeu? Mas a sociedade civil não. A sociedade não alcança, porque eu entendo... se existe um evento, digamos a nível nacional, eu acho que o município, não seja da representante da sua presidente, deveria participar. (SC SJM)

Outra dificuldade apresentada na relação do conselho com os órgãos públicos é a restrita divulgação de informações entre os órgãos públicos e os conselhos municipais de cultura, limitando ainda mais a interferência do conselho nas políticas culturais:

“É interesse mostrar uma ata, então vamos registrar. É de interesse fotografar. É de interesse que leve alguém lá pra escutar. Então, vamos. Mas nós temos um diálogo assim... vamos lá... tal... Eu ainda vejo também fragilizado.” (SC São João de Meriti)

Portanto, como analisado nesse item, o contato do conselho com outros órgãos públicos, principalmente estaduais e federal é bem restrito. Nesses últimos trechos é possível notar que além do pouco contato existente, limita-se muitas vezes a convite para eventos e programações organizadas por estes.

De acordo com Maranhão e Teixeira (2006), o conselho é um caminho para a participação social nas decisões de políticas públicas, porém também pode ser usado para reforçar as práticas autoritárias do Estado:

“Olha quando se pode trabalhar total né. Porque as vezes não depende do conselho. O conselho faz muito essa questão de organizar de querer fazer de querer atuar. Mas se voce não tem verba, se voce não tem projeto, se você não tem patrocínio, não tem edital, voce não faz nada. Então o conselho fica muito com essa parte burocrática, e na expectativa de que as leis mudem e venham a favorecer os artistas locais pra poder o conselho ser um conselho realmente ativo que possa promover cultura” (PP GUAPIMIRIM)

“É, a gente, a gente tenta influenciar, não é, o conselho as vezes faz cartas de de repúdio ou de, qual é a palavra, é, normalmente cartas de repúdio, tentam influenciar mas não influenciam muito, por aquilo que eu te falei, um a gente não tá estruturado suficiente”(PP SJM)

O Conselho encontra dificuldades para executar as funções propostas, por conta da falta de recursos para a realizar as atividades, escassez de diálogo com o poder público e pouca influência exercida nas decisões políticas como apresentados nos casos relatados

acima. Os conselhos de cultura por serem uma organização pública de cultura, o funcionamento deste depende diretamente do órgão público responsável. Portanto, nos conselhos municipais de cultura da Baixada Fluminense nota-se um descaso do Poder Público quanto a importância do conselho nas decisões públicas, o que paralisa ou impede a ação do conselho na sua totalidade:

“Olha, eu acho que é fundamental, quando você faz uma conferência, e que você tem lá, a sociedade civil, a população participando, muitas coisas são construídas, a partir dessa demanda, que se fortalece a conquista de uma política, eu acho que é fundamental. É um órgão, é um órgão, digamos assim, que ele vai poder brigar, pelas questões dentro do município, eu acho muito importante, é onde você a sociedade civil e a governamental junto na decisão. Não é o governo que simplesmente decide, tem lá a representatividade da população que vai dizer, isso é legal, isso não é legal.” (PP JAPERI)

A partir das declarações acima, afirma-se que há contradições entre o discurso do poder público e da sociedade civil quanto a importância do conselho. Se por um lado, os representantes garantem que o conselho tem um papel central nas decisões públicas, por outro, os conselheiros da sociedade civil dizem que não há abertura para a ação do conselho. Por isso, conforme Tenório (1990) discute, a participação social tem se tornado um mito.

Os conselheiros quando interrogados sobre os principais desafios para o funcionamento eles apontaram os sete principais: falta de quórum, falta de capacitação dos conselheiros, dificuldade de atender as exigências burocráticas, problemas de comunicação com o Poder Público, impossibilidade de ação do conselho, falta de flexibilidade na legislação e escassez de recursos. Estes desafios, portanto, estão exemplificados nos trechos abaixo.

Para muitos conselheiros, a falta de quórum e comprometimento de alguns conselheiros é o que mais prejudica o andamento do conselho. Segundo os dados das entrevistas, estas faltas nos conselhos se dão porque o conselho municipal de cultura não oferece remuneração para os conselheiros, por falta de conhecimento destes sobre a importância e conflitos com o poder público:

“A questão da participação da sociedade civil, né? Porque não é remunerada. É voluntário. A questão do conhecimento em si, que às vezes os conselheiros querem participar, mas... (pausa) é... (pausa) não é uma... (pausa)é...(pausa) não é capacidade deles. Eles não têm conhecimento da legislação. Então às vezes eles querem ajudar, mas são pontos que as vezes colocam, mas que não podem ser colocados porque não está dentro da legalidade. Então conhecer, acho que é uma questão de capacitação também e o conhecimento mesmo do que tá sendo abordado.”(PP JAPERI 2)

Uma questão muito repetida entre os conselheiros sobre o principal desafio do conselho é a falta de capacitação dos conselheiros para exercer a função. Sendo que, Castro (2008) aponta que alguns dos mitos que dificultam a participação na sociedade brasileira é justamente esse, de acreditar que a sociedade não está preparada para participar.

Diante disso, mostra que uma falta de reforma administrativa prejudica a ação do conselho de cultura, principalmente pela dificuldade em atender as exigências burocráticas. Além disso, a falta de flexibilidade na legislação e na estrutura é um desafio para que a diversidade cultural aconteça, pois impede a participação de outros atores sociais importantes, mas que não estão previstos em lei.

Diante das análises realizadas, o quadro a seguir apresenta uma síntese a respeito da configuração dos Conselhos Municipais de Cultura da Baixada Fluminense:

**Quadro 1 – Síntese Subcategorias**

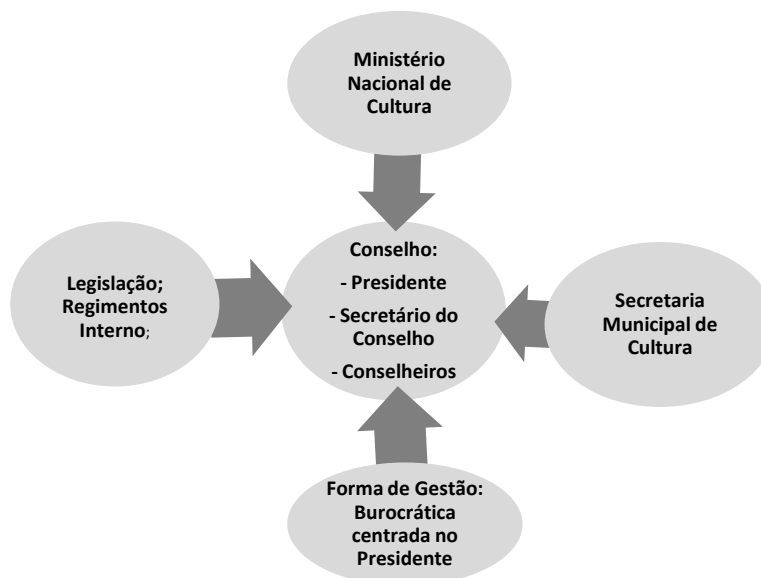
Subcategorias	Síntese
estrutura	estrutura determinada por normas; alto grau de formalização; falta de investimento em espaço físico para o conselho
objetivos do conselho	objetivos definidos por lei; discrepância entre o discurso e a prática dos objetivos do conselho; dificuldade em alcançar os objetivos propostos

organização do conselho	baixo grau de formalização na organização; escassez de atividades de planejamento; não há clarezas sobre como deve ser administrado o conselho
formas de gestão	administração centralizada na figura do presidente e secretaria de cultura; foco na institucionalização do conselho e das políticas culturais; escassez de recursos para administrar
atividades realizadas	foco em tarefas burocráticas; formalização do conselho; as atividades resumem-se em reuniões
temas discutidos	elaboração de eventos e atividades culturais; institucionalização da cultura no município; controle dos gastos públicos
processo de comunicação	uso da internet e redes sociais para a comunicação dentro do conselho; escassez de recursos dificulta comunicação; falta de disseminação de informações importantes
relação do conselho com organizações públicas	distanciamento do conselho principalmente com as instâncias estaduais e federal; dificuldade de comunicação com os órgãos públicos; relacionamento baseado em convites para eventos e programações.
importância do conselho	conselho serve muitas vezes para ratificar o que já existe; o conselho encontra dificuldades para executar as funções propostas; descaso do poder público quanto ao papel do conselho nas decisões públicas
desafios do conselho	falta de quorum; falta de capacitação dos conselheiros; problemas de comunicação com o poder público

Fonte: elaborado pela autora.

Tendo em vista os elementos apresentados acima segue um esboço de uma figura que ilustra a configuração dos Conselhos Municipais de Cultura.

**Figura 2 – Configuração dos Conselhos Municipais de Cultura**



Fonte: Elaborado pela autora.

Portanto, a configuração dos conselhos municipais de cultura quanto à estrutura é predominante formal, prevista em lei e pouco flexível, o que causa rigidez e engessamento no funcionamento do conselho. Os objetivos dos conselhos também são definidos por lei, porém, enfrenta dificuldades em alcançá-los porque não há o interesse do poder público para proporcionar que esses objetivos sejam atingidos. Quanto à forma de gestão, é possível afirmar que a administração do conselho não executa atividade de planejamento e não consegue fazer com que a administração ocorra com a participação de todos os conselheiros.

## 5. Considerações Finais

A configuração dos conselhos pode ser vista como um elemento determinante para que a participação social faça parte do processo de desenvolvimento de políticas culturais. O desenho da política pública de cultura que visa a criação dos conselhos municipais de cultura, faz com que a participação aconteça de forma limitada, pois a política já determina como o conselho deve funcionar. Embora o SNC tenha sido formulado para suprir uma demanda da sociedade civil de ampliação dos espaços participativo, a estrutura proposta ainda não é suficiente para que se alcance maior nível de participação social na tomada de decisão, como a construção de objetivos a serem alcançados. A institucionalização dos espaços de participação social é importante para a democratização das decisões políticas, porém, pode também ser uma forma de reforçar as práticas autoritárias do Estado. Para que isso não ocorra, a sociedade civil deveria tentar se apropriar desses espaços e não desistir, mesmo com a resistência do poder público.

As características organizacionais que predominam nos conselhos municipais de cultura são: rigidez da estrutura organizacional, gestão baseada em princípios burocráticos e foco na formalização das ações do conselho. A estrutura organizacional é um limitador da participação social, porque a falta de flexibilidade nas divisões de cargos e tarefas faz com que o poder esteja concentrado nas mãos de poucos conselheiros, principalmente do presidente do conselho. Um ponto importante apresentado nas entrevistas, e que precisa ser revisto é o fato da presidência do conselho ficar à cargo do secretário de cultura, isto confronta diretamente com o objetivo principal do conselho que é fiscalizar as ações do poder público. A gestão também precisa ser repensada a fim de que a hierarquia não seja tão importante para o funcionamento das atividades, mas que busquem alternativas que proporcionem mais liberdade para a ação dos conselheiros em geral.

Os conflitos que envolvem as relações de poder dentro dos conselhos é outro ponto que influencia no processo de participação social dos conselhos municipais, ainda mais no processo de tomada de decisão e de controle. Nos conselhos pode-se perceber que a tomada de decisão é totalmente influenciada pelos grupos de conselheiros do poder público, que se unem para votarem a favor do Estado. Ademais, o voto de minerva em caso de empate fica a cargo do presidente do conselho, que na maioria das vezes é o secretário de cultura. Porém, mesmo quando a presidência é ocupada por um representante da sociedade civil, o controle das decisões concentra-se nas mãos do poder público. Então, além, de rever à natureza política e as características organizacionais, precisa-se criar mecanismos organizacionais para diminuir as desigualdades de participação social dentro dos conselhos de cultura.

Portanto, para pesquisas futuras sugere-se estudos comparativos de como a participação social acontece em outros espaços participativos como Fóruns, Conferências, Orçamentos Participativos da área da cultura. E também, ampliar as esferas políticas analisadas, pesquisando assim, a implementação do SNC nas instâncias estaduais e federais. A partir disso, pode-se tentar repensar novas formas de gestão que consiga agregar uma participação da sociedade civil efetiva juntamente com a institucionalização das políticas públicas culturais.

## 6. Referências

- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, Mar. 2012.
- AMMAN, S. B. **Participação Social**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978
- BARBALHO, A. O orçamento participativo e os dados da Munic Cultura 2006: o caso de Fortaleza. In: CALABRE, L (Org). **Políticas Culturais: reflexões sobre gestão, processos participativos e desenvolvimento**. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009.



BORDENAVE, J.E.D. **O que é participação?** 6ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** Lisboa: edições 70.

BRASIL. **Conselhos Nacionais.** Brasília: 2010.

CALABRE, L. **Gestão cultural municipal na contemporaneidade.** In: CALABRE, L (Org). Políticas Culturais: reflexões sobre gestão, processos participativos e desenvolvimento. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009.

CANEDO, D. **A participação social na elaboração de políticas públicas de cultura na Bahia.** In: CALABRE, L (Org). Políticas Culturais : reflexões sobre gestão, processos participativos e desenvolvimento. São Paulo : Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009.

CARVALHO, C. A. **O estado e a participação conquistada no campo das políticas públicas para a cultura no Brasil.** In: CALABRE, L (Org). Políticas Culturais : reflexões sobre gestão, processos participativos e desenvolvimento. São Paulo : Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009.

DAGNINO, E. ( 2004) “¿Sociedade civil , participac ão e cidadania : de que estamos falando?” In: MATO, D. (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil entiempos de globalización.** Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é Participação Política.** São Paulo: Brasiliense, 1984.

FLEIG, D., OLIVEIRA, L.C.F.; BRITO, M. J. Democracia, Participação e Gestão Social: Desafios da Construção dos Programas de Ação Temática de uma Organização Não-Governamental. **Organização & Sociedade**, v. 13, n.38, 2006.

FARIA, H. **Conselhos Municipais de Cultura: cultura participativa e cidadania cultural.** In: CALABRE, L (Org). Políticas Culturais : reflexões sobre gestão, processos participativos e desenvolvimento. São Paulo : Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009

MARANHÃO, T. A.; TEIXEIRA, A. C. C. Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos. In: ALBURQUERQUE, M. C. (org). Participação Popular em Políticas Públicas: espaço de construção da democracia brasileira. São Paulo: Instituto Polis, 2006.

MINAYO, M. C. S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 621-626, 2012.

MINC. **Guia de orientações para os municípios – Sistema Nacional de Cultura: perguntas e respostas.** Brasília: MINC/ CNPC/SAI, 2011.

OLIVEIRA, V. A. R. de. Administração Pública Contemporânea: A Busca por um caminho Efetivo de Participação. Anais do XXXIII ENANPAD. São Paulo: 2009.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações e Sociedade**, v.15, n.46, Julho/Setembro, 2008.

TEIXEIRA, A. C. Formação dos Conselhos no Brasil. IN: FARIA, Hamilton, (Org.); MOREIRA, Altair; (Org.); VERSOLATO, Fernanda, (Org.) **Você quer um bom conselho? Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural.** São Paulo: Instituto Pólis, 2005.