



ISSN 0034-835X  
e-ISSN 2596-0466

# Revista de Informação Legislativa



volume 62

248

outubro a dezembro de 2025

SENADO FEDERAL



# **Conselhos de cultura, democracia participativa e esfera pública: requisitos de legitimidade constitucional**

## Cultural Councils, Participatory Democracy and the Public Sphere: Requirements for Constitutional Legitimacy

Pedro Sobrino Porto Virgolino<sup>1</sup>

Nelson Camatta Moreira<sup>2</sup>

Alexandre de Castro Coura<sup>3</sup>

### **Resumo**

O artigo avalia o papel dos conselhos populares (CPs) de cultura como instrumentos de democracia participativa e tem como foco definir os requisitos constitucionais que conferem legitimidade à sua composição. Para empreender um estudo das limitações e potenciais emancipatórios desses CPs, utiliza o conceito de *esfera pública* desenvolvido por Jürgen Habermas, com as críticas de Nancy Fraser e de Charles Taylor. Observa que a sua representatividade se vincula aos princípios da diversidade, da transversalidade, da universalidade e do acesso democrático; sem eles, sua atuação carece de legitimidade constitucional. Procede a um diagnóstico do estado atual por meio do estudo de casos, em que se examinam as regras de escolha dos membros de três CPs estaduais de cultura e do Conselho Nacional de Política Cultural. Como resultado, constata que as regras de composição de alguns deles não se adéquam à Constituição.

---

<sup>1</sup> Pedro Sobrino Porto Virgolino é mestre em Direito Processual Civil pela Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES, Brasil; doutorando em Direitos e Garantias Fundamentais na Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, ES, Brasil; procurador do Estado do Espírito Santo, Vitória, ES, Brasil. E-mail: [pedrovirgolino@gmail.com](mailto:pedrovirgolino@gmail.com)

<sup>2</sup> Nelson Camatta Moreira é doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), São Leopoldo, RS, Brasil, com estágio anual na Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal; pós-doutor em Direito pela Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha; pós-doutor em Direito pela Unisinos, São Leopoldo, RS, Brasil; professor de Teoria Crítica do Constitucionalismo do programa de mestrado e doutorado da Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, ES, Brasil. E-mail: [nelsoncmoreira@hotmail.com](mailto:nelsoncmoreira@hotmail.com)

<sup>3</sup> Alexandre de Castro Coura é doutor e mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; pós-doutor, *visiting scholar* na American University Washington College of Law e *visiting foreign judicial fellow* no Federal Judicial Center, Washington, DC, EUA; professor de Teoria dos Direitos Fundamentais dos programas de mestrado e doutorado da Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, ES, Brasil; promotor de Justiça no Espírito Santo, Vitória, ES, Brasil. E-mail: [acastrocoura@gmail.com](mailto:acastrocoura@gmail.com)

Palavras-chave: esfera pública; conselho de cultura; democracia participativa; legitimidade; Constituição.

## Abstract

This article assesses the role of popular cultural councils as instruments of participatory democracy and focuses on defining the constitutional requirements that confer legitimacy on their composition. It uses the concept of the *public sphere* developed by Jürgen Habermas, with critiques by Nancy Fraser and Charles Taylor, to study the limitations and emancipatory potential of these councils. It notes that their representativeness is linked to the principles of diversity, cross-cuttingness, universality, and democratic access; without these, their actions lack constitutional legitimacy. It diagnoses the current state through case studies, examining the rules for selecting members of three state cultural popular cultural councils and the National Council for Cultural Policy. As a result, it finds that the composition rules of some of them do not comply with the Brazilian Constitution.

Keywords: public sphere; cultural council; participatory democracy; legitimacy; Constitution.

Recebido em 25/10/24

Aprovado em 10/4/25

DOI: [https://doi.org/10.70015/ril\\_v62\\_n248\\_p101](https://doi.org/10.70015/ril_v62_n248_p101)

Como citar este artigo: ABNT<sup>4</sup> e APA<sup>5</sup>

---

## 1 Introdução

Após as duas grandes guerras do século passado, em muitas nações ocidentais o Estado de Direito de corte liberal, marcado pela proteção das liberdades civis, transmutou-se em Estado Social de Direito ao consolidar uma concepção mais igualitária e solidária de sociedade.

---

<sup>4</sup> VIRGOLINO, Pedro Sobrino Porto; MOREIRA, Nelson Camatta; COURA, Alexandre de Castro. Conselhos de cultura, democracia participativa e esfera pública: requisitos de legitimação constitucional. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 62, n. 248, p. 101-126, out./dez. 2025. DOI: [https://doi.org/10.70015/ril\\_v62\\_n248\\_p101](https://doi.org/10.70015/ril_v62_n248_p101). Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/62/248/ril\\_v62\\_n248\\_p101](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/62/248/ril_v62_n248_p101)

<sup>5</sup> Virgolino, P. S. P., Moreira, N. C., & Coura, A. de C. (2025). Conselhos de cultura, democracia participativa e esfera pública: requisitos de legitimação constitucional. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 62(248), 101-126. [https://doi.org/10.70015/ril\\_v62\\_n248\\_p101](https://doi.org/10.70015/ril_v62_n248_p101)

No estudo dos modelos constitucionais contemporâneos, destaca-se a democracia como principal vertente de fundação e legitimização. O modelo de Estado Democrático Social de Direito funda-se no exercício do poder e na sua legitimização pelo povo; ele se torna mais forte quanto maior é a capacidade de o cidadão atuar na vida pública e influir nos rumos de um país. Por isso, é essencial estabelecer condições de atuação e participação democrática. Habermas (2002) identifica essa relação umbilical entre democracia e legitimidade e advoga a instituição de condições reais para o cidadão ser e sentir-se coautor das leis que regem sua vida.

A democracia é exercida de forma direta ou indireta, nas vertentes participativa e representativa respectivamente. Logo em seu início, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) estatui o Estado Democrático Social de Direito; ela consagra a democracia representativa e participativa ao firmar que todo poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes eleitos (Brasil, [2024], art. 1º). A estrutura tripartite de separação de Poderes envolve a eleição dos membros do Legislativo e do Executivo mediante o voto dos cidadãos, conclamados a exercer a cidadania de dois em dois anos num processo em que escolhem quem os representará; e seus representantes vinculam-se a um partido político, em pleito promovido pela justiça eleitoral.

Contudo, a democracia não se exaure na representação. Sem que se negue a importância do voto, muito se discute sobre os limites da democracia representativa de propiciar a participação do cidadão nas escolhas políticas. Levantam-se críticas ao aparelhamento e ao aprisionamento do processo eleitoral por agremiações políticas, que frequentemente se distanciam dos anseios dos eleitores e voltam-se apenas à perpetuação no poder, de modo que nem todos se sentem de fato representados, em particular as minorias e grupos vulneráveis, que têm mais dificuldade de serem ouvidos e de influírem nas tomadas de decisão política. Bonavides (2001, p. 12) destaca que a soberania popular pressupõe uma sociedade aberta, “onde os instrumentos e mecanismos de governo não sejam sub-repticiamente monopolizados e controlados por uma casta política”, eternizada no poder à revelia do povo. O voto ainda é o maior símbolo do exercício da soberania popular; dentre todos os instrumentos, é o mais simples do ponto de vista do cidadão e o que menos exige esforço e engajamento. Na verdade, é fundamental que o cidadão se envolva na condução do Estado e “na construção conjunta de uma sociedade mais equânime e democrática” (Souza; Cardoso, 2018, p. 322).

Um dos influxos da crescente identificação do Estado como mecanismo legitimado pela democracia tem sido a instituição de meios diversos para o cidadão participar diretamente do processo político; dentre eles está o plebiscito, o referendo, a audiência pública, além do objeto deste trabalho: os conselhos populares (CPs). Sobre a importância da democracia participativa, Bonavides (2001, p. 13) assinala que por meio dela o povo se arvora no poder que lhe foi obstado pelas classes dominantes, e supera a carência de legitimidade dos representantes por meio de um processo de “abertura mais ampla no universo de nossa

organização política e estatal”; ele chega a chamar o sistema representativo de “banda morta e podre da Constituição” (Bonavides, 2001, p. 19).

Partidários da democracia participativa, Alencar, Cruxêñ, Fonseca, Pires e Ribeiro (2013, p. 117) apontam seu fundamento na ideia de que seus “mecanismos de participação seriam inclusivos e promotores de relações políticas mais igualitárias”, em contraposição à política representativa tradicional, que se afigura como “um espaço de grupos privilegiados: homens, brancos e de classes média e alta”. Todavia, apesar das possíveis críticas ao modelo representativo, deve-se ter o cuidado de não o tomar como vilão com base numa pretensa pureza da forma participativa. Deve haver equilíbrio entre as duas formas de atuação democrática; afinal, a “democracia participativa caracteriza-se pela coexistência de mecanismos da democracia representativa com outros da democracia direta” (Pedra, 2010, p. 31).

Nesse sincretismo, Pinto (2004, p. 97) aduz que “a participação deve estar ao mesmo tempo suficientemente independente do campo da política institucional, para estabelecer com ela uma relação calcada na autonomia”. Sem refutar sua relevância, o exercício direto da democracia, também está tão sujeito a mazelas quanto o modelo de representação. O capital que corrompe e aprisiona, os interesses específicos dos representantes eleitos, desconectados das demandas da população, agendas próprias e a falta de representação de grupos e minorias – tudo isso pode estar presente também quando se examinam os instrumentos próprios do exercício da democracia direta.

No processo democrático ocorre a resistência dos que não querem ceder ou perder seu poder. Pinto (2004, p. 105) ressalta que essa é uma das razões da dificuldade de se ampliarem as experiências participativas – um processo lento e complexo por envolver “perda de poder [...] dos que já se encontram incluídos”. A autora também argumenta, em tom mais negativo, que ainda não se criou um arcabouço institucional capaz de evitar distorções antidemocráticas no processo de participação, como nos casos de *superparticipação* “de um grupo ou uma hipertrofiada presença do Estado na organização da participação” (Pinto, 2004, p. 111). Além disso, questões socioeconômicas atuam como barreiras para a participação popular; as mais variadas desigualdades rompem a simetria social que deveria marcar os instrumentos de democracia participativa; elas afastam classes ou grupos sociais, reduzem seu engajamento, alimenta o ceticismo ou a descrença do seu real poder.

Este estudo aborda os CPs de cultura como mecanismos de exercício de democracia participativa para avaliar se (e em que medida) eles atendem ao primado do Estado Democrático Social de Direito quanto à efetiva atuação dos seus componentes, em respeito a uma dimensão mais plural e inclusiva, exigida em toda a forma de processo democrático, cujo princípio impõe a constituição de uma “verdadeira democracia participativa, pluralista, [...] inclusive respeitando a vontade da minoria e assegurando-lhe o direito de participar e expressar livremente sua opinião” (Pedra, 2010, p. 51). Trata-se de assegurar o pluralismo político, refutar a homogeneização social e o tolhimento dos anseios da maioria.

Como norte teórico, esta investigação vale-se do conceito de *esfera pública* desenvolvido por Jürgen Habermas (1929). O intuito é compreender os limites e as capacidades dos CPs para atuarem efetivamente como ferramentas de emancipação. Emprega-se aqui o método dialético, que contrasta o conceito de *esfera pública* com uma perspectiva crítica com base nos argumentos de Charles Taylor (1931) e Nancy Fraser (1947), com o fim de se estabelecerem as dimensões emancipatórias dos CPs de cultura, bem como os obstáculos à consecução desse propósito. Na segunda seção, abordam-se os CPs como instrumentos institucionalmente concebidos para o exercício da democracia participativa. A terceira seção destina-se ao exame tanto do conceito de *esfera pública* de Habermas quanto das críticas e acréscimos de Fraser e de Taylor, e estabelece um referencial para a compreensão dos CPs como mecanismos de desenvolvimento das esferas públicas de atuação social. Na quarta seção, por meio de um estudo comparado do processo de escolha dos membros do Conselho Nacional de Política Cultura e de três CPs de cultura estaduais, traça-se um diagnóstico descriptivo do tempo presente, para então se desvelarem os horizontes de emancipação que cada modelo oferece e os entraves à potencial ampliação da participação popular. E na quinta seção apresentam-se as conclusões.

## 2 O conselho público como mecanismo de democracia participativa

Segundo Carneiro (2002, p. 279), os CPs “são espaços públicos (não estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade”. Quanto às suas características, Alencar, Cruxê, Fonseca, Pires e Ribeiro (2013) destacam seu caráter colegiado e sua finalidade de estabelecer o diálogo entre o Poder Público (PP) e a sociedade civil (SC). Souza e Cardoso (2018), por sua vez, mencionam dois traços característicos dos CPs: sua composição plural e paritária e sua natureza deliberativa e consultiva<sup>6</sup>.

Carneiro (2002, p. 280) destaca o papel dos CPs como canais de participação política e controle público sobre a atuação governamental. Além de canais de comunicação “para ressonância das demandas sociais”, os CPs têm “dimensão jurídica e [o] poder de tornar efetivos as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil”. Ou seja, não se pode considerar os CPs apenas como uma espécie de ouvidoria; sua função institucional é atuar, influir, pautar e interceder na formação das agendas e políticas da Administração Pública (AP).

Dados esses contornos, deve-se questionar se os CPs são ou não instrumentos de participação direta. Eles são órgãos plurais e, embora paritários, em parte são formados por

<sup>6</sup> Discorda-se aqui apenas da paridade como elemento essencial dos CPs; ainda que desejável, o caráter paritário não parece ser-lhe essencial, pois nada impede, por exemplo, que se constitua um CP com mais representantes da SC.

representantes do PP, servidores ou agentes dos mais variados órgãos e secretarias, escolhidos ou designados internamente pela AP. E a outra parte, os conselheiros da SC, é escolhida em processos mais ou menos extensos e abertos a toda a sociedade. Contudo, mesmo que o sufrágio conte com ampla participação popular, não é o cidadão em sua individualidade de agente da soberania que atua no CP; quem o faz é o representante ou o membro da SC escolhido ou eleito por seus pares, ou indicado por questões técnico-profissionais relacionadas à matéria de competência do CP. Assim, quanto sejam considerados espaços de representação, curiosamente deles também participam membros escolhidos e indicados pelo Estado ou selecionados na SC em processos que, a depender da regulamentação específica, podem ser menos democráticos e abertos que as eleições gerais em que se escolhem os representantes para o exercício de poder no Legislativo ou no Executivo.

O que se entende por *democracia participativa* talvez não configure aqui uma atuação sem mediadores entre o cidadão e o exercício do poder, mas uma forma alternativa ao modelo institucional partidário de representação política pela via ordinária do voto. Desse modo, não há mecanismo de atuação puramente direta; o cidadão não atua nem interage na vida pública sem instituições ou instrumentos constituídos para isso. Haverá sempre, em maior ou menor intensidade, uma intermediação para que o agente expresse sua vontade ou opinião. Como se observará na próxima seção, um traço basilar dos CPs é representar uma ampliação na esfera pública e ser palco privilegiado para a formação da opinião pública em matérias específicas, por meio de debates abertos à SC. Nessa medida, os CPs não apenas são potencialmente mais participativos, como também propiciam uma atuação mais descentralizada da população na interferência dos rumos das políticas a serem concebidas e implantadas. O fato de a atuação nos CPs ocorrer por meio de representantes da SC que se vê investida de poder não desnatura esses colegiados como mecanismos de construção de uma democracia mais participativa e menos institucional.

Com efeito, Souza e Cardoso (2018, p. 334) consideram os CPs como uma importante forma de participação popular e destacam sua relevância no papel de fortalecer “[a] participação democrática da população na formulação e [implantação] de políticas públicas”; consideram que eles atuam na consolidação da cidadania como realidade. Por sua vez, Tatagiba (2006, p. 247) chega a afirmar que “os CPs gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo”; segundo a autora, mediante a interação da sociedade com o governo, eles propiciam condições para a “alocação mais justa dos recursos públicos”. Como instrumentos de democracia participativa, os CPs devem interagir diretamente com o modelo clássico de democracia representativa; afinal, são constituídos por ato normativo expedido por representantes eleitos e têm como função quase primordial o diálogo e a atuação na AP; eles atuam como mecanismos de controle e influência, e subsidiam o PP na “formulação, gestão ou controle de políticas públicas” (Alencar; Cruxê; Fonseca; Pires; Ribeiro, 2013, p. 113).

Todavia, o viés participativo dos CPs e sua contribuição para um maior controle social das políticas públicas e para ampliar a atuação da população em geral não os deixa imunes

a críticas, ainda que pontuais. Como instrumentos de expressão democrática, os CPs devem ter a capacidade de efetivamente dar voz a todos os segmentos da população e facilitar o contato entre o governo e a SC que ele reflete na sua construção normativa-constitucional. De acordo com Martins e Albuquerque (2019, p. 183), “a participação popular em âmbitos de decisão, quer institucional, quer não institucional, se dá pela existência de um umbral legitimador, ou seja, abaixo de certo nível de inclusão no espaço público ocorre uma perda de legitimidade na decisão”. Além disso, mais que meros anteparos para a escuta da SC, os CPs devem ter mecanismos técnico-legais para influir de fato na construção da política – e não, como já se afirmou, para suplantar o modelo representativo, mas para complementá-lo e servir de meio para mitigar as deformações do sistema político-eleitoral e a tecnocracia das instituições públicas.

Todavia, em virtude de razões práticas ou jurídicas, nem sempre essa é a realidade dos CPs; por vezes, falta poder de efetivo controle, e a significativa parcela da população faltam instrumentos jurídicos para impor suas demandas, ou elas são desconsideradas pelo PP. Carneiro (2002, p. 291) aponta obstáculos à atuação mais consistente dos CPs, tais como as dificuldades para realizar e ampliar a participação, a falta de envolvimento e compromisso dos principais agentes do PP e mecanismos rarefeitos de controle e de imposição das deliberações. Sem que se superem esses obstáculos, não é possível conferir uma atuação mais efetiva e capaz de contribuir para a consecução de políticas públicas igualitárias.

Souza e Cardoso (2018) salientam o problema da centralização das informações pelo Poder Executivo; por vezes faltam aos conselheiros da SC conhecimentos sobre os instrumentos disponíveis tanto a eles quanto ao PP para a concepção e a implantação de uma política. Esse desconhecimento obsta ou prejudica a fiscalização dos atos do PP, do que decorre a necessidade de se qualificarem tecnicamente os conselheiros. Tatagiba (2006, p. 248) enumera problemas que vão desde a baixa representatividade dos CPs a questões materiais atreladas ao seu funcionamento, questões financeiras e a falta de autonomia perante o Estado; afirma que “no geral as entidades indicam seus representantes e então [se afastam] do cotidiano dos CPs, não demonstrando valorizar efetivamente esses canais”. Desinteresse similar é notado nos representantes do PP; estudo realizado em diversos CPs constatou o problema da baixa participação dos membros do PP em reuniões – ainda maior que a dos membros da SC (Carneiro, 2002).

Há também problemas no processo de deliberação nos CPs. Segundo Tatagiba (2006, p. 248-249), tem-se constatado “que os conselhos não estão cumprindo sua vocação deliberativa”, pelos mais variados motivos, mas sobretudo pela baixa capacidade de inovação das políticas públicas por meio das intervenções dos conselheiros da SC. Eis as principais razões constatadas: o PP controla as matérias de pauta, os conselheiros são mal capacitados, há carência de representatividade, do que resulta a “dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses” – afora a “manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade” e a “recusa do Estado em partilhar o poder etc.”.

Por vezes, os CPs não expressam a diversidade da comunidade que representam. Em estudo sobre diversos CPs nacionais, Alencar, Cruxêñ, Fonseca, Pires e Ribeiro (2013) constataram que o perfil dos conselheiros dos CPs examinados era predominantemente homens brancos oriundos dos principais centros econômicos e políticos. Isso significa que os grupos mais vulneráveis e excluídos continuam alijados da atuação direta e da participação nos CPs ou não se veem representados por seus membros. Ainda que os CPs ampliem a arena de debate e deliberação, essa ampliação não é irrestrita nem imune a limitações sociais, culturais e econômicas. A assimetria de informação é constante, pois nem todos sabem ou têm conhecimento da existência e do papel dos CPs, muito menos que podem fazer parte deles; dentre outras mazelas constatadas estão a falta de recursos e a precariedade das instalações (Carneiro, 2002). Ainda assim, não se refuta a importância dos CPs como instrumentos de democracia participativa e de ampliação da participação popular na produção, fiscalização e desenvolvimento das agendas do Estado; como salientam Alencar, Cruxêñ, Fonseca, Pires e Ribeiro (2013, p. 141), “a existência deles e seu contínuo aperfeiçoamento são portadores de promessas importantes para o aprofundamento da democracia brasileira”.

Segundo Carneiro (2002, p. 289), a eficácia dos CPs reside nas oportunidades de participação e de deliberação abertas pelo Estado, mediante uma atuação transparente fundada no respeito aos princípios democráticos e participativos. Para isso, segundo ele, é necessária a “presença mais qualificada de organizações e secretarias comprometidas com a consolidação de mecanismos de participação e deliberação suficientemente adaptados e abertos”. O intento maior dos CPs é propiciar a inter-relação do governo com a SC – sem o quê seu papel se esvazia. Não se pode chegar ao ponto de vir a ser mera figura decorativa ou simulacro de abertura democrática inclusiva.

### **3 O papel dos conselhos populares no desenvolvimento de esferas públicas inter-relacionadas**

Como se afirmou, a principal função dos CPs é aproximar o Estado e a SC. Por isso, eles atuam como instrumentos ou modelos de dinamização ou constituição de esferas públicas de atuação social. Compreender os CPs como *esferas públicas* permite estabelecer nortes teóricos de justificação e de aprimoramento de tais ferramentas, o que propicia condições de os examinar à luz de uma teoria crítica capaz de definir limites e capacidades emancipatórias. Como aponta Habermas (2014), o compromisso com uma esfera pública politicamente ativa é pressuposto da manutenção dos fundamentos do Estado de Direito, já que por meio da instituição “de um ambiente deliberativo democrático” se estabelece “a coesão interna entre Estado de direito e democracia”, basilar para a legitimidade da ordem jurídica (Moreira, 2012, p. 18).

Habermas (2014, p. 37) desenvolveu originalmente o sentido de esfera pública na obra *Mudança estrutural da esfera pública*, com uma lente voltada para o “tipo ideal da esfera pública burguesa”, num contexto histórico-temporal em que se constituíram os Estados liberais. Habermas compreendera que o desenvolvimento desses Estados teve como condição necessária o estabelecimento da esfera pública, onde as pessoas livremente debateriam sobre matérias de interesse geral, com argumentos fundados na razão e capazes de influir no exercício do Poder pelas instâncias do Estado. Desse modo, a esfera pública tornaria possível a interação do Estado com a SC: a ele caberia “cuidar do bem comum público de todos os concidadãos”, ao passo que ela “se [constituiria] como um contraponto à autoridade” desse Estado (Habermas, 2014, p. 94, 122). A SC aglutinaria “os ecos captados dos problemas sociais, agrupando-os e transmitindo-os para a esfera pública política, visando a sua solução” (Silva Neto, 2008, p. 228).

Na visão de Habermas (2014), a esfera pública burguesa caracterizava-se pelo conjunto de pessoas privadas que estabelecia, por meio de discussão pública fundada em argumentos racionais, uma interlocução com o PP a respeito de matérias de interesse publicamente relevante; a esfera pública burguesa tinha uma função relevante, porém limitada, pois afeta à regulamentação da SC, ou seja, de temas de ordem privada, ainda que de interesse geral. A análise de Habermas, portanto, limitou-se ao modelo burguês, recorte escolhido em seus estudos, e desconsiderou outros modelos ou formas de desenvolvimento da esfera pública.

No prefácio à edição de 1990, de certo modo Habermas (2014, p. 71-72, 76) amplia o conceito de *esfera pública*, ao falar em “esfera pública política”, valendo-se de seus estudos sobre o agir comunicativo, para compreendê-la como a “síntese de comunicação em que se pode realizar a formação discursiva da opinião e da vontade de um público de cidadãos”. Habermas defende o estabelecimento de procedimentos jurídicos institucionalizados que garantam condições para o estabelecimento de comunicações equitativas e fundadas em argumentos livres. E isso só pode ser obtido mediante a inclusão de todos os possíveis interessados, a igualdade de direito, “a interação não coercitiva, a abertura para temas e contribuições, a possibilidade de rever os resultados”, dentre outros fatores. Ao abordar a teoria discursiva de Habermas, assinala Silva (2015) que a opinião pública resultante dos debates livremente realizados na esfera pública pode direcionar o exercício do poder administrativo; embora não seja capaz de dominá-lo, exerce importante papel de descentralização das formulações na sociedade.

Apesar de reconhecer a importância da ideia de *esfera pública* desenvolvida por Habermas para a política democrática, Fraser (1990) opõe-lhe algumas críticas, por julgá-la incapaz de retratar uma sociedade plural, além de ineficaz para a compreensão dos seus limites nas democracias atuais. Segundo ela, o surgimento da esfera pública burguesa foi marcado pela exclusão de minorias, que não participavam dos debates fundadores da opinião pública. Frisa também que Habermas não considerou outras esferas públicas que competiam com o modelo burguês e liberal; no seu entender, tem havido uma pluralidade de esferas públicas desde a formação do Estado liberal.

Fraser (1990) tece críticas ao que considera quatro suposições equivocadas no modelo de esfera pública burguesa de Habermas: a) a de que a igualdade social não seria uma condição necessária à participação política; b) a de que a proliferação de múltiplas esferas públicas atuaria contra o desenvolvimento da democracia; c) a de que a discussão pública deveria limitar-se a assuntos relativos apenas ao bem comum; e d) a de que é necessária uma rígida separação entre a SC e o Estado, para o bom funcionamento da esfera pública.

Uma esfera pública efetivamente democrática pressupõe paridade de participação, que só é possível sob condições socioeconômicas minimamente igualitárias (Fraser, 1990); em sociedades desiguais, a participação de todos em apenas um ambiente público torna-se desnívelada. Assim, em vez de apenas uma, Fraser advoga a existência de múltiplas esferas públicas inter-relacionadas e capazes de expressar a pluralidade e a diversidade, sobretudo onde a desigualdade econômico-social é mais grave. Nessas sociedades desiguais e estratificadas, é crucial a existência do que Fraser (1990) denomina *subaltern counterpublics*, formada por “minorias” (como gays, lésbicas ou pretos), o que seria imprescindível para lhes dar oportunidades de manifestação e articulação. Essa preocupação tem relação direta com a realidade da sociedade brasileira, em que há séculos a desigualdade tem sido fenômeno de massa. Nela grande parte da população não usufrui efetivamente de seus direitos e garantias, muito menos da possibilidade de participação; vivem numa condição de “cidadania precária”, fruto do processo de naturalização da desigualdade (Moreira, 2024).

Nesse caso, para Fraser (1990), a existência de esfera pública única teria como resultado a perda da diversidade multicultural, mediante a imposição de um modo de pensar e ver o mundo, num processo de assimilação discursiva, como condição de participação do debate público. Por isso, uma sociedade igualitária e plural pressupõe a multiplicidade de esferas públicas, o que não significa afastar a possibilidade de uma arena adicional que sirva de espaço para membros de diferentes grupos menores debaterem sobre assuntos relativos à própria diversidade. Segundo Fontana (2014, p. 99), a importância de se instituírem os *subaltern counterpublics* está em permitir “a ampliação das esferas de participação”, especialmente em relação a grupos sociais subalternos, que passam a poder “formular e [tornar públicas] suas interpretações, suas identidades, seus interesses e necessidades”. A respeito dos temas a serem debatidos publicamente, Fraser (1990) considera caber aos próprios participantes definirem o que é ou não de interesse geral – o que se fará por meio de contestação discursiva. Em linha semelhante, Pinto (2013, p. 278) sustenta que a “esfera pública procedural” deve ser “aberta e fluida”, em vez de “definida a partir de qualquer critério substancial e que seus limites” sejam “cotidianamente renegociados”.

Por fim, Fraser (1990) reconhece a existência de duas modalidades de esfera pública. A primeira, que ela denomina *weak public*, caracteriza-se como espaço de debate público exclusivamente destinado à formação de opinião pública, mas sem poder de decidir sobre questões de ordem pública. A par dela, um conjunto de esferas públicas detém o poder de tomar decisões, que ele denomina *strong publics*; nesse conjunto de esferas as deliberações públicas têm força de vincular a atuação do Estado. A propósito, segundo Lennertz (2009,

p. 94-95), o modelo habermasiano de separação estrita entre a esfera pública e o PP não seria “suficiente para enfrentar os desafios apresentados pelo contexto político brasileiro”. Há no País “um bloqueio – resultante da continuidade do domínio de um grupo social sustentado pela cultura política estabelecida – do fluxo do poder político legítimo”, este último oriundo dos espaços públicos deliberativos. Nesse caso, o modelo de esfera pública puramente persuasiva concebido por Habermas não teria a real capacidade de influir nos processos decisórios do sistema político.

Taylor (2014, p. 282), assim como Habermas e Fraser, sustenta que a esfera pública é uma característica essencial da uma sociedade livre, “o locus em que são elaboradas as concepções racionais que devem guiar o governo”; ela submete o poder político ao controle externo proveniente da prática discursiva racional empreendida por seus membros. Taylor defende a descentralização da esfera pública, particularmente como forma de estimular a mobilização e a participação dos cidadãos, que costumam ser politicamente alienados em sociedades centralizadas e burocráticas. Ao sustentarem a importância da descentralização política e do fortalecimento do federalismo, Fortes e Moraes (2016, p. 209) identificam os CPs municipais como exemplos de autogoverno local e de esfera pública “com condições para participação e empoderamento sociais”.

No modelo concebido por Taylor (2014, p. 297), esferas públicas menores aninharam-se em esferas públicas maiores, “de modo que aquilo que acontece nas menores é levado para a pauta da esfera nacional”. Esse modelo aproxima-se do que Fraser entendeu como uma possível arena de debate de interesses gerais compostas por membros de outras esferas públicas. Assim como Fraser, Taylor (2014, p. 297) aposta no afrouxamento da fronteira entre sistema político e esfera pública. “Numa comunidade democrática moderna, as fronteiras entre sistema político e esfera pública tem de ser maximalmente [sic] porosa”. A esfera pública é mais que uma forma de limitação social do poder político; “ela mesma [é] o meio da política democrática”, que deve amparar-se em três fatores: “a liberdade, o autogoverno e o regime de direito fundado na igualdade”. Assim, a esfera pública implica participação democrática e é um mecanismo de auxílio e complementação da tradicional política partidária representativa.

Essa porosidade está presente nos CPs, órgãos criados por mecanismos institucionais do PP e, como regra, integram os órgãos estatais. Por outro lado, são autônomos em relação à estrutura de poder estatal, já que concebidos como ferramentas de participação da SC. Os CPs têm atribuições que vão desde atividades puramente opinativas (*weak publics*) a processos de tomada de decisão em determinadas matérias de caráter cogente para o PP (*strong publics*). Portanto, o CP é em si uma esfera pública que pode, por sua vez, congregar representantes de outras esferas públicas. Para que preservem sua capacidade emancipatória, é essencial que garantam condições de participação de todos os potencialmente implicados nos temas nele discutidos. Paridade de voz e capacidade de atuação de todos os grupos sociais envolvidos é condição primordial de sua existência.

## **4 Os conselhos populares de cultura e os riscos de limitação de sua representatividade**

Até aqui se abordaram problemas que reduzem a efetividade e a legitimidade dos CPs como a falta de representatividade, a reduzida participação, a inoperância dos mecanismos de controle, as restrições técnicas e financeiras. Outros poderiam ser enumerados; contudo, neste artigo focaliza-se o maior ou o menor grau de representatividade dos CPs, mais especificamente dos CPs de cultura.

Trata-se aqui da possível perda de representatividade decorrente do arcabouço legislativo adotado para disciplinar as regras de composição dos CPs de cultura, em particular os mecanismos de escolha de seus membros. O intuito do estudo comparativo é realizar não só um diagnóstico do estado atual – e, por meio da concepção de democracia participativa e de esfera pública, examinar criticamente as condições sociais, sobretudo as normativas, que limitam sua capacidade emancipatórias –, mas também focalizar seu potencial como instrumento de ampliação das arenas de debate democrático. Como instrumentos de exercício de democracia participativa, os CPs devem espelhar a sociedade brasileira e servir como foros abertos ao debate e à deliberação direta dos assuntos públicos que lhes dizem respeito. Em grande medida, cabe aos CPs a função de ampliar ou diversificar a esfera pública; por isso, devem ser o mais representativos possível. A depender do déficit de representatividade, a legitimidade da atuação dos CPs poderá sofrer severas limitações.

Os CPs de cultura (ou de política cultural) são estruturas democrático-participativas de cada esfera da federação definidas constitucionalmente como integrantes do Sistema Nacional de Cultura (SNC), tal como se dispõe no art. 216-A, II, § 2º, da CRFB (Brasil, [2024]). Como estruturas integrantes do SNC, aos CPs cabe o papel de coadjuvar e controlar a atuação do Estado no apoio, na valorização, na proteção e no fomento das mais variadas manifestações culturais, conforme se estatui no art. 215 da CRFB. A atuação dos CPs deve ir ao encontro dos princípios que regem o SNC constantes do art. 216-A, § 1º, da CRFB. Dentre os incisos intrinsecamente relacionados ao caráter de representação dos CPs estacam-se: a) a diversidade (I); b) a universalização do acesso (II); c) a transversalidade (VII); e d) a democratização e a participação (X) (Brasil, [2024]).

Em sua composição, os CPs culturais devem ser espelhos da diversidade cultural do País resultante de um “processo de múltiplas interações e oposições no tempo e no espaço” (Bosi, 1987, p. 7). Por isso, é imprescindível o respeito a essa diversidade e o acolhimento da miríade de manifestações sociais que compõem o caráter nacional brasileiro: “[o] patrimônio cultural pertence à humanidade, que sendo diversificada exige também que as diversas formas de manifestações de diversos grupos sejam agasalhadas e protegidas” (Séguin, 2002, p. 48). A aceitação da diversidade caminha *pari passu* com a universalização do acesso a bens e serviços culturais. Os CPs devem, pois, ser abertos à participação social, franquear ao cidadão a oportunidade de influir e aproximar-lo da compreensão e constituição das

atividades culturais – elementos vitais para a consagração do princípio da democratização dos processos decisórios, com participação e controle social.

Cada CP integrante do SNC é em si um espaço de desenvolvimento da opinião pública afeto aos temas locais, regionais ou nacionais da cultura. E, por haver essa integração no SNC, é possível reconhecer os CPs como esferas públicas capazes de interagir, de modo mais ou menos coordenado, com o fim de aproximar reclamos e debates, desde o local até o nacional, num modelo plural e descentralizado de esferas públicas tal como propõem Taylor e Fraser. Assim, a paridade de participação é, como já se afirmou, condição necessária para sua existência.

Por sua vez, de acordo com Pinto (2013, p. 275), a democracia deliberativa tem como “centro da fonte de normatividade social a esfera pública discursiva”; disso resulta o cuidado de se evitar que padrões culturais dominantes preponderem na pauta dos CPs de cultura e esvaziem seu caráter multicultural. Para o autor – que cita Knight e Johnson<sup>7</sup> –, há de se buscar ao máximo a igualdade substancial no debate público, o que pressupõe que os indivíduos participantes detenham três tipos de capacidades indispensáveis: “formular preferências autênticas; [...] fazer uso efetivo de recursos culturais; e, por fim, habilidades cognitivas básicas para a atividade comunicativa”. Conforme assinala Pinto (2013, p. 276), o combate ao predomínio de padrões hegemônicos de dominação cultural se faz por meio de “políticas de representação do corpo social que deem conta não apenas da dimensão numérica dos membros das maiorias e minorias, mas principalmente da dimensão simbólica”, e sejam capazes de redimensionar o peso da opinião e dos valores de grupos sociais distintos, especialmente os minoritários.

Também se deve considerar o caráter transversal das políticas culturais, de modo que o CP tenha representantes que reflitam a interlocução da cultura com outros domínios sociais, como a educação ou a saúde. Para ser constitucionalmente legítima, pois, a representatividade dos CPs de cultura deve ser o mais diversa, universalizante, democrática e transversal possível; do contrário, o esvaziamento prático desses princípios redunda na falta de sua legitimidade.

Como se comportam os CPs de cultura no que diz respeito à adequação constitucional de suas representações? Há CPs mais inclusivos que outros? A resposta a essas questões importa num sem-número de investigações e em diversos campos que não cabem, contudo, nos estreitos limites deste artigo. Por isso, nele se examinam e se compararam a composição de quatro CPs e o processo de seleção dos membros da SC em cada um deles. Além da dimensão numérica da participação social nos CPs culturais, abordam-se aqui os entraves para a maior abertura do processo deliberativo resultante dos instrumentos normativos de escolha dos conselheiros representantes da SC. A análise fundamenta-se nas normas que regulam o funcionamento dos CPs e o processo de seleção de seus membros, mediante

---

<sup>7</sup> Os teóricos Jack Knight e James Johnson são conhecidos pela obra *The Priority of Democracy: Political Consequences of Pragmatism*, de 2013.

pesquisa nas páginas de internet de cada órgão. O intuito é verificar de que modo e em que grau a regulamentação de cada um deles amplia ou limita sua representatividade.

Escolheu-se o CNPC dada a sua abrangência nacional, pois suas deliberações repercutem (ou deveriam repercutir) em todo o País. A seleção dos três CPs estaduais deveu-se essencialmente a quatro fatores: a) a boa disponibilidade de informações nas respectivas páginas na internet; b) a realização relativamente recente do procedimento de escolha dos conselheiros; c) a similitude quanto à periodicidade desse processo e ao caráter misto de representatividade das cadeiras de cada CP; e d) as distintas regras relativas à possibilidade de participação de eleitos e de eletores.

#### **4.1 O Conselho Estadual de Cultura do Paraná**

Presidido pelo secretário de Cultura, o Conselho Estadual de Cultura do Paraná<sup>8</sup> constitui-se de 36 membros. Dezessete dentre eles são escolhidos pelo Poder Executivo: cinco dentre funcionários efetivos ou detentores de cargo em comissão da AP direta estadual, um de universidade estadual, um de universidade federal, um dentre os gestores das instituições integrantes do Sistema S, um da Federação das Indústrias do Paraná e oito dentre os gestores municipais de cultura. Dezoito representantes desse CP são da SC: oito representam as regiões histórico-culturais do Paraná (definidas por meio de decreto<sup>9</sup>) e dez das seguintes áreas da cultura: a) teatro; b) ópera; c) circo; d) artes visuais; e) audiovisual; f) dança; g) literatura, livro e leitura; h) música; i) patrimônio cultural material e imaterial; e j) manifestações populares, tradicionais e étnicas da cultura.

Os membros escolhidos pelo Poder Executivo têm mandato de dois anos, admitida a recondução, e os da SC são eleitos na Conferência Estadual de Cultura (CEC), convocada por decreto e regulamentada em edital. Os conselheiros têm auxílio para o custeio de despesa de hospedagem, alimentação e deslocamento quando convocados para as reuniões.

A eleição dos membros da SC para o período 2022-2024 foi regulada pela Resolução nº 73/2022 expedida pela Secretaria estadual de Cultura (Paraná, 2022). Nos termos da resolução, a CEC foi definida para ocorrer de modo eletrônico em dia e horário estipulados. Determinou-se uma etapa prévia à CEC a ser realizada pelos municípios para a divulgação do processo eleitoral, mediante reuniões, assembleias ou conferências para a escolha de seus candidatos às vagas destinadas às macrorregiões; e exigiu-se dos candidatos a essas vagas a idade mínima de dezoito anos, residência na localidade e figurar no cadastro de agentes culturais do estado.

Para a eleição das áreas artísticas, exigiu-se que as entidades representativas dessas áreas, cadastradas na secretaria, realizassem encontros, reuniões ou assembleias para a escolha

---

<sup>8</sup> O Conselho Estadual de Cultura do Paraná foi implantado pela Lei nº 17.063/2012 (Paraná, 2012).

<sup>9</sup> O mapa das macrorregiões pode ser visto em Estado do Paraná: mapa das macrorregiões históricoculturais do Paraná ([2019]).

dos candidatos. Tais entidades deviam ter caráter privado sem fins lucrativos, ser da área cultural, existir há pelo menos um ano e com sede, foro e direção no estado. O candidato da área artístico-cultural precisava ser maior de dezoito anos, ter residência no Paraná, integrar o cadastro de agentes culturais do estado e pertencer à entidade representativa da área para a qual decidiu candidatar-se. Para ser eleitor, a pessoa devia ter mais de dezesseis anos e só poderia votar para apenas uma das macrorregiões e uma das áreas culturais.

#### **4.2 O Conselho Estadual de Políticas Culturais do Rio de Janeiro**

O Conselho Estadual de Políticas Culturais do Rio de Janeiro<sup>10</sup> tem uma composição paritária com dezesseis membros da SC e outros dezesseis do PP (com um titular e um suplente para cada vaga). Os representantes desse último são dois representantes indicados pela comissão de cultura da Assembleia Legislativa estadual e quatorze membros indicados pela Secretaria de Cultura, dentre estes, deve haver ao menos: a) um representante do PP estadual; b) um representante do PP municipal; c) um representante de instituição acadêmica; e d) um representante de instituição de relevância cultural no estado. A presidência desse CP é definida por eleição entre seus membros, alternativamente entre o PP e a SC. Os representantes da SC compõem-se de membros escolhidos por votação nas dez regiões do estado definidas no decreto regulamentador (Rio de Janeiro, 2015) e de seis membros de distintos segmentos culturais – artes cênicas, artes visuais, audiovisual, música, áreas da literatura e cultura popular. Não há remuneração pela participação nesse CP de cultura.

As eleições dos membros da SC para o biênio 2023-2024 foram reguladas pelas Resoluções n<sup>os</sup> 243 e 244 expedidas pela Secretaria de Cultura (Rio de Janeiro, 2022a, 2022b). Estabeleceu-se o cadastro on-line do candidato e eleitor ao cargo de representante do segmento cultural, limitada uma candidatura por fórum de segmento e um voto por eleitor. A eleição foi definida por meio eletrônico em data e horários pré-determinados. Para candidatar-se, a pessoa devia ser maior de dezoito anos e comprovadamente ter atuado no segmento cultural na região durante ao menos um ano. Para votar, bastava-lhe preencher um formulário em que se declarava atuante no segmento cultural correspondente ao voto.

Para o preenchimento das vagas de conselheiro das regiões estipulou-se a realização, por meio virtual, de conferências regionais de cultura. Para candidatar-se, a pessoa devia ter idade mínima de dezoito anos, comprovar atuação cultural na região por no mínimo um ano e ter residência fixa na localidade, além de só poder candidatar-se a uma região. Podia votar qualquer pessoa que se declarasse atuante na cultura na região do pleito; limitava-se o voto a apenas uma região; e foram definidas datas para as conferências regionais, em que os candidatos poderiam manifestar-se antes da eleição em forma eletrônica.

---

<sup>10</sup> O Conselho Estadual de Políticas Culturais do Rio de Janeiro é regido pela Lei nº 7.035/2015 (Rio de Janeiro, [2019]) e regulamentado pelo Decreto nº 45.419/2015 (Rio de Janeiro, 2015).

#### **4.3 O Conselho Estadual de Cultura do Espírito Santo**

Órgão integrante da Secretaria de Estado da Cultura, o Conselho Estadual de Cultura do Espírito Santo<sup>11</sup> assim se compõe: a) da parte do PP são seis membros (o secretário de Cultura, um presidente, um conselheiro da Procuradoria-Geral do Estado, um da Secretaria da Educação, um da Secretaria de Turismo, um da Secretaria de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano e um do Instituto Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos); b) oito membros das câmaras temáticas (artes cênicas; artes musicais; artes visuais; audiovisual, literatura e biblioteca; patrimônio arquitetônico, bens móveis e acervos; patrimônio ecológico, natural e paisagístico; e bens imateriais); e c) uma cadeira de titular e dois suplentes para cada uma das seis regiões administrativas do estado. Não há pagamento para a função de conselheiro.

Os representantes regionais são eleitos pelos CPs municipais de cultura em assembleias regionais convocadas pelo secretário de Cultura e com a participação dos CPs municipais de cada região; o mandato é de dois anos. Participam como eleitores os membros dos CPs municipais de cultura; e pode candidatar-se qualquer cidadão, representante de entidade cultural ou não, presente na votação, e que tenha reconhecida e comprovada atuação na área cultural na região da votação. Na assembleia, tenta-se obter o consenso, de modo que não se realiza votação.

A eleição dos conselheiros das câmaras temáticas (ou setoriais) é realizada em assembleia, convocada pelo secretário de Cultura, com a participação de organizações estaduais representativas de cada área cultural. Escolhem-se um titular e dois suplentes para cada câmara. Para candidatar-se, o cidadão deve ser associado a uma das entidades civis de natureza cultural, às quais cabe indicar seus candidatos e organizar as assembleias eleitorais, em que se delibera sobre a escolha do titular e dos suplentes.

Exige-se que as entidades sejam de âmbito estadual e que seus quadros associativos tenham representantes domiciliados em no mínimo três das seis regiões administrativas, conforme a Resolução nº 2/2016 do Conselho de Cultura (Espírito Santo, 2016). Cada entidade indica três nomes para comparecer à assembleia e concorrer à vaga relacionada à sua área de atuação. Na assembleia os representantes indicados devem buscar um nome de consenso, e não se realiza votação, da qual só participam associados das entidades participantes.

Para a eleição das câmaras temáticas e regionais do período 2023-2025, publicou-se um edital específico (Espírito Santo, 2023), que convoca tanto as organizações da esfera estadual representativas das categorias artísticas e culturais, para se reunirem on-line com o fim de tratarem da escolha dos membros eleitos, quanto os CPs municipais de cultura para a escolha dos representantes das regionais, em que se definem a data e o horário da eleição de cada regional. Em virtude de seu caráter eminentemente técnico, as câmaras

---

<sup>11</sup> O Conselho Estadual de Cultura do Espírito Santo é regulamentado pela Lei Complementar nº 421/2007 (Espírito Santo, [2010]) e pelo Decreto nº 2.026-R/2008 (Espírito Santo, [2020]).

de patrimônio arquitetônico, bens móveis e acervos e de patrimônio ecológico, natural e paisagístico são compostas por membros indicados pelos CPs profissionais e entidades sem fins lucrativos com atuação em nível estadual e que tenham em suas finalidades a defesa da memória, do patrimônio cultural e do meio ambiente.

#### 4.4 O Conselho Nacional de Política Cultural

O CNPC<sup>12</sup> é formado por 36 representantes (um titular e um suplente por cadeira), sendo quinze da AP federal, escolhidos por vários dos seus ministérios; três do PP estadual, distrital e municipal; e dezoito da SC. Os membros da SC são assim definidos: a) sete de organizações e entidades culturais de atuação nacional (três de expressões artísticas, um do patrimônio cultural, um da cultura popular, um das culturais indígenas e um das expressões culturais afro-brasileiras); b) dez dos CPs estaduais e distrital de cultura, garantida a representação equitativa das macrorregiões do País; e c) uma personalidade com comprovado notório saber na área da cultura, escolhido pelo Ministério da Cultura. Os membros da SC têm mandato de três anos, vedada a recondução, e a atuação é não remunerada.

Na eleição para o período 2022-2025 a seleção dos representantes da SC foi regulada pelo Edital nº 4/2022 (Brasil, 2022), que determinava a escolha de sete titulares e sete suplentes de diferentes organizações e entidades culturais e dez representantes e seus suplentes dos CPs culturais dos estados e do Distrito Federal (com dois representantes para cada macrorregião do País). Definia-se uma fase de inscrição das organizações e entidades culturais para uma das cinco categorias indicadas, além de vários critérios de pontuação<sup>13</sup>, cada um dos quais tinha um valor e um peso. A escolha recaiu sobre a entidade com maior pontuação. Para o segmento artístico, em que há três vagas, a primeira colocada recebeu a primeira vaga e foram chamadas as subsequentes em ordem decrescente de pontuação, desde que atuantes em setores culturais distintos da anterior, para garantir a diversidade de linhas ou de segmentos culturais representados nesse CP. Coube à entidade classificada indicar um titular e um suplente – com as condições de ter no mínimo três anos de atuação no segmento para o qual a entidade se inscrevera, ser brasileiro nato ou naturalizado maior de dezoito anos e não ser agente público, a menos que seja participante de instâncias colegiadas na qualidade de conselheiro ou membro da SC.

Quanto às vagas para representantes de CPs estaduais e do CP distrital, exigiu-se deles a regularidade, mediante a comprovação do devido funcionamento nos últimos doze meses e a adesão ao SNC. Para concorrer às vagas, cada CP habilitado podia indicar entre três e cinco representantes da SC, membros ou não do respectivo CP; e cada indicado devia

<sup>12</sup> O CNPC é regulado pelo Decreto nº 9.891/2019 (Brasil, [2021]).

<sup>13</sup> Abrangência nacional, estadual, tempo de funcionamento, número de associados, número de atividades ou projetos realizados a partir de 2016, participação em instâncias colegiadas de formulação de política cultural, número de projetos na área de pesquisa ou produção do conhecimento no campo da cultura a contar de 2016 e não ter participado em mandato anterior do CP.

ter no mínimo três anos de atuação comprovada no campo cultural, ser maior de dezoito anos, residir na unidade da federação ou na macrorregião do CP e não ser agente público, exceto participante de instâncias colegiadas na qualidade de conselheiro ou membro da SC. A votação ocorreu de forma digital, no período de quase dois meses. Puderam votar brasileiros natos ou naturalizados e com idade mínima de dezoito anos e coube um voto por eleitor na região em que se cadastraram. Elegeram-se os candidatos com maior votação, respeitado o preenchimento de duas vagas por região.

#### 4.5 Comparação dos modelos

Os quatro CPs examinados têm uma composição plural de expressões culturais, por meio de cadeiras destinadas a áreas temáticas da cultura, com o objetivo de lhes conferir maior diversidade – uma exigência constitucional. O CP com o maior número de membros por expressão artística é o do Paraná, com dez titulares, e o com menor quantidade de representantes é o do Rio de Janeiro, com seis titulares. O CP nacional demonstra a preocupação de atender a negros e indígenas, ao estabelecer vagas específicas para ambos os segmentos sociais.

Todos os CPs destinam vagas pelo critério regional, com o objetivo de atingir maior universalidade de acesso, garantir capilaridade da representação e evitar a centralização de poder nos grandes núcleos populacionais e capitais, o que vai ao encontro do que sustenta Taylor sobre a regionalização das esferas públicas. O CP de cultura do Rio de Janeiro e o CP nacional têm dez titularidades concebidas por critérios regionais e contam com o maior número de cadeiras por esse critério.

A transversalidade é estabelecida, pelo menos do ponto de vista normativo, pela legislação de cada um dos quatro CPs com vagas designadas a representantes da educação, da municipalidade, do meio ambiente, do Legislativo, do turismo, das federações de indústrias, dentre outros. Não há identidade entre a conformação dos CPs nesse ponto específico, pois não haveria de se exigir identidade quanto ao modo de garantir atuação e discussão mais transversal em cada CP. O que se exige é a previsão de composição transversal, o que está em compasso com os ditames constitucionais de atuação na área da cultura. Contudo, também é importante aferir se no dia a dia dos CPs essa composição enriquece o debate e a deliberação das matérias culturais, bem como se envolve atores não propriamente da cultura. Essa questão, porém, demandaria um estudo que transcende o que aqui se propõe tratar quanto ao viés das deliberações nos CPs.

Da abordagem da representação dos CPs e dos riscos envolvidos resulta a preocupação com as discrepâncias nas regras de seleção e escolha dos membros da SC. Observa-se a adoção de critérios muito variados que implicam maior ou menor abertura dos CPs aos grupos sociais para os quais deveria servir como mecanismo de participação direta. Em especial, os critérios para a escolha dos representantes das áreas temáticas da cultura são, em alguns casos, preocupantemente restritivos ao acesso, tanto dos candidatos quanto

dos eleitores, o que pode acarretar o indevido *empoderamento* de grupos ou instituições em detrimento dos demais.

O modelo adotado no CP do Rio de Janeiro parece ser o mais aberto e democrático. Como se viu, a possibilidade de candidatura é franca e direcionada a todos os fazedores de cultura; basta atuar na área específica quando postula uma vaga temática, ou na localidade, quando concorre a uma vaga regional. Também é possível a todo interessado exercer o poder de voto: exige-se apenas a declaração de atuação cultural na região ou no segmento específico. É notável, talvez por isso, o expressivo número de candidaturas – mais de 200 inscrições no processo seletivo de 2023 –, embora nem todos tenham sido habilitados.

O CP do Paraná segue um modelo híbrido na abertura no processo eleitoral: a eleição para as vagas regionais é mais aberta do ponto de vista de candidatura que a relativa à escolha das vagas por segmento artístico. Para a primeira, exigiu-se apenas a idade mínima de dezoito anos, residir na localidade e estar no cadastro de agentes culturais do estado, ao passo que para a segunda o candidato necessitava ter mais de dezoito anos, residir no estado, integrar o cadastro de agentes culturais do estado e pertencer à entidade representativa da área para a qual resolveu candidatar-se. Exigiu-se que as entidades tivessem caráter privado sem fins lucrativos, fossem da área cultural, existissem há pelo menos um ano e tivessem sede, foro e direção no estado – o que permite a participação de muitas instituições a indicarem candidatos.

Conquanto haja a restrição de imposição associativa de candidatos para as cadeiras setoriais, em ambos os casos basta ter mais de dezesseis anos para ser eleitor. Há nesse ponto uma grande abertura para a sociedade influir na escolha dos representantes, até maior que a previsão do CP do Rio de Janeiro, em que a votação é franqueada apenas a fazedores de cultura declarados, ao passo que não se exige isso no CP do Paraná. Assim, apesar de as entidades civis indicarem os candidatos no caso das vagas temáticas, a eleição aberta e geral confere maior autonomia aos membros eleitos e maior *accountability* social.

É criticável, porém, o modelo do CNPC para a seleção dos membros da SC. Influenciada pelo modelo federativo, a escolha para as vagas regionais privilegia os estados e o Distrito Federal, a cujos CPs compete indicar os que concorrem no processo eleitoral. Além disso, o propósito de manter um equilíbrio por região leva a que cada uma das cinco macrorregiões tenha duas vagas de titular; ainda que a candidatura não seja aberta a todos os interessados, já que a indicação cabe aos CPs estaduais, não se exige que os indicados sejam membros dos CPs. De um lado, existem razões para se prestigiar a atuação local e descentralizada dos CPs nesse processo de seleção. Em contrapartida, há ampla abertura para quem intenta ser eleitor: basta ser brasileiro nato ou naturalizado e ter no mínimo dezoito anos. A idade mínima para votar bem poderia seguir o modelo do processo eleitoral geral – ou seja, dezesseis anos –, pois não há por que existir essa distinção etária no exercício de atividade democrática, seja ela direta ou indireta.

Todavia, a grande nódoa relativa ao princípio democrático dessa restrição à desejável amplitude do caráter representativo do CP nacional está no processo de escolha dos membros

dos setores culturais, que se submete à decisão de associações e organizações de cunho nacional, por critérios de pontuação definidos pelo PP. Não há processo de eleição pela SC, que se vê substituída em sua representatividade por instituições; apesar de serem de Direito privado, não são necessariamente representativas dos interesses de toda a população. Há um recorte muito específico até mesmo na seleção das instituições e organizações da área cultural, marcadas pela necessidade de terem “porte nacional”. Ademais, em vez de se franquear o debate a diversas instituições, o processo depende da seleção de apenas uma delas, a mais bem pontuada, que escolherá o futuro conselheiro.

Quando se comparam os resultados da seleção para ocupar as vagas destinadas à SC nos períodos 2019-2022<sup>14</sup> e 2023-2025, nota-se que dentre as sete vagas destinadas a organizações sociais, quatro foram preenchidas pelas mesmas instituições; e nenhuma instituição se habilitou no processo de 2023-2025 para a vaga de cultura indígena<sup>15</sup>, de modo que apenas três cadeiras foram ocupadas com novas instituições. Isso demonstra existir pouco espaço para que outras organizações e instituições sejam selecionadas, especialmente porque o PP determina os critérios de seleção e de pontuação específica. Ainda que as instituições possam escolher pessoas diversas para o posto entre uma eleição e outra, essa liberdade de escolha quase irrestrita confere-lhes muito poder, e nesse caso há o risco de se limitar a representatividade da SC; essas organizações poderão escolher representantes que atuem com o fim de atenderem aos próprios interesses, em detrimento da maior abertura para a pluralidade de posições e demandas advindas da sociedade e dos fazedores de cultura. Como são escolhidos pelas organizações, esses representantes podem sujeitar-se à forte influência da instituição, o que prejudica sua atuação em favor da sociedade. Também é patente a indevida ingerência do PP nesse processo ao definir critérios de pontuação por seu exclusivo arbítrio e reduzir a autonomia da escolha dos representantes da SC.

Por sua vez, a seleção dos conselheiros regionais não apresentou esse sintoma de aglutinação de poder e representação. O cotejamento dos dois últimos processos eleitorais revela que não houve coincidência entre os nomes dos 33 eleitos, entre titulares e dois suplentes, de cada uma das vagas para as macrorregiões. Um possível fator disso é o fato de os candidatos, embora indicados pelos CPs estaduais e do Distrito Federal, serem eleitos em voto aberto a todo brasileiro nato ou naturalizado maior de dezoito anos.

Com isso, nota-se que para o CNCP a existência de regras distintas para o preenchimento de vagas destinadas à SC pode ter contribuído para uma menor abertura do processo de participação popular na escolha dos membros. Outro ponto de destaque foi a não habilitação de uma entidade para representar a cultura indígena, o que denota a impropriedade das regras e a severidade das exigências de habilitação, desconectadas da realidade do segmento cultural que se pretende ver representado.

---

<sup>14</sup> A designação dos membros para o Conselho no período 2019-2022 foi realizada tardivamente pela Portaria SECULT/MTUR nº 57, de 29/3/2022.

<sup>15</sup> No caso de entidade alguma ser habilitada, cabia ao então secretário especial de Cultura promover a indicação direta de um representante, com atuação no segmento.

Segundo dados do IBGE relativos a 2019, existiam quase 340 mil empresas e organizações regularmente formalizadas atuando na área da cultura e um contingente de dois milhões de pessoas ocupadas nesse segmento<sup>16</sup>. Isso evidencia a dimensão do campo profissionalizado da cultura, afora o contingente de fazedores culturais que atuam de modo não profissional ou sem objetivo de auferir renda nessa área. Por conseguinte, deveriam ser criados meios para que esse segmento cultural pudesse efetivamente influir e ter alguma voz e espaço no processo de formação dos integrantes do CNPC, mediante um processo de eleição ou seleção mais democrático e aberto que o atual modelo atual, de forma a torná-lo compatível com a pluralidade cultural do Brasil.

O modelo do Espírito Santo apresenta restrições de representatividade tanto na escolha dos conselheiros regionais como na seleção das cadeiras das câmaras temáticas. A eleição das vagas regionais tem regras abertas que dispõem sobre a candidatura, pois basta ser fazedor de cultura na região; no entanto, ela atribui a faculdade do voto apenas aos conselheiros presentes na respectiva assembleia. Para a seleção das vagas destinadas aos segmentos culturais, o processo é bem restrito, dado que transfere às instituições culturais de âmbito estadual a indicação dos candidatos, dentre os quais se escolhem os que preencherão a vaga de conselheiro. Essas instituições devem ter quadros associativos com representantes em no mínimo três das seis regiões administrativas, o que restringe ainda mais a possibilidade de instituições da SC participarem.

Igualmente, não há sequer processo de eleição para as câmaras de patrimônio arquitetônico, bens móveis e acervos e de patrimônio ecológico, natural e paisagístico; elas são compostas por membros indicados pelos CPs profissionais e entidades sem fins lucrativos com atuação em âmbito estadual e cujas finalidades sejam a defesa da memória, do patrimônio cultural e do meio ambiente. O resultado verificado é a concentração das vagas destinadas aos segmentos artísticos, culturais e técnicos em pouquíssimas instituições. Ao longo das últimas seis eleições (de 2008 a 2022), as vagas de titulares das câmaras temáticas ficaram limitadas a representantes de apenas 22 entidades civis<sup>17</sup>. Em 56 % dos casos, os representantes titulares das câmaras pertencem a instituição que anteriormente já indicara nomes. Em cada segmento, constata-se uma instituição ocupando a cadeira de titular em ao menos três das seis eleições; e há caso de câmara cujos representantes em todas as eleições são da mesma instituição. Trata-se, pois, de uma representação muito concentrada, se se considera que no Espírito Santo havia cerca de 29 mil pessoas trabalhando no setor cultural, segundo dados do IBGE relativos a 2019<sup>18</sup>.

De maneira geral, a interposição de associações ou instituições privadas no processo de representação e formação dos CPs de cultura é potencialmente limitadora de sua abrangência democrática e, em alguns casos, pode retirar a legitimidade da atuação do órgão, que deveria

<sup>16</sup> Tabela 1.1.1 do levantamento das atividades formalmente constituídas (IBGE, [2019]).

<sup>17</sup> Segundo fonte da Secretaria de Estado da Cultura do Espírito Santo.

<sup>18</sup> Tabela 1.1.9 do levantamento das atividades formalmente constituídas (IBGE, [2019]).

ser um local propício ao exercício da democracia direta. Quanto a isso, ao mesmo tempo em que assegura o exercício da democracia direta e indireta, a CRFB define que ninguém pode ser compelido a associar-se ou a permanecer associado, em conformidade com o rol dos direitos e garantias fundamentais (Brasil, [2024], art. 5º, XX). Logo, não parece constitucionalmente legítimo alijar o cidadão não associado do processo de composição dos CPs de cultura. A atuação das instituições e organizações civis da área da cultura, inclusive junto aos CPs, além de bem-vinda, é fundamental para a enriquecer o debate e pautar demandas da sociedade. Entretanto, não se deve chegar ao ponto de transferir para tais instituições todo o poder de escolha dos representantes da SC nos CPs.

Por conseguinte, considera-se que o modelo normativo adotado no Rio de Janeiro, que permite aos fazedores de cultura – associados ou não – postularem atuação no CP de cultura, somado à ampla possibilidade de o cidadão exercer o papel de eleitor, é de maior abertura democrática para a SC ver-se representada – sem prejuízo de as associações e entidades da SC participarem do processo de escolha, arregimentarem seus associados e intentarem ampliar a participação e o engajamento de toda a sociedade.

Assim, não há razões para limitar a candidatura apenas a fazedores de cultura associados. Entende-se também que deve haver abertura para que todos os segmentos sociais, fazedores ou não de cultura, possam votar e escolher seus candidatos; afinal, o não artista, o cidadão comum, também é destinatário e beneficiário das políticas públicas no âmbito da cultura.

## 5 Considerações finais

De acordo com a CRFB, o País é um Estado Democrático Social de Direito, cujo poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representação. A legitimidade do ordenamento esteia-se na democracia, o que pressupõe que todos os cidadãos tenham reais condições de intervir na vida pública. Ao lado dos instrumentos de representação, mediante processo político eleitoral, existem mecanismos de exercício de democracia participativa. Dentre eles estão os CPs de gestão de políticas públicas, que despontam como um cenário propício de aproximação e interlocução do PP com a SC, com o fim de ampliar a arena de participação popular no controle e na proposição de políticas públicas. Na área cultural, a CRFB define os CPs de cultura como estruturas que compõem o SNC.

Há, certamente, entraves ao pleno funcionamento dos CPs, como questões de limitações orçamentárias, assimetria de informações, barreiras socioeconômicas, baixa participação, desrespeito ou desconsideração de suas deliberações pela AP. Especificamente, no que concerne aos CPs de cultura, a representatividade de sua composição está vinculada ao respeito à diversidade cultural, universalidade do acesso aos bens e produtos culturais, transversalidade e democratização dos meios de participação. Os CPs, assim, devem ter uma composição plural, agregar outras áreas sociais e mostrar-se abertos aos mais variados integrantes da SC. Sem isso, os CPs perdem como instrumentos de democracia

participativa e desnaturam-se como esfera pública, por degradar-se o caráter de paridade que lhe é inherente.

A participação direta da SC não pode ser esvaziada ou substituída pelo associativismo. Em que pese a importância de as organizações e institutos culturais atuarem nos CPs, não se devem alijar pessoas e grupos não formalizados do processo deliberativo. A associação é relevante instrumento de organização da SC em torno de temas de interesse geral, mas não pode servir de entrave à ampliação qualitativa do debate público. Juntamente com a regionalização dos CPs de cultura, é preciso pensar na constituição de CPs específicos para grupos hoje não representados, que atuariam como espécies de *subaltern counterpublics*, como assinala Fraser.

É essencial que a regulamentação dos CPs de cultura estabeleça processos de seleção o mais amplos, abertos e democráticos possível, para acolher a todos os integrantes da sociedade civil, e não apenas a uma parcela ou a um grupo específico.

## Referências

- ALENCAR, Joana; CRUXÊN, Isadora; FONSECA, Igor; PIRES, Roberto; RIBEIRO, Uriella. Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 15, n. 32, p. 112-146, jan./abr. 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/38674>. Acesso em: 1º ago. 2025.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BOSI, Alfredo (org.). *Cultura brasileira: temas e situações*. São Paulo: Ática, 1987. (Série fundamentos, 18).
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 1º ago. 2025.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 9.891, de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Política Cultural. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9891.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9891.htm). Acesso em: 1º ago. 2025.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Secretaria Especial de Cultura. *Edital de Seleção Pública SECULT/MTUR nº 4, de 29 de julho de 2022*. Chamada pública para seleção dos representantes da sociedade civil para compor o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) - triênio 2022/2025. Brasília, DF: Conselho Nacional de Política Pública, 2022. Disponível em: <https://cnpc.cultura.gov.br/editalcnpc20222025/>. Acesso em: 1º ago. 2025.
- CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *Revista de Administração Pública*: RAP, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277-292, mar./abr. 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6439>. Acesso em: 1º ago. 2025.
- ESPÍRITO SANTO. Conselho Estadual de Cultura. *Edital de convocação*. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, Secretaria de Estado da Cultura, 2023. Disponível em: <https://secult.es.gov.br/eleicoes-bienio-2023-cec>. Acesso em: 1º ago. 2025.
- \_\_\_\_\_. Conselho Estadual de Cultura. Resolução CEC nº 002, de 2016. Regula as normas para realização das assembleias de eleição dos representantes para a composição das Câmaras do Conselho Estadual de Cultura do Estado do Espírito Santo. *Diário Oficial dos Poderes do Estado: Executivo*, Vitória, p. 42-43, 7 dez. 2016. Disponível em: [https://secult.es.gov.br/Media/Secult/2020/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CEC%2002.2016\\_Normas%20Elei%C3%A7%C3%B5es-1.pdf](https://secult.es.gov.br/Media/Secult/2020/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CEC%2002.2016_Normas%20Elei%C3%A7%C3%B5es-1.pdf). Acesso em: 1º ago. 2025.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.026-R, de 17 de março de 2008. Regulamenta o Conselho Estadual de Cultura – CEC. Vitória: Secretaria de Estado de Governo, Gerência de Atos Legislativos, [2020]. Disponível em: <https://conslegis.es.gov.br/>. Acesso em: 1º ago. 2025.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 421, de 3 de dezembro de 2007. Reorganiza o Conselho Estadual de Cultura – CEC e dá outras providências. Vitória: Secretaria de Estado de Governo, Gerência de Atos Legislativos, [2010]. Disponível em: <https://conslegis.es.gov.br/>. Acesso em: 1º ago. 2025.

ESTADO do Paraná: mapa das macrorregiões histórico-culturais do Paraná. [Curitiba]: Secretaria de Estado da Comunicação Social e da Cultura, [2019]. 1 mapa, color. Disponível em: [https://www.cultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2019-07/mapadivisaomacrorregioes.pdf](https://www.cultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-07/mapadivisaomacrorregioes.pdf). Acesso em: 1º ago. 2025.

FONTANA, Vanessa. Esfera pública ou esferas públicas? *Revista Ciências do Trabalho*, [s. l.], n. 2, p. 81-102, maio/out. 2014. Disponível em: <https://rct.dieese.org.br/index.php/rct/article/view/13>. Acesso em: 1º ago. 2025.

FORTES, Gabriel Barroso; MORAES, Filomeno. Federalismo e democracia. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 53, n. 211, p. 199-226, jul./set. 2016. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril\\_v53\\_n211\\_p199](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p199). Acesso em: 1º ago. 2025.

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. *Social Text*, [s. l.], n. 25-26, p. 56-80, 1990. DOI: <https://doi.org/10.2307/466240>.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa*. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Ed. Unesp, 2014.

\_\_\_\_\_. Sobre a coesão interna entre Estado de direito e democracia. In: \_\_\_\_\_. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução de George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Edições Loyola, 2002. p. 285-298. (Humanística, 6).

IBGE. *Indicadores culturais*. [Rio de Janeiro]: IBGE, [2019]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/cultura-recreacao-e-esporte/9388-indicadores-culturais.html>. Acesso em: 1º ago. 2025.

LENNERTZ, Marcelo. Esfera pública, democracia discursiva e legitimação das agências reguladoras no Brasil. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, [s. l.], n. 35, p. 71-105, jul./dez. 2009. DOI: <https://doi.org/10.17808/des.35.218>. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/218>. Acesso em: 1º ago. 2025.

MARTINS, Eduardo Almendra; ALBUQUERQUE, Newton de Menezes. O povo na democracia como sujeito político jurídico da Constituição de 88: centralidade dos direitos e garantias fundamentais na re legitimação do poder do Estado no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 118, p. 151-189, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/560>. Acesso em: 1º ago. 2025.

MOREIRA, Nelson Camatta. Direito, democracia e globalização: alguns apontamentos à luz da teoria de Jürgen Habermas. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 21., 2012, Niterói. *Filosofia do direito*. Florianópolis: FUNJAB, 2012. p. 1-28. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/livro.php?gt=92>. Acesso em: 1º ago. 2025.

\_\_\_\_\_. *Teoria da Constituição dirigente*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2024.

PARANÁ. Lei nº 17.063, de 23 de janeiro de 2012. Institui o Conselho Estadual de Cultura – CONSEC e adota outras providências. Curitiba: Casa Civil, Sistema Estadual de Legislação, 2012. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=64160&indice=1&totalRegistros=1&dt=23.6.2019.9.20.8.566>. Acesso em: 1º ago. 2025.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Comunicação Social e da Cultura. Resolução nº 73, de 2022. Convoca a Conferência Estadual de Cultura do Paraná, para eleição do Conselho Estadual de Cultura, sob a coordenação da Secretaria de Estado da Comunicação Social e da Cultura - SECC. *Diário Oficial do Paraná*: Poder Executivo Estadual, Curitiba, n. 11.187, p. 22-25, 31 maio 2022. Disponível em: [https://www.cultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2022-06/regulamento\\_consec.pdf](https://www.cultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-06/regulamento_consec.pdf). Acesso em: 1º ago. 2025.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. Participação popular no poder local: o papel do cidadão no aprimoramento das decisões do Executivo e do Legislativo municipal. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 100, p. 29-55, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/108>. Acesso em: 1º ago. 2025.

PINTO, Célio Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 97-114, fev. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092004000100006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/CX8JH4p4qJrD4xddSwctrMq/?lang=pt>. Acesso em: 1º ago. 2025.

PINTO, Thiago Ferrare. Procedimento e articulação hegemônica: compreendendo a esfera pública no contexto da democracia deliberativa. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, p. 267-288, 2013. DOI: <https://doi.org/10.12957/dep.2013.5808>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/5808>. Acesso em: 1º ago. 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 45.419, de 19 de outubro de 2015. Regulamenta o Capítulo I, do Título II, da Lei nº 7.035, de 07 de julho de 2015, que institui o Sistema Estadual de Cultura do Estado do Rio de Janeiro, o Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura [...]. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado da Fazenda, 2015. Disponível em: [https://legislacao.fazenda.rj.gov.br/wcc/?web\\_id=WCC292110](https://legislacao.fazenda.rj.gov.br/wcc/?web_id=WCC292110). Acesso em: 1º ago. 2025.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.035, de 7 de julho de 2015. Institui o Sistema Estadual de Cultura do Estado do Rio de Janeiro [...]. Rio de Janeiro: ALERJ, [2019]. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/d9efbccd9957bb9483257e8a005fc958?OpenDocument>. Acesso em: 1º ago. 2025.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa. Resolução SECEC nº 243, de 22 de dezembro de 2022. Dispõe sobre a instauração dos Fóruns Setoriais de cultura do Estado do Rio de Janeiro – 2022, e sobre a chamada pública para eleitores e candidatos dos segmentos culturais ao Conselho Estadual de Política Cultural. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*: Poder Executivo, Rio de Janeiro, ano 48, n. 238, pt. 1, p. 25-26, 23 dez. 2022a. Disponível em: <http://cultura.rj.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/Resolu%C3%A7%C3%B5es.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2025.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa. Resolução SECEC nº 244, de 22 de dezembro de 2022. Dispõe sobre a convocação das conferências regionais de cultura do Estado do Rio de Janeiro – 2022, sobre a chamada pública para candidatos ao Conselho Estadual de Política Cultural para eleição dos representantes regionais e regulamenta a chamada pública para candidatos e eleitores para as eleições virtuais dos segmentos culturais. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*: Poder Executivo, Rio de Janeiro, ano 48, n. 238, pt. 1, p. 26-27, 23 dez. 2022b. Disponível em: <http://cultura.rj.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/Resolu%C3%A7%C3%B5es.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2025.

SÉGUIN, Elida. *Minorias e grupos vulneráveis: uma abordagem jurídica*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, Luciano Braz da. Democracia e comunidade jurídica: ações, deliberações, ética e responsabilidade. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 11, p. 141-172, 2015. DOI: <https://doi.org/10.12957/dep.2015.13765>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/13765>. Acesso em: 1º ago. 2025.

SILVA NETO, Wilson Levy Braga da. As relações entre esfera pública e democracia no pensamento de Jürgen Habermas. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, [s. l.], n. 32, p. 219-238, jan./jun. 2008. DOI: <https://doi.org/10.17808/des.32.255>. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/255>. Acesso em: 1º ago. 2025.

SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de; CARDOSO, Henrique Ribeiro. Participação popular e controle social: uma análise dos conselhos públicos à luz da teoria habermasiana. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 116, p. 309-349, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/574>. Acesso em: 1º ago. 2025.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, p. 247-251, jun. 2006. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/7077>. Acesso em: 1º ago. 2025.

TAYLOR, Charles. *Argumentos filosóficos*. Tradução de Adail Ubirajara Sobral. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014. (Temas de atualidade).

## **Responsabilidade e licenciamento**

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Acesse todas as edições da  
Revista de Informação Legislativa

[www.senado.leg.br/ril](http://www.senado.leg.br/ril)