

A GOVERNANÇA DA/NA CULTURA: UM RETRATO DOS CONSELHOS DE CULTURA NO CEARÁ CONTEMPORÂNEO

Aline Gomes Holanda¹

Alexandre Barbalho²

Resumo: O presente artigo discute o papel dos conselhos gestores de cultura como instrumentos de governança no atual contexto de construção do Sistema Nacional de Cultura. Na primeira parte, é feita uma discussão teórica e uma historicização acerca dos conselhos gestores de políticas públicas. No momento seguinte, é apresentado um levantamento sobre os conselhos de cultura no Ceará.

Palavras-chave: Conselho de Cultura, Governança, Política.

1. Emergência e ampliação dos conselhos gestores como instrumento de governança

Os conselhos gestores de políticas públicas municipais são instrumentos que se multiplicaram no Brasil durante o final da década de 1980, atuando nas mais diversas áreas e setores e que aliam a ideia própria do termo conselho – de consulta e aconselhamento – à noção de intervenção na gestão das políticas públicas.

Há um princípio fundamental na formação dos conselhos gestores, e que os diferencia de outros (conselhos de notáveis formados por especialistas, conselhos comunitários e conselhos populares): o da co-participação ou co-gestão. Este princípio indica que, no mínimo, metade do conselho deve ser composta pela sociedade civil. Isto porque a sua estrutura está relacionada às lutas organizadas em defesa da participação e da democratização das políticas públicas e em oposição ao autoritarismo que desde muito cedo marcou, e ainda marca, as relações sociais no país.

A constituição de instrumentos de governança, como os conselhos, diz respeito às lutas dos movimentos sociais pela construção de espaços públicos. Essas lutas

¹ Mestranda em Políticas Públicas e Sociedade pela UECE. E-mail: alinegholanda@hotmail.com

² Professor dos PPGs em Políticas Públicas e Sociedade da UECE e em Comunicação pela UFC. E-mail: alexandrebarbalho@hotmail.com

confrontam barreiras históricas à democracia e que constituem a formação da sociedade brasileira. Nas palavras de Dagnino, tais barreiras são “características fundamentais no ordenamento da nossa sociedade que, enraizadas historicamente e constantemente renovadas, constituem sérios obstáculos ao avanço democrático” (DAGNINO, 2001, p. 83).

Não obstante os objetivos ligados à sua gênese, os conselhos gestores de políticas públicas não podem ser definidos como espaços participativos e democráticos em si, pois tudo depende dos usos desse espaço e dos efeitos concretos decorrentes desses usos. Tanto que as discussões acerca do papel dos conselhos gestores (GOHN, 2007; TATAGIBA, 2002; TEIXEIRA, 2005), em geral, os situam entre um risco e uma alternativa. O risco consiste nos conselhos se tornarem espaços cooptados pelo poder público, espaços que simplesmente reproduzem a vontade do Executivo e cumprem o papel de apaziguadores das pressões provenientes da sociedade civil.

A alternativa é a de sua constituição como espaços que possibilitam a tradução das vontades da sociedade civil, a descentralização e o controle social em contraposição ao autoritarismo ainda vigente nas relações sociais, mesmo com a redemocratização brasileira.

Para Evelina Dagnino (1994), a partir de pesquisa realizada no início dos anos 1990, o autoritarismo cria barreiras que separam objetivamente os brasileiros de acordo com parâmetros tais como gênero, cor e classe. Tais separações constituem o mais importante fator de impedimento à democracia, maior até mesmo que a desigualdade econômica e os obstáculos à liberdade de expressão. A pesquisa demonstrou o quanto práticas culturais autoritárias, clientelistas e hierarquizadas – traduzidas em preconceito, ausência de respeito, humilhações – são sentidas pelos movimentos como barreiras para a democracia.

Movimentos e reivindicações por democratização e invenção de novas formas de participação, que se multiplicam a partir daquela década, têm diante de si esse importante desafio. Naquela década, experiências participativas e da sociedade civil organizada, como organizações e grupos consultivos populares, apontavam para a necessidade de formalização do processo participativo. Cresciam reivindicações não só por reformas específicas, mas, sobretudo, de uma reforma que compartilhasse as decisões políticas com a sociedade, e que ampliasse a eficácia das políticas públicas (TATAGIBA, 2002).

Não só os movimentos sociais, mas também o Estado já reconhecia a necessidade de abrir espaço para participação da sociedade nas deliberações políticas. Isso exigia a modificação da estrutura da gestão para um modelo descentralizado e participativo. Para descentralizar fazia-se necessário aumentar a autonomia dos municípios na gestão de suas próprias realidades, e participar requeria a inclusão popular nos diversos níveis de tomada de decisão: municipal, estadual e federal (MATOS, 2007).

É quando, pela primeira vez, há um crescimento expressivo na formação de conselhos municipais em diversas áreas, com diferentes níveis de influência, variando desde o caráter somente consultivo, até o de fiscalização, gestão e deliberação. Portanto a institucionalização dos conselhos está intrinsecamente relacionada ao debate acerca da democratização. Como afirma Gohn, “inicialmente o processo concentrou-se na *questão dos conselhos*, priorizando no debate a dicotomia do caráter que deveriam ter: *consultivo* para auscultar a população, ou *normativo/representativo*, com poder de decisão” (GOHN, 2007, p. 55, grifos no original)

Desde então, estes instrumentos de governança, bem como outras formas de participação e controle social, passam a fazer parte de políticas públicas planejadas. Os conselhos adquirem importância em número e conquistam relevância crescente no espaço público da sociedade brasileira. A MUNIC registrou, que em 2001, havia mais de 28.000 conselhos municipais no Brasil. Com isso, os movimentos sociais têm diante de si uma transformação do arranjo político que leva à sua inserção institucional (DAGNINO, 2001) ou a uma institucionalização da participação (GOHN, 2007).

O que se observa é que as organizações das décadas anteriores e as reflexões decorrentes influenciaram a atual estruturação dos conselhos municipais, com suas composições paritárias e seu caráter deliberativo, fiscalizador e normativo, aliado ao caráter consultivo. O novo aspecto confronta precisamente problemas de inserção nas políticas públicas enfrentados pelos conselhos nas décadas anteriores e trouxe novas questões e controvérsias.

Luciana Tatagiba compilou e analisou pesquisas que trataram de experiências dos conselhos gestores. A pesquisadora expõe sua análise em três eixos. Os conselhos como: (1) espaços de representação paritária e plural; (2) espaços públicos dialógicos e (3) espaços deliberativos.

No que diz respeito ao primeiro eixo, destaca-se que a paridade numérica não tem garantido simetria no processo decisório. Um problema relacionado é a dificuldade

que muitos representantes apresentam em reconhecer a legitimidade da representação dos demais. Ou seja: há problemas em reconhecer a alteridade no interior do conselho.

A questão não se encerra nesse aspecto. O princípio da pluralidade na composição abre precedentes para a presença de conselheiros que não se identificam com o tema ou que usam o espaço para manobrar privilégios:

[...] se por um lado, os conselhos devem responder às exigências da pluralidade, por outro, isso pode significar a defesa de grupos antidemocráticos [...]. Como estabelecer critérios para a definição das entidades que podem ter assento nos conselhos, sem ferir o princípio democrático elementar que é o direito à participação nas decisões políticas? (TATAGIBA, 2002, p. 61).

Outro impasse relacionado ainda à questão da paridade e da pluralidade diz respeito à fragilidade da relação dos conselheiros com suas entidades. Há muitos casos em que o conselheiro defende não a posição da entidade que representa, mas sim posicionamentos pessoais. Assim, há uma falha na comunicação entre representante e entidade representada, e isso é identificado tanto entre os representantes governamentais, como também entre os não-governamentais. Por último, são identificados os problemas inerentes à qualificação dos conselheiros, em dois extremos. De um lado, há o conselheiro desqualificado, desinformado e sem recursos para exercer sua participação. De outro, há o conselheiro ultra-especializado no assunto que passa a produzir uma comunicação difícil de ser compreendida, o que termina por retornar ao problema da dificuldade de comunicação já apontado.

O segundo eixo, dos conselhos como espaços públicos dialógicos, diz respeito à “dificuldade de explicitação dos interesses, do reconhecimento da existência e legitimidade do conflito e da troca de idéias como procedimentos para a tomada de decisão.” (TATAGIBA, 2002, p. 73-74). Há controvérsias entre os conselheiros, do que deve ser priorizado e preterido em suas discussões, de forma que há uma discordância na abordagem de assuntos considerados como “minúcias” e aqueles que são tidos como “relevantes”. Outro ponto é a construção da pauta, que geralmente fica sob poder exclusivo do executivo. Portanto, o tempo e os temas são predominantemente dirigidos pelo mesmo. Isso se reflete em outra questão: a recusa dos representantes governamentais em partilhar o poder de decisão, e a conseqüente tentativa de manobrar o conselho. Para isto, várias estratégias são criadas, conforme apresentado por Tatagiba:

Nos casos em que os governos não conseguem compor um conselho de “aliados”, ou quando sua hegemonia está por algum motivo ameaçada, é o boicote e as tentativas de esvaziamento como estratégias privilegiadas de “convencimento”. Ao lado destas, também se destacaram, como estratégia de desarmamento dos conflitos, as tentativas de cooptação e manipulação (TATAGIBA, 2002, p. 87).

Por último, na análise do eixo dos conselhos como espaços deliberativos, são percebidos diferentes entraves. Um deles é a indefinição quanto ao que significa deliberar. Outro problema é o de como a deliberação deve ser posta em prática. Uma questão fundamental está na efetiva gestão dos fundos municipais que muitas vezes se torna impraticável pelos obstáculos impostos pelo executivo.

Glória Gohn (2007) e Ana Claudia Teixeira (2005) destacam ainda o problema da condição desigual dos conselheiros. Os representantes civis não são remunerados e não dispõem, na maioria dos casos, de uma estrutura logística adequada, enquanto os representantes do Estado são remunerados e possuem todo o aparato institucional e informacional em seu favor.

Teixeira (2005) menciona ainda cinco problemas enfrentados pelos conselhos: 1. sua baixa eficácia, o que pode ser vivido pelos conselheiros como uma experiência muito frustrante; 2. sua baixa efetividade, que está ligada aos problemas inerentes ao equilíbrio na composição do conselho, à representatividade de seus componentes e ao seu poder deliberativo; 3. a alta proliferação dos conselhos em contraposição ao baixo nível de articulação entre eles; 4. o baixo nível de articulação entre os níveis federais e 5. o baixo nível de articulação entre regiões do município que acontece no interior de grandes cidades.

Essa diversidade de problemas é enfrentada pelos conselhos de diversas formas. Tatagiba (2002) cita algumas alternativas identificadas na pesquisa. Uma delas é a simples manutenção correta do livro de atas e a distribuição de cópias das atas entre os conselheiros. Mecanismos mais elaborados também são citados, como a formação de comissões que tornem a agenda e a pauta mais democráticas. Outras estratégias são a elaboração de novos canais de comunicação com a sociedade e a articulação do conselho com outros espaços de participação. Citam-se ainda mecanismos para articular as entidades como um todo, por exemplo, capacitações voltadas não só para os conselheiros, mas para os outros membros das entidades.

2. Conselhos municipais de cultura no Ceará

A criação dos conselhos municipais de cultura ainda não é prevista em legislação federal como ocorre nas áreas da saúde, da assistência social, da educação e em outras. Nestas áreas, assim como em algumas outras, a Constituição de 1988 já previa, originalmente, a participação da população na formulação e no controle de políticas³. Isto serviu de base para leis federais que estabeleceram acerca dos conselhos municipais correspondentes.

A cultura, no entanto, ainda não era concebida pela Constituição em termos de uma área que necessitava de uma organização em forma de um sistema único. Muito embora a Constituição determinasse, no art. 215, que é dever do Estado garantir o pleno exercício dos direitos culturais e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais, originalmente, não mencionava a operacionalização de uma política nacional específica, tampouco de um sistema, como aconteceu com a saúde. Um plano nacional para a cultura, com características de abertura à participação da sociedade civil só seria incluído em 2005, através da Emenda Constitucional nº. 48.

A organização de uma política nacional interfere diretamente nos avanços da municipalização das políticas nos diferentes setores, e conseqüentemente, na criação de mecanismos tais como os conselhos gestores. O Sistema Único de Saúde criado em 1988 (a partir do art. 198 da Constituição e da lei federal nº. 8142/1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do sistema), por exemplo, teve relação positiva com a rápida disseminação de conselhos municipais de saúde em 1991 (IBAM/IPEA, 1997).

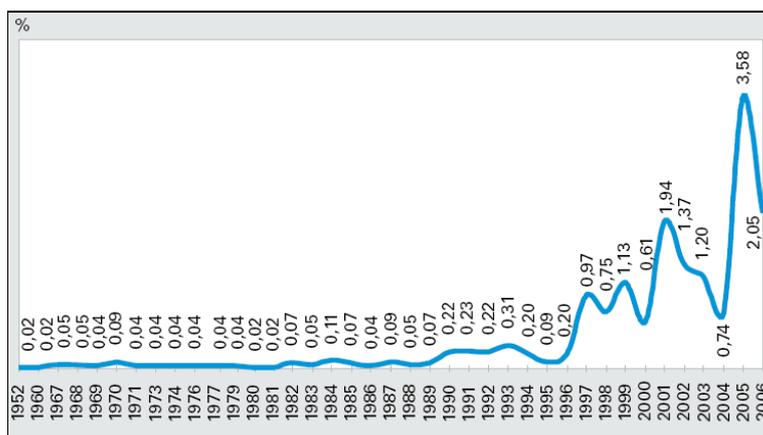
Destarte, pode-se afirmar que os avanços da municipalização da cultura, e o aumento de conselhos específicos criados nos municípios, de forma semelhante ao que aconteceu em outras áreas, possuem relação positiva com as mudanças na política nacional. Neste sentido, o Suplemento de Cultura da MUNIC demonstra que houve

um aumento expressivo do número de municípios que criaram Conselhos Municipais de Cultura ao longo da década de 1990, atingindo seu ápice em 2005. O investimento do governo federal na constituição do Sistema Nacional de Cultura, que exige dentre as contrapartidas à adesão dos municípios a criação de conselhos, incidiu sobre os resultados (IBGE, 2006, p. 58).

³ Na agricultura (art. 187); na saúde (art. 198, III); na educação (art. 206, VI), na seguridade social (art. 194, VII) e, especificamente, na assistência social (art. 204, II).

Os percentuais de municípios com conselhos municipais de cultura entre 1952 e 2006 são observados no quadro 1, onde fica clara uma ascensão em 2005.

Quadro 1. Municípios com conselho de cultura no Brasil (%), por ano da lei de criação do conselho



(fonte: IBGE, 2006)

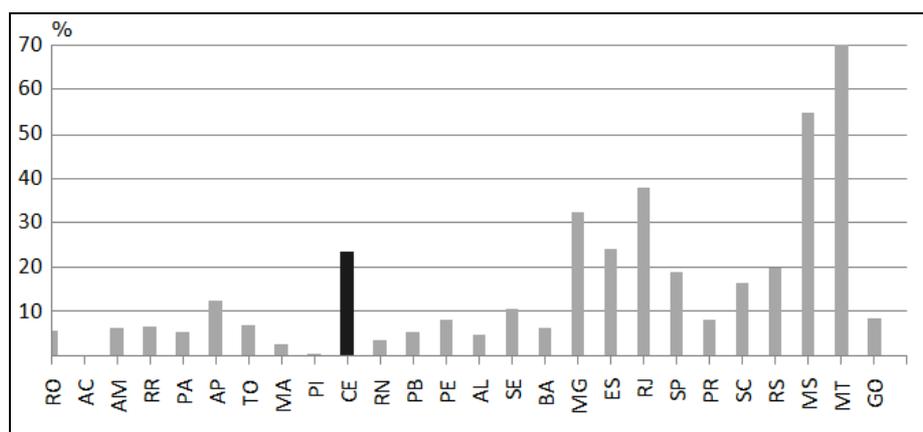
A análise realizada pelo IBGE demonstra que os declínios de taxas de municípios com conselho coincidem com os anos de eleições municipais. Além disso, sugere que ações manejadas em 2005 entre governo federal, estados e municípios para construir um sistema nacional para a cultura interferiram positivamente no aumento da taxa naquele ano. Análises como essa permitem perceber o quanto é rara e difícil a perenidade de um instrumento de gestão participativa na área da cultura do município brasileiro, sem estratégias que integrem e articulem as políticas entre os níveis da federação.

É para se contrapor a esta tendência que têm sido organizadas intervenções sistemáticas no nível nacional, como também estadual, para orientar os municípios no sentido do planejamento de políticas participativas de governo na área da cultura. Com o Ceará não é diferente.

Desde os primeiros momentos em que a cultura passa a receber atenção do Estado no sentido da intervenção sistemática na área, o Ceará teve sua experiência marcada por pioneirismo. Foi o primeiro estado a constituir uma secretaria de cultura que já contava com um Conselho (BARBALHO, 1998; 2008). Ainda recentemente, está entre os estados pioneiros quando o assunto é integração às políticas federais de cultura. Na gestão da secretária de cultura Cláudia Leitão (2003-2006), passou a ser um dos

estados com maior na integração de seus municípios às estratégias que estavam sendo construídas para os entes federados. Foi o primeiro estado em que todos os municípios assinaram o protocolo de intenções do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Segundo a MUNIC 2006, é o estado da região com o maior percentual de existência de conselhos municipais de cultura, e no mesmo quesito, é o quinto estado em nível nacional, conforme se pode verificar no gráfico seguinte:

Quadro 2. Unidades federativas⁴ com conselho municipal de cultura (%)



(Elaboração própria. Fonte: IBGE, 2006)

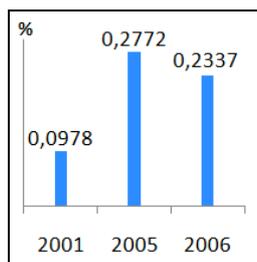
Assim como ocorreu um aumento de conselhos em 2005 na média nacional, como demonstrado no quadro 2, também no estado do Ceará, houve pelo menos 21 conselhos criados somente naquele ano, segundo ano da lei de criação. Isto significou uma taxa de 116,67% em relação ao número de conselhos registrados no Ceará no ano de 2001 (naquele ano, existiam apenas 18 municípios com conselho).

Não obstante o crescimento do número de conselhos no estado, é perceptível uma taxa relativamente baixa de sua manutenção. O quadro seguinte apresenta as taxas de municípios com conselhos de cultura, relativas aos anos de 2001, 2005 e 2006, segundo a MUNIC⁵.

Quadro 3. Municípios com conselho de cultura no Ceará (%), segundo a MUNIC (2001; 2005; 2006)

⁴ O distrito federal foi excluído deste gráfico e a coluna que representa o estado do Ceará foi destacada.

⁵ Atualmente, são essas as três edições da MUNIC – 2001, 2005 e 2006 (com seu Suplemento de Cultura) – que pesquisaram conselhos municipais de cultura.



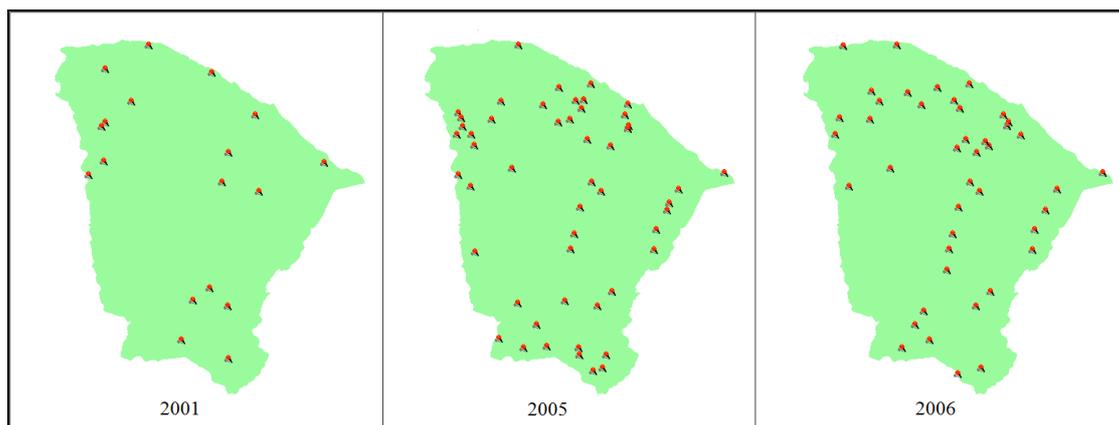
(Elaboração própria. Fonte: IBGE, 2001; 2005; 2006)

Em números absolutos, de 2001 para 2005 houve um crescimento da quantidade de conselhos municipais de cultura (183,33%). No entanto, é notória a quantidade de conselhos que foram extintos também numa comparação entre estas pesquisas. Num comparativo entre os resultados das MUNIC de 2001 e 2005, temos que, desses 18 conselhos, apenas seis foram novamente registrados em 2005. Portanto, de 2001 para 2005, infere-se que deixaram de funcionar pelo menos 12 conselhos, o que significou 66,67% em relação ao número de conselhos existentes em 2001, e apenas 33,34% dos conselhos existentes em 2001 foram novamente contabilizados pela MUNIC 2005.

É também considerável a mudança verificada na comparação entre os resultados obtidos pela MUNIC em 2005 e 2006. Em 2005, 51 conselhos foram registrados, e, em 2006, apenas 43. Isso significa, em termos absolutos, uma diminuição de 15,69% (o equivalente a oito municípios). Porém, uma análise mais detida demonstra que a taxa de manutenção dos conselhos é ainda mais baixa. Os resultados das pesquisas permitiram verificar que entre os 43 conselhos registrados em 2005, apenas 31 foram novamente registrados em 2006. Daí infere-se que pelo menos 20 conselhos deixaram de funcionar, ou seja, que pelo menos 39,21% dos municípios tiveram conselhos extintos de 2005 para 2006, segundo a MUNIC.

Embora tenha ocorrido um aumento entre 2001 e 2005, e a diminuição do número de municípios com conselho tenha sido, em termos absolutos, de 15,69% entre 2005 e 2006, uma análise mais detalhada demonstra que houve uma espécie de “mudança de lugar” dos conselhos. Os municípios que extinguíram conselhos em 2005 não foram, na maioria, os que criaram em 2006. Essa “mudança de lugar” pode ser visualizada quando se comparam os três mapas abaixo:

Quadro 4. Cartogramas dos municípios com conselhos de cultura no Ceará em 2001, 2005 e 2006, respectivamente



(Elaboração própria. Fonte: IBGE, 2001; 2005; 2006)

Apenas cinco municípios tiveram seus conselhos registrados nas três pesquisas (2001, 2005 e 2006). Não obstante, os dados obtidos pelo IBGE sugerem que apenas dois desses cinco conselhos se mantiveram consolidados desde a primeira pesquisa, ao passo que os demais provavelmente foram municípios que extinguíram e depois criaram novamente seus conselhos.

Sob a perspectiva dos avanços da gestão participativa da cultura através de conselhos, pode-se inferir que os municípios cearenses, em geral, ficam à mercê de intervenções externas, provenientes de ações de nível estadual e/ou federal. Isto apesar do pioneirismo do estado e as conquistas alcançadas. Neste aspecto, em geral, a realidade dos outros municípios brasileiros não parece diferir. Daí a importância da construção de uma política de cultura nacional, e de um sistema nacional, muito embora não garantam a inclusão de todos os municípios.

Conforme assinala Humberto Cunha, um sistema nacional de cultura, precisamente pela peculiaridade de seu objeto, não deve cumprir o papel de unificar, mas sim de coordenar. Tanto é que os municípios e os demais entes federados não são obrigados a aderir ao sistema,

devendo a adesão [...] proceder-se de forma voluntária para os entes que detenham certo perfil de estímulo à cultura, a partir de critérios como: efetiva implementação de apoio às atividades culturais, com os recursos de que dispõem; efetiva proteção do patrimônio cultural; efetivo respeito aos demais direitos culturais; efetiva gestão democrática e autônoma da cultura (CUNHA, 2005, p. 11).

Tendo em vista a relevância do SNC nas políticas culturais, busca-se caracterizá-lo brevemente no que se refere aos aspectos implicados na municipalização das políticas

culturais. O SNC, atualmente em fase de implantação⁶, integra os três níveis da federação. Uma vez tendo aderido ao SNC, o município deve se organizar para compor seu sistema municipal de cultura. Tal sistema requer que o município cumpra algumas exigências mínimas, que correspondem aos elementos constitutivos do sistema. Os elementos são: 1. uma secretaria municipal com uma pasta exclusiva para a cultura; 2. a realização da conferência municipal de cultura; 3. um conselho municipal de política cultural; 4. um fundo municipal de fomento à cultura; 5. um sistema municipal de informações culturais e indicadores culturais; 6. um programa municipal de formação cultural; 7. a participação em sistemas setoriais municipais de cultura e 8. a elaboração de um plano municipal de cultura (BRASIL, 2009).

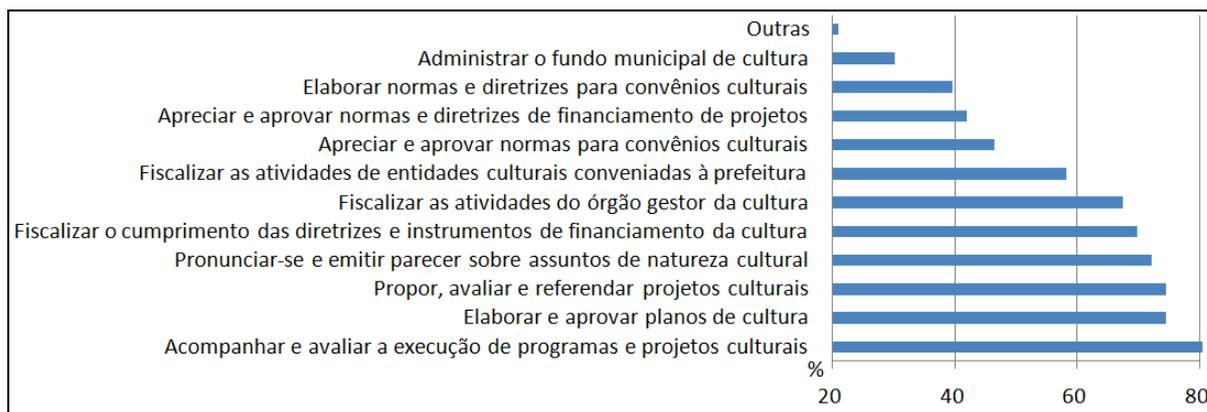
A existência e a efetividade desses elementos, dentre os quais está o conselho, são indicadores da municipalização da cultura. Conforme é pensado na estruturação do SNC, o conselho municipal é uma instância colegiada permanente, paritária, consultiva e deliberativa integrada à estrutura do órgão de administração da cultura.

Sua principal finalidade é atuar na formulação de estratégias e no controle da execução das políticas públicas de Cultura. [...] As competências essenciais dos Conselhos são: [1] propor e aprovar, a partir das orientações aprovadas nas conferências, as diretrizes gerais dos planos de cultura [...]; [2] acompanhar a execução dos respectivos planos de cultura; [3] apreciar e aprovar as diretrizes dos fundos de cultura [...]; [4] manifestar-se sobre a aplicação de recursos provenientes de transferências entre os entes da federação, em especial os repasses de fundos federais; [5] fiscalizar a aplicação dos recursos recebidos em decorrência das transferências federativas; [6] acompanhar o cumprimento das diretrizes e instrumentos de financiamento da cultura. [...]. Os conselhos devem se estruturar internamente para o seu bom funcionamento, bem como criar canais para estreitar a sua relação com a sociedade. [...]” (BRASIL, 2009, p. 20)

A MUNIC 2006 revela as principais funções exercidas pelos conselhos de cultura no Brasil e no Ceará. As atribuições menos exercidas para aquelas mais exercidas pelos conselhos municipais de cultura cearenses são demonstradas no quadro seguinte:

Quadro 5. Atribuições exercidas pelos conselhos municipais de cultura no Ceará em 2006 (%)

⁶ O SNC é instituído pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº. 416/2005. Nela, é previsto que, uma vez que seja realizada a pactuação entre os entes federados, deve ser elaborado um substitutivo à própria.



(Elaboração própria. Fonte: IBGE, 2006)

Numa comparação entre as atribuições previstas no SNC e aquelas identificadas pela pesquisa, destaca-se uma consonância no que diz respeito ao caráter fiscalizador e deliberativo sobre assuntos políticas culturais em geral. Exclui-se, contudo, desses assuntos o papel, tido como central na estruturação do SNC, de fiscalizar e deliberar acerca do financiamento da cultura, o que é realizado apenas por 30,23% dos conselhos. Naturalmente, essa baixa atuação dos conselhos em relação ao financiamento da cultura se explica pela pequena quantidade de municípios com fundo próprio para a cultura. A pesquisa do IBGE identificou que em 2006 apenas 13 municípios administravam fundos de cultura através dos conselhos.

3. Alguns breves apontamentos conclusivos

Esta exposição não teve outro propósito a não ser apresentar o atual “estado da arte” dos conselhos de cultura no Ceará, após o seu crescimento durante a gestão de Claudia Leitão à frente da Secretaria Estadual de Cultura. No entanto, é possível alinhar algumas considerações conclusivas, a partir desses dados mais gerais.

O que se percebe é que as funções dos conselhos municipais de cultura variam entre os municípios, mas, em geral, eles devem contribuir para a descentralização e ampliação da participação na formulação de políticas culturais. As atribuições exercidas formalmente pelos conselhos municipais de cultura implicam numa disputa fundamental, própria da representação política: a disputa pelo poder de dar significado. São espaços nos quais seus representantes debatem, disputam e deliberam acerca das políticas de cultura do município, o que devem ser essas políticas, o que devem priorizar e preterir. Esses embates também envolvem significados do que seja política, e cultura.

Essa disputa não é privilégio dos conselheiros e envolve outros atores e organizações que dialogam mais ou menos com os conselhos. A construção coletiva de sistemas participativos de políticas de cultura em todos os níveis da federação, com seus canais e instrumentos de participação, aumenta o controle social e reduz possibilidades para estratégias de instrumentalização da cultura que atendam a interesses privados.

Portanto, o conselho de cultura como instrumento de governança democrático faz sentido quando estabelece trocas contínuas com outros canais democráticos do município, como fóruns, conferências, normatizações, e também com as políticas dos governos nos três níveis. Embora seja um instrumento que pode dar vazão à participação e possibilitar o controle social, é também passível de ser utilizado para atender interesses privados. Apenas sua existência não garante nenhum desses usos.

Referências bibliográficas

- BARBALHO, A. **Relações entre Estado e cultura no Brasil**. Ijuí: Unijuí, 1998.
- _____. Orientando a cultura: o conselho de cultura do Ceará nos anos 1960-70. **Políticas Culturais em Revista**, v.1, n.1, p. 1-18, 2008. Disponível em: <www.politicasculturaisemrevista.ufba.br> Acesso em: 06 de abril de 2009.
- BRASIL. Ministério da Cultura. **Proposta de estruturação, institucionalização e implementação do sistema nacional de cultura**. Brasília: Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura do Brasil. Versão atualizada em 22 de junho de 2009.
- CUNHA, H. **Construindo o federalismo cultural**: um guia para o gestor municipal de cultura. Fortaleza: SECULT/CDMAC, 2005.
- DAGNINO, E. (Org.). Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____. **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- _____. Os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil: tendências recentes. *Journal of Iberian and Latin American Studies*, vol. 7, n. 1, 2001, p. 75-104.
- _____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coord.) **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, 2004.
- GOHN, M. **História dos movimentos e lutas sociais**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2001.
- _____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- IBAM/IPEA. **Conselhos municipais e políticas sociais**. Comunidade Solidária: Rio de Janeiro, 1997.
- IBGE. **Pesquisa de informações básicas municipais**: Perfil dos municípios brasileiros, gestão pública, 2001. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2002.
- _____. **Pesquisa de informações básicas municipais**: Perfil dos municípios brasileiros, gestão pública, 2005. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2005.
- _____. **Pesquisa de informações básicas municipais**: Perfil dos municípios brasileiros, gestão pública, 2006 (Suplemento de cultura). Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2007.

- MATOS, D. **Os conselhos municipais no contexto do federalismo brasileiro sob a perspectiva da pesquisa de informações básicas municipais**. Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Dissertação de Mestrado.
- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, A. Formação dos conselhos no Brasil. In: FARIA, H.; MOREIRA, A.; VERSOLATO, F. (Org.). **Você quer um bom conselho? Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural**. São Paulo: Instituto Pólis (Publicações Pólis, 48), 2005, p. 19-25.
- TEIXEIRA, E. Movimentos sociais e conselhos. **Cadernos Abong**. São Paulo, v.15, p.7-19, 1996.