



ANÁLISE DAS ATAS DO CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA CULTURAL DE BELO HORIZONTE

Trabalho desenvolvido em parceria com o Conselho Municipal de Política Cultural de Belo Horizonte, no âmbito da disciplina Laboratório de Formulação e Avaliação de Políticas Públicas, ministrada no Curso de Gestão Pública no segundo semestre de 2018.

Belo Horizonte
2018



Equipe Técnica

Jéssica Consuelita Barbosa do Nascimento

Murilo Rodrigues Fernandes da Silva

Pedro Guilherme de Souza Bicalho Brandão

Roberta Maia Martins

Thomas Pereira Sá de Carvalho

Orientação

Profª Geralda Luiza de Miranda (Departamento de Ciência Política - FAFICH)

Danúbia Zanetti (Programa de Pós Graduação em Ciência Política - FAFICH)

Dionatan Peixoto Pereira(Graduação em Ciência Política - FAFICH)

Belo Horizonte

2018

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	3
2	ESTRUTURAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS – CONSELHOS.....	4
2.1	Redemocratização do Brasil os novos canais de participação....	4
2.2	Características da produção decisória.....	5
3	CONSELHO: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E CONFIGURAÇÃO ATUAL.....	7
3.1	Conselho de Cultura: processo histórico de institucionalização.	7
3.2	Conselho Municipal de Política Cultura de Belo Horizonte (COMUC)	9
4	ANÁLISE DAS ATAS DO COMUC.....	13
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	22
	REFERÊNCIAS.....	25

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1	Assuntos tratados nas reuniões do COMUC, por natureza (2016-2017) (%) (N=280).....	14
GRÁFICO 2	Assuntos tratados nas reuniões do COMUC, por ano (2016-2017) (N = 280).....	15
GRÁFICO 3	Conteúdo dos Debates realizados no COMUC, por conteúdo (2016-2017) (%) (N=138)	16
GRÁFICO 4	Conteúdo dos Debates realizados no COMUC, por ano (2016-2017)(%) (N=138).....	16
GRÁFICO 5	O Gráfico 5: Conteúdo das deliberações realizadas no COMUC, por conteúdo (2016-2017) (%) (N=26).....	17
GRÁFICO 6	Conteúdo das Deliberações realizadas no COMUC, por ano (2016-2017)(%) (N=26).....	18
GRÁFICO 7	Conteúdo dos encaminhamentos realizados no COMUC, por conteúdo (2016-2017) (%) (N=80).....	19
GRÁFICO 8	Conteúdo dos Encaminhamentos realizados no COMUC, por ano (2016-2017)(%) (N=80).....	19
GRÁFICO 9	Conteúdo de Inclusão de Pautas realizadas no COMUC, por conteúdo (2016-2017)(%) (N=5).....	20
GRÁFICO 10	Conteúdo de Inclusão de Pautas realizadas no COMUC, por ano (2016-2017)(%) (N=5).....	20
GRÁFICO 11	Conteúdo de Retirada de Pautas realizadas no COMUC, por conteúdo (2016-2017) (%) (N=20).....	21
GRÁFICO 12	Conteúdo de Retirada de Pauta realizada no COMUC, por ano (2016-2017)(%) (N=20).....	22
Quadro 1	Composição do COMUC em Belo Horizonte.....	9
Mapa 1	Distribuição dos equipamentos da Fundação Municipal de Cultura (2017).....	12

1 INTRODUÇÃO

A formulação das políticas municipais de cultura, seu planejamento e sua execução fazem parte da gestão democrática e participativa. O foco da gestão democrática e participativa é aproximar o poder público dos membros da comunidade, nos processos de concepção, planejamento e execução das políticas públicas.

A ampliação de informações a respeito do Conselho Municipal de Política Cultural de Belo Horizonte (COMUC) fortalece a relação entre sociedade e Estado, propiciando uma maior participação e contribuição da comunidade nas deliberações e discussões do Conselho. Como tem sido a atuação do COMUC entre os anos de 2016 e 2017? Quais as suas prerrogativas?

O objetivo geral deste trabalho é realizar uma análise das atas do COMUC, das reuniões que ocorreram nos anos de 2016 e 2017, contribuindo, assim, com a resposta a essas questões. Além desta Introdução e das Considerações Finais, o trabalho possui cinco partes, conforme estrutura a seguir.

Na segunda seção, discorreremos sobre a estruturação das instituições participativas (IP), como as conferências e os conselhos, apresentando seu objetivo principal, e utilizando de base teórica para compreender esses novos canais de participação no Brasil e as características de sua produção decisória. Na terceira, discorreremos sobre o Conselho de Cultura, sua composição e processo de institucionalização, traçando a trajetória histórica desde a década de 1930 até os dias atuais, finalizando com o caso do COMUC, do qual apresentamos o organograma e o Decreto Municipal que o instituiu. Na quarta seção, apresentamos o método utilizado para este trabalho, que foi realizado com base em pesquisa bibliográfica, bem como análise documental das atas publicadas no Diário Oficial do Município de Belo Horizonte (DOM-BH). Na quinta seção, apresentamos a análise das atas, a partir de cinco categorias: debates, deliberações, encaminhamentos/providências, retiradas de pauta e inclusões de pauta, às quais, por sua vez, são divididas em subcategorias. Por último, nas Considerações Finais, apresentamos as conclusões da análise das atas das reuniões, na qual chegamos **em duas principais conclusões sobre o COMUC, bem como um possível caminho para o qual o conselho está seguindo.**

2 ESTRUTURAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS – CONSELHOS

O objetivo principal que fundamenta a criação e o funcionamento das Instituições Participativas (IPs) consiste na busca de melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados diretamente ou indiretamente pelo Estado.

2.1 Redemocratização do Brasil os novos canais de participação

O processo de redemocratização no Brasil foi marcado, dentre outras questões, pela reorganização da sociedade civil, baseada no anseio pela participação social nos processos de deliberação e implementação das políticas públicas. Tais anseios trouxeram proposições de incrementos que visavam “democratizar a democracia” (Avritzer 2011). Conhecida como Constituição cidadã, a Constituição Federal de 1988, trouxe entre seus princípios, a participação direta da população no exercício da soberania, por meio de referendos, iniciativa popular de lei e plebiscitos. Para além dessas questões, a Constituição de 1988 foi responsável pela viabilização e institucionalização de novos canais de participação, os Conselhos de políticas (AVRITZER, 2011).

Os Conselhos de políticas são definidos como instituições híbridas, visto que Estado e sociedade civil, em tese, partilham o poder decisório e se constituem como fóruns públicos, que captam demandas e pactuam interesses específicos de diversos grupos envolvidos em determinada área de política.” (AVRITZER E PEREIRA, 2005 apud. ASSOFRA, 2017 p 2).

O processo de transição do regime militar ao democrático no País, impulsionado pela aspiração por maior participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas, promoveu a disseminação de espaços institucionais de participação, que se tornaram elementos marcantes do sistema brasileiro. Como apresenta Almeida (2015), os

conselhos selam o encontro entre políticas públicas, democracia e participação, pois representam arenas que possibilitam o encontro e o diálogo entre diferentes atores do governo e da sociedade civil organizada.

2.2 Características da produção decisória das instituições participativas

A produção decisória diz respeito à capacidade dos conselhos em incidir sobre o desenho e a implementação das políticas públicas. Entende-se como uma condição necessária, embora, é claro, não suficiente para realizar tais incidências. É importante salientar que emitir resoluções não equivale à sua realização, mas sem decisões orientadas para a definição, fiscalização ou a gestão da política pública, não é plausível esperar efetividade. Dessa a maneira, para medir a efetividade é necessário ter as resoluções e o cumprimento delas (LAVALLE, 2016)

Wampler (2011) analisa a influência dos conselhos e conferências nas decisões políticas, afirmando que em muitos casos essa influência é indireta, ou seja, as decisões tomadas pelo governo na formulação de políticas podem incorporar recomendações das IP. No entanto, não há estudos comprobatórios que sejam capazes de demonstrar se as recomendações políticas delas emanadas são efetivamente implementadas e, se o são, em que medida. De qualquer forma, o autor destaca a importância dos cidadãos e das lideranças comunitárias no fornecimento de informações aos atores-chave do governo, os quais, então, devem tomar decisões políticas considerando os seus respectivos resultados. Todavia, a participação em conselhos e conferências não é indicativo para a produção de política e efetividade, conforme segue:

Quando analisamos os conselhos e as conferências, será difícil mostrar como eles influenciam sistematicamente nos resultados de políticas, o que significa que os ativistas, os representantes de governos e os formuladores de políticas precisam estar cientes de que a sua participação nesses locais pode não afetar diretamente resultados políticos específicos (WAMPLER 2011, p. 46).

Wampler (2011) estabeleceu três padrões mais comuns que norteiam o funcionamento dos conselhos, como segue:

1. O tempo e a energia excessivos dedicados à autorregulação;
2. A importância das características setoriais da política;
3. O papel ambíguo das funções de gestão desempenhadas pelos Conselhos.

Nos conselhos em que as características de autorregulação predominam, a literatura diagnóstica dedicação expressiva do tempo das reuniões e das energias dos conselheiros a discussões relativas às regras e às dinâmicas internas, notadamente à definição de normas para eleições de conselheiros e a elaboração dos regimentos internos. O período médio em que os Conselhos permanecem na “fase” de autorregulação, conforme aponta Wampler (2011), é de aproximadamente oito anos. Ou seja, durante esse período os conselhos estão voltados para sua organização e institucionalização interna. Cabe ressaltar que o tempo no ciclo de vida dos conselhos é endógeno, ou seja, não se trata do contexto ou do tempo do “mundo” afetando exogenamente o funcionamento dos Conselhos, mas de uma temporalidade própria ao seu amadurecimento.

As características setoriais da política pública, segundo padrão observado por Wampler (2011), aponta para o favorecimento de diferentes formas de ação coletiva por parte dos atores sociais nos conselhos, mas a trajetória do setor comportaria diferentes coalizões de caráter reformista ou não, bem como distintas atribuições conferidas aos conselhos quanto à sua capacidade de incidir na definição, no controle e na gestão das políticas.

O terceiro padrão observado refere-se à ambiguidade dos conselhos: por um lado, essas instâncias são investidas com atribuições outrora exercidas pela burocracia, por outro, trazem consigo uma burocratização dos próprios conselhos, comprometendo suas energias em funções secundárias. Diante desse cenário, seria de se esperar que a gestão dos conselhos apresentasse padrões decisórios pouco diversificados.

Além dos padrões de funcionamento, a literatura aborda os padrões de decisões tomadas pelos conselhos. São eles:

1. **Definição geral da política:** Trata-se de atos que visam incidir na política *ex ante* pela estipulação dos termos gerais de sua operação.
2. **Fiscalização da política:** Contempla ações de vigilância, sanção e veto à órgãos da Administração e a agentes executores da política.
3. **Gestão administrativa:** Remete a atividades de operação, regulação ou trâmites da política como certificação e registro de entidades da sociedade civil, homologação de procedimentos e decisões.
4. **Autorregulação e autogestão:** Engloba decisões a respeito do funcionamento interno do conselho e da conduta de seus conselheiros.
5. **Regulação de outras instâncias:** Compreende decisões de regulação e de supervisão sobre instâncias setoriais que envolvem participação da sociedade civil.

3 CONSELHO: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E CONFIGURAÇÃO ATUAL

Os estudos mostram que os conselhos de política pública e os conselhos temáticos, que são os dois principais tipos, são formados por representantes do governo e da sociedade civil e contribuem para a definição dos planos de ação da cidade, através de reuniões periódicas. Cada tipo de conselho atua de maneira diferente, de acordo com a realidade local, sua trajetória histórica e a área temática ou de política respectiva. No que segue, apresentamos a evolução histórica e a configuração atual do Conselho de Cultura.

3.1 Conselho de Cultura: processo histórico de institucionalização

Historicamente, o processo de institucionalização do Conselho de Cultura remonta ao Governo Vargas (1930 – 1945). Naquele período, foram regulamentadas diversas normas e criados novos órgãos que fortaleciam a institucionalização da Política de Cultura. Embora a Cultura não fosse uma das áreas tradicionais da política de Estado, o

Governo Vargas criou o Conselho Nacional de Cultura (CNC), por meio do Decreto-Lei nº 526 de 1º de julho de 1938. O CNC foi criado como um órgão de cooperação do Ministério da Educação e Saúde (MES). Segundo esse decreto, o desenvolvimento cultural abrangia as seguintes áreas: produção filosófica, científica e literária; o cultivo das artes; a conservação do patrimônio cultural; o intercâmbio intelectual (IPEA, 2013)

No início da década de 1960, nos estados e municípios, começaram a ser criados os primeiros Conselhos estaduais e municipais de Cultura, com crescimento moderado até início dos anos 1980. Esses órgãos colegiados dialogavam, em nível federal, com o Conselho Nacional de Cultura (CNC) e, depois, com o Conselho Federal de Cultura - CFC, criado em 24 de novembro de 1966, através do Decreto-Lei nº 74, em substituição ao CNC (IPEA, 2013)

Conforme antecipado, com a Constituição de 1988, a institucionalização da participação da sociedade no processo de formulação e gestão de políticas públicas começa a ser pensada e praticada de uma nova forma. A Constituição de 1988 forneceu à cultura o *status* de direito social: no art. 215, prevê que: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”. Por meio da Emenda Constitucional nº 48, de 2005, o art. 215 ganhou mais um parágrafo, que determina a criação de um Plano Nacional de Cultura, com duração plurianual, a ser elaborado com o objetivo de fomentar o desenvolvimento cultural do país e garantir a integração das ações do poder público (IPEA, 2013)

É importante lembrar que, dentro das estruturas de governo, podemos, de maneira geral, classificar os conselhos existentes em dois grandes grupos:

1. **Conselhos de políticas públicas:** são previstos por legislação nacional, têm caráter obrigatório, integram o processo de execução das políticas públicas a partir da esfera federal, são considerados legalmente indispensáveis para que haja transferência de recursos públicos entre os níveis de governo.
2. **Conselhos temáticos:** não têm uma vinculação obrigatória a um sistema ou a uma legislação nacional, estão ligados a legislação estadual e/ou municipal. Podemos citar como exemplo de conselhos temáticos tanto os de patrimônio cultural (muito presentes nos estados e municípios) quanto muitos dos atuais conselhos de cultura ou ainda os de linguagens artísticas.

3.2 Conselho Municipal de Política Cultura de Belo Horizonte (COMUC)

O COMUC é um órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo, vinculado à Secretaria Municipal de Cultura, caracteriza-se como um conselho temático. Atualmente é composto por 42 membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo 21 representantes eleitos pela sociedade civil e 21 membros designados pelo poder executivo municipal. A Figura 1 ilustra a composição do COMUC em Belo Horizonte.

Quadro 1: Composição do COMUC em Belo Horizonte

21 representantes governamentais - Prefeitura de Belo Horizonte – PBH		
Representantes do setor de Cultura da PBH		
12 membros da Secretaria Municipal de Cultura e Fundação Municipal de Cultura (três são representantes eleitos entre os servidores)		
Nove representantes de outras áreas da PBH		
Participação Popular	Educação	Planejamento Urbano
Planejamento	Assistência Social	Belotur
Meio Ambiente	Esporte e Lazer	Universidades Públicas
21 representantes da Sociedade Civil (entre setoriais e regionais)		
Setoriais		
Artes visuais e Design	Culturas Populares Urbanas	Memória, Arquivos e Museus
Cinema e Audiovisual	Cultura Alimentar e Gastronomia	Moda e vestuário
Circo	Dança	Música
Culturas Populares Tradicionais	Literatura, Livro e Leitura	Teatro
Regionais		
Regional Barreiro	Regional Centro-Sul	Regional Leste
Regional Nordeste	Regional Noroeste	Regional Norte

Regional Oeste	Regional Pampulha	Regional Venda Nova
----------------	-------------------	---------------------

Fonte: SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA, 2018, p. 02.

O COMUC-BH foi criado pela Lei municipal nº 9.577, de 2008, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 14.424, de 2011, e iniciou suas atividades em 2012.

De acordo com o Decreto nº 16.452 de 24, de outubro de 2016, “O Conselho Municipal de Política Cultural de Belo Horizonte – COMUC – é um órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo, vinculado à Fundação Municipal de Cultura” (DECRETO Nº 16.452, art. 1º).

Portanto, na cidade de Belo Horizonte, o Conselho de Cultura tem como objetivo apresentar opiniões e sugestões, assim como definir prioridades a serem seguidas na definição da política cultural do município, abrangendo os diversos segmentos culturais e artísticos presentes na cidade como: biblioteca, centros culturais, museus, cinemas, teatros, além de festivais; por exemplo, o Festival Internacional de Teatro e Palco de Rua (FIT), o Festival de Arte Negra (FAN), e também a Virada Cultural, que estão presentes nas nove regionais administrativas.

O COMUC se reúne mensalmente. A reunião dura cerca de quatro horas e todos os conselheiros têm direito a voz (titulares e suplentes). Para votação, somente os conselheiros titulares ou suplentes no exercício da titularidade (quando falta o conselheiro titular e o suplente está presente) podem votar.

Para iniciar suas atividades como Conselho, é necessário a elaboração de um regimento interno para definir parâmetros de atuação, estrutura e para nortear a atuação dos conselheiros, definindo suas obrigações, responsabilidades e direitos.

O COMUC-BH tem como objetivo não somente levantar discussões e debates, mas também apresentar demandas da sociedade civil às instituições públicas relacionadas à temática instituída por aquele Conselho. O resultado das discussões e debates são apresentados por meio de diversos atos: proposições, moções, recomendações, resoluções e pareceres, conforme define (Oliveira, 2018).

Na literatura, são apresentadas algumas funções que podem ser desempenhadas pelos conselhos temáticos. De acordo com a Oliveira (2018), essas funções são:

Função Deliberativa: refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias, diretrizes e prioridades nas políticas públicas de sua competência.

Função Consultiva: relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos de sua área específica.

Função Fiscalizadora: pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes.

Função Mobilizadora: refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e as contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas de uma determinada área de sua interrelação com outras áreas. (Oliveira, 2018, p. 02.)

A distribuição dos equipamentos sob a gestão da Fundação Municipal de Cultura é mostrada no Mapa 1.

4 ANÁLISE DAS ATAS DO COMUC

A análise da atuação do COMUC, nos anos de 2016 e 2017, tem como empiria um total de 22 atas. Procuramos destacar os seguintes aspectos:

1. Identificar os assuntos recorrentes nas pautas,
2. Comparar os assuntos abordados em 2016 e 2017,
3. Compreender como assuntos eram abordados, o que foi feita a partir da divisão das temáticas em subcategorias,
4. Identificar os padrões de decisões tomadas pelos Conselhos,
5. Expor a estrutura do Conselho, a partir de sua classificação,

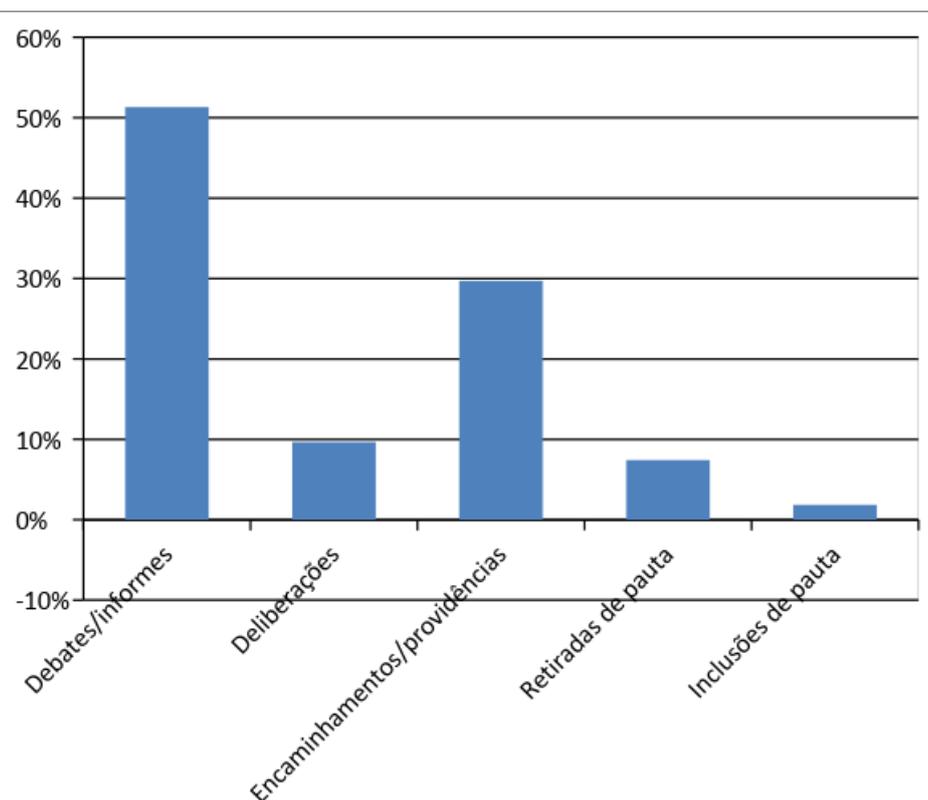
Os assuntos recorrentes na pauta (item 1) foram classificados em cinco categorias conforme sua natureza: debates/informes, deliberações, encaminhamentos/providências, assuntos retirados da pauta, e inclusões realizadas na pauta.

Essas cinco categorias foram divididas em subcategorias, destinadas a classificar e identificar o conteúdo da discussão, conforme segue:

1. Leis e Normas relativas à Cultura (PPAG, LMIC, PBI, PMC);
2. Conferências;
3. Fundação Municipal de Cultura;
4. Zonas culturais;
5. Fóruns, Conferências;
6. Orçamento/finanças da Secretaria;
7. Orçamento/finanças do conselho;
8. Direitos/deveres conselheiros;
9. Organização interna COMUC (comissões, atribuições e procedimentos para funcionamento do conselho etc.);
10. Articulação interinstitucional (com instituições/órgãos governamentais e não-governamentais);
11. Articulação social (movimentos sociais, organizações de bairro, segmentos sociais diversos);
12. Estratégia para efetivação de meta do Plano Municipal de Cultura;

No Gráfico 1, apresenta-se a distribuição dos assuntos tratados no período por sua natureza.

Gráfico 1: Assuntos tratados nas reuniões do COMUC, por natureza (2016-2017) (%) (N=280)

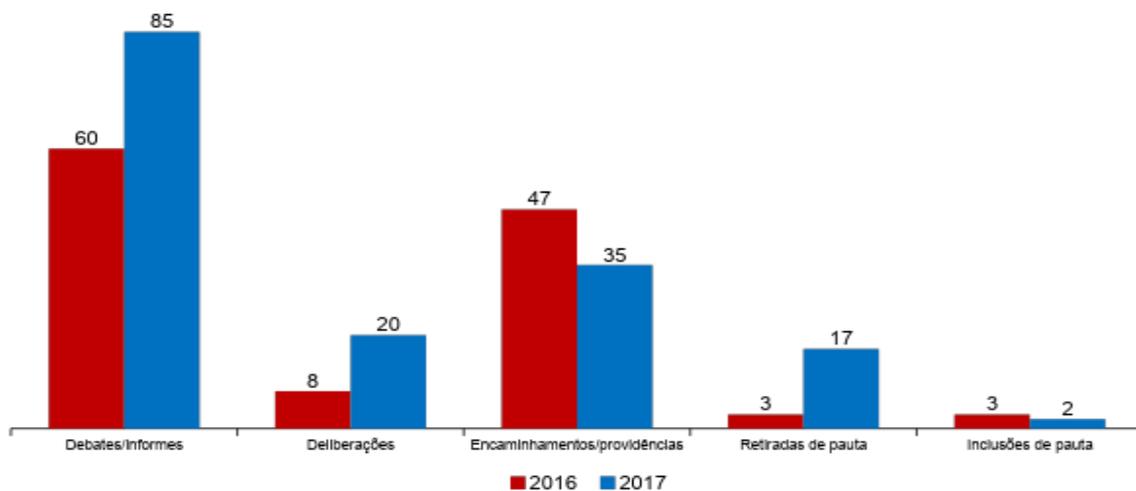


Fonte: Atas do COMUC. Elaboração própria.

Com base nos dados apresentados no Gráfico 1, observa-se que as reuniões do COMUC concentram-se em Debates: 51% dos assuntos encontrados nas atas das reuniões analisadas têm como foco debates de temas diversos. Em segundo lugar, com 30% dos assuntos tratados, estão os Encaminhamentos/providências; em terceiro lugar, com 10% dos assuntos, estão as Deliberações; em quarto e quinto lugares, estão os assuntos Retirada e Inclusão de Pauta com 7% e 2%, respectivamente.

Conforme mostra o Gráfico 2, houve variação no número de vezes que esses assuntos aparecem nas reuniões realizadas em 2016 e 2017.

Gráfico 2: Assuntos tratados nas reuniões do COMUC, por ano (2016-2017) (N = 280)

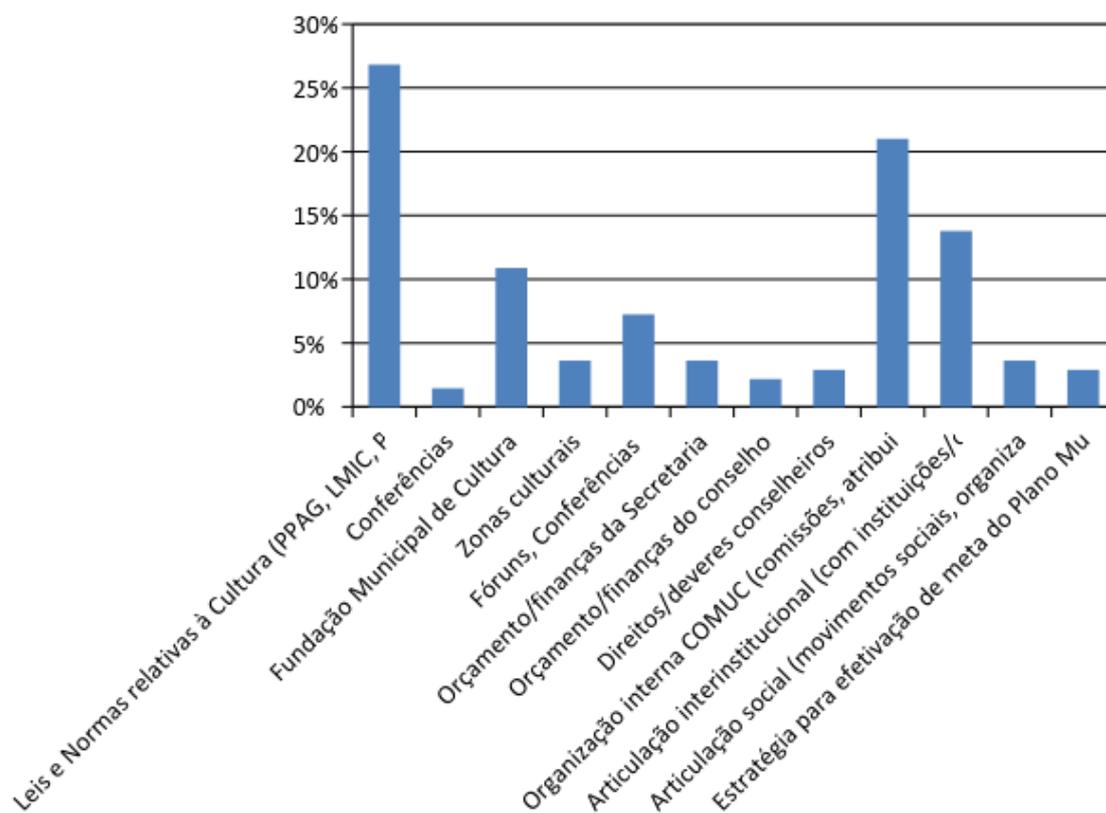


Fonte: Atas do COMUC. Elaboração própria.

Conforme mostra o Gráfico 2, nas reuniões realizadas em 2016, os Debates corresponderam a maior parte dos assuntos tratados em pauta, fato que se manteve durante o ano de 2017. Observa-se que houve um aumento considerável dos Debates nas reuniões realizadas em 2017, uma diferença de 25 em relação ao ano de 2016. Esse aumento também está presente nos assuntos Deliberações e Retiradas de Pauta. No assunto Inclusão na Pauta não houve grande diferença nos anos observados. Observa-se ainda que, em 2017, houve menos Encaminhamentos/providências que em 2016.

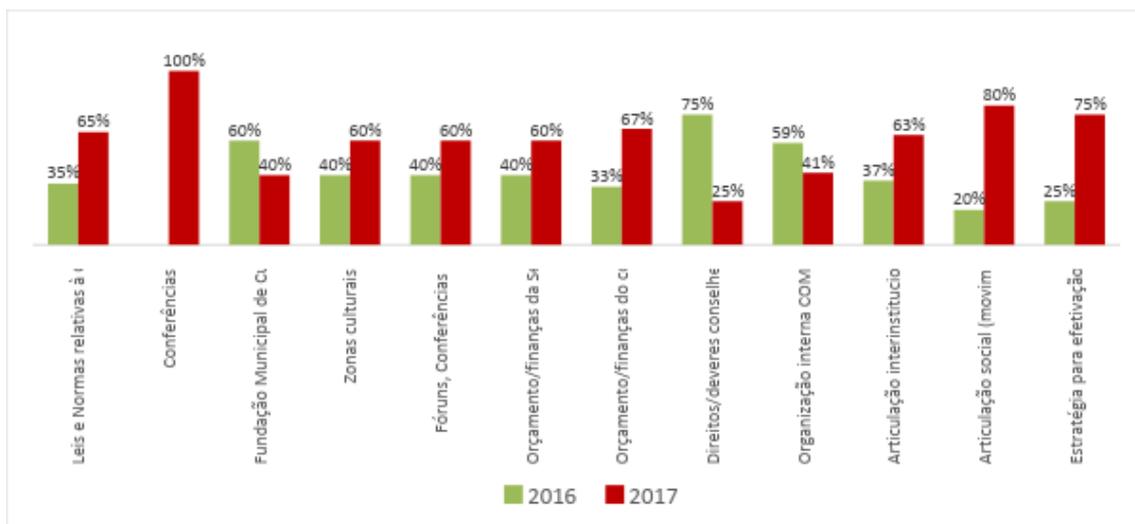
Nos gráficos que seguem, são apresentados os conteúdos de cada uma das cinco categorias de assuntos tratados nas reuniões do COMUC, começando pelo assunto Debates que, conforme mostrado no Gráfico 1, ocupou 51% da pauta das reuniões realizadas em 2016 e 2017.

Gráfico 3: Conteúdo dos Debates realizados no COMUC, por conteúdo (2016-2017) (%) (N=138)



Fonte: Atas do COMUC. Elaboração própria.

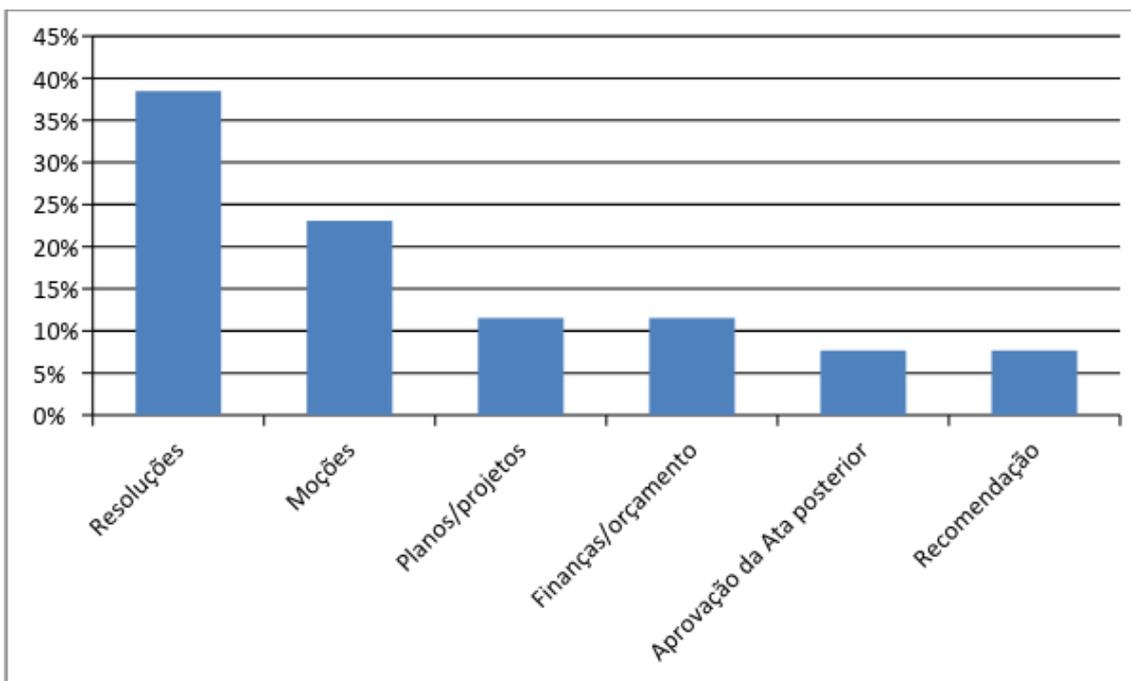
Gráfico 4: Conteúdo dos Debates realizados no COMUC, por ano (2016-2017)(%) (N=138)



Fonte: Atas do COMUC. Elaboração própria.

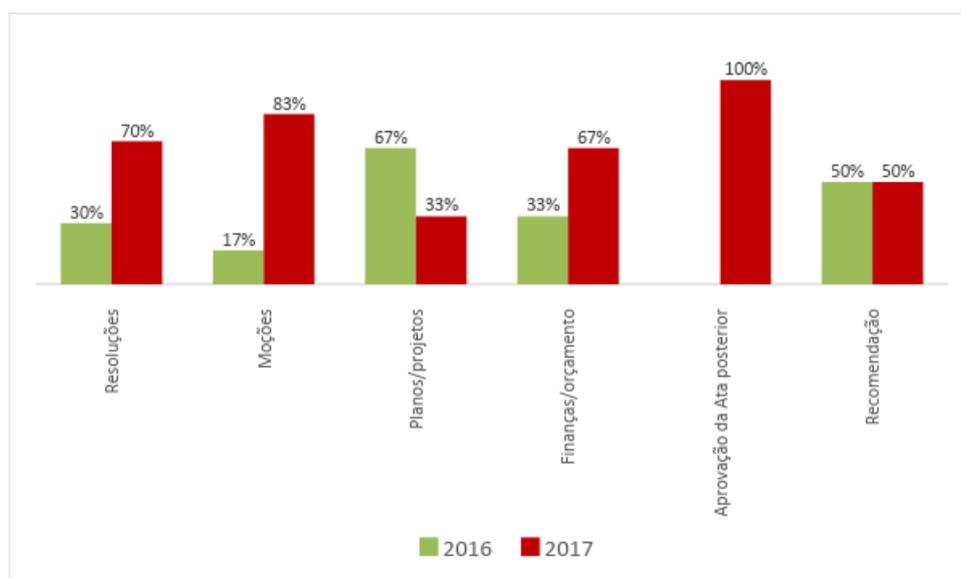
Conforme visualiza-se no Gráfico 3, as discussões sobre leis e normas relativas à Cultura são os conteúdos mais frequentes dos Debates, com 26,09, seguido de questões relativas à Organização interna do COMUC, com 21,01. Os dados apresentados indicam que os temas estão de acordo com a legislação e a literatura que indicam que uma das principais atribuições dos conselhos são a fiscalização, que consiste no “acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes”(CGU, 2012, p. 21), e que tem um período médio em que os Conselhos permanecem na “fase” de autorregulação, que dura aproximadamente oito anos, ou seja, durante esse período os Conselhos estão voltados para sua organização e institucionalização interna. Verifica-se que entre os conteúdos abordados, todos, com exceção de Orçamentos/finanças da secretaria e Direitos/deveres dos conselheiros, tiveram maior frequência no ano de 2017.

Gráfico 5: Conteúdo das deliberações realizadas no COMUC, por conteúdo (2016-2017) (%) (N=26).



Fonte: Atas do COMUC. Elaboração própria.

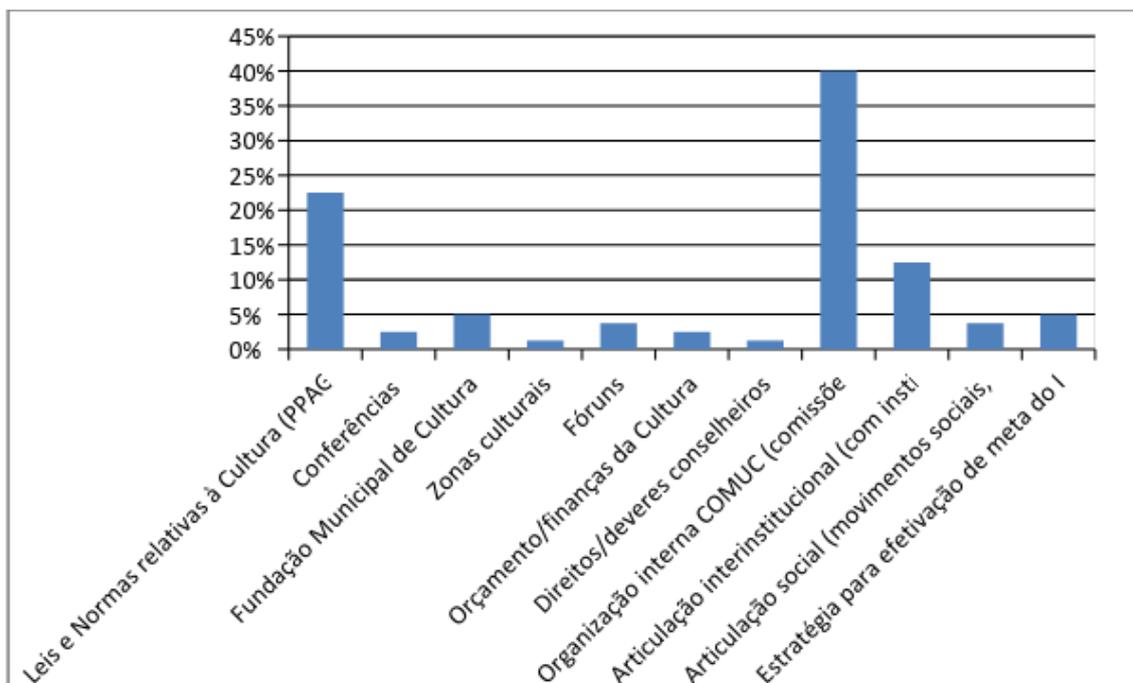
Gráfico 6: Conteúdo das Deliberações realizadas no COMUC, por ano (2016-2017)(%)
(N=26)



Fonte: Atas do COMUC. Elaboração própria.

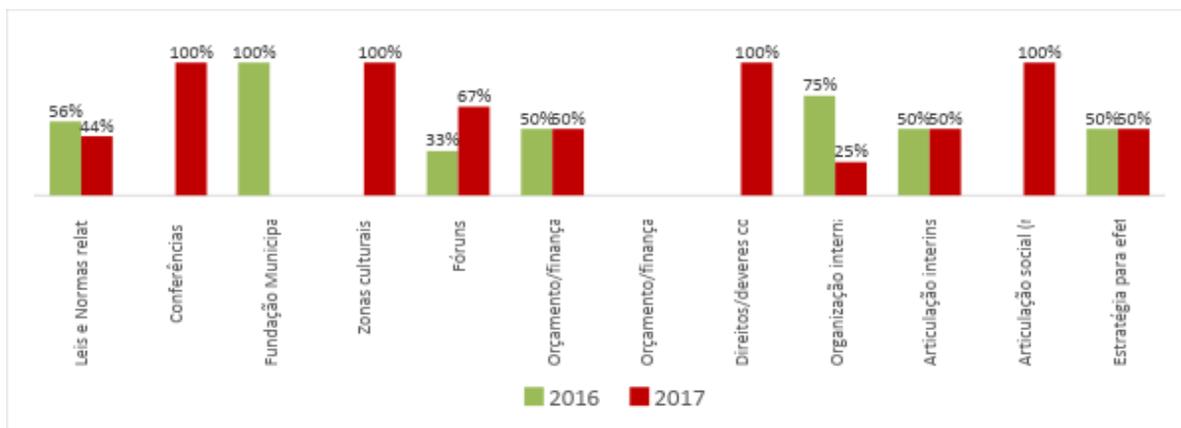
Analisando as deliberações, visualiza-se que a subcategoria “Resoluções” (38%) e “Moções” (23%) são as mais frequentes. Porém, 2017 é o ano que concentra o maior número, com 18 das 26 deliberações.

Gráfico 7: Conteúdo dos Encaminhamentos realizados no COMUC, por conteúdo (2016-2017) (%) (N=80)



Fonte: Atas do COMUC. Elaboração própria.

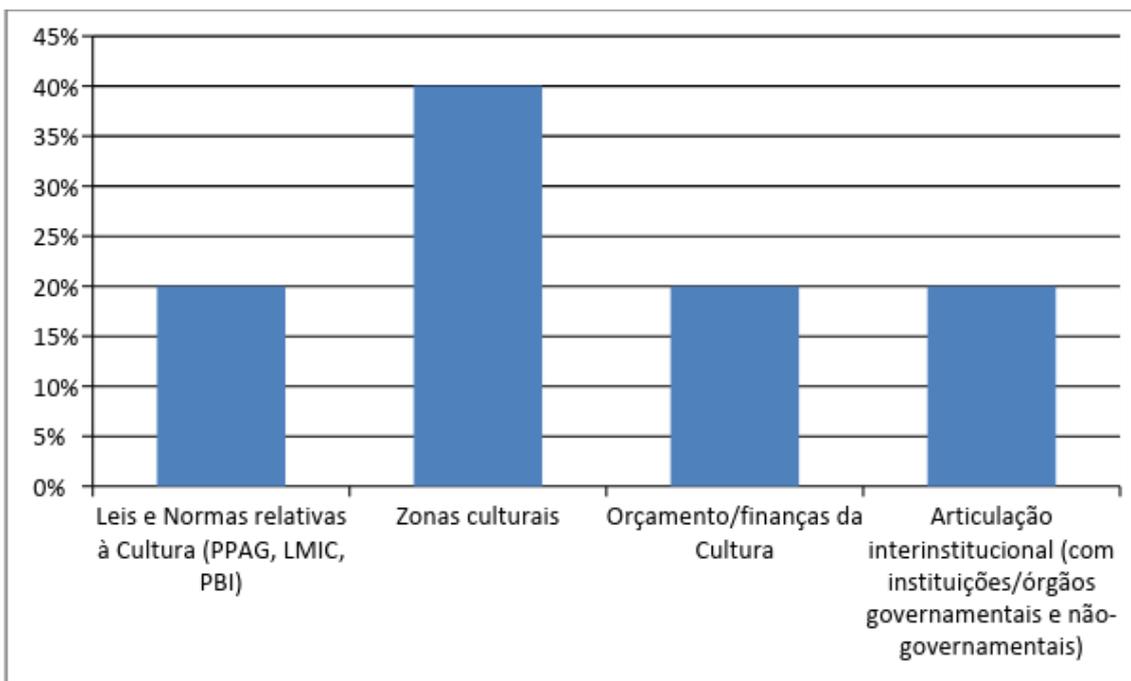
Gráfico 8: Conteúdo dos Encaminhamentos realizados no COMUC, por ano (2016-2017)(%) (N=80)



Fonte: Atas do COMUC. Elaboração própria.

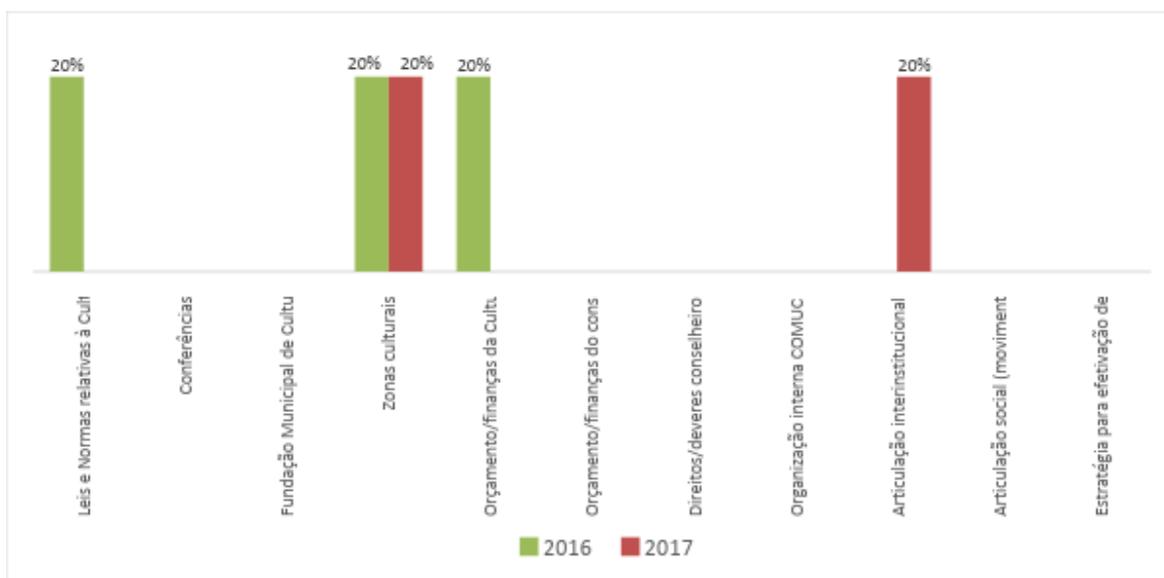
Em “Encaminhamentos e providências”, a subcategoria mais frequente foi a organização interna do conselho, com 40%, seguida de legislação, com 23%, demonstrando justificativa igual a da categoria “debates/informes”. Destaca-se que todas as questões ligadas às subcategorias “Conferências”, “zonas culturais”, “direitos/deveres dos conselheiros” e “articulação social” ocorrem no ano de 2017.

Gráfico 9: Conteúdo de Inclusão de Pautas realizadas no COMUC, por conteúdo (2016-2017) (%) (N=5).



Fonte: Atas do COMUC. Elaboração própria

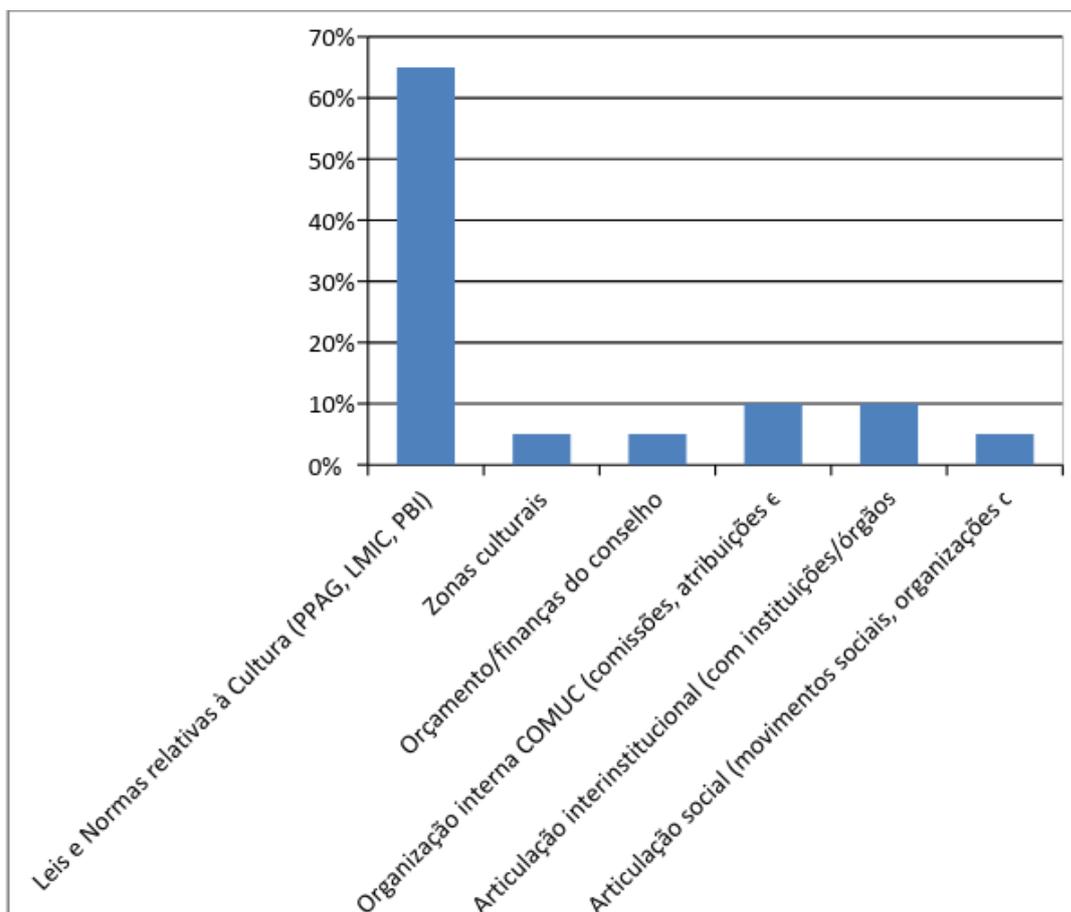
Gráfico 10: Conteúdo de Inclusão de Pautas realizadas no COMUC, por ano (2016-2017)(%) (N=5)



Fonte: Atas do COMUC. Elaboração própria

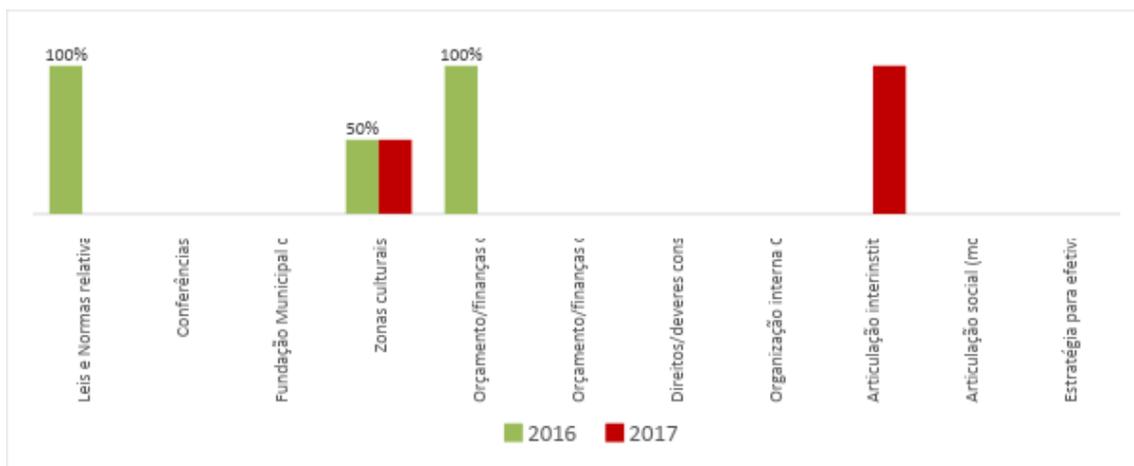
A inclusão de pautas foi a categoria com o menor número, com apenas cinco, sendo três no ano de 2016. A subcategoria “zonas culturais” solicitada em dois momentos, sendo uma em cada ano.

Gráfico 11: Conteúdo de Retirada de Pautas realizadas no COMUC, por conteúdo (2016-2017) (%) (N=20)



Fonte: Atas do COMUC. Elaboração própria

Gráfico 12: Conteúdo de Retirada de Pauta realizada no COMUC, por ano (2016-2017)(%) (N=20)



Fonte: Atas do COMUC. Elaboração própria

Entre as retiradas de pautas, se sobressai o referente à legislação, em 13 dos 20 casos, sendo todas elas no ano de 2017.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, foi descrito como se desenvolveu o processo de inclusão da política cultural como um direito, como se desenvolveu o processo de institucionalização da participação social por meio dos conselhos e conferências e a relevância de uma Constituição Federal com foco nos princípios democráticos e no fortalecimento da participação. Observamos que esse arcabouço institucional foi essencial para a criação e manutenção dos conselhos voltados para diversas temáticas, incluindo a Política de Cultura, que é foco COMUC de Belo Horizonte, que é o nosso objeto de estudo.

O presente trabalho buscou entender o Conselho Municipal de Cultura (COMUC) com base na literatura, principalmente a brasileira, já existente acerca de IP's (instituições participativas) e buscamos adaptá-la às especificidades do referido conselho e objetivos do presente trabalho. Buscando compreender o funcionamento do conselho foi realizado análises qualitativas e quantitativas, baseada em revisão bibliográfica e por meio de

leitura de atas das reuniões realizadas em 2016 e 2018 e visita da equipe à reunião do conselho.

Com o objetivo de compreender o seu funcionamento, por uma ótica e conhecimento externos ao Conselho, não tivemos a pretensão de buscar os resultados concretos (capacidade de implementação de suas decisões ou de influência sobre as deliberações e implementação da Política Municipal de Cultura), advindos da ação do COMUC, mas, sim, de entender sua rotina operacional e o percurso de seu processo decisório. Foram utilizadas as atas referente ao período do mandato dos conselheiros eleitos para os anos de 2016 e 2017.

Considerando o amparo da revisão bibliográfica e as restrições inerentes ao estudo, como temporais e informacionais, além das limitações metodológicas e analíticas existentes, buscou-se as atas de cada reunião do período estipulado e nelas centralizar e balizar a avaliação. A partir de cada ata, foi realizada uma categorização dos assuntos, bem como dos conteúdos desses assuntos.

Entendemos que o comportamento do COMUC, evidenciado nas atas, centra-se em duas questões principais autorregulação (interna ao conselho) e regulamentação municipal relativa à Política de Cultura. Verificada a predominância dessas duas temáticas, juntamente com a análise adquirida em reuniões do conselho e definição de pauta (poder de agenda) estipulada essencialmente pelos atores do poder público concluímos com duas proposições: 1. O COMUC se encontra em estado de amadurecimento institucional; 2. Há um alto controle da pauta por parte do poder público.

Entendemos também que o COMUC tem apresentado tendência a se auto regulamentar, como observado no grande número de criação de grupos de trabalho (GT's), que são normalmente temporários e com fins já definidos. Quando essa tendência é somada às proposições indicadas no parágrafo anterior, percebemos que o COMUC é um conselho em fase de transição quanto ao padrão de comportamento definido por Wampler (2001), pois além do foco em se autorregular é perceptível ao analisarmos os encaminhamentos a grande maioria voltada a organização interna do Conselho, sendo sobrevalente nesta subcategoria a criação ou designação de debates aos GT's entre: 1. Dedicar tempo e energia excessivos à autorregulamentação; e 2. Importância das características setoriais da política.

Quanto ao padrão de decisão exposto pela literatura já consagrada, o COMUC se adequa predominantemente à gestão administrativa, à autorregulação e autogestão e à regulação de outras instâncias. Deixando de atuar de forma efusiva sobre a fiscalização da política cultural municipal.

O COMUC foi mais deliberativo em 2016 que 2017, conforme observado no gráfico 6 que demonstra entre as deliberações apenas a subcategoria planos/projetos apresentou em 2016 números superiores ao de 2017, o número de recomendações foi igual em ambos os anos, já as demais subcategorias apresentam números expressivamente maiores no ano de 2017. Temos como hipótese para tal mudança o conhecimento adquirido dos conselheiros eleitos no decorrer de seus mandatos, o que permite a eles compreenderem melhor as regras do jogo e padrões de comportamento e possibilitando, assim, um uso mais decisório do conselho.

Por fim, entendemos que o COMUC, por estar em seu décimo ano de existência e com tais características, encontra-se em situação de normalidade e com dinâmica condizente com o esperado na literatura. Por se tratar de um conselho da Política de Cultura (uma área de política mais frágil quando comparada com as políticas como Saúde e Educação), verificam-se evidências bastante positivas em sua atuação, como mostrado na análise. Apesar disso, como verificado em outros conselhos, o COMUC também apresenta sinais de fragilidade deliberativa, como predominância dos atores governamentais na definição de pauta (capacidade de agenda) e pouca participação da sociedade civil em geral no debate (vocalização) e altos índices de unanimidade (influência na produção decisória), fatores esses estabelecidos na literatura como endógenos e determinantes para “efetividade” deliberativa (Cunha, E. 2009).

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, CAYRES E TATAGIBA. **Balço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década** In: Lua Nova, São Paulo, 94: 255-294, 2015
- ASSOFRA, Daniela Aparecida Fatoreto; ORTELLADO, Pablo. **Conselho Nacional de Políticas Culturais: análise de sua efetividade deliberativa – uma síntese**. Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCA. Vol.5 – n.1 – 2017
- AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C.(org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.
- CGU – Controladoria-Geral da União. **Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Brasília, DF, 2012. (Coleção Olho Vivo no Dinheiro Público). Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>> Acesso em 01 de dezembro de 2018.
- CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006)**. UFMG, 2009
- IPEA/DIEST – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia. 2013. **Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**. Brasília: Ipea (Relatório de pesquisa).
- LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. **O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas**. Revista Dados, v. 59, n. 3, 2016.
- OLIVEIRA, José Júnior - (Org.). Secretaria Municipal de Cultura (SMC). **Caderno do (a) conselheiro (a) - Conselho Municipal de Política Cultural (COMUC), Gestão 2018/2019**. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Cultura (SMC), 2018.
- WAMPLER, B. Que tipo de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha C. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.