



**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA: UMA ANÁLISE DO
CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA CULTURAL DE FORTALEZA**

**SOCIAL PARTICIPATION AND MANAGEMENT OF THE CULTURAL POLICIES: AN
ANALYSIS OF THE CITY COUNCIL OF CULTURAL POLICY OF FORTALEZA, BRASIL**

**PARTICIPACIÓN SOCIAL Y GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS CULTURALES: UN ANÁLISIS DEL
CONCEJO MUNICIPAL DE LA POLÍTICA CULTURAL DE FORTALEZA, BRASIL**

Alexandre Barbalho

alexandrealmeidabarbalho@gmail.com

UECE

Renata Melo

renatanpmelo@gmail.com

UECE

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA: UMA ANÁLISE DO CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA CULTURAL DE FORTALEZA**RESUMO**

Este artigo tem como objetivo analisar a participação dos conselheiros que atuaram na primeira gestão do Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) de Fortaleza (2010-2012). Nosso interesse é observar se e como esse instrumento de governança funciona efetivamente como mecanismo de participação social na gestão de políticas culturais. Para tanto, nos valem dos resultados de pesquisa empírica desenvolvida junto ao CMPC, no período de janeiro de 2010 a novembro de 2012. Fizemos o acompanhamento de várias sessões do referido Conselho, com elaboração de diário de campo. Junto ao trabalho de campo, analisamos as atas e, a partir desta análise, realizamos entrevistas estruturadas com 07 conselheiros. Como conclusão mais geral, constatamos que o conselho apresenta uma regular capacidade propositiva, exercendo um discreto poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas no município.

PALAVRAS-CHAVE: Conselho Gestor; Política Cultural; Democracia; Participação Social; Governança.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the participation of the counselors who worked on the first administration of the City Council of Cultural Policy (CMPC) in Fortaleza (2010-2012), Brazil. Our interest is to see whether and how this governance tool works effectively as a mechanism of social participation in management of the cultural policies. For this, we make use of the results of empirical research regarded the Council, from January 2010 to November 2012. We followed several sessions of the Council, with development of a field diary. We also analyzed the minutes and, from this analysis, we conducted structured interviews with 07 counselors. As more general conclusion, we found that the council has a regular propositional capacity, exercising a discrete influence over the process of defining public policies in the city.

KEYWORDS: Management Council; Cultural Policy; Democracy; Social Participation; Governance.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar la participación de los consejeros que trabajaron en el primer mandato del Consejo Municipal de Política Cultural (CMPC) de Fortaleza (2010-2012). Nuestro interés es ver si y cómo esta herramienta de gobierno funciona efectivamente como um mecanismo de participación social en la gestión de las políticas culturales. Para ello, hacemos uso de los resultados de la investigación empírica. Considerado el Consejo, a partir de enero de 2010 hasta noviembre de 2012. Hemos seguido varias sesiones del Consejo, con el desarrollo de un diario de campo. También se analizó el acta y, a partir de este análisis, se llevaron a cabo entrevistas estructuradas con 07 consejeros. La conclusión más general, hemos encontrado que el Consejo tiene capacidad propositiva regular, ejerciendo una influencia discreta sobre el proceso de definición de las políticas públicas en la ciudad.

PALABRAS CLAVE: Consejo de Administración; Política Cultural; Democracia; Participación Social; Gobernanza.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar a participação dos conselheiros que atuaram na primeira gestão do Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) de Fortaleza (2010-2012). Nosso interesse é observar se e como esse instrumento de governança¹ funciona efetivamente como mecanismo de participação social na gestão de políticas públicas de cultura.

Para tanto, nos valem os resultados de pesquisa empírica desenvolvida junto ao CMPC, no período de janeiro de 2010 a novembro de 2012. Fizemos o acompanhamento de várias sessões do referido Conselho, com elaboração de diário de campo, tendo em vista as orientações da antropologia em campos *up* (JARDIM, 2010; SCHUCH, 2010). Junto ao trabalho de campo, analisamos as atas e, a partir desta análise, realizamos entrevistas estruturadas com 07 conselheiros².

A pesquisa da qual resultou este artigo situa-se no esforço proposto por Nelson Souza de “fazer o contraste entre o avanço legal, institucional, da democracia participativa a partir da Constituição de 1988 e das condições concretas da sua operacionalização” (SOUZA, 2004, p.76). Dessa forma, os dados são operados com o intuito de permitir um diagnóstico da efetividade desse mecanismo de gestão compartilhada que é o CMPC.

Falar em conselhos pressupõe estabelecer sua composição, suas atribuições e, principalmente, seu poder de decisão. Mata-Machado (2010) indica que os conselhos tornam-se mais efetivos quando têm a competência para formular diretrizes políticas, fiscalizar a execução dos planos e programas governamentais e gerir fundos, isto é, quando são deliberativos, ao invés de consultivos, e paritários, com participação igualitária da sociedade e do poder público.

Os conselhos podem interferir de forma direta nos modos de atuação dos órgãos governamentais e não governamentais responsáveis pela execução das políticas a cujas áreas estão ligadas, impondo mecanismos de responsabilização do Estado perante a sociedade. A competência legal de deliberar sobre políticas públicas é a principal força dos conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir a reforma democrática da gestão governamental.

¹ Por governança entendemos a interação entre o poder público e a sociedade civil com intuito de garantir participação popular, controle, transparência e eficácia das políticas públicas (BOSCHI, 1999).

² Os dados empíricos foram coletados por Renata Nunes Pereira Melo, no âmbito de seu projeto de mestrado intitulado “O Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) do Município de Fortaleza: Trajetórias participativas?” e vinculado à pesquisa “Aconselhando a cultura: A atuação do Conselho Municipal de Política Cultural de Fortaleza (2010-2012)”, coordenada pelo professor Alexandre Barbalho. A esse respeito ver MELO (2013).

Contudo, a bibliografia sobre o tema da participação por meio de conselhos aponta as dificuldades para que estes princípios normativos atuem plenamente. Ainda que a própria existência do conselho indique uma importante conquista da democratização dos processos de decisão, os estudos têm demonstrado que tem sido muito difícil reverter a centralidade do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais.

Tatagiba, por exemplo, avalia que os conselhos não estão cumprindo sua vocação deliberativa e, embora entenda que a motivação seja distinta em cada caso, aponta para a sua baixa capacidade de inovação das políticas públicas. A autora contextualiza o processo que levou a esse resultado:

Os motivos estão, no geral, relacionados à dinâmica de funcionamento dos conselhos: a centralidade do Estado na elaboração da pauta, a falta de capacitação dos conselheiros, problemas com a representatividade, dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses, manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade, recusa do Estado em partilhar o poder etc. Além desses motivos, a bibliografia vincula ainda a fragilidade deliberativa dos conselhos à sua ambígua inserção no conjunto da institucionalidade e à questão da existência e efetividade dos fundos. (TATAGIBA, 2005, p. 212)

No caso específico da cultura, observamos que os conselhos, presentes em vários municípios brasileiros, em decorrência do Sistema Nacional de Cultura em implantação pelo Governo Federal através do Ministério da Cultura, se configuram muitas vezes com funções meramente consultivas. Mesmo quando atuam com força de deliberação e representam setores mais amplos do campo cultural, a presença dos conselheiros termina por atender aos seus interesses pessoais e de seus círculos de relação mais próximos. Isso reflete o intimismo com o poder, tão presente na história das relações entre Estado e cultura no Brasil. (BARBALHO, 1998; BARBALHO e RUBIM, 2007; MICELI, 1984; RUBIM, FERNANDES e RUBIM, 2010).

Portanto, acreditamos que o presente artigo, ao analisar uma experiência recente, contribui para o conjunto de reflexões sobre o papel dos conselhos na atual configuração da democracia brasileira. Para tanto, em um primeiro momento, discutiremos a participação dos conselheiros a partir de suas próprias avaliações do CMPC. Por fim, analisaremos esta participação por meio das atas das sessões ocorridas nos dois primeiros anos de seu funcionamento (2005-2012).

A AUTO-AVALIAÇÃO DOS CONSELHEIROS SOBRE O CMPC DE FORTALEZA

Nesse tópico, analisaremos o nível de participação e envolvimento dos conselheiros municipais de Fortaleza através dos questionários aplicados entre outubro e dezembro de 2012, que contou com a contribuição de 07 representantes tanto da sociedade civil quanto do poder público e entidades não governamentais³.

Com relação à autopercepção do conselheiro sobre o seu papel dentro do CMPC, LMAP⁴, representante da Secretaria Regional I⁵, entende que seu papel é: “estar em contato com a fomentação do Plano Municipal de Cultura e também da oportunidade de fazer contato com outras categorias e regionais da cidade, participando da atualização das políticas culturais da cidade”. Na sua avaliação, o papel do CMPC “é estratégico nas políticas culturais e também no entendimento de como ter uma cultura mais descentralizadora e atuante”.

HPR, um dos representantes da linguagem Cultura Popular Tradicional, lembra que “a partir da divulgação da implantação do CMPC de Fortaleza, o tema foi levado à discussão no Fórum Cearense de Cultura Popular Tradicional, no qual debatemos a necessidade de representatividade de nossa categoria no referido Conselho”. Atuação que já se dava antes, no âmbito estadual, pois desde a reformulação do Conselho Estadual de Cultura “nós, da categoria das Culturas Populares Tradicionais, passamos a acompanhar mais de perto as políticas públicas e procuramos garantir representatividades legítimas nestas instâncias de discussão”. Até porque, avalia, é preciso legitimar esse setor junto a outros agentes dos campos culturais e da gestão pública. Daí seu esforço em:

Tentar fazer que os demais conselheiros de áreas artísticas diversas, das representações governamentais e de outras instituições ali representadas compreendessem as necessidades intrínsecas dos mestres, grupos, brincantes, produtores culturais e pesquisadores que fazem parte da categoria que eu represento, pelas especificidades e diversidade das manifestações e expressões da cultura tradicional popular.

³ É interessante observar que, entre os sete entrevistados, cinco eram associados a outros mecanismos de participação, tais como sindicatos, associações filantrópicas, culturais ou sociais, ONG's ou partidos políticos.

⁴ Apesar dos entrevistados não terem feito objeções quanto à divulgação de suas falas, optamos em nomeá-los por meio de suas iniciais com o intuito de resguardar minimamente suas identidades.

⁵ Fortaleza está dividida em 7 regionais administrativas subordinadas ao poder executivo municipal. Os representantes das regionais no CMPC eram moradores(as) da região e eleitos(as) por eles(as), portanto, representantes da sociedade civil.

Segundo HPR, é uma oportunidade participar do CMPC logo em seus momentos iniciais e assim “poder opinar e interferir na política pública de cultura de nossa cidade em favor dos interesses dos grupos artísticos e das categorias culturais que tem como base de sua organização a sociedade civil”. Entretanto, ressalta os limites do CMPC ao observar que “as discussões levantadas no Conselho não possuem repercussão no âmbito da administração da Secretaria da Cultura de Fortaleza, não havendo por parte deste órgão gestor providências concretas em relação às demandas levadas a discussão no Conselho Municipal”.

Mesmo ressalvando que o CMPC encontra-se em seus anos iniciais, HPR critica o fato da agenda do Conselho girar em torno de pautas internas, sobre o seu funcionamento e regulamentação, ou demandadas pelo poder municipal, como a criação do Sistema Municipal de Cultura – reclamação que se comprova na análise das atas, como veremos logo mais. Assim, “há muito pouco espaço para a discussão das temáticas levantadas pelas categorias representativas da sociedade civil e, conseqüentemente, não havendo encaminhamentos necessários para atendimento ou aprofundamento das discussões levantadas pelas linguagens artísticas”.

Tal postura acaba por esvaziar o CMPC como espaço de participação e, principalmente, de deliberação, pois, se o pouco que era ali deliberado, no que diz respeito às linguagens artísticas, não era concretizado, então, a melhor estratégia parece ser investir na pressão direta à Secretaria de Cultura de Fortaleza (SECULTFOR), em uma lógica de “política de balcão”, despotencializando, portanto, o espaço coletivo de tomada de decisões:

Ao final da gestão, parece-me que a ação política para favorecer a categoria que represento deveria ter sido travada dentro da própria Secretaria da Cultura de Fortaleza, junto à coordenação de Cultura Popular Tradicional, considerando-se que a coordenadora responsável pela nossa linguagem artística só esteve uma vez em reunião do Conselho. [...] Apesar de ter tentado pautar e questionar sistematicamente sobre as ações da SECULTFOR em relação aos programas para a atenção às manifestações da cultura popular tradicional, não percebi que as discussões travadas no Conselho tenham tido repercussão junto aos gestores da Secretaria da Cultura de Fortaleza.

(...)

Nos contatos obtidos com os gestores desta secretaria, parece-me que a atenção pelo órgão público é dada para as pessoas que frequentam permanentemente as repartições em busca de benefícios individuais, ficando a ação coletiva proposta

pelo Conselho Municipal de Política Cultural enfraquecida e ignorada pelo poder público. Chego a esta conclusão por não ter percebido de forma efetiva que funcionários (...) da SECULTFOR tenham tomando algum tipo de resolução em suas decisões no âmbito da gestão pública baseados em uma demanda ou orientação definida em reunião do Conselho Municipal de Política Cultural.

O conselheiro suplente MD, representante da Universidade Federal do Ceará, acredita que o CMPC tem um papel fundamental na gestão cultural da cidade, mas se posiciona de forma próxima ao representante da Cultura Popular Tradicional. O conselheiro pontua que algumas questões, inclusive discutidas exaustivamente, não são implantadas, o que enfraquece o Conselho, pois se a “deliberação é importante”, a “execução é mais importante ainda”.

O representante da Câmara Municipal de Fortaleza, GFS, alinhado com a gestão municipal e um dos conselheiros mais atuantes, tem uma visão mais positiva em relação ao papel do CMPC frente às deliberações da política cultural municipal. Sua indicação para compor o Conselho, segundo avalia, decorre de sua trajetória como vereador do PT:

Minha participação começa a ser construída já no meu 1º mandato como vereador e presidente da Comissão de Educação, Cultura, Desporto e Lazer da Câmara Municipal de Fortaleza. Como presidente da Comissão, pelas razões óbvias de representar a CMF nos temas afins à Comissão, como interlocutor da sociedade civil. Como vereador, por trazer em minhas prioridades como parlamentar além da Educação, a Cultura. Por entendê-la como direito básico e essencial, como fator de desenvolvimento humano, principalmente no nível simbólico, mas também na perspectiva econômica. Neste caminho aprendi muito (...) contribuindo, como parlamentar, e de forma decisiva, na criação e estruturação de toda a institucionalidade da cultura, como a criação da Secretaria, do Conselho e do Sistema de Fomento.

Para GFS, participar como conselheiro da 1ª gestão do CMPC significa estar presente em um “fórum de caráter essencialmente democrático, efetivamente público”. Na sua avaliação, o papel desempenhado pelo CMPC em seus dois primeiros anos de funcionamento foi fundamental:

A melhor construção de políticas públicas é o resultado do trabalho não do poder público, mas do colegiado constituído pelo poder público em próximo e intenso diálogo com o público, com a sociedade civil que o pauta em suas necessidades e

prioridades. A verdadeira política pública só assim pode ser pensada, inclusive como forma pedagógica de enriquecimento mútuo, o que faz de um Conselho como o CMPC um colegiado importantíssimo. Toda a dificuldade e limitação que porventura resulte deste exercício é tão somente a dificuldade e limitação que as relações sociais nos impõem, sendo assim, então, natural e necessária até, no processo de crescimento e amadurecimento democrático.

Já AAN, funcionário da SECULTFOR, tem uma visão crítica da sua posição como conselheiro representante do poder público. Ao mesmo tempo em que é consciente dos alinhamentos políticos, defende que tem “toda liberdade de me posicionar diante das questões que se apresentam”, pois seu papel é o de “atender prioritariamente os interesses coletivos”, visando “as condições para que as políticas públicas, democraticamente estabelecidas, sejam integralmente cumpridas”. Tal postura tem potencial para estabelecer tensões com a Secretaria a qual está ligado, como, por exemplo, ao apontar que o ponto fraco de um instrumento de participação como o CMCP é o de não efetivar o que é deliberado:

Acho que a plena contribuição dos conselheiros depende de processo de capacitação de técnicos, gestores e artistas. Muitos dos que são indicados e, por não terem perfil ou interesse, acabam reduzindo a qualidade das reuniões (...) Mas acredito que o principal desafio é execução das deliberações tomadas. Existe um hiato entre aquilo que a sociedade civil deseja e as condições de atendimento dessas demandas. Quando as proposições não são realizadas, as pessoas ficam desestimuladas, as instituições são desvalorizadas e a comunidade de modo geral não é contemplada.

EPG, conselheira suplente da SECULTFOR, que faz a ligação entre o Conselho e o Núcleo de Comunicação Popular e Alternativa do Gabinete da Prefeita, também tem uma postura crítica quanto ao seu papel, pois avalia que ser conselheira “significa poder pensar e avaliar crítica e coletivamente a política pública desenvolvida no âmbito da cultura”. Nem por isso, deixa de ter uma visão positiva do funcionamento do CMPC:

Pela sua diversidade intrínseca, no âmbito do poder público e da sociedade civil, (o CMPC) dá visibilidade e legitima diferentes pensamentos e vozes, contribuindo assim com a descentralização e democratização de recursos aplicados na área. Também é o espaço por excelência do debate público, da mobilização social e dos

agenciamentos em pro da cultura, o que, por si só, já diz sobre sua importância e necessidade premente.

Para o representante da Coordenadoria da Juventude da Prefeitura de Fortaleza, LGC, sua participação tem certa feição corporativa, pois acredita que seu papel é “levar demandas e proposições de um segmento da população de Fortaleza (jovens), bem como atualizar esse referido segmento acerca das deliberações que envolvem as políticas públicas para a cultura”. Sobre o CMPC, acredita que

possui um papel atuante dentro das políticas públicas para cultura. Apesar de estar em seu primeiro mandato, muitas conquistas foram efetivadas, a exemplo do Plano Municipal de Cultura e o diálogo com outras instâncias que não as ligadas diretamente à cultura. No entanto, as proposições do CMPC carecem de um método mais eficaz que favoreça os encaminhamentos enfadonhamente postos em discussão.

Como se observa, prevalece entre os entrevistados, incluso aqueles representantes do poder público municipal, o reconhecimento do papel fundamental do CMPC para as políticas públicas de cultura de Fortaleza, ao mesmo tempo criticam a incapacidade do poder executivo de executar as deliberações que são tomadas naquele espaço público.

Podemos avançar ainda mais nessa análise, se prestarmos atenção no quê e como foi deliberado ao longo nos primeiros anos de funcionamento do Conselho, percebendo a dinâmica deliberativa, debates, encaminhamentos e as tomadas de decisão. Para tanto, o tópico seguinte tratará as atas das reuniões que contemplam toda a atividade realizada pelos conselheiros nas reuniões mensais desde a sua composição em 2010 até dezembro de 2012.

A DINÂMICA DO CMPC DE FORTALEZA: ANÁLISE DAS ATAS DE REUNIÃO

A análise das atas das reuniões do CMPC⁶ permitiu esmiuçar a dinâmica deliberativa em suas diversas etapas: proposição, debate, encaminhamentos e decisão. Durante todo o período, há expressiva presença tanto dos gestores públicos quanto da sociedade civil, incluindo a Secretária de Cultura, presidenta do Conselho, e de seu Secretário Executivo, em quase todas as sessões.

⁶ Foram analisadas as atas das 23 reuniões ordinárias e 06 extraordinárias ocorridas no período.

Foram, ao todo, trinta e um temas discutidos segundo o levantamento nas atas pesquisadas, sendo que alguns se repetiam ao longo de inúmeras pautas. No primeiro ano (2011), verificou-se a predominância de assuntos ligados à organização do Conselho, tais como: seu Regimento Interno, a eleição de suas Câmaras Temáticas e de sua Secretaria Geral, ou discussões pautadas pelo poder municipal, como a Lei Orçamentária Anual de 2012 e a organização da IV Conferência de Cultura, que tinha como meta a elaboração do Plano Municipal de Cultura.

No ano seguinte, observa-se alguma alteração no agendamento das pautas, decorrente do amadurecimento da participação conselhistas. Entretanto, os assuntos discutidos ainda perpassam pela organização do conselho, tais como a ajuda de custo dos representantes não-governamentais, a eleição da nova gestão do CMPC e a permanência de temas vindos do ano anterior, como o Plano Municipal de Cultura e Lei Orçamentária Anual de 2012, assuntos estes que podem ser considerados de interesse de ambas as representatividades (poder público e sociedade civil).

Sobre a assiduidade dos conselheiros, percebe-se que em 2011 ela se manteve constante por quase todo o período, tendo uma média de 53% de presença da sociedade civil contra 47% do poder público ao longo do ano. Entretanto, houve um pico de porcentagem maior de presença do poder público na 4ª reunião ordinária (RO), realizada em fevereiro de 2011, na qual ocorreu a discussão e aprovação do Regimento Interno do CMPC, e dois picos de porcentagem maior da presença da sociedade civil, um na 10ª RO e outra na 17ª RO, as quais tiveram como pautas questões como o Fundo Municipal de Cultura e a ajuda de custo dos representantes não-governamentais, além de outras como o Mapeamento Cultural, IV Conferência de Cultura e Editais das Artes 2012.

No ano de 2012, verificamos que a média de assiduidade foi alterada para 51% de presença da sociedade civil contra 49% do poder público, apontando para um maior equilíbrio na representação. O pico de porcentagem maior de presença da sociedade civil foi na 4ª RO, realizada em setembro, na qual houve a apresentação final e aprovação do Cadastro de Agentes Culturais, e os dois picos de maior porcentagem da presença do poder público ocorreram na 6ª RE (reunião extraordinária) e na 22ª RO, que tiveram como pauta principal o Plano Municipal de Cultura.

No que tange à participação dos conselheiros nos debates promovidos nas reuniões, notamos um equilíbrio quantitativo entre conselheiros da sociedade civil e do poder público, apesar de, em várias ocasiões da análise das atas, verificarmos que no momento da proposição dos temas há uma tendência dos debates e negociações realizados serem aqueles de interesses temáticos do Estado.

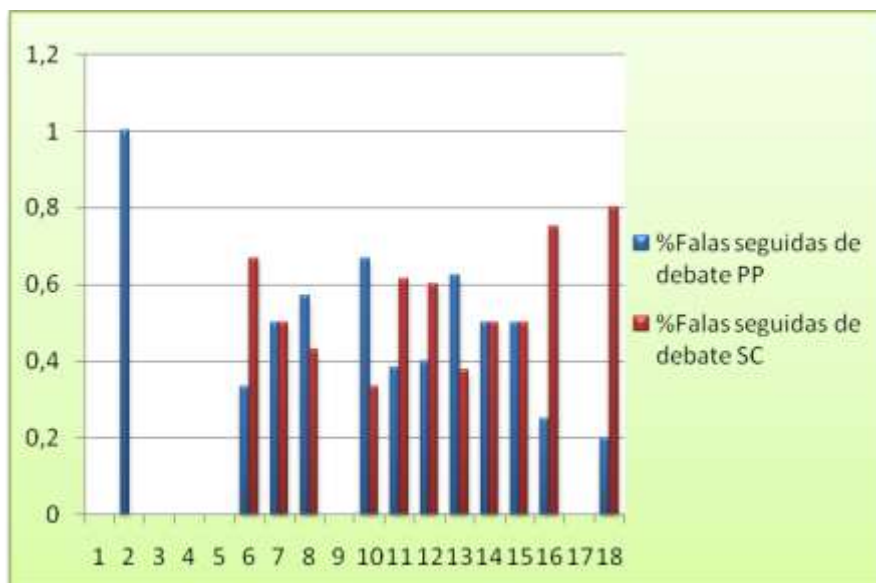


Gráfico 1- Atores dominantes em falas seguidas de debates em 2011

Fonte: Dados extraídos da pesquisa 2012 - 2013.

Contabilizando o número de atos de fala (VAN DIJK, 2008), vale dizer, de intervenção no debate em algum dos pontos da pauta, verificamos que, no primeiro ano de Conselho, houve uma média de 35% de “falas seguidas de debates” pelos conselheiros da sociedade civil presentes à reunião. Há picos de participação nas 4ª RE e 14ª RO, enquanto que, com relação ao poder público, a média “falas seguidas de debates” foi de 36%, com picos nas 1ª RE e 5ª RO. Em 29% das intervenções não houve continuidade no debate.

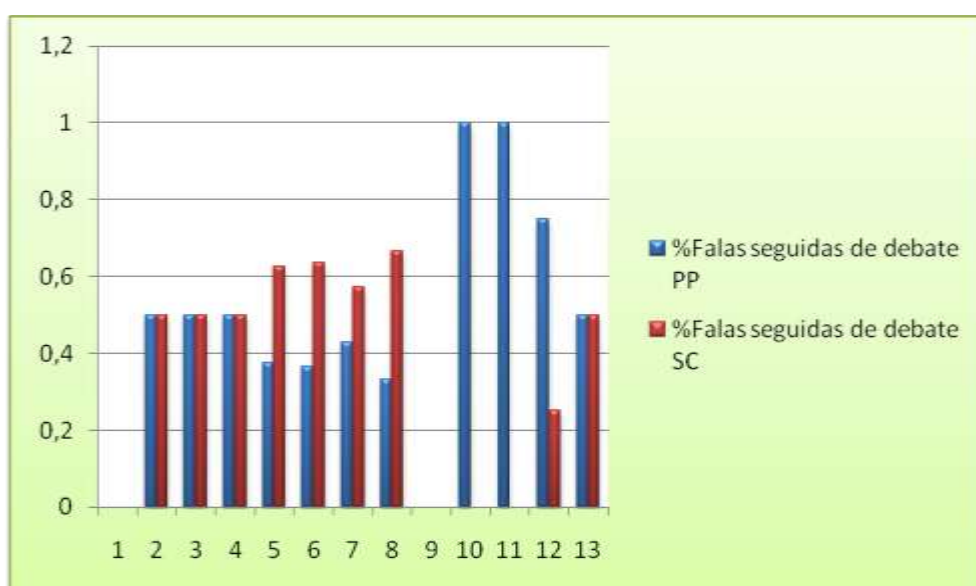


Gráfico 2 - Atores dominantes em falas seguidas de debates em 2012

Fonte: Dados extraídos da pesquisa 2012 - 2013.

No ano de 2012, destacamos uma centralidade do Poder Executivo na definição dos “assuntos relevantes” para discussão no interior do conselho. A maior incidência de “início das falas” no interior do Conselho é do poder público e o segmento que mais apresentou assuntos a serem debatidos e aprovados pelo CMPC é o governamental, em particular o órgão gestor.

No que se refere à agenda temática de discussões, o Quadro 1 – Perfil das Pautas/ Demandas, demonstra quais foram os assuntos tratados nas atas do período analisado.

Perfil de Pautas – Demandas	
1- Construção de Agenda	• Propor Políticas; • Incentivar estudos; • Estudar e sugerir medidas para expansão e aperfeiçoamento das atividades do CMPC; • Buscar articulação com outros conselhos gestores e entidades afins
2 – Formulação de Políticas	• Analisar políticas de geração, captação e alocação de recursos; • Colaborar na articulação publico-privada; • Definir diretrizes
3- Tomada de decisões	• Emitir e Analisar pareceres; • Deliberações; • Aprovação de políticas da gestão pública
4- Implantação de políticas	• Definir critérios para o estabelecimento de convênio entre administração e organizações públicas ou para definir a política pública proposta; • Executar a política pública
5-Avaliações de Políticas	• Avaliar e fiscalizar ações de políticas; • Ouvidoria e Conferências de cultura.
6- Outras	• Regimento interno e lei; • Soluções de dúvidas/ esclarecimentos; • Prestação de contas da gestão municipal

Quadro 1 – Perfil das Pautas/ Demandas

Fonte: Dados extraídos da pesquisa 2012 - 2013.

Verificamos, através do Gráfico 3, que no ano de 2011, as atividades se concentraram nos planos de “construção de agenda”, com 39% das proposições, e nas “questões procedimentais”, com 20%. Portanto, o período inicial de implantação do CMPC é propositivo: durante as reuniões existe a formulação de propostas e ideias e discussão das mesmas a fim de se criar a agenda de políticas públicas para a cidade.

Esse período também é marcado pelas questões procedimentais, entendidas como o estabelecimento de regras internas, tais como datas de reuniões, horários, formação de comissões para a delegação de tarefas, esclarecimentos sobre regras já impostas pela lei ou regulamento quanto às questões do cotidiano da SECULTFOR, em detrimento dos assuntos públicos. Questões estas que foram alteradas durante o andamento das reuniões, o que sugere um determinado amadurecimento dessa instância como espaço de formulação e fiscalização de políticas.

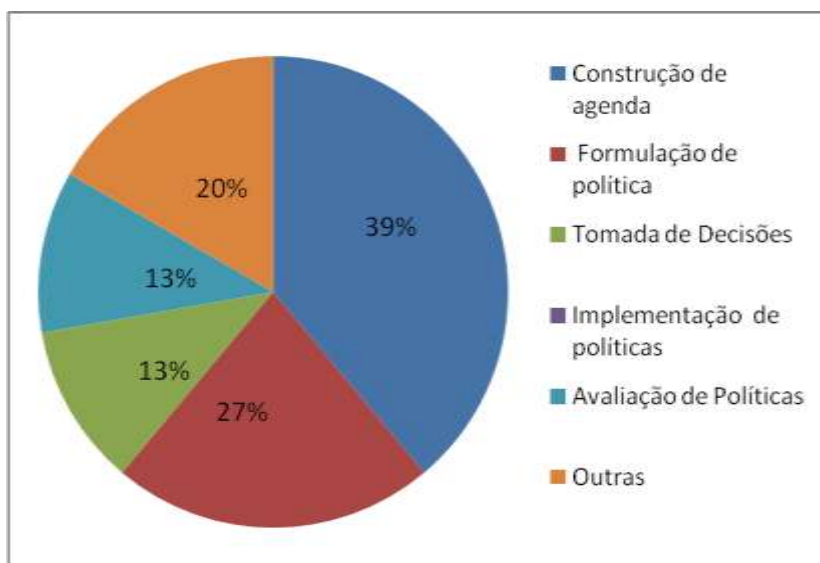


Gráfico 3 – Perfil de Demandas 2011

Fonte: Dados extraídos da pesquisa 2012 - 2013.

Com relevante destaque quantitativo, apresenta-se o plano de “formulação de políticas”, ressaltando que esta é uma fase que demanda maiores cuidados, pois exige que se torne exequível a política pública proposta anteriormente. Esta atividade teve destaque já a partir da 4ª RO, em fevereiro de 2011, quando houve deliberações sobre o Regimento Interno do Conselho, Fundo Municipal e Sistema Municipal de Fomento à Cultura e se estendeu durante todo o período pesquisado.

Com relação à demanda “tomada de decisão”, verificamos que houve um aumento pouco significativo do primeiro para o segundo ano de participação conselhistas. No Gráfico 4, observamos que no período de 2012 houve um percentual de 17% contra 13% do ano anterior, o que reflete que as políticas gestadas no primeiro ano foram lentamente sendo amadurecidas e deliberadas pelos membros do conselho.

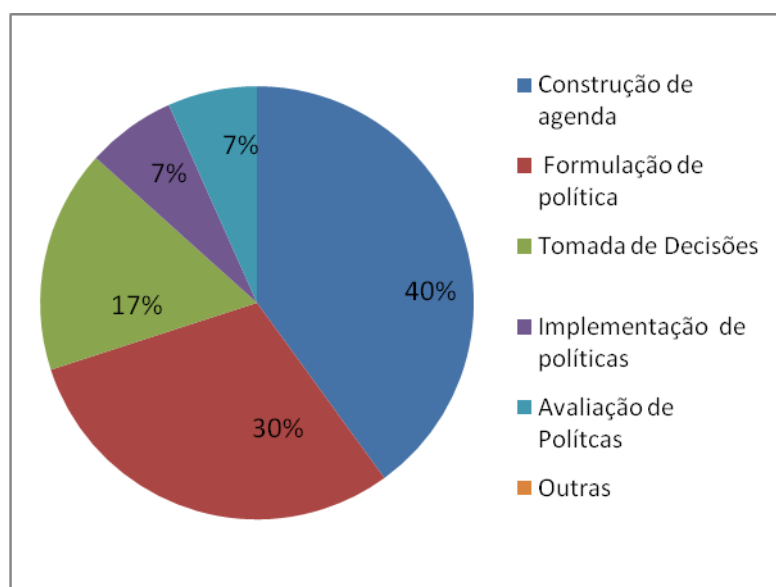


Gráfico 4 – Perfil de Demandas 2012

Fonte: Dados extraídos da pesquisa 2012 - 2013.

Com menor destaque quantitativo, entretanto não menos importante, apresenta-se o plano de “avaliação de políticas”, onde se inclui o processo de fiscalização do CMPC sobre as atividades da SECULTFOR, a avaliação de políticas públicas já executadas e a formulação de seminários e conferências. Nessa etapa, destaca-se a IV Conferência Municipal de Cultura promovida em novembro de 2011, com a finalidade de elaborar as diretrizes para o Plano Municipal de Cultura.

Sobre a sequência do processo decisório, há uma característica que chama atenção na maioria das atas e inclusive nos relatos das Conferências Municipais de Cultura que é a de formação do “consenso” ou da “harmonia”, característica contrária aos antagonismos que constituem a sociedade em um regime democrático (MOUFFE, 1996). Há relatos de que as votações realizadas dentro do CMPC para elaboração das propostas do Sistema Municipal de Fomento à Cultura, Fundo Municipal de Cultura e Plano Municipal de Cultura foram praticamente todas aprovadas por consenso.

Refletindo sobre situações semelhantes a essa ocorrida em Fortaleza, Tatagiba observa que:

[...] os conselhos decidem sobre temas relacionados às políticas públicas, sem debate ou negociação, o que parece sugerir uma despolitização dessas instâncias. Infelizmente, os autores não avançam na tentativa de elucidação dessa característica marcante nos conselhos gestores, tendo em vista o viés mais descritivo que imprimem à análise dos dados (TATAGIBA, 2005, p.212).

A autora revela que este posicionamento não se restringe apenas às práticas dos conselhos, mas estende-se a um grande número de experiências de participação política consideradas inovadoras não apenas no Brasil, mas em toda a América Latina. E isso ocorre justamente porque realizam o novo, inovando processos e conteúdos das políticas, ao mesmo tempo em que mantém limites rígidos ao avanço do diálogo entre públicos e instituições no que diz respeito à democratização da decisão.

Verifica-se, portanto que, essa institucionalidade ainda possui um potencial relevante não utilizado pelos sujeitos que a compõem, seja pela inexperiência da gestão no compartilhamento de decisões políticas, seja pela ausência de mobilização e capacitação da sociedade civil que ainda não se apropriou devidamente desse canal de democracia participativa.

Uma das medidas para superar esse impasse seria o da ampliação da representação. No caso específico da cultura, por exemplo, isto significa incorporar outras linguagens artísticas que não apenas as tradicionais (dança, teatro, literatura etc.), tais como arte sequencial e grafite, disciplinas como sociologia, antropologia, história e filosofia, bem como inserir as mais variadas configurações de movimentos sociais e político-culturais (FARIA; MOREIRA, 2005).

Essa ampliação da representação nos conselhos deve ser acompanhada pela garantia do mandato dos conselheiros e de que atuem em duas gestões seguintes (não necessariamente ao longo de toda a gestão), possibilitando uma certa continuidade nas políticas e reforçando a independência do Conselho frente ao novo gestor. Deve-se acrescentar ainda aos desafios dos conselhos de cultura a conquista da sua efetividade, para que os conselhos não sejam apenas um espaço de consulta, mas também de deliberação no que diz respeito à elaboração das políticas e de suas ações e de seu orçamento. É fundamental também sua independência financeira, garantida por lei, de modo que, mesmo financiado pelo poder executivo, não fique à mercê da boa vontade do gestor em exercício (BARBALHO, 2010).

O argumento que se coloca a favor da independência financeira dos conselhos corrobora com a ideia de se distanciar de uma das “tristes tradições das políticas culturais brasileiras” (RUBIM, 2007), qual seja, a do problema do financiamento do setor, posto que a questão orçamentária é um elemento decisivo na implantação da democracia cultural. E não apenas pelo fato de que se o setor cultural não obtiver recursos suficientes suas políticas não serão implementadas, mas também porque o orçamento acaba por ser negociado a partir de ações pontuais, recaindo novamente nas conhecidas “políticas de balcão”, desautorizando toda deliberação tirada no interior dos conselhos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento da democracia no Brasil vem impulsionando a organização e o ingresso da sociedade civil nos espaços públicos, por distintas formas, e uma delas é a participação em conselhos. No tocante à temática cultural, observa-se que avançam as políticas voltadas para fortalecer o formato participativo que inclui os conselhos de cultura. No entanto, faz-se necessário avaliar essa participação.

A análise da participação dos conselheiros que atuaram na primeira gestão do CMPC de Fortaleza, por meio das recomendações teórico-metodológicas da pesquisa em campos *up*, serviu para observar seu funcionamento efetivo como instrumento de governança. A partir do diário de campo, da análise das atas e das entrevistas estruturadas, pudemos acessar suas “condições concretas de operacionalização”.

O CMPC foi instituído por lei como órgão colegiado permanente, de caráter normativo, deliberativo, fiscalizatório e consultivo, institucionalizando as relações entre a administração pública e a sociedade, para promover a gestão democrática e autônoma da cultura no município de Fortaleza, bem como fomentar a articulação governamental com os demais níveis federados. O Conselho, portanto, reuniu os elementos para a sua efetividade.

De fato, a pesquisa permitiu observar o Conselho como um processo contraditório que envolve várias dimensões, relações de poder e significados em disputa. E, como processo, está sempre em aberto, sendo construído e reconstruído pelos sujeitos sociais ali presentes. Ao avaliarmos a sua gestão, percebemos o esforço do poder executivo em criar uma multiplicidade de canais abertos à participação. Os processos que envolvem a criação dos conselhos, orçamentos participativos, dentre outros mecanismos de participação, tornam incontestável a disposição da gestão em estudo em

ampliar esses espaços de participação. Contudo, somente a abertura desses espaços não significa a efetiva democratização da gestão da cidade, uma vez que outras áreas do poder executivo não se democratizam.

Uma das conclusões mais gerais a que foi possível chegar é que o Conselho apresenta, no cenário atual, uma regular capacidade propositiva, exercendo um discreto poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas no município. Percebemos através dos dados extraídos da pesquisa que ainda reside no CMPC um baixo grau de institucionalidade, vale dizer, uma regular efetividade na construção de políticas culturais locais e na construção do controle social sobre as decisões administrativas.

Entretanto, essa constatação não pode ser interpretada como desmotivadora ou dar a interpretação de que o CMPC não seria um espaço de disputa e discussão legitimado entre os dois setores. Pelo contrário, o CMPC, assim como os demais conselhos gestores de políticas públicas, tem o mérito histórico de possibilitar maior transparência às decisões tomadas pelo poder público, bem como auxiliar na efetiva formulação democrática das políticas públicas de cultura no município de Fortaleza.

REFERÊNCIAS

BARBALHO, A. Conselhos de cultura e democracia: desafios contemporâneos. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010. p.237-254.

_____. **Relações entre Estado e cultura no Brasil**. Unijuí: Unijuí, 1998.

_____; RUBIM, A. (org) **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: UFBA, 2007.

BOSCHI, R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**, vol. 42, n. 4, Rio de Janeiro, 1999.

FARIA, H.; MOREIRA, A. Cultura e governança: um olhar transversal de futuro para o município. In: FARIA, H.; MOREIRA, A.; VERSOLATO, F. (Org.) **Você quer um bom conselho?** Conselhos Municipais de Cultura e cidadania cultural. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. p. 19-25. (Publicações Pólis, 48).

JARDIM, D. Antropologia em campos *up*. In: SCHUCH, P.; VIEIRA, M. S.; PETERS, R. (org). **Experiências, dilemas e desafios do fazer etnográfico contemporâneo**. Porto Alegre: UFRGS, 2010.

LAVALLE, G. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 66, p. 91-109, jun. 2004.

MATA-MACHADO, B. Conselhos de cultura e democratização do Estado no Brasil. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010. p.213-235.

MELO, R. **O Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) do Município de Fortaleza: trajetórias participativas?** Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade). Universidade Estadual do Ceará, 2013.

MICELI, S. (org). **Estado e cultura no Brasil**. São Paulo: Difel, 1984.

MOUFFE, C. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996.

RUBIM, A. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In BARBALHO, A.; RUBIM, A. (org) **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: UFBA, 2007. p. 11-36.

_____; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010.

SCHUCH, Patrice. Antropologia com grupos up, ética e pesquisa. In: SCHUCH, P.; VIEIRA, M. S.; PETERS, R. (org). **Experiências, dilemas e desafios do fazer etnográfico contemporâneo**. Porto Alegre: UFRGS, 2010.

SOUZA, N. Cenários e atores: a arena pública do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (1997-2001). In: FUKS, M. (org). **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: UFPR, 2004.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 25, p. 209 – 213, nov. 2005.

_____. Os conselhos e a construção da democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhistas. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010. p.27-50.

VAN DIJK, T. A. **Discurso e poder**. São Paulo: Contexto, 2008.

Alexandre Barbalho

Professor dos PPGs em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e em Comunicação da Universidade Federal do Ceará (UFC). Líder do Grupo de Pesquisa em Políticas de Cultura e de Comunicação (CULT.COM).

Renata Melo

Mestra em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Integrante do Grupo de Pesquisa em Políticas de Cultura e de Comunicação (CULT.COM).