

Participação social: o desenho institucional do Conselho Municipal de Turismo de Ouro Preto-MG

Social participation: the institutional design of Municipal Council of Tourism of Ouro Preto-MG (Brazil)

Fabiana Aparecida dos Santos Nonato¹

RESUMO: A autora analisa o desenho institucional do Conselho Municipal de Turismo do município de Ouro Preto (COMTUR- OP), Minas Gerais, como ferramenta viabilizadora da participação dos seus membros. Para dar suporte às discussões no decorrer deste artigo, foi feita uma revisão de bibliografias que trata dos fundamentos teóricos que abarcam os conceitos de democracia deliberativa, instituições participativas, governança pública e desenho institucional. Para tanto, tal estudo é classificado como descritivo, de abordagem qualitativa, cujos dados foram coletados por meio da observação não participante e análise documental. As evidências obtidas indicam que o desenho institucional do COMTUR-OP influencia seu processo representativo, democratizante e consequente na tomada de decisões e de deliberações.

ABSTRACT: The author analyzes the institutional design of the Municipal Council of Tourism of the municipality of Ouro Preto (COMTUR -OP), Minas Gerais, as a tool to enable the participation of its members. In order to support the discussions during this article, it was made a bibliographical review that deals with the theoretical foundations that encompass the concepts of deliberative democracy, participatory institutions, public governance and institutional design. For such, this study is classified as descriptive, with a qualitative approach, whose data were collected through non-participant observation and documentary analysis. The evidence obtained indicates that the institutional design of COMTUR-OP influences its representative, democratizing and consequent process in decision-making and deliberations.

PALAVRAS-CHAVE: Desenho Institucional. Participação Social. Deliberação.

KEYWORDS: Institutional Design. Social Participation. Deliberation.

¹ Bacharel em Turismo, Especialista em Gestão Pública, Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio de Ouro Preto. E-mail: fabiana_nonato@yahoo.com.br.

I. INTRODUÇÃO

No Brasil, a participação social na gestão pública tem sido vislumbrada como possibilidade de atribuir poder à sociedade que passa a participar de maneira mais ativa dos processos políticos após período da instituição do regime militar (1964-1985).

Antes dessa possibilidade se tornar viável e a participação social se converter num valor e numa ferramenta importante para a administração pública, o período marcado pela ditadura militar no Brasil extinguiu qualquer chance de essa realidade ser antecipada. Nesse período, as instâncias participativas, movimentos sociais bem como as práticas democráticas eram alvo do governo autoritário e nacionalista, tendo liberdades civis sido suprimidas.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, além de outras garantias, rege sobre a obrigatoriedade da criação de conselhos de políticas públicas destinados aos ramos da saúde, assistência social e educação nos três níveis de governo, foi dada a partida para a formação de uma vasta institucionalidade participativa, que inclui os Conselhos de Políticas Públicas, a adoção dos Orçamentos Participativos (OPs), os Planos Diretores Municipais, entre outros formatos que incluem a sociedade civil nos processos deliberativos. Tendo em vista essas iniciativas, as experiências que se desenvolveram provocaram consolidação do direito à participação do cidadão, possibilitando, assim, seu envolvimento na formulação, implementação e controle social das políticas públicas. Segundo Avritzer (2009), a participação política no Brasil tem experimentado um crescimento constante desde a abertura política e posterior processo de redemocratização plena.

Nesse sentido, a participação social no Brasil passou a estar presente nos espaços em que “as portas foram abertas” para ouvir as demandas, sugestões e críticas de uma pluralidade de atores sociais que passaram a ser protagonistas nos processos decisórios. A exemplo disso, os conselhos de políticas públicas já se encontram disseminados pelo país e, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio dos resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais realizadas de 1999 a 2015 nas prefeituras de 5.570 municípios brasileiros, já são mais de 30 mil conselhos municipais em todo o país. Assim, o que se observa é que os espaços de discussão política foram ampliados no Brasil no decorrer dos anos, seja com incentivos do poder público ou por iniciativa da sociedade. Contudo, cabe destacar que a participação dos cidadãos e das organizações civis encontra limitações e entraves diante de um sistema burocratizado, muitas vezes ineficiente, patrimonialista e pouco transparente.

Acerca dessa realidade, as experiências brasileiras já relatadas por alguns estudiosos sobre a temática de participação (Coelho, 2004; Tataba, 2002; Pires, 2011; Avritzer, 2007) mostram desafios para a consolidação das instituições participativas, o que sinaliza para a necessidade do for-

talecimento de uma agenda de pesquisa que privilegie essas instituições como importantes espaços deliberativos, que, segundo Martins (2015), são compreendidos como arena híbrida de discussão política.

Neste contexto, este estudo objetiva compreender o desenho institucional e sua influência no funcionamento do Conselho Municipal de Turismo de Ouro Preto-MG. Para atingir este objetivo, além das leituras acerca do tema, foram analisados o Estatuto, as leis, o Regimento Interno e as Atas das reuniões do referido conselho, que se caracteriza por ser uma ferramenta de controle social e um mediador entre a sociedade e o governo e o interesse de ambos em questões relacionadas às políticas públicas de turismo. É relevante destacar a importância do Conselho Municipal de Turismo de Ouro Preto, como instância de participação social que tem produzido efeitos na política pública de turismo do município e sua peculiaridade² em relação a outros conselhos.

Ademais, argumenta-se que este artigo possa reiterar discussões sobre a democratização do processo de políticas públicas do turismo no Brasil. Também se esclarece que a escolha de Ouro Preto se deve à sua importância no cenário nacional como patrimônio cultural da humanidade e como um dos destinos indutores do desenvolvimento do turismo regional em Minas Gerais.

O trabalho está organizado em quatro seções que dão forma à discussão que se pretende. Na primeira seção, são apresentados conceitos de Democracia, Instituições Participativas e Deliberação Pública, em decorrência da sua relevância no contexto de discussão que trata da participação social. Na segunda seção, são apresentados os traços centrais do desenho institucional das instituições participativas brasileiras. Na terceira seção, é apresentada uma breve metodologia que dá base para as análises e discussões apresentadas na quarta seção. Por fim, na quinta seção, são apresentadas algumas considerações que foram possíveis realizar por meio dos dados encontrados e analisados.

2. DEMOCRACIA E DELIBERAÇÃO PÚBLICA

As recentes transformações do mundo contemporâneo, especialmente aquelas ocorridas nas últimas décadas do século XX, expressaram a necessidade de se repensar e discutir a democracia seja como forma de governo, seja como norteadora de práticas sociais que poderiam contemplar as demandas por participações, a diversidade de grupos e de interesses, a luta por direitos e por reconhecimento, a busca pela justiça social.

2 A peculiaridade a que se refere está relacionada ao ano de criação do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR-OP). Conforme a Lei Municipal nº 57, de 1972, o COMTUR-OP foi criado no referido ano antes da Constituição de 1988, permanecendo atuante até os dias atuais.

Gutmann (1995) esclarece que a democracia é valiosa não somente porque expressa a vontade da maioria, mas também porque expressa e apoia a autonomia individual em condições de interdependência. A democracia deliberativa está comprometida com dar expressão e apoio à autonomia de todas as pessoas na tomada de decisões coletivas. Ainda, Almeida e Cunha (2011) ressaltam que a legitimidade das decisões só ocorre pela participação daqueles que serão possivelmente afetados por elas e a qualidade do processo que retrata sua efetividade e a capacidade de produzir resultados.

Silva (2008) aponta três importantes autores que trouxeram contribuições teóricas para a teoria da democracia no século XX. Com base nas obras *A teoria da democracia revisitada – o debate contemporâneo*, de Giovanni Sartori, *Poliarquia Participação e Oposição*, de Robert Dahl, e *Capitalismo, socialismo e democracia*, de Joseph Schumpeter, Silva (2008) mostra que os três autores contribuíram para o debate no sentido de tratar a Teoria da Democracia em sua versão empírica, aquela que sobreviveu ao mundo real.

Neste contexto, de forma mais ampla, buscando uma relação entre Teoria Democrática e Deliberação Pública, Avritzer (2000) aponta que a questão da deliberação na Teoria Democrática é examinada mediante o confronto entre dois modelos de deliberação: o decisionístico e o argumentativo. A questão subjacente é a de onde e por quais mecanismos se dá a deliberação.

Para Avritzer (2000), vários autores clássicos como Weber e Jean Jacques Rousseau defenderam o aspecto decisório no interior dos processos deliberativos ao tratar o processo de formação da vontade geral.

Rousseau, ao identificar o processo de formação da vontade geral com o processo de aferição da vontade da maioria, propõe uma concepção de democracia baseada nos seguintes elementos: a decisão como o elemento central do processo deliberativo: a ideia de que, uma vez aferida a vontade da maioria, a posição perdedora nada mais representa do que um erro (AVRITZER, 2000, p.26).

Para Avritzer (2000), Weber, dentro de uma concepção decisionística de deliberação, apresentou ceticismo em relação a debates envolvendo tradições culturais distintas. Já na primeira metade do século XX, houve um momento de crise profunda da democracia. Nesse contexto, a concepção de deliberação tornou-se dominante na teoria democrática do século XX. Avritzer (2000) relaciona o conceito de deliberação baseando-se em três grandes autores - Rawls, Habermas e Cohen -, cujas obras tratam dos fóruns da democracia deliberativa.

Da decisão à argumentação, Avritzer (2000) aponta John Rawls

como um autor de transição entre a concepção decisionística de deliberação e uma concepção argumentativa. Mas o autor que rompeu definitivamente com o decisionismo e trabalha com a ideia de argumentação é Jürgen Habermas, cujas contribuições são conhecidas como Teoria Habermasiana. “Para Habermas, existe uma dimensão argumentativa no interior da relação Estado/sociedade que está além do processo de formação da vontade geral” (AVRITZER, 2000)

Como apontado por Avritzer (2000), Habermas, diferentemente de Rousseau, percebe que o problema da legitimidade na política não está ligado apenas à vontade da maioria no processo de formação da vontade geral, mas também estaria ligada a um processo de deliberação coletiva que contasse com a participação racional de todos os indivíduos possivelmente interessados ou afetados por decisões políticas. Ainda, apresentam Bohman e Cohen como dois grandes autores que pensaram um pouco além de Habermas, mas colaborando com a Teoria Habermasiana, pensando em um processo público da institucionalização da democracia deliberativa.

No Brasil, alguns autores dentro desta linha teórica deliberacionista (Coelho, 2004; Pires, 2011; Avritzer, 2007) esclarecem que o processo de construção democrática no país apresenta algumas particularidades que emergem da luta contra o Regime Militar empreendida pela sociedade civil e, na qual, os movimentos sociais protagonizam um importante papel. Apesar da forte onda repressiva, o período assistiu ao surgimento de diferentes organizações sociais que reivindicavam melhorias nas áreas de saúde, educação, moradia, saneamento e transporte.

Tonella (2004) afirma que o processo de redemocratização brasileira a partir da década de 1980 desencadeou o rearranjo nas estruturas políticas e foi campo fértil para a entrada em cena de novos atores sociais: diversos movimentos sociais, prefeitos, governadores e políticos diversos, oriundos dos movimentos sociais, comprometidos com os interesses populares.

A Constituição Federal de 1988 é resultado e também o marco formal do processo de alargamento da democracia, culminando na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos debates e decisões acerca da formulação de políticas públicas. Assim, a Constituição Cidadã institucionalizou a participação social, como norma constitucional, com representação paritária de representantes governamentais e da sociedade civil nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos diferentes níveis de governo. A partir daí, ocorre no Brasil a proliferação de arranjos institucionais destinados a fomentar a participação da sociedade, sob formatos e características diversas, tanto no âmbito dos governos locais quanto na esfera nacional.

3. DESENHO INSTITUCIONAL

Buscando relacionar experiências participativas e desenho institucional,

pode-se ter a concepção de que o desenho institucional constitui um dos fatores mais relevantes a caracterizar as práticas democráticas. Assim, o desenho institucional pode apontar quem está participando, quais assuntos são debatidos nas reuniões, como as discussões são feitas, com que frequência os participantes se reúnem para discutir sobre os assuntos, o porquê das escolhas de determinados temas, o empoderamento dos atores que participam, bem como as deliberações.

Segundo Faria e Ribeiro (2011), a forma como o desenho institucional é concebido pode influenciar na quantidade, qualidade e viés da participação; na capacidade de fomentar as habilidades de cidadania e de informar os representantes e cidadão quanto ao controle público, justiça e eficácia das políticas; e na capacidade de mobilização popular. Ainda, segundo as autoras, o potencial inclusivo e democratizante dentro de uma IP pode ser aferido por meio de regras relativas à composição, à pluralidade, à proporcionalidade e ao processo decisório. Há também as regras referentes ao processo representativo, entidades que têm assento nessas IPs e número de cadeiras destinadas a cada segmento, por exemplo, que podem definir o desenho institucional. Por fim, as regras concernentes à publicidade das ações nas IPs podem incidir positivamente sobre o caráter público dessas instituições, que podem ser exemplificadas pela divulgação das reuniões e de sua pauta e pela divulgação dos resultados das decisões das IPs.

Em termos operacionais, a análise do desenho institucional de uma experiência participativa diz respeito às regras existentes nessas instituições, as quais regulam seu funcionamento, condicionando, por sua vez, a participação e a deliberação dentro delas (FARIA; RIBEIRO, 2011).

É importante ressaltar que, a despeito de ser significativa, a análise do desenho institucional deve somar o exame das variáveis contextuais e políticas que conformam essas instituições. O desenho institucional não pode estar baseado apenas no melhor desenho possível do ponto de vista dos princípios abstratos, mas deve ser compatível também com os desejos, crenças e oportunidades políticas dos principais atores naquele contexto específico (BAGGIA, 2014).

Igualmente, o desenho institucional deve ser permeado pelo ideal de democracia participativa, do qual não pode ser dissociado, bem como no pressuposto de que deve ocorrer partilha de poder e de responsabilidades entre os diversos atores envolvidos através de um processo em que seja possível a construção de regras e controle das ações, bem como das deliberações.

Segundo Fung (2004), “a deliberação é um processo de discussão pública no qual os participantes oferecem propostas e justificações para sustentar as decisões coletivas”. Ademais, o mesmo autor assevera que um

desenho institucional exitoso deve propiciar ampla fiscalização, pois “(...) a transparência tomada possível pelo monitoramento pode aumentar a legitimidade e a boa-fé. Um minipúblico que não monitora a ação oficial não pode contribuir para a *accountability*³ pública nestes termos” (FUNG, 2004).

A respeito das deliberações, Tatagiba (2002) frisa que a relação entre Estado e sociedade civil nos conselhos tem se dado em um contexto perpassado por referências autoritárias. O grande poder de controle governamental sobre os conselhos tem posto em xeque seu caráter deliberativo, que tem dependido da importância que o projeto político do governo, em cada caso, concede à participação.

Entre os autores que consideram os desenhos institucionais como um fator relevante, Avritzer (2008) argumenta que o desenho, por si só, não teria o potencial de gerar o êxito participativo. Porém, ao lado de outros fatores contextuais, reconhece a importância do desenho institucional, conferindo relevo à forma como ele se articula com a organização da sociedade civil e com a vontade política. O autor identifica traços centrais dos desenhos das instituições participativas brasileiras, como os desenhos de “partilha de poder” entre o Estado e sociedade, no caso dos conselhos; os desenhos “de baixo para cima”, que teriam um maior potencial democrático, desde as possibilidades mais inclusivas decorrentes do acesso livre e aberto dos participantes.

Enfim, quando se trata de analisar o desenho institucional o comportamento dos indivíduos bem como o conteúdo das decisões políticas são um dos aspectos mais importantes a se considerar. As características das instituições participativas podem favorecer ou prejudicar a qualidade dos processos participativos e deliberativos. Neste contexto, a contribuição dos estudos para produzir conhecimento científico estaria dada pela possibilidade de identificar o modo como as instituições afetam comportamentos, influenciam o potencial democrático e determinadas situações políticas.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo trata de uma pesquisa descritiva, cuja abordagem qualitativa será adotada para compreender os efeitos da participação social, por meio do COMTUR – OP, na gestão pública do turismo em Ouro Preto. Para Triviños (1987), esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade, dessa forma podem ser criticados porque pode

³De acordo com ROCHA (2009, p.3 *apud* O'DONNELL, 1998), *Accountability* pode ser entendida como a responsabilização democrática dos agentes públicos por meio de dois mecanismos: *accountability* vertical, na qual a sociedade controla de forma ascendente os governantes (mediante o voto em representantes, os plebiscitos e os conselhos de usuários de serviços públicos, entre outros mecanismos) e *accountability* horizontal, definida como aquela que se efetiva mediante a mútua fiscalização entre os poderes (checks and balances) e por meio de órgãos governamentais que controlam a atividade pública.

existir uma descrição exata dos fenômenos e dos fatos.

A pesquisa será bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica está embasada nos fundamentos teóricos que abarcam os conceitos de democracia deliberativa, instituições participativas e governança pública. A pesquisa documental contempla a análise de documentos do Conselho de Turismo (atas, regimento, leis) e da gestão pública que institucionaliza as ações do governo no turismo. A análise dos dados foi feita pela análise de conteúdo. Esta técnica de análise foi desenvolvida por Bardin (2006), englobando as fases e pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados e interpretações.

O resultado que se buscou compreender, intitulado efeitos, se refere à manutenção e ao fortalecimento da conversação política no âmbito da sociedade e à promoção da aproximação entre a sociedade e o governo para tornar possível a instituição de uma agenda política mais justa. Como resultados esperados da atuação do COMTUR – OP, têm-se a maior inserção social na gestão das políticas públicas de turismo, a melhoria das condições formais e substantivas dos espaços deliberativos para que se tenham processos deliberativos de qualidade e, ao final, decisões coletivas legítimas.

5. ANÁLISE DO DESENHO INSTITUCIONAL DO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE OURO PRETO

Conforme apresentado neste estudo, parte das reflexões teóricas acerca do desenho institucional enfatiza que ele constitui um dos fatores mais relevantes a caracterizar as práticas democráticas. Segundo Guimarães (2014), o desenho institucional é concebido para alcançar resultados almejados, notadamente conferir maior participação e, conseqüentemente, maior legitimidade ao Estado democrático. Após a redemocratização do país, as experiências participativas deram origem a espaços de discussão pública e coletiva mais presentes do Estado, como, por exemplo, os conselhos gestores de políticas públicas.

Estes conselhos de políticas públicas têm caráter inclusivo, em que as práticas horizontais de participação e negociação acabam por criar e reforçar o papel cívico e o vínculo associativo entre sociedade e poder público. Neste contexto, com a intenção de compartilhar o poder decisório com a comunidade, o modo como é instituído e conduzido o desenho institucional do conselho é mecanismo fundamental que influencia no modo como são desenvolvidos os trabalhos e seu resultado.

Os conselhos de políticas podem ser definidos como espaços públicos institucionalizados que contam com a participação conjunta do poder público e da sociedade civil, que podem desempenhar, conforme suas prerrogativas legais, funções deliberativas, consultivas, fiscalizadoras e mobilizadoras (SPINELLI E COSTA, 2008).

Nesta perspectiva, o foco deste estudo está na análise dos documentos do Conselho Municipal de Turismo de Ouro Preto. Tem-se que, no regimento interno, a lei que rege sua criação e o estatuto são os principais documentos que regulam o funcionamento e apresentação das principais características do desenho institucional. Ainda na fase de análises, pode ser verificado que essa instituição participativa foi criada em 1972, muito antes de a Constituição de 1988 entrar em vigor, é órgão integrante e atuante junto ao poder executivo local, haja vista atuar junto à gestão da agenda municipal do Turismo. Além dessa atribuição, o COMTUR-OP tem o papel de deliberar, fiscalizar e assessorar toda matéria ligada ao desenvolvimento turístico do município.

É importante observar que o COMTUR – OP, além de ser um órgão caracterizado por uma gestão paritária entre poder público e sociedade civil, que tem como um dos seus conselheiros um representante da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, é diretamente influenciado pelo papel desta secretaria na medida em que ela é responsável por dar o suporte necessário ao exercício das funções destinadas ao COMTUR. Por isso é importante compreender até que ponto essa relação influencia de modo positivo e/ou negativo nesta instituição participativa e inclusiva.

Quanto à sua composição, o conselho é composto por dezesseis conselheiros, todos com direito a voto, que se reúnem mensalmente, e tem uma gestão paritária entre membros indicados pela sociedade civil e representantes do poder público local. A seleção dos membros se dá por indicação. Feitas as indicações, o Prefeito do município, por meio de um decreto, nomeia os representantes para um mandato de dois anos.

As principais atribuições estão ligadas à elaboração do Plano Municipal de Turismo, à gestão do Fundo Municipal de Turismo – FUMTUR, à fiscalização das ações do poder executivo e à proposição de medidas para o desenvolvimento do setor. A exemplo disso, tendo como referência as deliberações do Conselho, em dezembro de 2015 foi instituída a Lei Municipal nº 971, que estabelece a Política Municipal de Turismo de Ouro Preto-MG. Sobre a efetividade desse mecanismo de controle social e político, Faria e Ribeiro (2011) ressaltam que:

Um tempo maior de existência assim como a regularidade das reuniões revelam, de forma direta, o grau de formalidade desses conselhos. Quanto maior a regulação sobre seu funcionamento, mais institucionalizados são esses espaços (FARIA; RIBEIRO, 2011, p.128).

A publicização das reuniões ordinárias e extraordinárias e as resoluções são apresentadas no Diário Oficial do Município. As reuniões são mensais, abertas à comunidade, e registradas em ata. A condução da reunião é feita pela presidência conforme disposto em regimento interno.

A comunidade tem espaço para falar durante as reuniões e cobrar ações efetivas do conselho e do poder público. O mandato dos conselheiros é de dois anos, podendo ser reconduzido, apenas, por mais um mandato.

Por meio deste mapeamento institucional do COMTUR-OP, pode-se compreender, conforme o autor Sampaio (2012) apresenta os estudos de Fung (2004), sobre minipúblicos e o desenho institucional, que os valores e as consequências para a governança democrática dependem de detalhes da sua construção institucional. Analisando o COMTUR-OP, entende-se que o desenho institucional exerce grande influência sobre os projetos e a participação política.

Ademais, observou-se que o desenho institucional do COMTUR-OP desde sua constituição em 1972 e as estratégias de ação foram se construindo e modificando de acordo com o ambiente político e o poder relativo de cada conselheiro. Apesar desse histórico, o COMTUR-OP pode ser considerado importante espaço de poder e de decisão, sendo uma ponte entre o governo e a população. É uma fonte de circulação de informações, um espaço de construção e definição de diretrizes da Política Municipal de Turismo. O conselho é responsável pela captação e destinação dos recursos do Fundo Municipal de Turismo e na aprovação de medidas mais pontuais. Além disso, observou-se que em últimas reuniões realizadas até a conclusão deste estudo, o COMTUR-OP, junto ao legislativo, vetou projeto de Lei do Poder Executivo que trata da Taxa de Turismo no município. O que reforça a influência e participação do COMTUR-OP nas decisões, mesmo diante de alguns entraves na representação e participação dos conselheiros.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo possibilitou atingir o objetivo proposto ao analisar e discutir a participação social tendo em vista o desenho institucional do COMTUR – OP. Ao alcançar o objetivo pretendido, foi possível conhecer os possíveis efeitos da participação social na política pública de turismo no município de Ouro Preto. Neste contexto, no que se refere à análise do desenho institucional do COMTUR-OP, foram obtidos os seguintes resultados:

a) A indicação dos representantes é feita pelas entidades que compõem o COMTUR-OP e, posteriormente, são nomeados por decreto pelo prefeito;

b) Não há nenhuma consulta pública em relação à indicação dos conselheiros;

c) É um conselho paritário, com uma representatividade diversificada, diretamente ligada à cadeia produtiva do turismo;

d) Os representantes do poder público têm interesses políticos e do setor privado, interesses econômicos;

e) As reuniões são pouco participativas, às vezes com quorum mínimo exigido pelo regimento interno, conseqüentemente, com poucas

deliberações;

f) O COMTUR-OP é um órgão colegiado vinculado ao Poder Executivo, fazendo parte do organograma da Administração Pública;

g) *Accountability* quase não existe;

h) O Poder Legislativo tem acento no conselho e influência nas resoluções e deliberações encaminhadas à Câmara Municipal por este mesmo conselho;

i) Há uma concentração de poder no setor governamental. Apesar disso, é um conselho paritário e pode constituir Câmaras Técnicas cuja finalidade é apurar questões técnicas e tornar possíveis deliberações; e

j) Apesar da inexistência de um modelo de relação entre conselheiros de instituições participativas, o que se observa no COMTUR-OP é uma relação harmônica, conselheiros pouco motivados e pouco participativos. Isso, de certa forma, influencia nas discussões das pautas, na tomada de decisões e deliberações, que são poucas. Observou-se média de duas deliberações ao ano. Pouco empoderamento e baixa mobilização.

Algumas das reflexões teóricas acerca do desenho institucional, apresentadas neste estudo, enfatizam questões ligadas às decisões governamentais e de elaboração das políticas públicas, às relações de poder entre o poder executivo e conselhos, aos modos de interação do Estado com os cidadãos e aos movimentos da sociedade civil. Embora significativos na análise das instituições, esses elementos podem ser sintetizados na concepção de que o desenho institucional constitui um dos fatores mais relevantes a caracterizar as práticas democráticas.

Surgidas após a redemocratização do país, essas experiências participativas deram origem a espaços de discussão pública e coletiva mais presentes dentro do Estado, tornando mais eficazes o debate de situações-problema na sociedade.

A institucionalização de uma instituição participativa pode ser medida pelas informações relacionadas ao tempo de existência dessas instituições, pela existência de uma estrutura organizacional, pela frequência de reuniões obrigatórias e pelas regras relativas à composição, à pluralidade, à proporcionalidade e ao processo decisório. Convém salientar que à análise do desenho institucional deve-se somar o exame de variáveis contextuais e políticas que conformam essas instituições.

Com efeito, esse estudo revela que as instituições são fundamentais para alcançar os valores democráticos e que questões vinculadas às normas, decisões, regras formais e informais são determinantes para o êxito ou não das instituições participativas.

Por fim, sugere-se que outros estudos sejam conduzidos sobre os efeitos da participação social em outros conselhos de políticas públicas e que estes estudos busquem analisar o desenho institucional, a efetividade destas instituições e sua contribuição via participação democrática no município.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVRITZER, L. Teoria Democrática e Deliberação Pública. *Revista Lua Nova*, n.49, 2000, p.26-46.
- _____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v.14, n.1, 2008, p.43-64.
- _____. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da autorização à Legitimidade da Ação. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol.50, n.3, 2007, p.443-464.
- AVRITZER, L.; SILVA, E.M. da. Introdução. In. AVRITZER, L. (org). *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez, 2009, p-7-12.
- BAGGIA, F. Estabilidade e mudança das instituições políticas: algumas reflexões sobre os dilemas e desafios do desenho institucional num contexto democrático. In CUNHA, Eleonora S.M e THEODORO, Hildelano D. *Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido,2014. (p.73 a 89)
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70. (Obra original publicada em 1977).
- COELHO, V. S. P. e NOBRE, M. *Participação Democrática: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed.34,2004.368p.
- FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.
- FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: CUNHA, Eleonora S.M. e THEODORO, Hildelano D. *Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. Belo Horizonte. Ed. D'Plácido, 2014 (p.19 a 40)
- GERHARDT; E. TATIANA; SILVEIRA; T. DENISE.(Org.). *Métodos de Pesquisa*. Rio Grande do Sul: Editora da UFRGS, 2009.
- GUIMARÃES, L. Participação democrática e desenho institucional: uma abordagem teórica. *Direito Izabela Hendrix*. Belo Horizonte. Vol. 13, nº 13, novembro de 2014.
- GUTMANN, A. A Desarmonia da Democracia. *Revista Lua Nova*, n.36, 1995, p.6-37.
- HENDRIKS, C. M. Coupling citizens and elites in deliberative systems: the role of institutional design. *European Journal of Political Research*, 2015, p.43-60.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível

- em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm>>. Acesso em 10 de agosto de 2016.
- Lei nº 971 de 15 de dezembro de 2015. *Dispõe sobre a Política Municipal de Turismo de Ouro Preto*. Disponível em: <http://www.cmop.mg.gov.br/legislação/lei_971_2015.pdf> Acesso em 16 de agosto de 2016.
- Lei nº 57 de 02 de junho de 1972. *Dispõe sobre a Criação do Conselho Municipal de Turismo*. Disponível em: <[http://www.cmop.mg.gov.br/legislação/1http://200.97.17.194/arquivos/sisnorm/NJ_img\(3374\).pdf](http://www.cmop.mg.gov.br/legislação/1http://200.97.17.194/arquivos/sisnorm/NJ_img(3374).pdf)> Acesso em 01 de novembro de 2017.
- PIRES, R.R.C. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégia de Avaliação*. Brasília, IPEA, 2011.
- ROCHA, A. Accountability na Administração Pública: a atuação dos Tribunais de Conta. *Anais do ENANPAD 2009*. São Paulo, setembro de 2009.
- SILVA, P. G. de S. Teorias da Democracia: contribuições de Sartori, Dahl e Schumpeter. *Revista Urutágua*, Paraná, n.15,2008, p.160-165.
- 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.
- TONELLA; C. Ampliação da Participação Democrática: Conselhos Gestores de Políticas Públicas em Maringá. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.106, 2004, p.137-156.
- TRIVIÑOS, A. N. S.. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.
- PIRES, R.R.C. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégia de Avaliação*. Brasília, IPEA, 2011.
- SAMPAIO, R.C.. Minipúblicos Online: Uma metodologia de Análise de E-Participação pelo Desenho Institucional. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, nº6,2012, p.331-352.
- SPINELLI, M.V.C; COSTA,B.L.D.. Participação, Accountability e Desempenho Institucional. O caso dos Conselhos de Controle Social do Programa Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros. *Anais do ENAPAG 2008*. Salvador, novembro de 2008.