

# Conselhos Municipais como Instrumento de Diálogo entre o Estado e a Sociedade: Estudo da Efetividade das Intuições Participativas dos Municípios de Araraquara e São Carlos/SP

Matheus Henrique de Souza Santos<sup>1</sup>

Artigo recebido em 14/11/2015 e aprovado em 10/12/2015.

**SUMÁRIO:** 1 *Introdução* • 2 *Democracia Participativa X Democracia Representativa: convivência ou substituição?* • 3 *Comunicação Pública: Conselhos de Políticas Públicas como instrumentos de diálogo entre Estado e sociedade* • 4 *Procedimentos metodológicos* • 5 *Apresentação e análise dos resultados* • 6 *Considerações finais* • 7 *Referências*.

**RESUMO:** Após quase três décadas da promulgação da Carta Magna, em 1998, marco da redemocratização brasileira, os instrumentos de participação social e, consequentemente os conselhos municipais, tornaram-se gradativamente intrínsecos aos processos decisórios da Administração Pública, encontrando resistências devido ao modelo democrático adotado no Brasil, o Liberal. Essa pesquisa visa mapear a estrutura de governança participativa bem como iniciativas em formulação, em curso e/ou implementadas pelas administrações municipais. Com foco nos conselhos municipais, busca-se levantar o arcabouço normativo e a estrutura institucional em que a participação social se aloca para se averiguar os conselhos legalmente instituídos. Para ciência dos conselhos ativos e inativos, o(s) motivo(s) do não funcionamento e outras informações relevantes, a coleta de dados foi realizada diretamente junto à Secretaria de Articulação Institucional e da Participação Popular (SAIPP) em Araraquara e à Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMGP) em São Carlos. A segunda etapa da pesquisa objetiva, a partir de um estudo de caso dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas de Educação e Assistência Social, de ambos os municípios, aprofundar na realidade e contradições que habitam a participação social, em diálogo com os gestores e conselheiros. Têm-se dois municípios legalmente estruturados na participação social, com um arco complexo de temas a serem discutidos com a sociedade, porém ainda enfrentam obstáculos para a efetivação desses organismos, seja pelo modelo ou pela permanente ausência dos cidadãos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia participativa • Conselhos • Comunicação pública • Participação social • Administração Pública.

---

<sup>1</sup> Graduando em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.

## **Municipal Councils as dialogue instrument between the State and society: study of the Participatory Institutions effectiveness in the municipalities of Araraquara/SP and São Carlos/SP**

CONTENTS: 1 *Presentation* • 2 *Participative Democracy X Representative Democracy: coexistence or replacement* • 3 *Public Communication: Public Policy Councils as instruments of dialogue between state and society* • 4 *Methodological procedures* • 5 *Presentation and analysis of results* • 6 *Conclusion* • 7 *References*.

*ABSTRACT: After nearly three decades of the promulgation of the Constitution in 1998, a landmark in Brazilian democracy, the instruments of social participation and consequently the municipal councils, have become gradually intrinsic to the Public Administration decision-making processes, finding resistance due to the democratic model adopted in Brazil, the Liberal. This research aims to map the participatory governance structure, as well as under formulation, ongoing and / or implemented by administrations municipal initiatives. Focusing on municipal councils, it seeks to survey the legal framework and the institutional framework in which social participation is allocated to ascertain the legally instituted councils. For the awareness of the active and inactive councils, the reasons of non-functioning and other relevant information, data collection was held directly at the Secretariat of Institutional Articulation and Popular Participation (SAIPP) in Araraquara and at the Municipal Secretariat of Planning and Management (SMGP) in São Carlos. The second stage of the objective research, from a case study of the Municipal Councils of Education and Social Assistance Public Policies of both municipalities, aims to deepen into the reality and the contradictions that involve social participation, in dialogue with managers and counselors. There are two municipalities legally structured in social participation, with a complex range of issues to be discussed with society, but that still face obstacles to the realization of these organisms, either the model or the permanent absence of citizens.*

*KEYWORDS: Participatory democracy • Policy councils • Public communication • Social participation • Public administration.*

## **Les Conseils Municipaux comme Instrument de Dialogue entre l'État et la Société: Étude de l'effectivité des Institution Participatives d'Araraquara et de São Carlos/SP**

**SOMMAIRE:** 1 Introduction • 2 Démocratie Participative vs. Démocratie Représentative: connivence ou substitution ? • 3 Communication Publique: Conseils de Politiques Publiques comme instruments de dialogue entre l'État et la société • 4 Méthodologie • 5 Apprésentation et analyse des résultats • 6 Considérations finales • 7 Références

**RÉSUMÉ:** Après presque trois décades de la promulgation de la Magna Carta, en 1988, marque de la redémocratisation brésilienne, les instruments de participation sociale et, pour conséquence, les conseils municipaux, sont devenus graduellement intrinsèque aux processus de décision de l'Administration Publique, rencontrant des résistances à cause du modèle démocratique adopté au Brésil, le modèle libéral. Cette recherche veut mapper la structure de gouvernance participative et aussi les initiatives en formulation, en cours et/ou déjà implémentées pour les administrations municipales. En donnant plus d'attention aux conseils municipaux, l'étude propose récupérer le cadre normative et la structure institutionnelle dans laquelle la participation sociale se retrouve-elle pour vérifier les conseils légalement institués. Pour découvrir les conseils actifs et inactifs, le(s) raison(s) pour ses non-fonctionnements et autres informations importantes, la collecte de données a été réalisé directement avec le Secrétariat d'Articulation Institutionnelle et Participation Populaire (SAIPP) à Araraquara et avec le Secrétariat Municipal de Planification et Gestion (SMPG) à São Carlos. La deuxième étape de la recherche vise, à partir d'une étude de cas des Conseils Municipaux de Politiques Publiques d'Éducation et Aide Sociale de Araraquara et São Carlos, approfondir dans les réalités et les contradictions qui habitent la participation sociale, en dialogue avec les gestionnaires et conseillers. L'étude dispose donc de deux municipes avec la participation sociale légalement structurée et un cadre complexe de sujets qui doivent être discuté avec la société. Cependant ces municipes défient encore les obstacles pour l'effectuation de ces organismes, soit pour le modèle ou pour la permanente absence des citoyens.

**MOTS-CLÉS:** Démocratie Participative • Conseils • Communication Publique • Participation Sociale • Administration Publique

## 1. Introdução

No final do século XX e início do século XXI surgem desafios para as nações que adotam a Democracia Liberal em seus processos políticos, no que diz respeito à relação entre Estado e sociedade. São crescentes as certezas, que sendo contraditórias entre si, geram profundos impasses. A Democracia, como sistema criado a partir da concepção da delegação de autorização dada por muitos para autorizar alguns poucos a tomar decisões pelo interesse coletivo, atinge unanimidade quase que universal no momento em que é usada como instrumento da ampliação do sistema capitalista mundial, possibilitando a participação política, de atores sociais já consolidados e muitos outros novos, progressiva e constante (BOBBIO, 1986; SANTOS, 2002). Na mesma medida, cresce a compreensão da crise da representação política, ou seja, do modelo democrático hegemônico, oriunda de uma dificuldade de absorção de todas as demandas sociais, em especial as de grupos que não alcançam categórica representação no parlamento, chamados minoritários, da mesma forma que seus agentes não conseguem atualizar o debate no ritmo da evolução social, onde se abre uma lacuna entre representantes e representados. De outro lado está o nascimento de um Estado, conhecido como *welfare state*, que acumula novas funções sociais, políticas e econômicas, que o tornam complexo exigindo uma especialização de sua burocracia que gradativamente aparta os cidadãos comuns dos processos decisórios públicos.

Chega-se ao contexto democrático atual, no qual as formas clássicas de representação, parlamento e partidos, segundo Habermas, estão em crise com o contínuo desaparecimento de sua função mediadora e com a sua descaracterização como local de decisões reservadas ao interesse público (HABERMAS *apud* LUBENOW, 2010). “O parlamento tende a converter-se em lugar de encontro de sujeitos vinculados pelo mandato de seu partido e de registro de decisões já tomadas”, no qual os partidos são instrumentos das regras que acolhem os interesses do mercado e tornam-se “sujeitos progressivos da privatização do público” (GRAU, 1998, p.33). O sufrágio universal, sendo o único instrumento de alguma interferência social nas decisões de interesse público, não mais consegue se efetivar e o cidadão/eleitor vira espectador do processo democrático e da República. Rancière (2012, p. 09), fazendo uma analogia com o debate do teatro, afirma que “é preciso um teatro sem espectadores, em que os assistentes aprendam em vez de ser seduzidos por imagens, no qual eles se tornem participantes ativos em vez de serem voyeurs passivos”.

No Brasil, em meio a embates intensos com as forças políticas contrárias, inclusive as apoiadoras do golpe civil-militar em 1964, à expansão da visão democrática e da participação cidadã, conseguiu-se situar na Constituição Federal de 1988 a indubitabilidade de se institucionalizar a participação social e de obter maior presença da sociedade nos processos decisórios do governo, como decorrência ampliou-se também o conceito de comunicação pública que absorve a relação Estado/sociedade (GRAU, 1998; GOUVÊA, 1994). Por todo o país multiplicaram-se experiências de Instituições Participativas e espaços de diálogos com a sociedade nas administrações públicas, como associações de moradores, empresas comunitárias, mesas de negociação, audiências, conferências temáticas (municipais, estadual e nacional), orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas.

Faz-se necessário compreender os conselhos de políticas públicas como protagonistas na democratização da relação Estado/sociedade, fazendo a reflexão sobre sua efetividade como dispositivo alternativo à conjuntura de dissociação da participação social do processo de formulação e decisão de políticas públicas da administração pública. Para tanto, essa pesquisa dedica-se a identificar os entraves e os avanços que cercam o funcionamento dos conselhos municipais para a efetiva participação social na administração pública. São analisados os municípios de Araraquara e São Carlos, situados no interior do Estado de São Paulo, seus diversos instrumentos de participação social, as iniciativas empregadas e a dinâmica de seus conselhos de políticas públicas para melhor compreensão dos avanços e entraves vividos pelas administrações.

## **2. Democracia Participativa X Democracia Representativa: convivência ou substituição?**

“Poucas vezes a sociedade foi tão invocada como na atualidade. Porém, poucas vezes, como agora, foi submetida a tendências tão contraditórias” (GRAU, 1998, p.15). A transformação que o Estado vivencia, com maior participação social, proporciona o enfrentando de diversas correntes relativamente complementares e, em sua maioria, efetivamente paradoxais.

“Forças culturais que conduzem para a ruptura dos laços de solidariedade social e que reivindicam a primazia do individual ao mesmo tempo em que resgatam o valor da diversidade social e o respeito pela diferença. Forças econômicas que provocam a desintegração e fragmentação social, mas proclamam a promessa de crescimento. Forças políticas que, embora sob formas sutis, induzem a legitimação do



autoritarismo, junto com um consenso quase universal sobre a necessidade da democracia e da liberdade.” (GRAU, 1998, p.15).

A emergência da democracia é considerada como o acontecimento mais significativo do século XX (SEN, 1999). Por outro lado, Wallerstein (Wallerstein *apud* Santos e Santos, 2002) argumenta que a democracia passou de aspiração revolucionária no século XIX para um *slogan* universalmente adotado e vazio de conteúdo no século XX. A correlação dessas posições se encontra na crise do sistema capitalista, que mostrou aos detentores do modo de produção e aos especuladores, que o mercado não poderia gerir todas as demandas da sociedade e manter seus privilégios, sendo necessário, para a manutenção do sistema, um Estado relativamente forte que pudesse absorver as necessidades sociais e resolver os seus conflitos. “O projeto hegemônico do neoconservadorismo procura definitivamente restaurar os fundamentos não políticos da sociedade (...) objetivo principal é a derrota da política e a limitação da democracia a uma questão estritamente de procedimento” (GRAU, 1998, p.37). Resultado desse movimento é a composição da democracia liberal, modelo democrático que tem como instrumento de participação social o voto universal e que mantém as estruturas de poder, possibilitando o Estado atuar para garantir a propriedade e os contratos (MACPHERSON, 1978).

A democracia liberal, que tem no parlamento e nos partidos políticos suas únicas representações políticas institucionais, tem a dificuldade de acrescer métodos e processos que democratizem e descentralizem as decisões e os debates públicos e aumente o fluxo de participação política, dando consistência a um modelo realmente democrático. Pois, se assim fizer, perde a sua real essência de salvaguarda aos interesses privados.

Enquanto houver insistência nessa “fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.42). Para os autores, o modelo democrático liberal deixa o eleitor/cidadão como mero espectador de um processo político que nasce com seus vícios, de imobilidade e de prevalência do privado sobre o público, tão evidentes que se estendem ao próprio cidadão e também às suas representações políticas, “os próprios partidos são crescentemente objeto de regras que correspondem mais ao âmbito do mercado que ao âmbito político, e se tornam sujeitos progressivos da privatização do público” (GRAU, 1998, p.33).



São nessas contradições da liberal-democracia que surgem as propostas de expansão para uma democracia participativa, com “a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.51). Contudo, nessa nova busca, não é possível que se cometa o mesmo erro de sobrepor-se interesses, mas sim de compreender a relevância do interesse público para reavaliar os objetivos de iniciativa privada em “um mundo que já não mais admite posições absolutas, nem em relação a um nem a outro, mas antes reivindica sua reinterpretação, para que o ser humano como tal, possa ser localizado, realmente, no centro do desenvolvimento.” (GRAU, 1998, p.21). Para Bobbio, é evidente que avança a demanda de uma democracia direta em substituição da democracia representativa, mas se refletirmos a especialização que Estado moderno acúmulo durante as últimas décadas e a complexidade geográfica de algumas nações, seria imprudente consolidar esse caminho, a alternativa seria assimilar momentos, processos e instrumentos da democracia direta à representativa buscando uma harmonização das concepções (BOBBIO, 1986).

### **3. Comunicação Pública: Conselhos de Políticas Públicas como instrumentos de diálogo entre Estado e sociedade**

Nos últimos anos o debate acerca do conceito e das definições de Comunicação Pública evoluiu em todo o mundo. Para Zémor (2009), a comunicação não pode ficar limitada ao âmbito dos interesses econômicos e ao debate feito apenas por seus representantes, precisando assumir uma concepção de fortalecimento da Democracia. É definida como o compartilhamento e a troca de informações de utilidade pública, cuja responsabilidade cabe a uma instituição pública ou a um organismo que tem missão de interesse coletivo (ZÉMOR, 2009). Por ser uma área que abarca uma grande variedade de saberes e atividades, a Comunicação Pública é um conceito em construção que engloba cinco áreas distintas e, uma delas é a comunicação pública identificada com comunicação do Estado e/ou governamental (BRANDÃO, 2007). Essa área específica inclui as novas práticas de participação política que a sociedade tem encontrado para ser fazer ouvir, com forte componente político participativo. Este é o espaço dos conselhos (BRANDÃO, 2007). Fortalece-se, assim, o entendimento dos Conselhos de Políticas Públicas como instrumento que dá voz à população, faz com que o cidadão comum saia do anonimato,



integra-o à cena pública e possibilita a sua interferência no processo decisório dos interesses públicos.

No Brasil, o processo de redemocratização abriu um novo caminho para a consolidação das instituições participativas tendo como um dos principais resultados os Conselhos de Políticas Públicas. Parte dos anseios de intervenção política de partidos políticos, movimentos sociais, entidades de classe e organizações da sociedade civil foram traduzidos na Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 1º, parágrafo único, coloca em evidência como deverá ser estruturado o poder no Brasil: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1998). Porém, a Carta Magna não é específica na organização da participação social, vista apenas em alguns de seus artigos sobre poucos temas de políticas públicas, como Assistência Social e Saúde. (ROMÃO, 2014).

No contexto de um setor de política pública, os conselhos são instâncias de relação entre representantes do governo e da sociedade civil, que existem nas três esferas da Federação, sendo diferenciados das conferências por uma maior periodicidade de suas atividades. No Brasil, os conselhos tornam-se elementos fundamentais de democratização e descentralização das políticas públicas, pois o Governo Federal os define como obrigatórios para repasses de recursos públicos nas principais áreas sociais, por exemplo, Saúde, Assistência Social e Educação. Sua história e composição têm sido objetos de pesquisa de inúmeras pesquisas pelo Brasil, porém a análise de sua real efetividade nas decisões públicas é algo novo no cenário brasileiro (FALCHETTI, 2011; ROMÃO; MARTELLI, 2013; ROMÃO, 2014).

É nesse ponto, a efetividade dos conselhos na formulação e na implementação das políticas públicas adotadas pelo Estado e Governos e sua contribuição na democratização e descentralização das discussões públicas, que este trabalho está voltado, buscando traduzir o nexo das discussões coletivas e a ação governamental.

#### **4. Procedimentos metodológicos**

A pesquisa caracteriza-se quanto aos propósitos como exploratória e, quanto aos procedimentos técnicos é um estudo de caso. Seu propósito exploratório deve-se do desconhecimento de atributos que possibilitem, no âmbito da gestão pública municipal, uma efetividade dos conselhos como espaço efetivo de comunicação pública.



Primeiramente foi realizado o mapeamento do sistema de participação social dos municípios de Araraquara/SP e São Carlos/SP. Para tanto, os dados primários foram coletados, por meio de aplicação de questionário, junto aos órgãos públicos responsáveis pela implantação e gestão dos Conselhos de Políticas Públicas e de toda a política de Participação Social. Também foram utilizadas como fonte de dados secundários as legislações e as informações relativas à organização das secretarias, por meio de consulta aos sites das prefeituras.

Em Araraquara/SP, foi realizado contato com a Secretaria de Articulação Institucional e da Participação Popular – SAIPP, enquanto que no município de São Carlos/SP, a coleta de dados deu-se junto a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão – SMPG.

Em Araraquara também foi realizada uma entrevista junto a um representante da Secretaria de Articulação Institucional e Participação Popular para melhor compreensão de seus instrumentos de participação social e do atual momento que vive o município nesse quesito. Em São Carlos não houve esta possibilidade.

## **5. Apresentação e análise dos resultados**

O município de Araraquara, criado em 1817 e localizado na região central do Estado de São Paulo, tem uma população estimada em 224.304 habitantes no corrente ano (IBGE, 2010). Atualmente, conta com 36 conselhos de políticas públicas institucionalizadas, sendo que 25 passam por atualização de suas legislações para melhor adequação e para a ampliação da participação social, conforme demandas relativas ao desenvolvimento da sociedade araraquarense. Apenas 11 conselhos encontram-se em plena atividade.

Os gestores locais destacam o recém-lançado programa Prefeitura nos Bairros—considerado um substituto do Orçamento Participativo - e possui como principal objetivo o “diálogo mais consolidado com a população e reconhecimento das suas reais necessidades”, de acordo com o representante da SAIPP. Conjuntamente, foram pontuadas outras instituições participativas relevantes como: assembleias; mesas de negociação; conferências de todos os temas; audiências públicas para explanação de ações do governo local quanto para diálogo com a sociedade. Ressalte-se que as conferências não são realizadas devido à proximidade do momento de coleta de dados com o calendário eleitoral.

O município de São Carlos, criado em 1857 e também situado na região central do Estado de São Paulo, localizado a pouco mais de 40 km de Araraquara, possui uma população estimada no ano corrente em 238.958 (IBGE, 2010). Conta com 37 conselhos de políticas públicas, sendo que apenas 01 encontra-se em atualização - o Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico, para adequação à legislação federal.

O secretário municipal enfatiza que a Prefeitura busca na Tecnologia de Informação outras formas de participação popular: “estamos buscando novas soluções com a integração do software (site da Prefeitura) a mobiles”. Destaca também a ouvidoria, a corregedoria, a controladoria (com ênfase ao controle social da máquina pública), o orçamento participativo, as audiências públicas, as assembleias e as mesas de negociação.

**Tabela 1- Atividade dos conselhos de políticas públicas.**

Município	Total	Plenamente Ativos	Em atualização
Araraquara	36	11	25
São Carlos	37	36	01

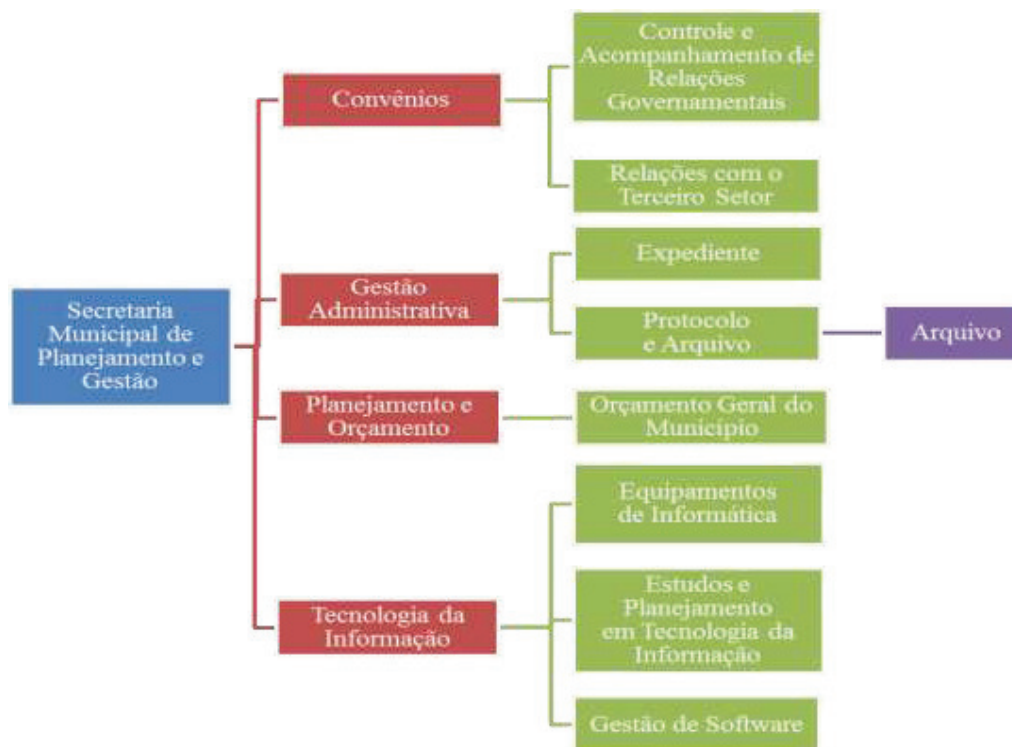
Fonte: Tabela elaborada pelo autor (2015)

Os municípios investigados encontram-se em posições privilegiadas na oferta de diversas instituições participativas para seus cidadãos. Os conselhos de políticas públicas apresentam legislações que garantem de participação social atendendo uma vasta pluralidade de organizações e representações civis.

No caso de Araraquara, evidencia-se o esforço do órgão responsável por buscar a atualização de seus conselhos populares de acordo com o desenvolvimento das organizações sociais, garantindo assim a permanente representação dentro desses espaços.

Na estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão de São Carlos não foi identificado um espaço institucional específico para participação social (Figura 1). Para uma avaliação relevante sobre o sistema de participação social do município, mesmo compreendendo a importância da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, a participação social é central e deve ter garantido espaço institucional para sua gestão.

**Figura 1 – Estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão de São Carlos**



Fonte: São Carlos (2014).

Fica evidente uma grande diferença entre a realidade dos municípios de Araraquara e São Carlos quanto aos conselhos efetivamente ativos. Tal diferença deve ser destacada, pois os municípios apresentam muitas similaridades, seja pela proximidade do seu processo de implementação das instituições participativas, em especial os conselhos de políticas públicas, quanto pela desconexão entre se ter um órgão específico de gestão da participação social e números de conselhos ativos.

Os representantes dos dois municípios declaram sofrer da mesma imobilidade social, ou seja, da permanente baixa na participação social, problema evidenciado, mas que, segundo a SAIPP, “não se consegue solucionar”.

Outro ponto importante é o uso de novas ferramentas de Tecnologia da Informação para ampliação da participação popular utilizadas no município de São Carlos. Considera-se que os governos precisam atualizar, não apenas suas legislações, mas também as suas concepções sobre os instrumentos, identificando outras ferramentas na contemporaneidade que possibilitem essa ampliação. Tal potencialidade ainda precisa ser melhor aproveitada pelo município de Araraquara, que possui, por exemplo, de um portal na internet com

informações básicas sobre as ações da administração direta, suas secretarias e repartições, com carência de maiores informações e possibilidades de participação.

## 6. Considerações finais

Os municípios apresentam um arco diverso de temas para discussão em conselhos de políticas públicas, que vão desde a questão da juventude, idosos, mulheres, questão étnico-racial, mobilidade urbana, direitos humanos etc., o que possibilita uma possível pluralidade na participação da sociedade civil organizada e de movimentos sociais.

Os municípios investigados apresentam exemplos singulares de como gerir Instituições Participativas e assim garantir uma ampla participação social, porém ambos sofrem das mesmas dificuldades que toda a sociedade moderna acusa ao se buscar implementar iniciativas que objetivem a democracia participativa ia resistência dos interesses privados. Não há concordância das forças hegemônicas, da nossa conjuntura política, em fortalecer a participação social e em promover a atividade política exercida diretamente pelo cidadão, pois estão comprometidas com interesses que, em sua maioria, são contrapostos aos interesses coletivos.

O Estado brasileiro, principalmente no que se refere à implementação de políticas públicas no âmbito municipal, dado a sua maior fragilidade em defender-se das investidas do setor privado, inverteu a lógica de suas prioridades para manutenção e ampliação de privilégios de pequenos grupos. Nesse contexto, a participação social, efetivamente organizada e institucionalizada, é um espaço para desconstruir essa regra. Porém, as administrações municipais sofrem com o desgaste da liberal-democracia e com os questionamentos da veracidade da representação política e, assim, não podem ignorar as demandas dos movimentos sociais, organizações e entidades que demandam maior participação nos processos decisórios das políticas públicas. Efeito que veremos nos conselhos de políticas públicas, que deveriam ser instrumento de um profundo e recíproco diálogo entre Estado e Sociedade, mas, de forma constante, sofre ações de interesses individuais que buscam dificultar o acesso a essas instituições e/ou a inviabilização de sua proposta de intervenção popular no processo decisório público.

Muitas vezes o caminho encontrado pelos gestores municipais para a questão destacada acima é ofertar o máximo possível de Instrumentos Participativos, porém engessá-las por meio da burocratização ao ponto de não possibilitar uma efetiva intervenção, ou seja, pela necessidade de atualização legal, exclusão de órgão público

responsável para gerir os conselhos e seus encaminhamentos, dificuldade de acesso a informações e, claro, o esvaziamento desses espaços de participação social.

Decisões que agravam a crise do modelo democrático hegemônico, uma vez que as políticas de participação social não são uma preocupação das forças políticas que administram o Estado, tampouco das forças sociais/econômicas que confiscam as prioridades públicas, pois, para ambos, o regime político é mero instrumento de manutenção e engrandecimento de suas prerrogativas, que devem ser condicionadas de forma prioritária a qualquer custo.

## 7. Referências

ARARAQUARA, SECRETARIA DA ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL E DA PARTICIPAÇÃO POPULAR DE ARARAQUARA. Acesso em 16 de janeiro de 2015. Disponível em: <<http://www.araraquara.sp.gov.br/Pagina/Default.aspx?IDPagina=3387>>.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Col. Pensamento Crítico, vol.63. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de Comunicação Pública In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2013.

BRASIL, Decreto nº 8.243, 23 de Maio de 2014. Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS.

BRASIL, Emenda Constitucional número 19 de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre os princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Acesso em 16 de janeiro de 2015. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/Mare/emenda/emendaconst19.PDF>>.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. Caderno 01. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial de 1995. Acessado em 27 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>>.

DEBORD, Guy. A sociedade do espetáculo. Rio de Janeiro: Contraponto Ed., 1997.

FALCHETTI, Cristhiane. Novos arranjos e velhos dilemas da democratização das políticas sociais: os conselhos de políticas públicas e a experiência de Araraquara. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

FLORA, Fernando. Democracia Participativa. Poços de Caldas, 1985.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito Social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 201-36, mar.-abr. 2006.

GOUVÊA, Gilda Portugal. Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil. São Paulo: Editora Caywoaá, 1994.

GRAU, Nuria Cunill. Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan, DF: ENAP, 1998.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades@. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acessado em 28/12/2014.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera Pública e Democracia Deliberativa em Habermas – Modelo teórico e discursos críticos. Kriterion, Belo Horizonte, v.51, n.121, Jun/2010.  
MACPHERSON, C. B. A democracia liberal: origens e evolução. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Estado de Bem-estar social: Origens e desenvolvimento. KATÁLYSIS, n. 05, Jul./Dez. 2001.

PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação (Diálogos para o Desenvolvimento). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2011.

RANCIÈRE, Jacques (trad: BENEDETTI, Ivone C.). O espectador emancipado. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

RANCIÈRE, Jacques (trad: ECHALAR, Mariana). O ódio à Democracia. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

ROMÃO, Wagner de Melo. Políticas Públicas e democracia participativa: avanços e limites das conferências nacionais no Brasil. Fundação Friedrich Ebert, 2014.

ROMÃO, Wagner de Melo; MARTELLI, Carla Giani. Estudos sobre as Instituições Participativas: O debate sobre sua efetividade. Rev. Pensamentos e Realidade, ano XVI, v.28, n. 01/2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). Democratizar a Democracia: os caminhos da Democracia Participativa (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.



SÃO CARLOS, SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE SÃO CARLOS. Secretarias. Acesso em 27 de dezembro de 2014. <Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/secretarias-municipais/planejamento-e-gestao.html>>.

WEBER, Max. Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Vol. 2. Brasília: UNB, 1999.

WEBER, Max. Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

ZÉMOR, Pierre. Como anda a Comunicação Pública? Revista do Serviço Público, Brasília v.60, n.2, Abr/jun 2009.