

Os conselhos municipais de políticas públicas como canais de participação social: entraves e avanços

Public policy municipal councils as channels of social participation: barriers and advances

Fecha de recepción: 19 de septiembre de 2018

Fecha de aceptación: 2 de agosto de 2019

*Matheus Henrique de Souza Santos**

Ana Cláudia Fernandes Terence

RESUMO:

O artigo analisa os conselhos municipais de políticas Públicas como canais de participação social, levantando entraves e avanços que cercam o seu funcionamento. Têm-se os conselhos como protagonistas na democratização da relação Estado-Sociedade, porém não há consenso sobre a efetividade deste instrumento em relação à participação da sociedade nas decisões públicas. Para tanto, realizou-se um estudo de caso nos conselhos municipais de educação e de assistência social nos municípios de Araraquara/SP e São Carlos/SP, Brasil, para mapear a governança participativa e identificar as visões dos conselheiros de seu papel e das ações desenvolvidas, bem como a relação do poder público com a sociedade. Este modelo de instituição participativa caracteriza-se como um arranjo que tende à elitização e preponderância de agendas de grupos em detrimento das necessidades coletivas.

PALAVRAS-CHAVE: Conselhos; Política Pública; Participação Social; Educação; Assistência Social

ABSTRACT:

This article analyzes the public policy municipal councils as channels of social participation, raising barriers and advances surrounding its operation. Public Policy Councils are considered as protagonists in the democratization of State-Society relationship, although there is no consensus about the effectiveness of this instrument in relation to the real participation of society in public decisions. A study case was done, on the education and social assistance councils in Araraquara/SP and São Carlos/SP, Brazil, mapping the participatory governance and, subsequently, to obtain the counselors views of their role and the actions taken, as well as the relationship between government and society. This model of participatory institution is an arrangement that tend to the elitism of the policies, prevailing the agenda of groups disregarding the collective needs.

KEY WORDS: Council; Public Policy; Social Participation; Education; Social Assistance

* Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil. Correo-e de contacto: mhsouzasantos@gmail.com

INTRODUÇÃO

No final do século XX e início do XXI surgem desafios para as nações que adotam a Democracia como regime político, principalmente na relação Estado e sociedade, pois se aprofundam as contradições frente ao modelo econômico capitalista. A Democracia atinge unanimidade quase que universal no momento em que é usada como instrumento da ampliação do sistema capitalista mundial (Santos, 2002), ao possibilitar de forma progressiva e constante, a participação política de atores sociais consolidados e outros novos.

Na mesma medida, cresce a compreensão da crise da representação política deste modelo democrático hegemônico, oriunda de uma dificuldade de absorção das 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. Esse modelo democrático sustenta-se em dois grandes pilares: 1) o modelo de sociedade capitalista, onde as preocupações do cidadão comum estão voltadas para as atividades ligadas à sua sobrevivência e de seus familiares deixando a atividade política delegada a partidos e entidades (organizações clássicas) e/ou aos movimentos sociais e demais organizações e; 2) o Estado moderno que, na sua evolução, sobretudo com a implementação do *Welfare State*, acumula funções econômicas, sociais, políticas e administrativas, culminando em uma alta complexidade de suas atividades tornando a burocracia e a especialização dos

burocratas imprescindível, distanciando o cidadão comum (Grau, 1998) e (Santos, 2002).

Chega-se ao contexto democrático e suas formas clássicas de representação, parlamento e partidos, em crise com o contínuo desaparecimento de sua função mediadora e com a sua descaracterização como local de decisões de 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: 323). 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 se torna espectador do processo democrático.

Os processos de redemocratização dos países, que na segunda metade do século XX encontravam-se sob regimes autoritários, como o caso do Brasil, tiveram como protagonistas os movimentos sociais, comunidades eclesiais de base, entidades de classe e organizações que foram os propulsores desse desejo de participação política direta, não excluindo a forma clássica de representação. Em meio a embates com as forças políticas contrárias 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 (Grau, 1998) e (Gouvêa, 1994). Por todo o país multiplicam-se experiências de Instituições Participativas e de espaços de diálogos com a sociedade nas administrações públicas, como associações de moradores, empresas comunitárias,

mesas de negociação, audiências, conferências temáticas nos âmbitos municipal, estadual e federal, orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas. Fenômeno, esse último, com maior observância nos municípios, o menor ente da Federação.

Diante do contexto acima busca-se compreender os conselhos municipais de políticas públicas como protagonistas na democratização da relação Estado/Sociedade, a partir da 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, tem-se como objetivo analisar os entraves e os avanços que cercam o funcionamento dos conselhos municipais como fundamentais para a efetiva participação social na administração pública.

O ESTADO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Para Grau (1998), a despeito de a sociedade civil ter assumido o papel de protagonista em arranjos institucionais, como os Conselhos, há a prevalência de forças contraditórias nas arenas decisórias participativas. A transformação que o Estado pode vivenciar, com maior participação social, proporciona o enfrentamento de diversas correntes relativamente complementares e, em sua maioria, efetivamente paradoxais.

O momento crucial é após o fim da primeira guerra mundial, onde “a história da democracia coincide com a afirmação dos Estados representativos nos principais países europeus e com o desenvolvimento interno de cada um deles” (Bobbio, 1987: 152). Há um desencontro entre o modelo democrático proposto pelos países

ocidentais com os interesses dos grupos que dominavam o mercado e o Estado. Tinham que manter vivo o espírito democrático, de liberdade, da defesa da propriedade, da iniciativa individual e de prosperidade enquanto mantinham estruturas que permitem o perpetuamento dos privilégios desses grupos privados dominadores.

No fim do século XX e começo do XXI deu-se a consolidação da sociedade capitalista e a afirmação do Estado moderno como fio condutor desse modelo social/econômico/cultural. Para Weber (1999: 517), é o “Estado nacional fechado que garante ao capitalismo as possibilidades de sua subsistência”, dando complexidade a formação estatal e alta burocratização de seus processos. O autor aborda o desdobramento quantitativo das tarefas administrativas, ou seja, com a evolução da sociedade o Estado passa a aglutinar diversas funções em suas atividades, o que o torna uma engenhosa máquina de administração da coisa pública. Resultando na superioridade técnica da organização burocrática, pois com o aumento robusto do papel do Estado necessita-se cada vez mais de burocratas especializados capazes de gerirem essas funções e de efetivar seus objetivos, o que compreende uma ação política, por parte dos cidadãos externos ao Estado, quando na sua relação com o mesmo, conectada à racionalidade, aos preceitos normativos postos (Salvat, 2014).

No Brasil, com o desenvolvimento urbano e o aumento da população de forma exponencial, parte da sociedade ascende na escala social e econômica, transformando-se numa força urbana com potencial de reivindicar uma participação maior no processo de mudança (Gouvêa, 1994). Em consequência, nascem os movimentos sociais urbanos, no chão das fábricas e em escritórios administrativos, somando-se ao surgimento de partidos que buscam representar os trabalhadores. São incorporados à concepção estatal e seu

papel os conceitos de “igualdade social, interesse geral, unificação do aparelho social, proteção do trabalhador industrial”, acrescentando o surgimento do voto universal e secreto, da reação direta ao voto de “cabresto” que era instrumento de controle político usado pelas oligarquias rurais (Gouvêa, 1994: 81), explicitado na elaboração da Constituição Federal de 1988.

Foi durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) que se instalou a Reforma da Gestão Pública ou reforma gerencial do Estado, onde se adequou o Estado brasileiro às novas orientações do capital. A reforma do Estado buscava resolver quatro problemas distintos, porém correlatos: 1) delimitação do tamanho do Estado (de caráter econômico-político); 2) redefinição do papel regulador do Estado (de caráter econômico-político); 3) recuperação da governança ou a capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo (de caráter econômico-administrativo) e; 4) aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar (de caráter político). (Bresser-Pereira, 1997). O autor afirma que a crise de governabilidade é uma crise política, na qual “o governo se vê privado de condições de efetivamente governar, seja porque perde a legitimidade perante a sociedade, seja porque suas instituições se demonstram inadequadas para o exercício do político” (Bresser-Pereira, 1997: 46). Palermo (2000), afirma que as mudanças institucionais proferidas nesse período trouxeram novidades para o Estado e para a política brasileira como a estabilização da economia e relativa estabilidade da coalizão.

Um dos propósitos da reforma do Estado brasileiro foi a busca da governabilidade com a ampliação, de forma significativa, de sua

democracia com o fortalecimento de uma maior participação social nas decisões públicas, buscando requalificar suas instituições clássicas e criar outras instituições participativas.

O grande desafio da Reforma do Estado é (...) é desenvolver sistema de participação dos cidadãos no controle direto do estado e das entidades públicas não-estatais; é contar com um sistema mais transparente de financiamento de campanhas eleitorais; é desenvolver, enfim, sistemas de responsabilização dos políticos e da alta burocracia pública. (BRESSER-PEREIRA, 1997: 51).

Somada a iniciativa por parte do Governo Federal e as ações dos movimentos e organizações sociais, as Instituições Participativas (IP) ganham destaque, como ferramentas de desenvolvimento do Estado moderno que, mesmo compreendendo a forte interferência dos interesses privados, são imprescindíveis na democratização do poder e na descentralização nas formulações de políticas públicas.

AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

Nos últimos anos testemunhamos o processo de descrédito do modelo democrático representativo, suas instituições e forma organizativa. Muito pelo poder econômico ter se apropriado “do discurso democrático”, com apoio e conivência dos grandes meios de comunicação e que juntos excluem o cidadão comum de importantes decisões sobre as prioridades do Estado (Magalhães, 2006: 10). Grau (1996) afirma que a corrente neoconservadora é responsável por essa reconstrução da relação Estado-sociedade baseada

na negação do papel do aparato estatal e o que para Lechner (1981) aponta, inevitavelmente, para a desmobilização e despolitização da sociedade como um todo, representando as decisões políticas à poucos participantes.

El pensamiento neoconservador enfrenta la misma dificultad que el pensamiento marxista. Tiene una concepción solamente instrumental: la política como normalización del mercado. “Normalizar” significa defender la iniciativa privada contra las decisiones colectivas. Con lo cual se privatiza la misma política. (LECHNER, 1981: 52).

No Brasil, o processo de redemocratização e a Reforma do Estado abriram um novo caminho para a consolidação das instituições participativas. Parte dos anseios de intervenção política de partidos, movimentos sociais, entidades de classe e organizações da sociedade civil foram traduzidos na Constituição Federal de 1988. 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). Com a não especificação, os Conselhos Participativos ficam à mercê dos interesses governamentais e não se instituem como políticas estatais, a não ser pela obrigatoriedade quanto ao repasse de verba federal em determinados temas, como Educação e Assistência Social.

Avritzer (2008) qualifica os Conselhos de Políticas Públicas como desenhos institucionais de partilha, ou seja, que compreendem, segundo sua tipologia de participação, uma capacidade democratizante e de efetividade/dependência do Sistema Político com grau médio. Os Conselhos, pelo seu rearranjo institucional, mantêm certa capacidade de confrontos de forças sociais e de questionamentos da sociedade civil perante os

Executivos, porém, veremos seu enfraquecimento se dar de outras maneiras, por exemplo, como os dias e horários de reuniões em momentos que dificultam a presença do cidadão comum e da fragilidade de seus encaminhamentos perante os vícios – clientelismo e paternalismo – da estrutura política, na consolidação de políticas públicas.

Importante destacarmos que o processo investigativo proposto conflui com um movimento de pesquisas sobre participação, tendo as Instituições Participativas – Conselhos, Plano Diretor e Orçamento Participativo, por exemplo – como objeto e que buscam solucionar a questão da efetividade. Devido ao crescimento do número de Instituições Participativas nos municípios brasileiros e, em especial durante os governos do ex-presidente Lula (2002/2005 – 2006/2009), é preciso compreender seus papéis das formas de participação “na operacionalidade da democracia” (Avritzer, 2011: 14). São dois motivos principais que colocaram a efetividade no centro da atenção desses pesquisadores: (1) a associação entre participação e políticas públicas disseminadas em áreas como saúde, assistência social e políticas urbanas com as formas de deliberação relacionadas às decisões em relação a estas políticas; (2) preocupação de caráter teórico em relação ao tema da deliberação. A maior parte da bibliografia internacional sobre o assunto passou a focar as características da democracia deliberativa, disseminando uma preocupação com a efetividade da deliberação (Lavalle e Araujo, 2006). Assim, passou-se a trabalhar cada vez mais no Brasil e no exterior com o tema da efetividade (Avritzer, 2011).

A análise da qualidade dos processos participativos ou caracterização do funcionamento e operação de instituições participativas diversas é um avanço nas pesquisas em participação, buscando romper com o mero contraste de governos com ou sem tais IP's e pode ser

caracterizada em cinco dimensões analíticas: 1) acesso, inclusão e representatividade; 2) desenho institucional; 3) deliberação; 4) contextos e ambiente institucional e; 5) atores, estratégias, capacidades e repertórios (Pires et al., 2011). Essas cinco dimensões se diferenciam pelo resultado buscado e pelo processo metodológico proposto, por isso, os resultados registrados nos itens seguintes devem ser compreendidos como próximos à dimensão de “Atores, estratégias, capacidades e repertórios”, que objetiva a compreensão acerca da efetividade dos Conselhos de Políticas Públicas.

Busca-se compreender a efetividade dos Conselhos de Políticas Públicas a partir daqueles que os compõem, da mesma maneira, identificar as intervenções que influenciaram ou consumaram em políticas públicas. É nesse ponto, no questionamento da efetividade dos Conselhos Participativos e sua respectiva contribuição na democratização e na descentralização das discussões públicas que este trabalho está voltado, buscando traduzir o nexos das discussões coletivas e a ação governamental.

O CAMINHO PERCORRIDO

Este estudo caracteriza-se como exploratório e, quanto aos procedimentos técnicos, é um estudo de caso. Seu propósito exploratório deve-se ao desconhecimento de atributos que possibilitem, no âmbito da gestão pública municipal, uma efetividade dos conselhos como espaço de fluência nas discussões e políticas públicas. Os dados foram coletados durante o ano de 2014, 2015 e nos três primeiros meses de 2016.

Primeiramente foi realizado o mapeamento da governança participativa dos municípios de Araraquara/SP e São Carlos/SP, situados no interior do Estado de São Paulo, com características geopolíticas semelhantes e que vivenciaram a ascensão, no início do século XXI, de coalizações políticas à administração pública municipal de caráter social democrata, com viés da Participação Social.

Os dados para o mapeamento da governança participativa foram coletados junto à Secretaria de Articulação Institucional e da Participação Popular (SAIPP) em Araraquara/SP, por meio de questionário e entrevista não estruturada, enquanto que no município de São Carlos/SP, a coleta deu-se junto à Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG), por questionário. 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 respectivas Prefeitura e Câmaras Municipais.

A segunda fase da coleta de dados, com objetivo de delinear o perfil dos conselheiros e obter suas visões e avaliações acerca do seu papel, da função dos Conselhos e a relação do Poder Público e sociedade, via conselho, deu-se por meio de relatórios oriundos das reuniões ordinárias, extraordinárias e eventos, de questionários e entrevistas não estruturadas realizadas com os conselheiros e observação por meio da participação do pesquisador nas reuniões dos Conselhos. Os resultados dessa fase identificam os fatores significativos para o funcionamento do conselho, assim como os seus entraves no desenvolvimento de suas atividades. Foram aplicados, presencialmente, os questionários tendo alcance de 90% de resposta dos conselheiros presentes nas reuniões. Somam-

se aos questionários, os relatórios promovidos por meio da participação nas reuniões ordinárias, extraordinárias e eventos, as entrevistas não-estruturadas realizadas com os conselheiros, com o fito de coletar dados relevantes para a análise da efetividade dos Conselhos e que não apareciam em momentos e processos oficiais. Observações sobre a dinâmica das discussões, os temas abordados e a participação dos conselheiros e da população também foram realizadas.

O questionário foi dividido em duas partes: 1^a) levantamento do perfil de cada conselheiro, indagando sobre sexo; idade; nível de escolaridade; profissão; tempo de exercício da profissão e; participação política, 2^a) identificação da trajetória de cada conselheiro no conselho e suas avaliações sobre suas funções, o Conselho e a relação do Poder Público com a sociedade – essa parte contou com três questionamentos, com respostas abertas, que buscaram identificar os entraves e os avanços na atuação dos Conselhos e, por fim, os instrumentos usados para comunicação entre os conselheiros, além das reuniões ordinárias.

Participação em reuniões ordinárias, extraordinárias e eventos, com seus respectivos relatórios, totalizam, em São Carlos, 04 reuniões ordinárias no Conselho de Educação; 04 reuniões ordinárias no Conselho de Assistência Social e sua Conferência Municipal e, em Araraquara, no Conselho de Educação, foram 04 reuniões ordinárias e, no Conselho de Assistência Social, foram 03 reuniões ordinárias, 01 reunião extraordinária e a Conferência Municipal.

MAPEAMENTO DA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NOS MUNICÍPIOS DE SÃO CARLOS E ARARAQUARA

O município de Araraquara, criado em 1817 e situado no interior do Estado de São Paulo, conta com uma população estimada de 230.770 habitantes (IBGE, 2017). Atualmente, conta com 36 conselhos de políticas públicas institucionalizados, 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, segundo a Secretaria de Articulação Institucional e da Participação Popular (SAIPP). Do total de conselhos, apenas 11 se encontram 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 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.

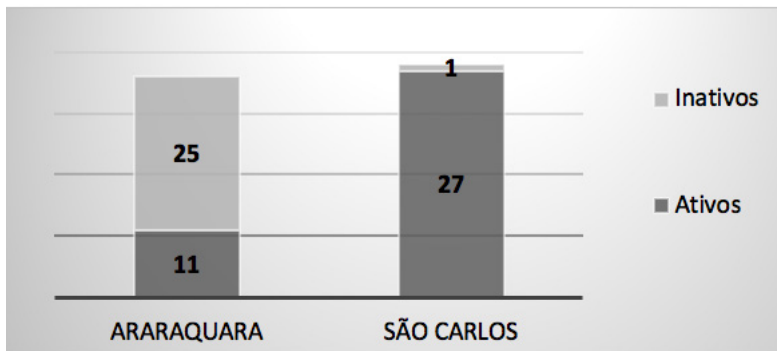
O município de São Carlos, criado em 1857, também situado na região central do Estado de São Paulo, possui uma população estimada em 246.088 habitantes (IBGE, 2017). Conta com 28 conselhos de políticas públicas, sendo que apenas 01 se encontra inativo - o Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico, para adequação à legislação federal, seguindo orientação do Governo Federal, segundo a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão. O secretário municipal

ênfatiza que a Prefeitura busca na Tecnologia de Informação outras formas de participação popular de novas soluções como a incorporação de um ligado a plataforma de *mobiles*. Destaca-se 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.

GRÁFICO 1

CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fonte: Própria, 2016.

No gráfico 1 fica evidente a diferença entre as informações prestadas pelos municípios quanto às suas realidades da inatividade ou atividades dos conselhos de políticas públicas. O quadro do funcionamento efetivo dos conselhos são-carlenses, segundo a prefeitura do município, nos apresenta uma realidade destoante da capacidade dos municípios brasileiros, se usarmos como parâmetro a pesquisa realizada pelo Núcleo de Políticas Públicas do Ministério Público de São Paulo (MP-SP, 2014), que identifica que não há nenhum município paulista que apresente essa capacidade de sustentação de inúmeros conselhos de políticas públicas em efetivo funcionamento. É importante destacar uma contradição nas informações

da Prefeitura de São Carlos que externa uma dificuldade na compreensão acerca do que é Conselho Participativo. Segundo dados divulgados no portal do município, identifica-se o total de 40 Conselhos, mas ao buscar informação individual destes, nota-se que o Executivo local soma os 28 Conselhos Participativos com 12 conselhos gestores de unidades de saúde do município.

Os representantes dos dois municípios declaram penar da mesma imobilidade social, ou seja, da permanente baixa na participação social, problema evidenciado, e, segundo a SAIPP de Araraquara, “não se consegue solucionar”. Evidenciam-se duas questões, que dificultam a presença do “cidadão comum”, identificadas nas participações às reuniões dos Conselhos: 1) as

reuniões ordinárias, extraordinárias e eventos são realizados entre as segundas e sextas-feiras, ou seja, em dias em que este cidadão tem seus compromissos e; 2) a grande maioria desses momentos é agendada no “horário comercial”, principalmente em Araraquara, horário que dificulta o cidadão dispor de seu tempo de trabalho e/ou estudo, por exemplo, para se dedicar à vida pública. Essas dificuldades vão ao encontro dos apontamentos realizados por Avritzer (2008) sobre o enfraquecimento dos conselhos e de sua capacidade democratizante advindos das dificuldades de participação social. Destaca-se que as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Municipal de Educação do município de São Carlos acontecem após as 18 horas, ou seja, fora do “horário comercial”, o que facilita a participação social.

Outro ponto importante que possibilita a ampliação da Participação Social é o uso de novas ferramentas de Tecnologia de Comunicação e Informação (TIC). Tal potencialidade foi anunciada, não apresentada, por São Carlos, onde o portal é reconhecidamente pioneiro na divulgação e diálogo com a sociedade, segundo o Secretário Municipal de Planejamento e Gestão.

PERFIL DOS CONSELHEIROS E SUAS AVALIAÇÕES ACERCA DE SUAS FUNÇÕES E DO DIÁLOGO ENTRE PODER PÚBLICO E A SOCIEDADE

A seguir encontram-se as informações relativas ao perfil dos conselheiros, a sua trajetória e a sua avaliação em relação ao papel dos conselhos nos municípios. Foram entrevistados 22 conselheiros, sendo 15 mulheres e 7 homens.

O Conselho de Educação de Araraquara, no qual 05 mulheres e 1 homem responderam às questões, tem-se uma média de idade de 43, 8 anos, com 83,3% dos conselheiros com Ensino Superior e tempo de exercício profissional de 14,3 anos. Neste conselho, 04 conselheiros disseram que têm participação política município. Em relação ao Conselho de Assistência Social (04 mulheres e 02 homens participaram das entrevistas), tem-se também uma média de idade de 43,8 anos, com uma composição de 35% dos membros com Ensino Superior, 35% com Ensino Superior Incompleto e 30% Ensino Médio Completo. O tempo médio de exercício dos mandatos é de 3,7 anos. Neste, 02 conselheiros disseram que ter participação política município, enquanto os demais têm em planos governamentais (2) e convocação eleitoral (1). Em relação à avaliação de sua atuação como instrumento de efetividade democrática e de diálogo com a população destaca-se a consideração destes em relação à transparência de suas atividades, o conselho como espaço para manifestação e questionamento da população e a relação com a secretaria da Educação como aspecto positivo. Por outro lado, há um nível modesto, quase protocolar, de diálogo entre o poder público e a população. Para os conselheiros, o bom funcionamento dos conselhos demanda maior frequência dos membros nas reuniões, maior reconhecimento do Conselho pela gestão e maior heterogeneidade dos participantes.

O Conselho de Educação de São Carlos, no qual 04 mulheres e 01 homem responderam às questões, tem-se uma média de idade de 44,8 anos, com 60% do quadro dos conselheiros com Ensino Superior completo e 40% incompleto. A média de tempo de exercício profissional de 11,2 anos. Por fim, o Conselho de Assistência Social

de São Carlos, no qual 02 mulheres e 03 homens responderam às questões, tem-se uma média de idade de 38,6 anos, com 100% dos conselheiros com Ensino Superior completo e tempo de exercício profissional de 6,4 anos. Neste conselho, 02 conselheiros disseram que têm participação política município em planos governamentais e outros 02 em outras atividades políticas no município. Destaca-se a consideração deste como

instrumento democrático, a fiscalização das ações públicas e a transparência de suas atividades como aspecto positivo. Por outro lado, a capacidade de diálogo entre o poder público e a população, a fiscalização da população, a participação da sociedade e de grupos sociais e o atendimento de demandas da população foram consideradas ações avaliadas como ruim ou regulares para a maioria dos conselheiros.

QUADRO 1.

PERFIL E TRAJETÓRIA DOS CONSELHEIROS

	Conselhos Municipais			
	Educação		Assistência Social	
	São Carlos	Araraquara	São Carlos	Araraquara
sexo	5 conselheiros(as) 4 (F) 1 (M)		6 conselheiros (as) 2 (F) 3 (M)	
idade (média)	45,8 anos		38,6 anos	
escolaridade	60% superior completo 40% superior incompleto	83% superior restante não declarado	100% superior completo	35% superior incompleto 35% superior completo 30% superior completo
tempo de profissão (média)	11,2 anos		6,4 anos	
tempo mandato (média)	3,3 anos		2 anos	
reeleição	2 vezes		2 vezes	
participação política	planos governamentais (1) plenária de políticos (1) nenhuma (2) outros (1)	colaborador em eleição (2) nenhuma (4)	planos governamentais (2) nenhuma (1) outros (2)	planos governamentais (2) convocação eleitoral (1) nenhuma (2)

Fonte: Própria, 2016.

Os conselhos investigados contam com uma média de idade entre os conselheiros que ultrapassa os 40 anos e com relativas reeleições de conselheiros, o que evidencia alto grau de experiência; alta escolaridade e envolvimento com discussões políticas além do conselho, atribuindo um caráter especializado de seus conselheiros; as atividades profissionais dos conselheiros estão, geralmente, ligadas aos temas dos seus respectivos conselhos e todos possuem

grande tempo de atuação nessas atividades; cerca de 90% dos conselheiros participam de outras atividades política, os que os credencia ainda mais com experiência na compreensão das dificuldades das relações públicas.

O perfil dos conselheiros nos coloca uma realidade positiva, pois são pessoas com envolvimento diversos nos assuntos debatidos nos Conselhos, com vivência e experiência na atividade pública e com

participação em outras atividades correlacionadas aos temas dos Conselhos que fortalecem e qualificam suas intervenções. Os conselhos não vivenciam um distanciamento dos assuntos da realidade. Acrescente-se ainda que o conhecimento e a experiência de seus conselheiros possibilitam que estes compreendam e dominem o que estão discutindo, o que eleva a qualidade das propostas e ações dos Conselhos, pois a formação oficial da grande maioria dos conselheiros é relacionada à área do Conselho.

No conselho de Assistência Social de Araraquara, em relação à avaliação de sua atuação no conselho como instrumento de efetividade democrática e de diálogo com a população há, de forma geral, uma avaliação positiva. Destaca-se a consideração destes em relação à transparência de suas atividades, o conselho como instrumento democrático, a importância das atividades prestadas para a sociedade e o diálogo entre o poder público e a população. Para os conselheiros, para o bom funcionamento dos conselhos deve haver maior reconhecimento por parte da gestão de suas atividades prestadas, maior frequência dos membros

nas reuniões e recursos financeiros condizentes com suas necessidades.

Por fim, no conselho de Assistência Social de São Carlos, os conselheiros destacaram, em relação à avaliação de sua atuação no conselho como instrumento de efetividade democrática e de diálogo com a população, a relevância das atividades prestadas para a sociedade, a comunicação com a Secretaria, a divulgação pública das reuniões e a transparência do trabalho realizado. Por outro lado, há o baixo nível de diálogo entre o poder público, a baixa fiscalização das atividades realizadas por parte da população, a baixa participação da sociedade e de grupos sociais e a dificuldade de atendimento das demandas da população. Para os conselheiros, para o bom funcionamento dos conselhos deve haver maior frequência dos membros nas reuniões, maior envolvimento dos membros da sociedade civil e maior heterogeneidade dos participantes.

Abaixo encontram-se as considerações dos conselheiros sobre o papel dos conselhos como instrumento de efetividade democrática.

TABELA 1.

PAPEL DOS CONSELHOS COMO INSTRUMENTO DE EFETIVIDADE DEMOCRÁTICA

realidade local	ruim	regular	bom	ótimo
instrumento democrático	5%	18%	32%	45%
atividades prestadas para a sociedade	0%	27%	45%	27%
comunicação com a secretaria	0%	18%	45%	36%
divulgação pública das reuniões	14%	27%	41%	18%
relevância das atividades para a Administração Pública	9%	32%	36%	23%
transparência do trabalho desenvolvido	5%	14%	27%	55%
fiscalização das ações públicas	0%	32%	50%	18%
diálogo entre o poder público e a população	33%	33%	24%	10%
controle social (fiscalização da população)	10%	48%	29%	14%
espaço para manifestação e questionamento da população	10%	15%	60%	15%
participação da sociedade	15%	20%	50%	15%
participação de grupos sociais	19%	38%	38%	5%
uso da internet como instrumento de comunicação social	14%	38%	29%	19%
espaço para receber demandas da população	15%	55%	25%	5%

Fonte: Própria, 2016.

Na realidade local dos conselhos se destacam de forma positiva (avanços) nos seguintes quesitos: o conselho visto como um instrumento democrático; o reconhecimento da importância de suas atividades para a sociedade, a comunicação realizada com a secretaria municipal; a transparência do trabalho desenvolvido. Por outro lado, os quesitos a seguir foram avaliados negativamente, sendo considerados entraves: a divulgação pública das reuniões; a visão do conselho como um instrumento de diálogo entre o poder público e a população; o controle social e a baixa frequência de conselheiros nas reuniões. Outros podem ser considerados neutros, como: a relevância das atividades para a Administração Pública; o conselho como agente fiscalizador das ações públicas; a participação da sociedade; a participação de grupos sociais; o uso da internet como instrumento de comunicação; e o conselho como um espaço para receber demandas da população.

Dois dados se evidenciam nas respostas dos conselheiros: 1) maior reconhecimento do Conselho no Município, ou seja, os conselheiros compreendem que seu esforço e trabalho não são reconhecidos em ambos os municípios, obtendo um retorno, tanto do Poder Público quanto da sociedade, “ruim” sobre sua importância nas discussões e decisões públicas; 2) frequência dos membros nas reuniões, neste momento os próprios conselheiros mostram-se profundamente conscientes de suas dificuldades, pois fazem uma análise de autocrítica colocando a ausência de conselheiros como algo que descontrói o bom funcionamento dos Conselhos. Os conselheiros apontam para o externo um problema, mas conseguem olhar para dentro e elencar as dificuldades que eles mesmos produzem para a efetivação de suas ações.

Entendendo os instrumentos participativos como ferramentas normativas, dentro do arcabouço das regras e leis da administração municipal, os municípios investigados encontram-se em posições privilegiadas na oferta diversificada de temas desses instrumentos e fóruns, se comparada a outros municípios de mesmas características (MP-SP, 2014). No caso de Araraquara, evidencia-se o trabalho, do órgão responsável e da Prefeitura, em buscar a atualização de seus conselhos populares, segundo informação prestada, de acordo com o desenvolvimento das organizações sociais e, assim, garantir a permanente representação dentro desses espaços. No entanto, essa atualização não foi objeto desta pesquisa, dessa forma não teve a atenção devida para estabelecer qualquer formulação sobre, seja positiva ou negativa, mas, quando na participação das reuniões do Conselho de Educação de Araraquara, críticas foram pontuadas sobre as mudanças que a Prefeitura estava promovendo sem qualquer diálogo com a sociedade.

Na estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão de São Carlos não foi identificado um espaço institucional específico para participação social. O diálogo foi construído junto à Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, por indicação deles próprios, como responsáveis pela participação popular, não sendo possível identificar o setor da secretaria responsável por esta atividade. Não garantir espaço institucional para gestão dos Conselhos, fragiliza a política de participação social no município.

Registrem-se dois dados que aparecem de alguma forma, em todas as respostas: 1) maior reconhecimento do Conselho no município, ou seja, os conselheiros compreendem que seu esforço e trabalho não são reconhecidos em ambos os municípios, obtendo um retorno, tanto do Poder Público quanto da sociedade, “ruim” sobre sua

importância nas discussões e decisões públicas; 2) frequência dos membros nas reuniões, neste momento os próprios conselheiros mostram-se profundamente conscientes de suas dificuldades, pois fazem uma análise de autocrítica colocando a ausência de conselheiros como algo que descontrói o bom funcionamento dos Conselhos. Identifica-se que conselheiros apontam o problema para algo externo ao Conselho (reconhecimento no município), mas conseguem visualizar e elencar as dificuldades internas que eles mesmos produzem para a efetivação de suas ações. Ambos os destaques são preponderantes para a efetiva fluência dos Conselhos nas discussões e decisões públicas, como os planos municipais de Educação, por exemplo.

A questão da desestruturação ou ausência da comunicação entre Poder Público-Sociedade;

Conselhos-Sociedade e Poder Público-Conselhos, se manifesta, de forma perene nas avaliações dos conselheiros. Para além do aprimoramento meramente técnico, é preciso avançar na compreensão da concepção de Comunicação, ou seja, todos os setores precisam compreender que as informações, dados e os diálogos precisam ser construídos de maneira mais transparente possível e que tenham objetivos claros, que busquem o avanço das políticas entendendo o papel e a importância de cada um, em procedimentos administrativo-políticos com regras bem definidas.

Em suma, os dados obtidos apontam sobre a efetividade dos Conselhos quanto à participação social os avanços e entraves apresentados no Quadro 2.

QUADRO 2.

AVANÇOS E ENTRAVES PARA A EFETIVIDADE DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Circunstâncias dos Conselhos de Políticas Públicas	
	número de conselhos
	reuniões no período noturno
	reuniões nas sedes de organizações sociais que compõem o conselho
	entendimento da prefeitura da baixa participação social
	compreensão das tecnologias da informação e comunicação como possíveis aliadas da participação social
	conselheiros envolvidos com atividades, pessoais ou profissionais, externas relacionadas ao tema do conselho
Avanços	conselheiros com atuação política ativa no município
	consciência dos conselheiros sobre suas funções
	autonomia de atuação dos conselhos
	reconhecimento, pelos conselheiros, da sua contribuição à sociedade
	comunicação com as secretarias municipais
	transparência da atuação dos conselhos

Continúa...

	significativa inatividade dos conselhos
	reuniões no período diurno
	reuniões, exclusivamente, nos espaços da prefeitura
	ausência de política pública que combata a baixa participação social
	baixa frequência de conselheiros nas reuniões
	falta de divulgação pública das reuniões e encontros
	resistência da burocracia estatal à participação social
	baixa autonomia de atuação dos Conselhos
Entraves	não compreensão do Conselho como instrumento de diálogo entre poder público e sociedade
	diálogo protocolar com o poder executivo
	inexistência de controle social sobre o conselho

Fonte: Própria, 2016.

A importância dos Conselhos na composição da estrutura democrática é enraizada, tanto nas ações quanto nas falas dos conselheiros, em todo o momento, sejam nas reuniões ordinárias, extraordinárias e eventos esse princípio é invocado. Os conselheiros reforçam, sempre que podem o seu papel no jogo democrático brasileiro, talvez numa necessidade de responder à falta de reconhecimento que sentem. A Democracia e o papel das instituições são palavras e conceitos que iniciam intervenções e finalizam encaminhamentos, colocando os conselhos com alto grau de debate político/democrático. Os conselheiros evidenciam os entraves que dificultam a efetivação dos Conselhos, na maioria das vezes identificam a natureza e as responsabilidades, mas encontram dificuldades em formatar encaminhamentos que respondam positivamente e que, de certa forma, amenizem os impactos desses entraves. Compreendem que os Conselhos são instrumentos participativos de extrema importância com uma organização normativa

que facilita a participação social, porém atuam numa realidade de rearranjo institucional que os define prioritariamente como instância consultiva, fato que enfraquece as possibilidades de serem deliberativos, deixando-os à mercê das “politicagens”, “brigas partidárias” e “decisões de bastidores”.

APONTAMENTOS SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, OS CONSELHOS E A GESTÃO PÚBLICA LOCAL

No momento de coleta dos dados, os Conselhos de Assistência Social encontravam-se em processo de elaboração da Conferência Municipal, processo necessário para a consolidação da própria instituição participativa e para o repasse de recursos de outros entes federados. Em Araraquara, os membros do Conselho detinham de certa autonomia para este momento, no entanto, em São

Carlos, a dependência do Poder Executivo local demonstrou ser significativo. Foram os servidores municipais que definiram os detalhes da Conferência, dia e horário, por exemplo, bem como a especificação dos convidados e as narrativas a serem adotadas.

Outro ponto significativo a destacar foi o local das reuniões de ambos os Conselhos. Em Araraquara, historicamente, as reuniões e encontros foram feitos em sedes de entidades sociais do município, mantendo um rodízio. Em São Carlos as reuniões foram realizadas na estrutura da Prefeitura, especificamente na Secretaria de Assistência Social, adaptando-se às necessidades dos servidores municipais que têm a obrigação de participar. Já os Conselhos de Educação, tanto de Araraquara quanto de São Carlos, tiveram suas reuniões feitas nas Secretarias de Educação, todavia o Conselho são-carlense manteve seus encontros no período noturno, ou seja, fora do horário de trabalho dos servidores e cidadãos e o de Araraquara no período da tarde. Estas características vão ao encontro com as afirmações de Avritzer (2008), que destaca que a definição dos horários e dias das reuniões dos Conselhos é uma das questões que mais dificultam e fragilizam essa instituição participativa.

Destacam-se, portanto, as ações para a realização das reuniões do Conselho de Assistência Social de Araraquara que, mesmo mantendo seus encontros em período diurno, altera o seu local periodicamente, indo ao estabelecimento das organizações sociais que o compõem e; o Conselho de Educação de São Carlos que optou em manter seus encontros no período noturno, mesmo tendo a plena consciência dos transtornos individuais dessa posição, procurando garantir maior participação popular. No entanto, essa disparidade de características dos encontros dos Conselhos, nos próprios municípios,

identifica outro entrave para a efetividade dessa instituição participativa que é a ausência de uma uniformidade de métodos, por parte da Prefeitura e dos próprios conselheiros.

A relação dos Conselhos com os Executivos locais é outra questão que caracteriza entrave para o exercício de sua função. A estrutura burocrática brasileira, tal como o planejamento governamental, tradicionalmente, manteve uma lógica de organização voltada aos interesses econômicos, de setores específicos e, culturalmente, conservou seu perfil fechado e de não diálogo com a sociedade. Por isso, as instituições participativas ainda encontram resistência para sua real efetividade, pois não há, por parte dos burocratas ou dos mandatários, uma compreensão profunda da eficiência da participação para a Administração Pública. Isto é, ainda tem este processo participativo como custoso financeiramente para o Estado e politicamente para os dirigentes políticos eleitos. Esta condição é revelada quando se observa a contradição de informações prestadas pela Prefeitura de São Carlos, que anuncia um número total de Conselhos diferente do publicado no portal da Prefeitura e também quanto ao pleno funcionamento dos Conselhos que destoa das demais administrações públicas locais, como Araraquara. Durante a participação das reuniões dos Conselhos de Assistência Social e Educação do município de São Carlos, pudemos, por diversas vezes, dialogar diretamente com os conselheiros sobre essa informação prestada pela Prefeitura – que apenas um Conselho não estava em pleno funcionamento – e todos, inclusive servidores municipais, foram categóricos em criticar e desmentir tal fato.

Outra evidência que contrasta com essa realidade de grande oferta de conselhos por parte das administrações públicas locais e a resistência

destes quanto à participação social é a declaração, de ambas as Prefeituras, sobre o cenário de baixa presença dos cidadãos. Considerando os pontos identificados nesta pesquisa, a administração municipal teve um diagnóstico que possibilitou definir ações institucionais para sanar tal entrave. Entretanto, não houve, junto à identificação desse cenário, qualquer proposição de ação efetiva que demonstrasse preocupação por parte das Prefeituras, principalmente em Araraquara, pois São Carlos – mesmo não atendendo ao pedido de maiores informações – afirmou que implementaria tecnologias da informação e comunicação para potencializar a participação social – algo que não se comprovou posteriormente.

Um fato adicional à identificação e análise dos entraves e dos avanços que descontroem ou consolidam a efetividade dos Conselhos de Participação Social como instrumento que auxiliam a operacionalidade da democracia é o momento em que se encontravam os Conselhos de Educação de Araraquara e São Carlos.

A coleta de dados iniciou-se, junho de 2015, justamente na primeira reunião destes Conselhos após a discussão e, conseqüente, retaliação do Plano Municipal de Educação nas Câmaras Municipais, por pressões políticas de organizações religiosas. Em junho de 2014 foi instituído o prazo, pelo Ministério da Educação, para que os Estados e Municípios de todo o país elaborassem e aprovassem seus, respectivos, Planos de Educação para os próximos dez anos (Brasil, 2014). Instrumento para que o planejamento da Educação, em todos os seus níveis, fosse organizado, de forma que, toda a República Federativa siga os mesmos critérios, diretrizes e que tivessem suas metas alinhadas e,

assim, apresentassem uma proposta de trabalho conjunta.

Neste cenário, dentre vários avanços nos planos municipais, foram apresentadas metas relacionadas ao combate da desigualdade de gênero e à discriminação de orientação sexual, por demanda de movimentos sociais ligados às causas. Uma pauta atual e latente, já que no Brasil no ano de 2014, o Governo Federal, por meio da Central de Atendimento à Mulher (2015), registrou 52.957 denúncias de violência contra a mulher, sendo que 27.369 correspondem a denúncias de violência física (51,68%), 16.846 de violência psicológica (31,81%), 5.126 de violência moral (9,68%), 1.028 de violência patrimonial (1,94%), 1.517 de violência sexual (2,86%), 931 de cárcere privado (1,76%) e 140 envolvendo tráfico. E, entre 1980 e 2010, foram mais de 92 mil mulheres no Brasil, 43,7 mil somente na última década. E nos crimes, caracterizados por homofobia, segundo o relatório anual do Grupo Gay da Bahia (GGB), revela que em 2014 aumentou em 4% o número de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais (LGBT) assassinados (GGB, 2014). O registro é de 326 mortes e, de acordo com o levantamento, resulta em um assassinato a cada 27 horas, movidos por homofobia (Revista Fórum, 2015). Os dados apontam a necessidade de toda a estrutura do Poder Público estabelecer ações que contemplem este contexto, entendendo que a compreensão da particularidade desses crimes é, ainda, algo recente em nossa sociedade.

Pressionados pelos movimentos sociais ligados à defesa e promoção dos direitos das mulheres e dos LGBT, tanto o Governo Federal, quanto os governos estaduais e municipais e seus respectivos Conselhos de Educação, construíram, por meio de debates públicos, metas e diretrizes

¹ Relato colhido em setembro de 2015 durante a reunião do Conselho de Educação na Secretaria de Educação do Município de Araraquara.

a serem implementadas e alcançadas nos seus Planos de Educação, de modo que todas as individualidades – nota-se aqui mais uma vez as concepções liberais chocando-se com o modelo democrático liberal – fossem tratadas e discutidas, com linguagens apropriadas, nos últimos níveis escolares. Porém, todo esse debate foi desmantelado, primeiramente, por uma onda “desgovernada” – no início não há identificação de algo deliberado e organizado - de leigos de diversas religiões. Posteriormente, devido ao fato desta discussão se estender a todos os municípios, posicionamentos contrários às metas se tornaram explícitos como, por exemplo, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

O resultado de todo essa contrariedade aos avanços propostos foi a retaliação de uma política pública construída por um processo de participação social, pelos Conselhos de Educação Federal, Estaduais e Municipais. Processo esse que, como relatado por um membro do Conselho de Educação, no município de Araraquara tiveram quase 30 debates públicos onde grupos religiosos participaram tentando derrubar as metas que achavam incongruentes e, ao final, foram derrotados democraticamente¹. Apesar de ampla participação no processo de elaboração do plano municipal de educação, alguns grupos se mobilizaram para a discussão pública deste documento no poder legislativo, tanto em São Carlos como em Araraquara. A posição de tais grupos foi derrotada no processo de elaboração do plano, resultado que não foi aceito a ponto de intervirem, com pressões políticas, no Poder Legislativo para a realocação de suas contrariedades. Este evento demonstra a difi-

culdade de associação da participação social com as deliberações relativas a políticas provenientes das ações dos Conselhos, como aponta Avritzer (2011). Aponta-se, portanto, a legitimidade frágil dos conselhos como instituições participativas deliberativas frente a pressões políticas, em ambos os municípios investigados. Registra-se que situações semelhantes ocorreram na maioria dos municípios brasileiros.

Sobre este episódio destacam-se três apontamentos, dois de conselheiros – de São Carlos e Araraquara – e um de um vereador que na reunião do Conselho, após a decisão da Câmara de São Carlos de retaliar e rechaçar - os conselheiros foram acusados de apenas plagiar o documento federal - esteve presente para justificar seu voto contrário ao plano proposto pelos conselheiros e sociedade civil organizada. Primeira das falas é de um conselheiro que abriu a reunião ordinária com o seguinte questionamento o que eles estavam, em alusão a desconstrução de todo o trabalho que tiveram², mostrando-se indignado com a polêmica gerada e com a decisão tomada pela Câmara de Araraquara – da sua forma, questionando a efetividade do papel do Conselho nas discussões e elaborações de políticas públicas.

O segundo apontamento é de um vereador são-carlense, justificando seu voto disse que pensou várias vezes, porém decidiu votar enquanto pai³. Neste ponto, o vereador traz ao centro do debate as acusações deferidas contra os movimentos e organizações sociais que queriam fazer uma “escolarização” homossexual, distorcendo seu papel de Legislador membro de uma República

² Relato colhido durante reunião do Conselho de Educação na Secretaria de Educação do Município de São Carlos em novembro de 2015.

³ Relato colhido durante reunião do Conselho de Educação na Secretaria de Educação do Município de São Carlos em novembro de 2015.

Democrática e; o terceiro, do conselheiro, inconformado com a fala do vereador decidiu questionar qual é o papel da vereança e se a postura tomada pelo vereador, em questão, não desconfigura o objetivo constitucional do Poder Legislativo – questionamento que expõe a desvirtuação do público a favor do privado, dos interesses corporativos e pessoais. Ainda, destaca-se a acusação de alguns vereadores do município de São Carlos – relatado pelos próprios conselheiros -, de que o Conselho não teria feito o processo de discussão pública e apenas plagiado a proposta federal, como um artifício para desmoralizar e deslegitimar o papel do Conselho perante toda a sociedade, sem qualquer comprovação. A segunda e terceira fala representa o comportamento atual da política local, que atende a interesses corporativos, não se tem mais a existência dos tradicionais coronéis – que mandavam e desmandavam a seu bel prazer pessoal - e sim de um político profissional, que profissionalizou sua liderança atendendo a interesses de grupos específicos – na sua maioria em uma troca implícita de votos (Kerbaux, 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os municípios apresentam uma gama diversa 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., possibilitando extensa participação da sociedade civil organizada e de movimentos sociais. Registre-se que quanto maior o número de temas, mais setores da sociedade podem se envolver neste processo.

Por outro lado, a ausência de política pública municipal que aborde, de maneira ampla, todas as instituições participativas, incluindo os Conselhos de Políticas Públicas, faz com que esta oferta de espaços institucionais não seja efetiva quanto à participação social nas decisões e discussões públicas. Faz-se necessário o desenvolvimento de regras e métodos capazes de ampliar e manter a presença dos cidadãos e de fortalecer o papel dessas instituições.

Tem-se, a partir desse estudo, a configuração de uma dúbia função dos conselhos na atual etapa histórica: são plataformas inclusivas do perfil social e dos cidadãos participantes dos processos e, por outro lado, são arranjos que tendem à elitização política, dado o esvaziamento desses espaços e a consequente preponderância de agendas de grupos políticos em detrimento às necessidades coletivas.

As gestões das instituições participativas são diferentes, porém ambas acusam as mesmas dificuldades ao se buscar implementar iniciativas que objetivem a democracia participativa, como a resistência dos interesses privados – não só de ponto de vista da interferência das corporações mercadológicas no Estado, mas também do âmbito individual de cada cidadão, ou seja, das dificuldades de dedicar tempo às atividades políticas em detrimento de suas responsabilidades cotidianas. Os Executivos locais, assim como os demais da estrutura federativa, sofrem com o desgaste do modelo democrático e com os questionamentos da representação política e, assim, não podem ignorar os movimentos sociais, organizações e entidades que demandam maior participação nos processos decisórios das políticas públicas.

A democracia, uma vez tornada, instrumento de disseminação de um modelo social-econômico, o Capitalismo, tornou-se seu principal revés, já que suas concepções de liberdade e de um Estado

garantidor das necessidades extrapolaram ao seu controle e cristalizaram-se na sociedade. Por isso, os Conselhos de Políticas Públicas não avançam na sua efetividade quanto à intervenção e decisões de políticas públicas, porém, por outro lado, não podem deixar de existir, pois contribuem de forma qualificada aos debates de temas públicos, contam com conselheiros comprometidos, garantem espaço de participação social e por trazer à tona os dissensos da sociedade. A falta de efetividade dos conselhos privilegia as forças sociais e econômicas, que confiscam as prioridades públicas em favor de seus interesses, mas, de certa maneira, estes também se consolidam como canais da participação social que resiste a essas mesmas forças.

REFERÊNCIAS

1. SAIPP (2015), *Secretaria da Articulação Institucional e da Participação Social do município de Araraquara/SP*, disponível em: <http://www.araraquara.sp.gov.br/Pagina/Default.aspx?IDPagina=3387>, acessado em 15 de maio de 2015.
2. Avritzer, Leonardo (2008), “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”, em *Opinião Pública*, Campinas, 14 (1), pp. 43 – 64.
3. Avritzer, Leonardo (2011), “A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate”, em Pires, Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, Brasília, IPEA.
4. Bobbio, Norberto (1987), *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
5. Presidência da República (2014), Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, Brasil. *Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências*.
6. Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1997), “A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”, em *Caderno 01*. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE.
7. Grupo Gay da Bahia (GGB) (2014). *Assassinato de homossexuais (LGBT) no Brasil: Relatório 2014*, disponível em: <https://homofobiamata.files.wordpress.com/2015/01/relatc3b3rio-2014s.pdf>, acessado em 11/12/2015.
8. Gouvêa, Gilda Portugal (1994), *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*, São Paulo, Editora Caywoá.
9. Grau, N. C (1996), “A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados”, em *Revista do Serviço Público*, 120 (1), Brasília, pp. 113-140.
10. Grau, N. C (1998), *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*, Rio de Janeiro, Revan, DF: ENAP.
11. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2017), *Cidades@*, disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=354890>, acessado em 23/12/2016.
12. Kerbauy, Maria Teresa M. (2016), *A morte dos coronéis: política e poder local*. Curitiba, Appris.
13. Lavallo, Adrián G.; ARAÚJO, Cicero (2006), “O Futuro da Representação: Nota

- introdutória”, em *Revista Lua Nova*, 67, São Paulo, pp. 09-14.
14. Lechner, N (1981), *El proyecto neoconservador y la democracia*, Buenos Aires, Crítica y Utopia.
 15. Lubenow, Jorge Adriano (2010), “Esfera Pública e Democracia Deliberativa em Habermas – Modelo teórico e discursos críticos”, em *Kriterion*, 51(121), pp. 227-258.
 16. Magalhães, José Luiz Quadros (2006), “O poder local no Brasil: a alternativa da democracia participativa”, em Magalhães, José Luiz Quadros. *O município e a construção da democracia participativa*, Belo Horizonte, Mandamentos.
 17. MP-SP, Ministério Público de São Paulo. “Cartilha Conselhos Municipais de Políticas Públicas e Ministério Público. Acessado em agosto de 2016. Disponível em: <http://sismpconselhosmunicipais.mpsp.mp.br/>.
 18. Palermo, Vicente (2000), “Como se governa o Brasil? O debate sobre as comunidades e as políticas de governo”, Em *Dados [online]*, vol. 43, n. 3, Rio de Janeiro, pp. 521 – 557.
 19. Pires, Roberto R.; Vaz, Alexander C. N.; Almeida, Acir; Silva, Fábio de Sá e; Lopez, Felix G.; Alencar, Joana L. O. (2011), “Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas”, em Pires, Roberto Rocha C. (org), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. In: *Diálogos para o desenvolvimento*, Brasília, IPEA.
 20. Pires, Roberto Rocha C. et. al (2011), *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação (Diálogos para o Desenvolvimento)*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.
 21. Redação (2015), “Assassinatos de LGBT no Brasil crescem 4% em 2014, segundo pesquisa”, em *Revista Fórum*, 13 de janeiro de 2015, disponível em: <https://www.revistaforum.com.br/assassinatos-de-lgbt-brasil-cresceram-4-em-2014-segundo-pesquisa/>, acessado em: 11/12/2015.
 22. Romão, Wagner de Melo (2014), *Políticas Públicas e democracia participativa: avanços e limites das conferências nacionais no Brasil*, Brasil, Fundação Friedrich Ebert.
 23. Salvat, Pablo B (2014), *Max Weber: Poder y Racionalidad. Hacia una refundación normativa de la política*. Santiago, RIL Editores.
 24. Santos, Boaventura de Sousa (Org.) (2002), *Democratizar a Democracia: os caminhos da Democracia Participativa (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos)*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
 25. SMPG-SC (2015). *Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão do município de São Carlos*, disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/secretarias-municipais/planejamento-e-gestao.html>, acessado em 16 de maio de 2015.
 26. MP-SP (2014), *Ministério Público. Perfil dos Conselhos Municipais no Estado de São Paulo. Núcleo de Políticas Públicas, 2014*, disponível em: <https://construindoopga.wordpress.com/2014/12/03/mp-traca-perfil-inedito-dos-conselhos-municipais-no-estado-de-sao-paulo/>, acessado em 27 de junho de 2015.
 27. SPeG-SP(2015), *Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo. Região Administrativa Central*, disponível em: <http://www.planejamento.sp.gov.br/index.php?id=50&idd=161>, acessado em: 16 de jan de 2015.
 28. Weber, Max (1999), *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*, vol. 2, Brasília, UNB.