

# **Processo de Políticas Públicas e Democracia Participativa: a Influência do Conselho Estadual de Turismo de São Paulo na Formação da Agenda das Políticas de turismo de São Paulo**

**CINTIA REJANE MÖLLER DE ARAUJO**

Universidade Federal de São Paulo  
cintiamolleraraujo@terra.com.br

# **Processo de Políticas Públicas e Democracia Participativa: a Influência do Conselho Estadual de Turismo de São Paulo na Formação da Agenda das Políticas de turismo de São Paulo**

## **1. Introdução**

Segundo Bobbio (1986), a onda de descentralização e reforma do Estado favoreceu o surgimento de formas inovadoras de participação cidadã nas políticas públicas, estimulando a ascensão de um novo modelo de cidadania e governança, inspirado na crença de que a democracia representativa e a democracia participativa (direta) não são mutuamente exclusivas, sendo mesmo compatíveis.

No Brasil, de acordo com Diniz (2001), desde nas últimas décadas do século XX, uma das orientações mais enfatizadas pelos planos de reforma de Estado, referiu-se à descentralização. Na verdade, a emergência de uma nova configuração do Estado Brasileiro, em direção a um processo de reformulação, evidenciou a necessidade de reduzir a autonomia dos atores governamentais na produção de políticas públicas e estimulou o surgimento de novos tipos de relações do Estado com os atores políticos, econômicos e sociais (Bresser-Pereira, 1998). Devido a essas alterações, estados membros e municípios começaram a participar mais ativamente na formulação e implementação dessas diretrizes. Paralelamente, a partir da promulgação, em 1988, de uma nova Constituição Federal, observou-se, no âmbito das referidas municipalidades e estados-membros, a criação e institucionalização de um conjunto de novos canais de participação societal, decorrentes do arcabouço legal fornecido pela CF-88 e de regulamentações subsequentes, voltadas para apoiar a disseminação dessas experiências participativas inovadoras. De fato, nesse novo contexto, atores sociais e políticos, que tinham sido mantidos tradicional e historicamente afastados das arenas de poder, tornaram-se integrantes desses fóruns, alguns dos quais com efetivos poderes de influenciar as decisões sobre questões públicas (AVRITZER, 2005, KERBAY, 2002).

Dessa forma, desde a década de 1980 até o momento atual, assistiu-se a ampliação e institucionalização em larga escala de novos espaços participativos - na forma de Conselhos de Políticas Públicas, Orçamentos Participativos, Planos Diretores, Planos Plurianuais, Comitês Participativos, Comissões, Ouvidorias dentre outros -, os quais franquearam o direito de participação da sociedade civil na formulação e no controle de diversas políticas públicas. (CUNHA, 2010, LAVALLE, 2011, AVRITZER, 2009). Com efeito, passadas mais de duas décadas, esses novos espaços participativos já fazem parte da paisagem política brasileira e vem se revelando um grande desafio prático e teórico, estimulando a proliferação de estudos sobre a questão da participação cidadã. (FARIA, RIBEIRO, 2010). No dizer de Pires e Vaz (2010), há atualmente, um volume significativo de estudos sobre o tema, os quais têm contribuído para o avanço do entendimento do funcionamento e do papel das instancias participativas. Não obstante, são raros os estudos que alcançam avaliar como tais instituições produzem impactos na gestão de governo, isto é, na gestão e nas políticas públicas propriamente, sendo importante reconhecer, que esta é tarefa árdua, sobretudo em face dos poucos instrumentos metodológicos disponíveis e da indisponibilidade de dados comparáveis. Assim sendo, dada a relevância da atual discussão sobre a participação da sociedade civil no processo decisório de políticas públicas e mesmo reconhecendo o grande desafio que se impõe a estudos que buscam avaliar os efeitos democratizantes das instituições participativas na gestão pública (FARIA, RIBEIRO, 2010; PIRES, VAZ, 2010, AVRITZER, 2010, LAVALLE, 2011, 2012), aspira-se, via este estudo, refletir em que medida o Conselho

Estadual de Turismo de São Paulo – CONTURESP tem sido capaz de influenciar o processo de políticas públicas no âmbito do turismo e de contribuir para democratizar a agenda do governo do estado de São Paulo voltada para este setor.

## **2. Problema de Pesquisa e Objetivo**

Historicamente, no Brasil, o processo de políticas públicas esteve concentrado majoritariamente, nas mãos dos agentes estatais e de organismos públicos, sendo que no caso específico do Turismo, durante a maior parte do século passado, esse processo foi conduzido quase que integralmente pela esfera federal. Todavia, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, assistiu-se a institucionalização progressiva de novos mecanismos de participação cidadã e assim, uma variedade de instâncias participativas, sobretudo os conselhos de políticas públicas, vinculados aos mais variados setores e às diversas esferas de governo, emergiu e se disseminou.

Adicionalmente, apesar da constatação da existência de um volume significativo de estudos sobre a temática conselhistas, os quais têm colaborado para o progressivo entendimento do funcionamento e do papel das instâncias participativas, registre-se, em contrapartida, que são escassas as pesquisas que alcançam avaliar de que maneira esses fóruns influenciam o processo de políticas públicas, sendo imperativo acrescentar ainda, a dificuldade para levar a cabo tais trabalhos, uma vez que não existe uma profusão de instrumentos metodológicos para amparar essas pesquisas.

No que concerne ao Turismo, no Brasil, saliente-se, *a priori*, que estudos sobre o tema dos conselhos são muito poucos. Vale acrescentar igualmente, que em nosso país, a gestão do turismo como atividade autônoma, é uma novidade recente, visto que o próprio Ministério do Turismo foi criado em 2003. Lembramos ainda que o setor de turismo vem ganhando cada vez mais atenções das autoridades governamentais brasileiras, principalmente em razão de futuros eventos, tais como a “Copa do Mundo de Futebol” (2014) e como os Jogos Olímpicos de Verão (2016), que irão se realizar por aqui. Tais constatações por si só, justificam a necessidade de construir um repertório mais amplo de conhecimentos a respeito desta atividade.

Em suma, dada a existência de poucas pesquisas sobre o tema da participação societal, no campo do Turismo, no Brasil e em razão da crescente relevância que o setor vem adquirindo, no contexto atual, resta clara a natureza inovadora dessa pesquisa, tanto quanto a importância de um estudo com o perfil tal qual o que estamos aqui propondo, cujo objetivo é responder a seguinte indagação: Em que medida o Conselho Estadual de Turismo de São Paulo – CONTURESP tem alcançado influenciar o processo de políticas públicas no âmbito do turismo, contribuindo assim, para democratizar a agenda do governo do estado de São Paulo, voltada para o referido setor?

## **3. Revisão Bibliográfica**

### **3.1. A ampliação da participação societal no processo de políticas públicas: notas introdutórias**

Para O’Donnell (1999), um regime democrático tem duas dimensões fundamentais. Compõe-se de um regime representativo de governo, no qual o procedimento de acesso às principais posições de governo se dá por intermédio de eleições competitivas. Nesse caso, estamos nos referindo à garantia dos direitos de votar e de ser votado, estendida a todos os indivíduos. Adicionalmente, para além do regime representativo, o sistema legal assegura

algumas liberdades e direitos fundamentais que definem a cidadania política. A atribuição das mencionadas liberdades e direitos, por seu turno, dá origem às esferas públicas, que são os pilares em que se assentam as associações e organizações da sociedade civil.

Em sintonia com esta visão, Lüchmann (2008) salienta os traços peculiares relacionados aos distintos modelos democráticos, ressaltando que no modelo representativo, a participação se restringe à escolha de representantes, na ocasião do processo eleitoral. A esse respeito, chama a atenção para os representantes eleitos, sobre os quais irá recair a responsabilidade do processo decisório, destacando que a legitimidade do sistema é conferida pela manifestação eleitoral dos cidadãos. Entretanto, o referido autor observa que nos modelos participativos, o critério de legitimidade se constrói de forma distinta, visto que se ancora na ideia de que as decisões políticas devem estar a cargo daqueles que serão submetidos a elas (por meio do debate público), sendo, portanto, imprescindível, a participação da população no processo de discussão e de tomada de decisões políticas. Nesse mesmo diapasão, Cunha (2007) menciona que, nesse caso, valoriza-se o processo de decisão coletiva, o qual nasce a partir de uma ampla discussão, que envolve uma pluralidade de atores com visões divergentes, possibilitando debates, com a finalidade de produzir consensos e acordos públicos.

Tais reflexões sugerem, portanto, que a participação e a representação devem ser vistas como atividades complementares e até mesmo simultâneas, evidenciando também que, democracia e representação não são sinônimas e que o mecanismo eleitoral não é o único meio legítimo de autorização. Na verdade, como se verá, no decorrer deste trabalho, a progressiva institucionalização de fóruns de participação societal (tais como os conselhos de políticas públicas) tem colaborado para reduzir o grau de polarização entre participação e representação.

No que concerne ao Brasil, afora o regime representativo de governo, vale mencionar a crescente relevância conferida à esfera pública, desde as últimas décadas do século passado, a qual concorreu para alavancar as possibilidades de trocas da sociedade civil com o poder constituído (ABER, KECH, 2008). Em decorrência destas transformações, segundo Vera & Lavallo (2012), emergiram novas práticas participativas, que além de colaborarem para a constituição de um vasto repertório de inovação institucional, no campo do controle social democrático, vêm contribuindo para questionar, contestar e redefinir simultaneamente as formas de interação entre o Estado e a sociedade. Ademais, as mencionadas práticas participativas se materializaram em um conjunto de organismos, presentes em várias localidades do território nacional, que funcionam como instâncias específicas de participação e representação cidadã, tais como: os Conselhos de Políticas Públicas, as Conferências Nacionais, os Orçamentos Participativos, podendo-se observar também, ainda que em menor escala, experiências de Planos Diretores, Planos Plurianuais, Comitês Participativos, Comissões, Ouvidorias dentre outros (CUNHA, 2010, LAVALLE, 2011, AVRITZER, 2009).

Em relação aos conselhos de políticas públicas, foco específico de nosso trabalho, os mesmos expressam, de acordo com Bava (2005), a aspiração de “democratizar a democracia” e fazem parte de uma estratégia de descentralização de poder. Por conta disso, podem ser definidos como espaços de afirmação de novos direitos, *locus* de disputa e de partilha de poder, cujo escopo é deliberar sobre questões que vão orientar a ação do Estado, envolvendo debates sobre recursos públicos, formato/conteúdo de políticas públicas, etc, promovendo assim, a pluralização da representação política. Portanto, estes organismos equiparam-se a fóruns institucionais com potencial de se constituir em espaços de interação entre sociedade e governo, tornando-se verdadeiras arenas de representação mista (visto que integram atores privados e agentes públicos) e de caráter extraparlamentar, interferindo na formulação de

políticas públicas, canalizando assim, interesses coletivos, expondo conflitos, tanto quanto buscando construir consensos (GOHN, 2000; TATAGIBA, 2002, BAVA, 2000; RAICHELIS, 2000, LAVALLE, 2011, WAMPLER, 2011).

Considere-se ainda, no que diz respeito ao contexto brasileiro, que as progressivas complexidade e diversidade da sociedade atual concorreram igualmente, para destacar as limitações das instituições tradicionais, vinculadas, sobretudo, ao regime representativo. Isso contribuiu para evidenciar um dos grandes méritos das estruturas conselhistas, a saber, sua capacidade de incluir algumas vertentes e atores sociais, os quais foram, por muito tempo e tradicionalmente, mantidos afastados das arenas decisórias e cujas demandas tampouco se encontravam inseridas nas agendas governamentais oficiais. Assim, na opinião de Bava (2005) tanto quanto nas de Vera e Lavalle (2012), estes novos espaços de participação possibilitaram a ampliação do controle social sobre o processo de políticas públicas e deixaram claro que os canais tradicionais da democracia representativa frequentemente, não tem sido capazes de capturar a diversidade da sociedade civil, ou seja, encontram dificuldades para incorporar os novos atores coletivos, suas aspirações e expectativas.

Em resumo, os mencionados estudiosos entendem que as ideias de sistema político e separação de poderes são atualmente, insuficientes para responder a complexidade das demandas por controles democráticos, que se multiplicaram no seio da sociedade civil, nas últimas décadas. Neste particular, vale mencionar, segundo Bava (2005), que existia no Brasil, em 2005, cerca de 27 mil conselhos de gestão paritários e deliberativos, o que significa dizer que em todos os níveis de governo havia canais cuja missão era auxiliar na ampliação da participação cívica da sociedade, refletindo, deste modo, uma conquista da sociedade civil. Estes espaços, no dizer de Santos Jr. (2005), representam novas formas de interação entre o poder público e a sociedade e vem ajudando a reconfigurar os mecanismos e processos de tomada de decisão, incentivando a organização de um novo regime de ação pública, descentralizado.

Para melhor entender o cenário acima descrito, vale lembrar que a Constituição Federal Brasileira de 1988 (doravante denominada CF-88) foi o ponto de partida que estimulou uma crescente mobilização social, impulsionou a disseminação dos espaços de participativos (no âmbito federal, bem como no plano estadual e municipal), incentivando o desenvolvimento de uma nova cultura de cidadania, consagrando assim, o princípio de participação da sociedade civil. (AVRITZER, 2009, DAGNINO, 2004). Como se sabe, a partir da CF-88, implementou-se uma nova legislação participativa, que viabilizou a criação e institucionalização de um elenco de canais de participação inovadores, cujos efeitos democratizantes e distributivos tem produzido alterações tanto no próprio Estado como na sociedade (FARIA & RIBEIRO, 2010). Nesse particular, observe-se a progressiva democratização da gestão estatal, decorrente da inserção cada vez maior, da sociedade civil nas arenas de poder. Tais mudanças têm provocado alterações no padrão de decisão das burocracias e dos gestores públicos, que passaram a ter suas propostas de políticas avaliadas por colegiados compostos por uma diversidade de atores oriundos de vários segmentos da sociedade civil, além de terem que se submeter frequentemente, ao controle desses colegiados (CUNHA, 2010).

Para Abers & Kech (2008) e Vera e Lavalle (2012), resta claro, desde os últimos decênios do século passado, que o processo de democratização brasileira vem alcançando níveis bastante elevados de demanda por participação dos cidadãos na vida pública, e isso se refletiu na proliferação das experiências participativas, que visam dentre outros objetivos, a incrementar a qualidade das políticas públicas, por meio da ampliação do controle social sobre as mesmas. Com efeito, na visão de alguns atores sociais e de parte da Academia, a

expansão da participação societal, no Brasil, no período 1960-1980, convergiu com os anseios de se reduzir as lacunas de inclusão de vários segmentos, que foram mantidos tradicionalmente e por muito tempo, longe dos fóruns decisórios de políticas públicas. Por conseguinte, ao longo dos anos, presenciou-se o incremento da capilaridade territorial destes organismos, que concorreram para aumentar e diversificar o conjunto de atores sociais que deles passaram a participar. (LAVALLE, 2011).

Assim sendo, decorridas mais de duas décadas desde a promulgação de nossa Carta Magna, o discurso da participação encontra-se difundido em vários setores sociais e, muitos organismos (tais como os conselhos de políticas públicas e os orçamentos participativos), já se tornaram parte da estrutura político-institucional do Estado Brasileiro, funcionando como *loci* de ampliação da deliberação pública, de inclusão política e de controle social do Estado. (AVRITZER, 2010).

Todavia, apesar dos evidentes avanços e da rápida disseminação das instituições participativas, por todo o território nacional, é necessário salientar igualmente, que algumas dessas instâncias ainda existem apenas no papel, sendo que outras, mesmo que em funcionamento, encontram-se capturadas por elites locais, ou foram cooptadas por estruturas estatais pouco comprometidas com os processos de democratização, gozando, portanto, de reduzidas autonomia e capacidade de representação, o que sugere que, nesses casos, as decisões políticas relevantes passam longe dali. (ABERS, KECH, 2008; ABERS, 2000). A esse respeito, Bava (2005) argumenta que, para estes espaços serem efetivos, é fundamental a presença firme e contínua da sociedade civil, nas disputas pela orientação estratégica das ações de governo, com a finalidade de produzir mudanças tanto no contexto das políticas setoriais como na cultura de participação democrática. Em consonância com Bava (2005), Santos Jr. (2005) e Dagnino (2002) observam que a consolidação dos espaços participativos demanda igualmente, a articulação dos sujeitos coletivos com presença e relevância na cena pública, ou seja, requer uma sociedade ativa e propositiva, visando fortalecer a representatividade das organizações sociais. Na sequência, ambos estudiosos chamam a atenção para o grau de desigualdades sociais que marca a sociedade brasileira, desde seus primórdios, o qual certamente tem forte conexão com nossas tradições escravista e colonial. De fato, para esses autores, é razoável pensar que tais assimetrias podem gerar situações que venham a reduzir as possibilidades de inclusão, nas novas esferas de poder, de segmentos que estiveram historicamente excluídos das mesmas. Ademais, mencionam outra ameaça que paira sobre as instâncias participativas, a saber: a ausência de uma cultura associativa arraigada, uma vez que apenas pequena parcela da população brasileira tem vínculo com associações civis e poucos segmentos sociais tem efetivamente, capacidade de organização e expressão política.

Todos os conteúdos acima elencados podem vir a se traduzir em limites, que conspiram contra a implementação de ações capazes de romper o círculo vicioso de produção e reprodução das desigualdades. Acrescente-se a isso, segundo Dagnino (2002), o autoritarismo brasileiro, que envolve o campo das relações sociais e das representações culturais e simbólicas, integrantes de visões excludentes da sociedade e da política, o que se constitui em óbvio obstáculo, com poder de ampliar as dificuldades de atuação conjunta entre, por um lado, uma sociedade hierárquica e excludente, e por outro, um Estado cujas históricas práticas autocráticas podem concorrer para incrementar a resistência aos impulsos participativos.

Conseqüentemente, a partir do exposto, corre-se o risco de se comprometer não somente as possibilidades de promover e estimular, de forma contínua, o envolvimento amplo da sociedade civil no processo de tomada de decisões sobre políticas públicas e sua

incorporação na dinâmica social, econômica e política da sociedade, bem como a efetividade de muitas instituições participativas, o que inclui, dentre outros desdobramentos, macular uma das mais importantes missões das aludidas instâncias cidadãs, qual seja: expressar os distintos interesses sociais presentes na sociedade (COELHO, FERRAZ, FANTI, RIBEIRO, 2010).

Em suma, a partir das reflexões dos diversos autores elencados até o momento, pode-se dizer que a participação cidadã, no Brasil, tem experimentado, desde o advento da redemocratização do país, iniciada na década de 1980, um crescimento constante, tanto quanto, promovido melhorias no bem estar social e nas capacidades políticas dos cidadãos, mudanças nos tipos de políticas públicas implementadas, sem contar os estímulos direcionados para o aprofundamento da democracia local. Com efeito, verifica-se que os avanços obtidos na seara da democracia participativa brasileira se materializaram no aumento do associativismo, na emergência de movimentos sociais mais organizados, dentre outros processos, os quais estimularam a criação de múltiplos e diferentes arranjos institucionais, alcançando, desse modo, reduzir, em muito, as lacunas de inclusão de vários segmentos da sociedade nos processos decisórios de políticas públicas. Não obstante, é forçoso reconhecer, em contrapartida, que os déficits nessa seara não foram de todo eliminados, e que a participação societal ainda enfrenta limitações. Tais limitações frequentemente, se originam na burocracia, na penúria de recursos, na ineficácia, na instabilidade dos projetos que pressupõem a parceria com o Estado, em estruturas estatais pouco sensíveis e envolvidas com o movimento de democratização, etc., e se refletem na incapacidade de diversas instituições participativas de contribuir de forma relevante no processo de políticas públicas, persistindo, desta maneira, o desafio do enraizamento da democracia brasileira (AVRITZER, 2011, DAGNINO, 2002; WAMPLER, 2011)

### **3.2. A participação societal e os conselhos de políticas públicas: questões contemporâneas**

Conforme sugerido, observou-se, no decorrer dos últimos decênios, que as instituições participativas tornaram-se realidades palpáveis no universo político brasileiro (PIRES e VAZ, 2010), incentivando a proliferação de estudos sobre uma variedade de organismos participativos, dentre eles, os conselhos de políticas públicas. Com efeito, para Avritzer (2008), o Brasil evoluiu, ao longo do século XX, de um país de baixa propensão associativa e com poucas formas de participação de baixa renda, para se tornar, a partir do início do século XXI, um país com o maior número de práticas associativas. Considere-se ainda, segundo o referido autor, outra característica deste contexto, que consiste no fato de que a variedade de instituições participativas existentes refletem uma infraestrutura de participação bastante diversificada e desenhos institucionais diferenciados.

Assim, nesse cenário pós-participativo, é de se notar que essas arenas participativas (especialmente os conselhos de políticas públicas) se concretizaram em instituições extremamente capilares, visíveis em vários municípios brasileiros. Observe-se, a título de exemplo, que mesmo nas áreas nas quais não há obrigação constitucional de instituir conselhos participativos, ou seja, nas áreas em que a criação destas instâncias é voluntária (dependendo apenas da vontade dos diferentes níveis da administração pública e da pressão da sociedade civil) e em que sua existência não está condicionada à transferência de recursos ou submetida a sanções - cabíveis em casos de não instauração do processo participativo, -, eles, conselhos, se fazem presentes e, às vezes, em número significativo. Adicionalmente, sabe-se que essas arenas podem ser identificadas em aproximadamente um terço dos municípios,

valendo mencionar que em certos setores, como o do turismo, sua presença chega a um quinto das municipalidades. (FARIA, RIBEIRO, 2010)

Registre-se igualmente, em linha com essas considerações, que o grau de integração de alguns conselhos de políticas públicas à estrutura do Estado varia muito, existindo casos em que a conexão destes fóruns com as políticas e a gestão pública do setor ao qual estão vinculados se dá de forma clara e direta, enquanto que, por outro lado, dependendo da área em que essas arenas atuam, elas funcionam apenas como meras instâncias paralelas (cujos efeitos são indiretos, reduzindo-se, em alguns casos, a simples recomendações). Ademais, a maioria dos trabalhos que abordam a temática de conselhos tem focalizado os estudos de caso, pouco avançando na tentativa de identificar de forma mais sistemática, os possíveis desdobramentos desses organismos nas políticas locais (MENICUCCI, 2010).

Por conta disso, ao se examinar o universo conselhistas como um todo, e mesmo considerando determinadas searas como a da saúde, nas quais esses conselhos têm uma larga tradição de atuação e elevada inserção no processo produtivo de políticas públicas, é consenso, entre alguns autores, que ainda se desconhece a envergadura da institucionalidade participativa brasileira e que pouco se sabe sobre aquilo que está sendo produzindo, por meio destas instituições (LAVALLE, 2012, AVRITZER, 2010).

No dizer de Lavalle (2012) e de Lüchmann (2008), apesar da rápida disseminação dessas instituições participativas, tem-se ainda uma compreensão bastante fragmentada sobre o real significado dessa expansão. Com efeito, transcorridas várias décadas desde o início da implementação e da institucionalização desses espaços participativos, percebe-se, a partir de aproximações empíricas e de consultas a pesquisas produzidas nesse ínterim, um elenco de desafios e limites relacionados a sua capacidade de promover mudanças significativas em direção ao aprofundamento da democracia.

Na opinião de Lavalle (2011, 2012), ao longo da última década, os desafios da participação da sociedade civil, no Brasil, têm evoluído para além da mera dualidade exclusão-inclusão, ou seja, têm migrado para além do registro original da participação como demanda de inclusão e de autodeterminação efetiva em face de partidos e intermediários políticos, passando também a focalizar a participação como incidência em políticas (controle social das mesmas), incluindo-se igualmente, uma série de outras preocupações relativas ao funcionamento, eficácia e nível de institucionalização de processos. Deste modo, para esse estudioso, no cenário pós-participativo, ou seja, após o período de institucionalização em larga escala dos arranjos institucionais, as questões cruciais não remetem unicamente, ao mérito da participação social em si.

Paralelamente, pode-se perceber que esse cenário da pós-participação, no Brasil, vem estimulando o desenvolvimento de uma nova frente de investigação, ainda incipiente, que aponta para emergência de questões sobre: o efetivo papel das atuais instituições participativas na operacionalidade e na qualidade da democracia, os desdobramentos e impactos da existência desses arranjos sobre as políticas públicas, suas funções de controle democrático em relação às referidas políticas públicas, dentre outras indagações. Por conseguinte, acredita-se que a eventual obtenção de respostas a estas perguntas poderia ajudar possivelmente, a lançar alguma luz no “problema de efetividade”, o qual tem despertado a atenção e a curiosidade de vários estudiosos da área de participação (AVRITZER, 2011, CORTES, 2011, LAVALLE, 2011).

Em resumo, até o momento, pode-se afirmar que ocorreu uma vertiginosa pluralização de instâncias participativas e que é necessário conferir a essa rede de instituições, um natureza mais ordenada e articulada, que permita que elas avancem de forma consistente. Assim, é preciso investir em estudos que focalizem os efeitos democratizantes dessas instâncias e os

resultados das atividades desenvolvidas no seu interior. (WAMPLER, 2011, AVRITZER, 2010, LAVALLE, 2011, 2012). Todavia, vale atentar para a advertência de Lavalle (2011), que alerta que a elucidação destas questões implica em enfrentamento dos obstáculos metodológicos para aferir os reais impactos destes organismos na seara das políticas públicas.

Outros estudos, tais como os de Wampler, 2007, 2011; Avritzer, Navarro, 2003 também mencionam as extremas dificuldades de estabelecer uma ligação clara entre a tomada da decisão no âmbito destas instâncias e as mudanças nas políticas públicas. Eles admitem igualmente, que os impactos dos conselhos são difusos e que sua influência no processo decisório, muitas vezes, é indireta, havendo conseqüentemente, pouca evidência que demonstre sistematicamente e de forma clara de que maneira os conselhos afetam os resultados das políticas públicas. Acrescentam ainda que, apesar de existirem dados empíricos de estudos de casos de conselhos, os pesquisadores têm falhado no que concerne a mostrar a relação entre a atuação destas arenas e os impactos nas políticas.

Há ainda outra reflexão que emerge, a reboque das indagações sobre a efetividade destas instâncias, a saber: se as instituições participativas não alcançam ser percebidas como propiciadoras de processos de mudança, ou seja, se elas estiverem realmente produzindo impactos limitados então, em que medida isso pode tornar a participação dos atores menos atrativa, incentivando-os a desistir de investir nestas arenas? (WAMPLER, 2011)

Apesar dos entraves acima mencionados e das escassas metodologias existentes para pensar os efeitos democratizantes das várias formas de participação, Avritzer (2010) acena com algumas alternativas, como a opção de analisar e comparar as legislações, os decretos, os regimentos, etc, dos conselhos, identificar/qualificar a presença dos atores participantes, examinar as atas das reuniões e sua periodicidade, etc., buscando averiguar, ao final, quais os temas que ingressam nas agendas, se há pluralidade de atores representando a diversidade dos interesses da sociedade, se existe realmente debate no processo de deliberação, quais são atores mais ativos, dentre outras opções, valendo mencionar que algumas das alternativas propostas serão contempladas nesse estudo.

#### **4. Metodologia**

Para a realização dessa pesquisa, adotou-se uma abordagem qualitativa e realizou-se um estudo de caso, relacionado ao campo de gestão pública do turismo, no Estado de São Paulo. Selecionou-se como objeto empírico de estudo, o “Conselho Estadual de Turismo de São Paulo – CONTURESP”, devido a sua relevância, no universo conselhistas paulista, no âmbito do turismo. Com efeito, destaque-se que este conselho é uma referência para outras instâncias existentes no Estado de São Paulo, não só porque é o mais antigo fórum dessa natureza, mas também, devido à importância de que gozam muitos de seus conselheiros, representantes dos mais relevantes segmentos da cadeia produtiva do turismo brasileiro, bem como de ONGs e OSCIPs. Além do mais, o estado de São Paulo é o estado-membro que mais recebe turistas no Brasil, oferecendo uma variedade de oportunidades para seus visitantes, desde importantes feiras de negócios, seminários, congressos, etc, dispendo de excelente infraestrutura em termos de hotéis, restaurantes, centros comerciais, centros de eventos, cinemas, teatros, dentre outros recursos.

Quanto aos procedimentos metodológicos utilizados para a realização dessa pesquisa, ests incluíram primeiramente, extensa coleta de dados primários, tais como: Lei de criação do CONTURESP (i.e., Lei Estadual n. 8663/65), 14 Decretos Estaduais<sup>1</sup>, 5 Regimentos, além das atas de reuniões do referido organismo. No que concerne especialmente às atas das reuniões, descobriu-se, na medida em que se buscava reunir a farta documentação acima elencada, que muitos dos registros oficiais sobre a existência da aludida arena participativa, que foi criada

em 1965, desapareceram. Isto significa dizer que, todas as atas de reuniões relativas às décadas de 1970, 1980, 1990 e também a maior parte dos registros dos anos 2000 não puderam ser recuperados, pois foram extraviados. Desta maneira, e a despeito dos enormes esforços empreendidos, alcançou-se reunir apenas dezenove atas de reuniões plenárias, que ocorreram ao longo dos anos de 2009, 2011 e 2012 (nesse último ano, tivemos acesso às atas das reuniões realizadas até o mês de maio), sendo que algumas dessas atas só foram recuperadas, pois tinham sido guardadas por conselheiros.

Para a leitura sistematizada de alguns documentos, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, com vistas a identificar padrões e definir unidades de registro. A utilização deste recurso - i.e., unidade de registro - apoia-se na crença de que a contagem da frequência de determinados palavras, verbos, temas ou orações pode eventualmente, revelar sua importância. (Bardin, 2011)

A partir do exame dos documentos, emergiram diversos questionamentos, e, assim, com o fito de recuperar parte da história desse organismo, buscamos esclarecer tais lacunas, por meio da realização de três entrevistas semi-estruturadas, as quais se distinguem por um planejamento aberto, apesar de haver um roteiro de questionamentos básicos, que pode vir a ser complementado por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista (TRIVIÑOS, 1987; MANZINI, 1990/1991).

Para tanto, selecionamos três atores considerados importantes. Nesse caso, seguiu-se a recomendação de Wampler (2011), registrada em seu artigo “Que tipo de resultados devemos esperar das instituições participativas?”, no qual ele sugere que ao se analisar essas instâncias, deve-se começar com uma avaliação das autoridades, classificando-as entre formais e informais. Assim sendo, elegeu-se como um dos respondentes, uma autoridade informal, ou seja, um dos conselheiros mais proativos do CONTURESP, oriundo da sociedade civil, que também é o mais antigo conselheiro desta instância, integrando-a há quarenta e três anos. Esse ator pode ser classificado como autoridade informal, visto que é uma referência no contexto do turismo de São Paulo, sempre presente nas reuniões do CONTURESP, introduzindo novos temas, cobrando ações dos agentes estatais, etc., sendo também muito respeitado pelos representantes da cadeia produtiva do turismo paulista. Vale registrar igualmente, sua elevada capacidade de articulação com outros atores dos Poderes Executivo e Legislativo paulistas, visando ampliar o debate sobre certos temas e almejando “transferir” alguns desses temas para as agendas oficiais. Na sequência, entrevistaram-se dois funcionários públicos (autoridades formais), responsáveis, cada um em sua época e por longo tempo (mais de 5 anos), pela organização da agenda e das reuniões desse órgão, bem como por fazer o *interface* entre o CONTURESP e o Poder Executivo (Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo).

Ademais, a autora desse trabalho, participou de 6 (seis) reuniões, ocorridas entre 2011 e 2012, com a finalidade de acompanhar os trabalhos e de conhecer melhor o *modus operandi* desse organismo.

Os resultados, embora longe de conclusivos, forneceram pistas valiosas para perceber o papel do CONTURESP no processo de produção de políticas públicas no turismo paulista e para identificar os obstáculos que esta arena deve superar para sua legitimação como organismo capaz de auxiliar na promoção da democratização das políticas do aludido setor.

## **5. Análise de Resultados**

Examinando-se os dados e as informações coletadas, percebe-se que o Turismo esteve presente na estrutura política e administrativa do Estado de São Paulo, desde 1965, quando se promulgou a Lei Estadual n. 8663, que autorizou a criação de dois organismos: a Secretaria de

Estado de Negócios de Turismo e o Conselho Estadual de Turismo de São Paulo – CONTURESP, a ela associado.

Com relação ao CONTURESP, é importante destacar, por um lado, a segurança jurídica de que goza o referido fórum, uma vez que o mesmo foi criado por uma lei estadual, ao invés de um decreto. Portanto, qualquer decisão relacionada a sua extinção exige participação obrigatória do Poder Legislativo, bem como do Governador do estado de São Paulo, evitando-se dessa forma, que esta arena fique refém da vontade política ou de decisões voluntaristas desse último.

No entanto, em contrapartida, há que se destacar a negligência da administração pública para com esse lócus, em face da constatação do desaparecimento da maioria de seus registros escritos (sobretudo as atas das reuniões e resoluções), relacionados aos decênios de 1970, 1980, 1990 e a parte da década de 2000. A esse respeito, registre-se igualmente que o campo de Turismo (e conseqüentemente, o CONTURESP), foi anexado, no decorrer dos anos, a várias secretarias de estado, tais como: Lazer e Esportes, Cultura e Esportes, Cultura e Lazer, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia. Nessas ocasiões, e considerando as diversas “transferências” de que a atividade turística foi alvo, infere-se que os assuntos relacionados ao Turismo não devem ter gozado, ao longo do tempo, de grande atenção por parte da administração pública.

Quanto ao funcionamento regular do CONTURESP, dois dos atores entrevistados confirmaram que apenas em meados dos anos setenta, esse organismo começou a funcionar, mantendo reuniões e discutindo assuntos relacionados ao Turismo. Além disso, uma análise mais detalhada de todos os 14 (catorze) decretos estaduais que regulamentam essa arena, desde sua criação até o momento atual, sugere que ela foi concebida para ser mero corpo consultivo, realizando apenas a função de assessoramento, quando e, se solicitada, pela administração pública. Nesse particular, para melhor amparar essa afirmação, registre-se a utilização, no âmbito dessa pesquisa, de técnicas de análise de conteúdo (Bardin, 2011) para identificar a frequência de certas palavras, verbos, temas ou orações nas legislações analisadas. Assim, em relação a todos os 14 (catorze) decretos analisados, e também com referência à Lei Estadual n. 8663/65, percebemos que a frase “responsável pela formulação de políticas públicas de turismo do estado de São Paulo”, listada como uma das atribuições do CONTURESP, estava presente apenas no primeiro decreto, publicado em 1967, que estipulou as regras e procedimentos para o funcionamento dessa arena. Na verdade, a referida frase e/ou conteúdo similar não foram encontrados em nenhum dos decretos subsequentes, o que pode sugerir que o Poder Executivo tentou deliberadamente, desde os primórdios, diluir o poder de ingerência desse organismo no processo de políticas públicas. Ademais, identificou-se, em aproximadamente 70% dos diversos decretos analisados, a presença frequente de uma categoria (i.e., grupo de verbos ou expressões verbais com conotações semelhantes), que se refere a algumas tarefas atribuídas ao CONTURESP, tais como: sugerir, indicar, expressar opiniões, propor, colaborar. Tais verbos corroboram a percepção de que não se espera desse lócus uma postura propositiva e tampouco assertiva em relação ao processo de políticas públicas, antes sugerindo que a expectativa é de que o CONTURESP atue como mera arena consultiva, elaborando, quando muito, recomendações.

Com referência ao exame das 19 atas de reunião que se alcançou reunir e dos registros relativos às entrevistas realizadas, percebe-se a regularidade de reuniões, ou seja, os conselheiros se reúnem, pelo menos, uma vez a cada mês. Ademais, a análise das atas de reunião também permitiu identificar a existência de quatro temáticas, as quais têm sido alvo de acalorados debates e atraído atenção significativa dos conselheiros. São elas: 1) a Copa do Mundo e demais tópicos relacionados a este assunto (transporte, logística, formação e

qualificação de recursos humanos, capacidade da rede hoteleira, etc), com vistas a buscar prestar uma boa acolhida aos futuros turistas que vierem prestigiar esse evento; 2) a urgência de se debater sobre possibilidade de alteração do status do CONTURESP, visando torná-lo um organismo deliberativo, com maior autonomia e independência, ao invés de organismo de caráter quase que protocolar; 3) a necessidade de participação mais efetiva do CONTURESP no processo de planejamento do turismo do estado de São Paulo.

No que concerne à composição do CONTURESP, note-se que no decorrer de sua evolução, ocorreu um aumento considerável de seus membros, os quais passaram de 9, no ano de sua criação, em 1965, para 59 participantes, atualmente, sendo que deste total, 39 são oriundos da sociedade civil. Essa configuração, num primeiro momento, poderia emprestar um caráter progressista a essa instância, dada a presença numérica superior dos atores societais em relação aos atores governamentais. Todavia, em face da natureza consultiva do CONTURESP, reiterada em todos os decretos analisados, bem como das várias deformações estruturais que este organismo sofreu durante a sua trajetória – sendo submetido a frequentes fusões com outras áreas (lazer, esporte, cultura, desenvolvimento econômico, ciência e tecnologia) – deduz-se, como consequência natural, a mitigação das suas possibilidades de ingerência mais ativa e combativa no processo de políticas públicas de turismo do estado de São Paulo.

Por outro lado, é importante destacar, com base no exame das atas das últimas reuniões do CONTURESP, o início de um processo de conscientização de alguns de seus membros para o papel relevante que esse organismo pode vir a ter, no contexto das decisões sobre os rumos da atividade turística no estado de São Paulo, nos próximos anos. A esse respeito, considere-se as aproximações de certos conselheiros junto ao Poder Legislativo Estadual, questionando de forma aguerrida algumas orientações do Poder Executivo e chamando atenção de um grupo crescente e importante de deputados estaduais, para certos temas polêmicos, como por exemplo: os critérios de escolha das Estâncias Turísticas. A esse respeito, cabe mencionar que essa discussão culminou com a elaboração, em conjunto com membros da Assembleia Legislativa, de Projeto de Lei que cria uma nova categoria, além das Estâncias Turísticas, isto é, os Municípios de Interesse Cultural e Turístico. Tal projeto, se aprovado, poderá favorecer estes últimos, com verbas destinadas ao aprimoramento de seus ativos turísticos, reduzindo, em contrapartida, os recursos tradicionalmente direcionados ao grupo das Estâncias Turísticas.

Cabe registrar ainda, um tema que tem emergido com menos frequência do que os temas anteriormente elencados, mas que mesmo assim, se fez presente em algumas reuniões recentes, qual seja: o critério de escolha do presidente do CONTURESP. Com efeito, atualmente, este posto é ocupado pelo Secretário Estadual de Turismo, sendo que esse ator tem “cedido” a posição para o conselheiro mais votado pelos membros do CONTURESP. Trata-se, como dito por certos conselheiros, de mera concessão do referido gestor público, que pode ser “revogada” a qualquer tempo, e sobre a qual, portanto, é preciso debater e encaminhar decisão mais definitiva.

Adicionalmente, é de se notar, que a CF-88 tornou-se um marco no processo de institucionalização da participação societal, concorrendo para estimular a disseminação dessas arenas participativas. De fato, a partir daí, várias instâncias com esse perfil foram criadas, em diversas áreas (saúde, educação, assistência social, turismo, etc) e em várias localidades. Todavia, enquanto em algumas áreas, o estabelecimento desses conselhos está vinculado a exigências legais - inclusive sendo considerado pré-requisito para recebimento de recursos públicos, sujeito, portanto, a sanções (em caso de não instauração do processo participativo) -, no setor de Turismo, ao contrário, inexistente obrigatoriedade, não havendo conseqüentemente,

uma contrapartida de recebimento de recursos, em caso de seu funcionamento regular. Assim sendo, com base no exposto, infere-se que a força e as possibilidades de interferência do CONTURESP, no processo político, podem ser ainda mais mitigadas, uma vez que a criação do mesmo e seu funcionamento são voluntários, isto é, não há nenhuma orientação legal que demande a criação de organismo desta natureza, voltado para a atividade turística.

## 6. Conclusão

O CONTURESP, tal qual mencionado, é uma referência para outros organismos de caráter semelhante em São Paulo, não só porque é o mais antigo conselho de turismo existente no aludido estado, como também, devido à importância dos seus membros no contexto da cadeia produtiva do turismo no Brasil. Não obstante essa realidade, tanto quanto a constatação da estabilidade jurídica de que goza essa arena, que foi criada por ato legislativo, ao invés de decreto – não podendo, por conseguinte, ser extinta por decisão voluntária do Poder Executivo -, é perceptível a pouca influência da mesma no curso da atividade turística paulista.

De fato, em que pese o CONTURESP ter sido criado por lei estadual, em contrapartida, de acordo com a Constituição Federal de 1988, ele não se enquadra na categoria de conselhos cuja instauração é alvo de obrigatoriedade (como os conselhos nas áreas de saúde). Na verdade, seu estabelecimento não está condicionado à exigência legal e ao recebimento de recursos públicos, não sofrendo tampouco, qualquer tipo de sanção, caso o processo participativo não se instaure. Assim, em face dessa configuração, reduz-se sua força e seu poder de ingerência no processo de políticas públicas.

Ademais, com apoio das já mencionadas técnicas de análise de conteúdo, verificou-se que a maioria dos decretos que dispôs sobre este lócus, no decorrer dos anos, insistiu em manter sua natureza consultiva, desencorajando eventuais ambições de o mesmo atuar de forma mais proativa e assertiva no processo decisório do turismo e, portanto, alcançar inserir com frequência, suas pautas nas agendas oficiais. Considere-se ainda que, apesar de o CONTURESP, por um lado, contar com uma composição plural e presença numérica superior dos atores sociais em relação aos atores governamentais – características essas que, juntas, poderiam sugerir seu potencial para democratizar a agenda de políticas do setor turístico - há que se registrar, por outro lado, que seu caráter protocolar concorre para obstaculizar uma atuação mais propositiva. Contribuiu para a manutenção do *status* dessa arena, a trajetória percorrida pela mesma, ao longo dos anos, marcada por descontinuidades e deformações estruturais, em razão das frequentes transferências de secretarias de Estado (Lazer e Esportes, Cultura e Esportes, Cultura e Lazer, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia) das quais foi alvo.

Com efeito, mesmo empreendendo-se análise minuciosa das atas das reuniões, das normas legais e dos registros escritos das entrevistas, não se alcançou identificar evidências de um elenco de ações que almejassem estimular a ingerência mais efetiva desse organismo, na produção das políticas públicas do setor turístico.

Em suma, embora os resultados obtidos não possam ser considerados conclusivos, eles fornecem pistas valiosas para perceber a pouca influência do CONTURESP no processo de políticas públicas, a qual pode estar relacionada a diversos fatores, dentre eles, a natureza deliberativa e protocolar desse fórum e a reduzida importância conferida pelo Estado a essa instância participativa, evidenciada, nesse caso, de várias maneiras, tais quais: a perda de documentos que registravam as rotinas, as atividades e a história desse conselho, ao longo do

tempo (como atas de reuniões, resoluções, etc), as transferências frequentes desse conselho para a jurisdição de diversas pastas, etc.

Todavia, há que se mencionar o despertar de consciência de algumas lideranças, dentre os conselheiros do CONTURESP, quanto à necessidade de se discutir e, possivelmente, alterar a natureza meramente consultiva e protocolar desse fórum. Com efeito, em face das várias limitações impostas a esse lócus, certos grupos de conselheiros vêm tentando promover ações, junto ao Poder Legislativo Estadual, visando ampliar o debate a respeito de alguns assuntos polêmicos, para além do terreno do Poder Executivo e, assim, vêm buscando incluir essas temáticas na agenda da Assembleia Legislativa do estado de São Paulo. Nesse particular, é perceptível que algumas propostas têm prosperado - tal qual a elaboração do Projeto de Lei a respeito dos Municípios de Interesse Cultural e Turístico, resultado de ação conjunta do CONTURESP com alguns deputados estaduais, e que contraria importantes interesses de lideranças do Poder Executivo -, e isso revigora as expectativas de que mudanças possam ser empreendidas, nos próximos anos, vindo a alterar esse cenário.

### Referências:

- Abers, R., Kech, M. (2008). Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*. 2008, Vol. 21, n. 52, p.xx-xx.
- Abers, R. (2000). *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers.
- Almeida, D. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos municipais de saúde no Brasil. (2010). In: Avritzer, L. (org). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, p. 129-174.
- Avritzer, L.(2003). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez.
- Avritzer, L., Wampler, B. (2004). Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições não democrático do Brasil. No V. Coelho & Nobre M. (Orgs). *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais não Brasil Contemporâneo* (pp.210-239). São Paulo: Ed. 34.
- Avritzer, L. (2005). Nouvelles sphères publique au Brésil: démocratie locale et politique de délibération. Em M. H. Bacqué, H. Rey, & Sintomer Y. (Orgs). *Gestion de proximité et démocratie participativa* (PP. 231-251). Paris: Éditions La Découverte.
- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, n.1, Junho, p.43-64.
- Avritzer, L. (2009). *Participatory institutions in democratic Brazil*. Johns Hopkins University Press.
- Avritzer, L. (2010). Introdução. In: Avritzer, L. (org) *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, p.7-56.
- Avritzer, L. (2011). A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação:mapeando o debate. In: Rocha, R. (org). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, p.13-28.
- Bacqué, M.; Rey, H.; Sintomer, Y. (2005): "La démocratie participative, un nouveau paradigme de L'Action publique?". Em M. H. Bacqué, H. Rey, & Sintomer Y. (Orgs). *Gestion de proximité et démocratie participativa*.(PP. 9-46). Paris: Éditions La Découverte.

- Bava, S. (2000). Os conselhos como instrumento da sociedade civil. In: Carvalho, Maria do Carmo A., Teixeira, Ana Cláudia. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Polis, p.68-70.
- Bava, S. (2005). Democracia e Participação. In: Teixeira, A.(Org). *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Pólis, p.33-46.
- Bardin, L. (2011). Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70.
- Benevides, M. v (1994). Cidadania e Democracia. *Revista Lua Nova*, 33, 5-16.
- Bresser-Pereira, I. C. (1998). Reforma do Estado para a cidadania: uma reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: 34; Brasília: ENAP.
- Bobbio, N. (1986). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. R.J: Paz e Terra.
- Cerqueira, r. R. (2009). Como Instâncias de Governança de Turismo no Brasil. Em T. Zapata (Org). *Desenvolvimento Local e uma Nova Governança*(pp.9-29). PE: Livro Rápido-Elógica.
- Coelho, F., Ferraz, A., Fanti, F., Ribeiro, M. (2010). Mobilização e participação: um estudo sobre as dinâmicas de conselhos de saúde da cidade de São Paulo. In: Avritzer, L (org). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 366-393.
- Cortes, S. (2010). As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: Rocha, R. (org). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, p.77-86.
- Cunha, E. (2007). A efetividade deliberativa nos conselhos municipais de saúde e de criação e adolescente no Nordeste. In: Avritzer, L (org). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- Cunha, E. (2010). Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. In: Avritzer, L (org). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, p.93-128.
- Dagnino, E. (2002). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil: um balanço necessário. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp. 364 páginas.
- Dagnino, E. (2004). Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 95-110.
- Diniz, E. (2001). Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. *São Paulo em Perspectiva*, 15(4), 13-22. Recuperado em 16 de fevereiro de 2012, de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010288392001000400003&lng=en&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392001000400003&lng=en&tlng=pt)
- Faria, C.; Ribeiro, U. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: Avritzer, L. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, P.57-92.
- Gohn, M. (2000). Os conselhos de Educação e a Reforma do Estado. In: Carvalho, M., Teixeira, A. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Polis, p.35-40.
- Kerbaui, M. (2002). Descentralização, formulação e implementação de Políticas Públicas. *Anais do Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, Niterói, RJ, 3.
- Lavalle, r. G, Houtazger, P. P, & Alves, r. (2000). Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. Em V. S. P. Coelho, & M. Nobre. (Orgs). *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais não Brasil Contemporâneo* (pp.21-40). São Paulo: Editora 34.
- Lavalle, A. (2011). Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*. São Paulo, 84, p.13-23.
- Lavalle, A. Na prática da democracia “pós-participativa”. Entrevista concedida ao jornal *Le Monde Diplomatique*. Jul. 2012.
- Lüchmann, L. (jan/abril. 2008). Participação e representação os conselhos gestores e no orçamento participativo. *Caderno CRH*. Salvador, v. 21, n.52, p.87-97.

Manzini, E. J. (1990/1991). A entrevista na pesquisa social. *Didática*, 26/27, 149-158.

Martins, H. Uma Teoria da Fragmentação de Políticas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. 2003. 254p. Tese (Doutorado em Administração Pública - Ebape/FGV, Rio de Janeiro).

Donnell, O. (1999). Teoria democrática e política comparada. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.42, n.4, p. 655-690.

Pires, R., Vaz, A. (2010). Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: Avritzer, L (org). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 253-304.

Raichelis, R. (2000). Esfera pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez.

Santos Jr., O. Dilemas e desafios da governança democrática. In: Teixeira, A.(Org). *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Pólis, 2005, p.41-46.

Tatagiba, L. (2010). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Dagnino, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. S.P.: Paz e Terra, P.47-103.

Triviños, A. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação* (1a ed.). São Paulo: Atlas.

Wampler, B. (2007). Participatory budgeting in Brazil: cooperation, contestation and accountability. University Park: Pennsylvania State Press.

Wampler, B. (2010). Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades políticas, associativa e de políticas públicas. In: Avritzer, L. (org). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, P. 394-439.

Wampler, B. (2011). Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: Rocha, R. (org). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, p.43-52.

Vera, E., Lavalle, A. (2012) Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos Estudos-CEBRAP*. 2012, n. 92, Março, p.105-121.

Vitale, m. (2004). Democracia direta e Poder Local: uma experiência brasileira orçamento rosarina. Em V. S. P. Coelho, & M. Nobre. (Orgs). *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais não Brasil Contemporâneo* (pp.239-254). São Paulo: Editora 34.

---

<sup>i</sup> Elencamos a seguir, os decretos consultados: Decreto 45.543/65, Decreto 49.037/67, Decreto 49.165/67, Decreto 52.755/71, Decreto 5.929/75, Decreto 14.743/80, Decreto 21.661/83, Decreto 28.467/88, Decreto 40.041/95, Decreto 45.744/02, Decreto 48.058/03, Decreto 49.683/05, Decreto 51.464/07, Decreto 56.638/11.