



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL:: A GESTÃO MUNICIPAL  
SOB A ÓTICA DOS ATORES POLÍTICOS-INSTITUCIONAIS DE  
JUAZEIRO DO NORTE NO PERÍODO DE 2010 A 2020**

**DANIEL DE SOUZA ROCHA, LAYLLA KAROLLYNNY DE OLIVEIRA PEREIRA, DIEGO COELHO DO  
NASCIMENTO,**

**GRUPO TEMÁTICO: 01 Transparência, Accountability e  
Participação**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

# **Desafios da Participação Social: A Gestão Municipal sob a ótica dos atores políticos-institucionais de Juazeiro Do Norte no período de 2010 a 2020**

## **RESUMO**

A participação social é, para além de um direito constitucionalmente assegurado, uma ferramenta da gestão pública para corresponder satisfatoriamente às necessidades do corpo social. No entanto, para que essa possa ser manifestada de forma efetiva, é necessário que uma rede de comunicação entre o poder público e a sociedade esteja disponível e sujeita a uma construção coletiva na busca pelo bem coletivo. Nesse sentido, o presente artigo discute os desafios da participação social relativos à gestão municipal sob a ótica dos ex-prefeitos de Juazeiro do Norte, no período de 2009 a 2020. Para tanto, utiliza-se de dados primários no que concerne a dinâmica discursiva dos atores mencionados e recorre-se ainda a um arcabouço documental com base nas produções científicas referentes ao tema da participação social e os respectivos entraves que a limitam.

**Palavras-Chave:** Participação. Gestão Pública. Prefeitos. Atores Políticos. Políticas Públicas.

## **INTRODUÇÃO**

Compreender como os movimentos sociais, tanto quanto as mobilizações públicas, se organizam frente às mudanças estruturais no sistema participativo e se comportam diante das adaptações e rupturas estabelecidas juntamente com novos modelos políticos, é uma necessidade para aqueles que desejam perceber o impacto da participação social no campo da ciência política. Contudo, uma questão vale ser pensada nesse intento, a saber: como o conceito de participação social é percebido sob a ótica dos atores políticos-institucionais da gestão municipal?

Embora muito difundido, o termo “Participação social”, a relação entre a sociedade e a autoridade administrativa está distante do estado ideal, onde as pessoas compreendem sua capacidade de exercer o controle social, se reconhecem como agentes ativos no processo de estruturação das ações públicas, auxiliando o ordenamento e planejamento municipal. Sublinhada na constituição federal de 1988, a democracia participativa encontra no regimento jurídico brasileiro respaldo para integrar a população nas tomadas de decisão de seus líderes políticos, bem como dos órgãos públicos.

Dito isso, vê-se que o processo de democratização se relaciona diretamente a ampliação dos canais de comunicação entre o poder público e a comunidade, pois, afinal de contas, todo o poder emana do povo e é exercido por meio dos representantes por ele eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição. Por conseguinte, a atuação social se dá com a utilização de aparelhos públicos de expansão conversativa, através da ampliação dos fóruns de decisão política, audiência pública, conselhos, entre outros instrumentos previstos que patrocinam um relacionamento mais sensível à participação popular.

Por esse ângulo, a participação social é compreendida como a capacidade de ingerência dos indivíduos no tocante à organização do corpo social. Ou seja, é o meio através do qual a sociedade pode intervir em determinada decisão pública, seja para respaldá-la com uma ação afirmativa ou para se contrapor às políticas propostas. O desafio notado nesse processo é, entre outros, tornar os mecanismos de participação conhecidos e reconhecidos pelas populações.

Nesse segmento, vale a indagação sobre qual é a perspectiva dos atores políticos-institucionais sobre a participação social e a promoção de espaços possíveis para a efetivação desse direito. Afinal, em se tratando da gestão municipal, os/as vereadores/as e o prefeito da respectiva gestão diante das decisões tomadas pela municipalidade são reconhecidos como a via por intermédio da qual as demandas, opiniões e críticas às políticas públicas, deslocam-se desde as mobilizações até audições reivindicatórias.

Com essa questão em mente, o presente artigo discute os desafios da participação social relativos à gestão municipal sob a ótica dos ex-prefeitos de Juazeiro do Norte, enquanto atores políticos experientes, no período de 2009 a 2020. Para tanto, utiliza-se de dados primários no que concerne às manifestações orais dos atores mencionados e recorre ainda a uma fundamentação teórica com base nas produções científicas referentes ao tema da participação social e os entraves que a limitam.

A cidade de Juazeiro do Norte, localizada no sul do estado do Ceará, foi definida como locus de pesquisa, tendo em vista sua centralidade diante da microrregião do Cariri cearense, conforme classificação estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010). Além do fato de o município ser a maior referência de expressão religiosa do Cariri, é também um ponto central de convergência/divergência na Região Metropolitana do Cariri, tornando-o um território com variados focos e demandas, e, portanto, um potencial promotor de serviços urbanos que nos interessou observar seu comportamento diante da participação popular segundo o olhar dos gestores municipais.

À vista da presente discussão esperasse que as questões suscitadas neste debate reflitam em um olhar crítico mais aguçado sobre os impactos da participação social na construção de uma sociedade mais dinâmica e participativa. Demonstrando, em sequência, que é necessário apoio com mais incitação do poder público para que mecanismos que incentivem o engajamento da população nas discussões sejam cada vez mais presentes.

## **METODOLOGIA**

Para a elaboração da corrente análise com foco na percepção dos atores políticos-institucionais sobre a participação social na gestão municipal, no município de Juazeiro do Norte. Assim, o estudo valeu-se de dados primários no que diz respeito à concepção dos representantes da sociedade e do poder executivo municipal investido na figura dos prefeitos que atuaram entre 2009 e 2020 na gestão municipal, colhidos por meio da aplicação de entrevista estruturada, bem como de arcabouço documental utilizados para alicerçar as ações objetivadas.

Nesse sentido, as indagações: como o princípio da participação social se insere na gestão pública e qual sua relevância no setor público municipal? Como a concepção sobre a participação social dos ex-prefeitos de Juazeiro do Norte, na gestão municipal no período de 2009 a 2020, influenciaram as ações executadas em seus respectivos mandatos? E quais mecanismos de participação social na esfera pública municipal foram instituídos no período de gestão dos atores políticos de Juazeiro do Norte, entre 2009 e 2020, foram perguntas que nortearam as reflexões deslindadas no presente artigo.

Tecnicamente, utilizou-se das metodologias de pesquisa bibliográfica e documental – apoiada, nesse sentido, em artigos sobre: a) Participação Social; e b) Gestão Municipal. Nesse sentido, foram realizadas buscas por meio do instrumento da internet com o fito de acessar as seguintes bases de dados: Google Acadêmico (*Scholar Google*) e *Scientific Electronic Library Online* (SciELO). No âmbito exploratório, foram realizadas duas entrevistas estruturadas, sendo posteriormente feita a análise de seus resultados a partir da dimensão da participação<sup>1</sup> – dedicada a identificar qual a percepção dos atores políticos em relação à participação social no âmbito municipal, bem como seus limites, desafios e potencialidades.

Segundo Gil (2010), a pesquisa bibliográfica é estruturada usando como base materiais já elaborados acerca do tema a ser estudado, sendo constituído principalmente de livros, assim como de artigos científicos. Sua principal vantagem está no fato de tornar possível ao pesquisador a cobertura de um leque de fenômenos bem mais amplo se comparado às pesquisas realizadas de maneira direta.

Isto posto, o presente trabalho está estruturada em três subseções: a primeira seção deste artigo trata sobre os princípios da participação social a partir de alguns conceitos sobre o termo e tratamos também sobre a sua relevância na gestão pública; a segunda pretende dialogar com os gestores sobre o que eles entendem sobre participação, através de entrevistas; a terceira trata

---

<sup>1</sup> O roteiro de entrevistas na íntegra, compreende 6 (seis) dimensões distintas, sendo elas: Gestão; Alienações; Participação; Plano Diretor; Integração; e Conclusão. Dentre as quais, nos deteremos a analisar apenas a dimensão da participação.

sobre os mecanismos de participação social que foram implementados durante o governo dos gestores os quais entrevistamos.

## **OS PRINCÍPIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SUA RELEVÂNCIA NA GESTÃO PÚBLICA**

A participação social é um conceito muito utilizado no processo de tomada e legitimação das decisões. Contudo, embora bastante difundido, sua efetivação na gestão pública comumente não alcança êxito em incluir a sociedade em suas deliberações, especialmente no que concerne ao setor municipal. Segundo Rocha e Burztyń (2005), a participação é entendida como uma união entre indivíduo e sociedade, na mesma época em que a descentralização tentava promover uma participação que acontecesse de baixo para cima.

Entretanto, esse conceito é usado atualmente de forma exagerada por alguns órgãos, acreditando que a participação seria a solução para atrair novos canais e mecanismos de integração, e conseqüentemente aproximar as pessoas desses espaços. Nesse sentido, quando programas são criados para incentivar a participação, com o objetivo de incluir os cidadãos na tomada de decisões e opinarem sobre a gestão local, a população passa a despertar o interesse em promover o seu bem-estar.

Nesse contexto, segundo Rocha e Burztyń (2005) a partir da visão de Huynh (1983), a participação de todos os atores sociais é vista como necessária para que as decisões possam ser tomadas, pois dessa forma serão ouvidas as reais necessidades e à satisfação dos anseios de cada comunidade. A partir disso identificar políticas que possam resolver essas problemáticas e promover o desenvolvimento. Porém, apesar das discussões sobre a participação e empoderamento terem se intensificado, os organismos internacionais não deixaram de influenciar, controlar e padronizar as decisões. Na maioria das vezes, a participação está sendo usada como um mecanismo para alcançar os interesses políticos e manter o controle do governo sob os cidadãos.

Para que aconteça uma participação efetiva da população é necessário que aconteça debates e discussões sobre as problemáticas vivenciadas até que se chegue a um consenso, além disso, para que todos possam colaborar com as decisões e usufruir dos benefícios alcançados, é preciso que a comunidade esteja motivada e engajada. No entanto, a falta de interesse dos cidadãos pela busca dos seus direitos está relacionada à falta de confiança no governo e na concretização das políticas sociais. Segundo Rocha e Burztyń (2005), para reverter esse cenário, é necessário que aconteçam diálogos, transparência e cooperação entre os indivíduos e a gestão pública.

A cultura da participação na administração e do interesse da coisa pública não é algo encontrado explicitamente na sociedade brasileira, apesar de fazerem parte de uma comunidade poucos são os que reivindicam e se opõem de forma ativa. A partir da visão de Rocha e Burzty (2005) “para que aconteça uma cidadania ativa, qualificada e atuante é fundamental que as metas de bem-estar e progresso sejam alcançadas, dentro dos padrões do desenvolvimento, que esse conceito é visto como um princípio essencial para a democracia econômica e política.”. Todavia, não há como existir cidadãos ativos se as informações não são fornecidas. Além disso, Simoes e Simoes (2015), segundo Buarque (1999), afirma que um governo que incentiva a participação e que firma uma parceria com a população, acaba gerando efetivas mudanças na cultura política da sociedade e efetiva a democracia.

Por conseguinte, foi observado que a participação social tem que fazer parte da criação de políticas públicas, além de ser um tema bastante discutido por muitos autores, que de acordo com o contexto social esse conceito pode ganhar diversas nomenclaturas como: inclusão social, participação de cidadãos ou popular, participação democrática e participação comunitária. Diante disso, um termo pode assumir várias nomenclaturas ou ter uma única e representar práticas distintas. (SIMOES & SIMOES, 2015, p.1). Ademais, segundo Simoes e Simoes (2015), a partir da visão de Alencar (2010), a definição de participação social é algo complexo, pois esse conceito só é compreendido na prática social e podendo sofrer alterações dependendo da conjuntura cultural da sociedade em que seja inserido. Já a participação social na perspectiva de Arnstein (1969), é entendida como uma divisão de poderes, no qual, permite que os indivíduos excluídos dos processos políticos e econômicos façam parte do planejamento, produzindo uma participação de baixo para cima.

Nesse contexto, o modelo de participação social montado por Arnstein (1969), foi a Escala de Participação Cidadã, na qual, ela é dividida em oito degraus, sendo os mais baixos considerados como não participação e os mais altos considerados os níveis em que é atingido o poder cidadão. Dessa forma, a escada é composta pelo primeiro degrau que é manipulação: que se apresenta na criação e na tentativa de participação de comitês que possam envolver o punho popular dentro das tomadas de decisões, que em suma não é dado nenhum poder de participação para população, sendo somente uma fachada para que possa "demonstrar" o uso da participação. O segundo degrau, que vê a importância do controle e a da mudança das comunidades de baixa renda e marginalizados, onde é aplicada sessões de terapia para ajustar os princípios da comunidade em função de uma estabilidade e adequação social, para que haja uma conformidade com as demais populações.

Os próximos três degraus da escada são classificados como Tokenismo, onde são agregados três pontos importantes que são o (informação, consulta e apaziguamento). Os referidos pontos têm a função principal de ouvir e atender a população, atuando através de pesquisas, consultas, ouvidorias e a agregação dos seus direitos exigidos. Por fim, os últimos três degraus são classificados como poder cidadão, onde o poder populacional é obtido através da própria população, tendo em vista uma organização eficaz e cautelosa por parte da comunidade.

Segundo Simoes e Simoes (2015) a partir da perspectiva de Paterman (1992), sobre a participação do cidadão na tomada de decisão o autor cria três classificações, sendo elas: pseudo-participação, na qual os cidadãos são consultados sobre alguns assuntos, mas não possuem poder decisório. A segunda seria a participação parcial, na qual, a população é informada sobre o assunto, mas apenas uma pequena parcela tem o poder de decisão. Por fim, a participação total, que para Paterman, só acontece quando todos os indivíduos podem cooperar em conjunto para chegar a um propósito final. Ademais, Simoes e Simoes (2015) trazem também a visão de Gohn (2003), que traz cinco formas de compreender a participação social: a liberal, autoritária, revolucionária, democrática e democrática radical. Os modelos apresentados por esse autor trazem uma relação entre o modo como a sociedade é inserida nos processos de decisão e no desenvolvimento das políticas públicas e sociais.

A participação popular no Brasil aconteceu a partir dos movimentos sociais, que segundo Simoes e Simoes (2015) surgiram como uma forma da população ser ouvida pelo Estado e ajudar o governo na tomada de decisão dos problemas que atingem a sociedade. Para Gohn (2011), os movimentos sociais são organizações que surgem no cotidiano com o objetivo de indagar sobre política e economia de um país, por exemplo. Através desses movimentos, a população busca participar da elaboração de políticas públicas, cobrar transparência em relação às decisões que são tomadas e assim proporcionar uma distribuição igualitária de oportunidades. Muitos desses movimentos resultaram em melhorias para o Brasil, reivindicando melhores condições de vida para a população e por maiores oportunidades de qualificação.

Entretanto, esses movimentos foram duramente reprimidos por alguns governos no Brasil, como foi o caso do Regime Militar, na qual, enfraqueceu uma grande parte dos movimentos sociais que existiam na época, mas houve uma resistência dessas organizações, pois as perseguições nesse período serviram para fortalecer a necessidade de lutarem pela melhoria das políticas sociais as tornando mais justas e igualitárias e a fiscalizar os serviços fornecidos pelo Estado. Com o fim da Ditadura Militar foram instauradas no Brasil as eleições

diretas e escrita uma nova Constituição. Essa nova Constituição regulamentou o desenvolvimento de novos mecanismos de incentivo à participação democrática e possibilitou novas formas de incluir os cidadãos na construção das políticas públicas.

## **A VISÃO DOS EX-GESTORES DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE NO PERÍODO DE 2010 A 2020 SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Para essa pesquisa, realizamos uma entrevista com dois ex-prefeitos que governaram entre os anos de 2012-2016 e 2016-2020, na cidade de Juazeiro do Norte. Enquanto estratégia para coleta de dados primários utilizou-se um roteiro de entrevista estruturada com 29 (vinte e nove) questões que encerra 6 dimensões distintas acerca da dinâmica e do ordenamento urbano de Juazeiro do Norte em suas respectivas gestões.

Vale ressaltar, contudo, que no presente artigo focalizamos análise no prisma da participação social, na qual, foram feitas as seguintes perguntas para os entrevistados: Na sua opinião, hoje, qual ou quais os principais desafios/problemas que o município de Juazeiro do Norte enfrenta? Como solucioná-los?; Além do poder público, você enxerga que outras organizações, pessoas e/ou movimentos sociais contribuem para o processo de gestão do espaço urbano em Juazeiro do Norte?; Como você enxerga os mecanismos de participação social na esfera pública?; Durante a sua gestão, houve alguma experiência/iniciativa para o fomento à participação da sociedade civil nas decisões públicas? Você acredita que esses processos participativos enfrentam empecilhos? Se sim, quais?.

No dia 20 de fevereiro de 2022, foi realizada a primeira entrevista com “Gestor A”. Nas primeiras perguntas, houve uma breve exposição acerca de qual era o problema mais frequente na cidade, que segundo sua gestão, foi definido como sendo a saúde. Para ele os problemas relacionados a esse serviço deveriam ser resolvidos com urgência, pois acaba gerando transtornos para o município. Além disso, ele citou quais foram as melhorias que o seu governo realizou nesta área e destacou que atualmente algumas dessas iniciativas não acontecem mais na cidade. Além disso, ele demonstrou saber do que se trata a participação social, qual a sua importância para um bom desenvolvimento do município e ainda frisou que é necessário que aconteça um maior engajamento da população na tomada de decisões:

A sociedade civil organizada é fundamental, para cobrar em todos os sentidos e todas as áreas, participar da luta e defesa do meio ambiente, participar da luta por moradia, a luta pela a saúde pública de qualidade e sociedade civil em primeiro lugar organizada (GESTOR A, 2022).



Nas últimas perguntas, o gestor respondeu que durante o seu governo ele criou os Conselhos Locais de Saúde, com o objetivo de tornar possível aos cidadãos manter o controle social sobre o serviço de saúde que estava sendo prestado e cobrar a pontualidade destes.

Segundo Diegues (2012), quando observamos o caso brasileiro, com a promulgação da Constituição Federal de 88, houve uma gradação no controle social advindo da garantia da participação social na gestão das políticas públicas, através da formação de uma vasta institucionalidade participativa que inclui conselhos, orçamentos participativos (OPs) e planos diretores municipais, entre outras formas de participação, (AVRITZER, 2008) inclusive individual, como melhor veremos na seção 3 deste trabalho.

Para além da implementação dos Conselhos Locais de Saúde, o entrevistado apontou também a realização de audiências públicas com esses conselhos para ouvir os anseios da população e buscar soluções para essas problemáticas. Foi criado o Conselho da Cidade, que era formado por indivíduos de algumas áreas (não especificadas), que se reuniam com o gestor para discutir sobre algumas estratégias de funcionamento, serviço e projetos para melhorar a cidade:

Me lembro como se fosse hoje, eu entrei lá e estava tudo lotado com as pessoas que iriam assumir esses conselhos com o objetivo de fiscalizar o funcionamento da saúde remodelamos, repaginamos vários conselhos, melhorando a qualidade garantindo acento nos setores que realmente são envolvidos e precisam de maior espaço para falar (GESTOR A, 2022).

Prosseguindo com a observação da dinâmica discursiva dos gestores. No dia 19 de março de 2022, o ex-prefeito de Juazeiro do Norte, aqui denominado como “Gestor B”, foi realizada a segunda entrevista. Em resposta a indagação de como o respectivo gestor percebia a participação social no cenário do ordenamento e planejamento urbano do município e quais seriam os mecanismos de participação que poderiam contribuir para a gestão pública municipal, o ator político respondeu com fervor que todo órgão pode participar da gestão pública e que de maneira nenhuma há impedimentos relativos a participação.

No entanto, a inexistência de empecilhos relativos ao relacionamento da sociedade com a gestão direta não assegura necessariamente a participação. Assumindo uma linguagem metafórica para elucidar a questão posta, podemos compreender a sociedade como uma criança na primeira infância que necessita de um lugar intensificado pelo cuidado, pela responsabilidade e pelo afeto de um responsável comprometido. Pois, essa é uma fase vital para o desenvolvimento da “criança” em diversos aspectos: físicos, sociais, emocionais, cognitivos, etc. ou, por assim dizer, social, econômico, político, educacional, dentre outras esferas

pertinentes da sociedade. É nessa fase que o cérebro está mais receptivo aos novos estímulos e para adquirir novas habilidades.

A analogia se estende ainda ao papel fundamental dos pais, cuidadores e educadores que nesse sentido, não se limita a extinguir os possíveis obstáculos, mas dedica-se a cuidar, conversar e, entre outros estímulos, promover um ambiente propício para que o processo de desenvolvimento aconteça de forma positiva.

Diante disso, percebemos que os dois governos se encaixam nos mesmo níveis da escala de Arnstein (1969), que são terapia e informação, pois detectamos que o gestor A despertava uma preocupação com as comunidades de baixa renda que não possuíam os mesmos benefícios que o restante da população, procurando saber quais eram os problemas que esses indivíduos enfrentam e buscar melhorias, como no caso da aquisição e ampliação do programa “Minha Casa Minha Vida”, para assim atender as necessidades de habitação nas áreas urbanas, garantindo moradia digna para essas pessoas.

Por outro lado, o Gestor B compreende que o poder executivo deve extinguir as dificuldades que impeçam a participação, porém não obrigatoriamente deve focalizar seus esforços em implementar ações de estímulos. Pois, nesse caso, a educação foi apontada como o pilar que sustenta a ordem social. Tão logo, depreende-se a partir disso que o conhecimento por parte da população das ações governamentais no setor público municipal é estímulo suficiente para incentivar a participação.

Além disso, as atividades realizadas se encaixam no degrau da informação pois, o gestor A focou na criação dos conselhos, que tinham o objetivo de fiscalizar os serviços prestados pela gestão municipal. Essa iniciativa é de extrema importância, demonstrando a preocupação do gestor com os anseios da população, promovendo assembleias para ouvi-los e elaborar mecanismos que possam prevenir tais situações. Nesse sentido, a população se mantém mais ativa no que diz respeito à tomada de decisão, visto que esses indivíduos farão parte da construção das políticas públicas. Já o gestor B não foi identificada nenhuma ação voltada para esses degraus.

## **MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ESFERA PÚBLICA MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE**

Diante do que já foi posto, vê-se que a participação social, para além de um direito, é uma ferramenta da gestão pública para corresponder satisfatoriamente às necessidades do corpo social. Por conseguinte, considerando como objetivo principal da gestão dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a felicidade de seu povo, tal como dita Diegues (2012)

corroborando com Hamilton, Madison e Jay John (2021), o Estado se adequa estruturalmente de acordo com as necessidades da sociedade. Assumindo assim, no caso brasileiro, a forma federativa.

Nesse sentido, a esfera pública municipal é um dos níveis de governo que compõem tal estrutura, dotada de competências próprias, assim como o poder federal e estadual. Vale ressaltar, primordialmente, o desenho constitucional do modelo de federação instituído no Brasil para colocar em evidência a autonomia político-administrativo municipal em relação aos outros níveis de poder. O que corriqueiramente, por sua vez, é apontado como ausente e justificador do insucesso dos objetivos da gestão por seus respectivos gestores.

Em conformidade com Diegues (2012) apud Arretche (1996), o fortalecimento da esfera municipal possibilita formas mais efetivas de controle social sobre as ações do governo. Assim, o interesse das comunidades locais nas ações governamentais desenvolvidas em seu território é instigado pelo poder de decisão e controle das políticas públicas implementadas.

Dito isso, sob a ótica de Souza (2014) apud Habermas (2003), há uma urgência pelo afloramento de um espaço no qual assuntos de interesse geral possam ser expostos e debatidos, mas também controvertidos e criticados, para então somente dar lugar a um julgamento, síntese ou consenso. Tal espaço segundo o citado autor é definido como “esfera pública”.

Entretanto, para que o idealizado ambiente mencionado onde ocorre a mediação entre o poder público e a opinião pública/sociedade civil, seja considerado uma esfera pública é necessário que todos, sem distinção qualquer, tenham pleno acesso a ela.

A participação popular reflete os anseios da população nos ambientes públicos, quando estimulada e abalizada em dispositivos legais. Assim sendo, a participação assume o tipo de espaço que a ela é concedido. Torná-la possível não é uma condição alcançada pela simples inexistência de empecilhos que inviabilizam uma relação direta da sociedade com o Estado.

Sondando a dinâmica discursiva dos atores, a luz da participação, nota-se a partir das manifestações do Gestor A, ao ser questionado sobre se em sua gestão houve alguma experiência de iniciativa para o fomento à participação da sociedade civil, que houve a identificação e implementação de estratégias nesse sentido, sendo evidenciadas com a criação do Conselho Local de Saúde e Conselho da Cidade, que segundo ele, embora atualmente não conste no site oficial da prefeitura do município, foram ações implantadas, como pode ser visto no quadro 2, que versa uma lista dos conselhos municipais de Juazeiro do Norte segundo o portal oficial da prefeitura municipal.

**Quadro 1.** Lista de conselhos municipais segundo o portal oficial da prefeitura municipal de Juazeiro do Norte.

<b>Descrição</b>	<b>Sigla</b>	<b>Secretaria</b>	<b>Data de criação</b>
Conselho Municipal de Saúde de Juazeiro do Norte	CMS	Secretaria Municipal de Saúde	27/03/1990
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescentes	CMDCA	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho	30/03/1992
Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Mulheres	COMDEM	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho	05/03/1993
I Conselho Tutelar de Juazeiro do Norte	CT1	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho	27/12/1994
Conselho Municipal de Assistência Social	CMAS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho	05/12/1995
Conselho Municipal dos Direitos do Idoso	CMDI	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho	02/06/2004
Conselho Municipal de Habitação e Interesse Social	CMHIS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho	08/06/2007
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	COMSEA	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho	02/03/2010
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência	COMDEF	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho	27/08/2010
II Conselho Tutelar de Juazeiro do Norte	CT2	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho	10/05/2012
Conselho Municipal dos Direitos LGBT	CMDLGBT	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho	23/10/2013
Conselho Municipal de Política Cultural	CMPC	Secretaria Municipal de Cultura	18/04/2018
Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial	COMIRA	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho	30/05/2018
Conselho Municipal de Educação de Juazeiro do Norte	CME	Secretaria Municipal de Educação	28/05/2021

Fonte: elaboração própria a partir do portal oficial da prefeitura municipal de Juazeiro do Norte (2022)

Como bem pode ser visto, em consonância às informações disponibilizadas pelo portal oficial da prefeitura (2022), tem-se um total de 14 (quatorze) conselhos, sendo 8 (oito) deles instituídos antes do período compreendido pela pesquisa entre 1990 e 2010, enquanto apenas um foi estabelecido após o período abordado, isto é, em 2021, sendo ele o CME.

Retornando ao discurso dos ex-prefeitos, temos que, ao passo que o Gestor A, aponta a criação de conselhos como mecanismo de participação, o Gestor B sequer menciona algum instrumento de participação. Contudo, embora não tenha apontado especificamente uma estratégia, manifestou-se defensivamente enfatizando que todos têm o direito de participar e que não existiam de forma alguma obstáculos para a participação social na gestão de Juazeiro do Norte, “não tem, de maneira nenhuma, impedimentos”. Porém, quando indagado se houve o fomento à participação da sociedade nas decisões públicas, não se obteve resposta.

Considerando a análise dos dados primários, percebe-se que a participação social, embora veementemente afirmada sua positividade para a boa gestão, é reputada como um dever do cidadão, o que de fato é. Porém, no instante em que esse dever se estabelece unilateralmente à sociedade a gestão municipal isenta-se de seu dever alegando o desinteresse das comunidades pelas causas públicas.

Outro aspecto que vale ser apontado com base na análise discursiva dos gestores é que a “inexistência” de obstáculos que reduzam a participação social é equivocadamente compreendida como um cenário viável à participação. O que infere negativamente na instituição de uma gestão participativa.

Sendo assim, nota-se que, se por um lado não existem obstáculos que diluam a participação social em uma gestão, por outro lado, a “simples” ausência de fomento, incentivo ou mecanismos, por si só se apresenta como uma inimiga da participação efetiva.

A partir dos dispositivos jurídico legais instituídos pela constituição brasileira de 1988, compreende-se desde seu primeiro capítulo, no art. 1º, parágrafo único, que todo o poder emana do povo. Some-se a esta máxima generalista o art. 14, incisos I e II, que incluem alguns instrumentos através do qual a soberania popular será exercida pelo povo, mediante o plebiscito, referendo e a iniciativa popular.

Outra referência jurídica de suma relevância para a compreensão é sublinhado no Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. No quadro 2, exposto abaixo tem-se os conceitos de colegiado considerados para os fins do disposto neste Decreto.

**Quadro 1.** Conceitos de colegiado considerados para os fins do disposto no Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.

Inclui-se no conceito de colegiado	Não inclui-se no conceito de colegiado
Conselhos	I - as diretorias colegiadas de autarquias e fundações;

<b>Comitês</b>	II - as comissões de sindicância e de processo disciplinar;
<b>Comissões</b>	III - as comissões de licitação;
<b>Grupos</b>	IV - as comissões de que trata o art. 10 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013;
<b>Juntas</b>	V - a Comissão de Ética Pública vinculada ao Presidente da República e às comissões de ética de que trata o Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994;
<b>Equipes</b>	VI - as comissões de avaliação ou de acompanhamento criadas para analisar contratos de gestão com: a) organizações sociais ou agências executivas qualificadas pelo Poder Executivo federal; (Incluída pelo Decreto nº 9.812, de 2019) b) serviços sociais autônomos; e (Incluída pelo Decreto nº 9.812, de 2019) c) comissões de que trata o art. 3º da Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004.
<b>Mesas</b>	
<b>Fóruns</b>	
<b>Salas</b>	
<b>Qualquer outra denominação dada ao colegiado</b>	

Fonte: elaboração própria a partir do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019

No que tange à participação social, nota-se, evidenciado no quadro acima, vários meios através dos quais o colegiado, enquanto instrumento de mediação da relação entre o Estado e a sociedade, pode ser instituído. Porém, em análise diante do exame qualitativo realizado, nota-se que os próprios gestores não evidenciaram possuir tal conhecimento. Neste sentido, uma das problemáticas percebidas relativas à participação que vale ser salientada e melhor examinada é a inabilidade e desconhecimento dos gestores públicos em depreender sobre os mecanismos de participação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No presente trabalho, analisamos a questão da participação social enfocando, sobretudo, as percepções dos atores Políticos-Institucionais sobre o assunto na gestão municipal de Juazeiro do Norte e quais ações foram executadas nesse sentido.

Nesse sentido, analisamos alguns conceitos sobre participação social, no qual, apresentam diferentes níveis e processos para incluir a sociedade nos espaços de decisão. Porém, conseguimos detectar que embora algumas ações voltadas para promover a aproximação do poder público com a sociedade civil tenham sido apontadas no discurso dos

atores entrevistados, não foram suficientes para despertar o interesse desses cidadãos a dar continuidade a essas iniciativas.

Vale destacar ainda, que, quando as ações realizadas foram comparadas com a escala de Arnstein, observamos que elas estão em um nível baixo de participação, ou seja, é necessário que aconteça uma participação efetiva da população para que participem da elaboração de políticas públicas e reconheçam o poder que possuem. Tal cenário apresenta-se suscetível a implantação de novas formas de incentivos à participação, desde que a sociedade esteja inserida na consolidação da estratégia assumida.

Destacamos, ainda, os desafios enfrentados por esses gestores em relação a implementação de políticas voltadas para o viés da participação social, não apenas por não visualizarem o tamanho do potencial que a mesma possui a falta de informações da população em relação às políticas públicas que são elaboradas e a falta de interesse da população. Nesse contexto, percebemos que a falta de interesse se dá principalmente na questão de as pautas da população não serem levadas a frente, no sentido de não pôr em prática alguns pontos levantados por esses cidadãos.

Por fim, espera-se que sejam desenvolvidos mais estudos que estimulem a conscientização da sociedade sobre os seus direitos e deveres de participar de forma eficiente da construção e fiscalização das políticas públicas, bem como estimule os gestores a perceberem o corpo social como um potencial auxílio para o ato de planejar as ações municipais. Ademais, os canais de participação da sociedade civil sejam ampliados como dar continuidade a esses conselhos gestores que aconteciam em Juazeiro do Norte, o incentivo através dos canais virtuais que é muito utilizado atualmente, para que a população possa ficar informada das ações que estão sendo realizadas e incentive a colaboração desses.

### **Referencial teórico:**

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública- RAP**, Rio de Janeiro, dez. de 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/w8Sd7tHxv3dHcLmgW5DrpZs/?format=pdf&lang=pt>> Acessado em: 23 de mai. 2022

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010

BARBOSA, Jorge Luís. Políticas públicas, gestão municipal e participação social na construção de uma agenda de direitos da cidade. **Escrita Nova. Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais** . [Em linha]. Barcelona: Universidade de Barcelona, 1 de agosto de 2010, vol.

XIV, nº 331 (51). <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-51.htm>>. [ISSN: 1138-9788]. Acessado em: 23 de mai. 2022

LIMA, João Victor Moura. Gestão Pública e Participação Social: um estudo da metrópole funcional da Região Metropolitana de Natal. **Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas** v. 2, n. 2, 2017. Disponível em:<[http://www.anepcp.org.br/acp/anaisenepcp/20180723154321\\_53\\_Gestao\\_publica\\_e\\_participacao\\_social\\_Joao\\_Lima.pdf](http://www.anepcp.org.br/acp/anaisenepcp/20180723154321_53_Gestao_publica_e_participacao_social_Joao_Lima.pdf)>. Acessado em: 23 de mai. 2022

JACCOUD, Luciana; SILVA, Frederico Barbosa da; BEGHIN, Nathalie. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2009.** Disponível em:<<https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/politicassociais.pdf>>. Acessado em: 23 de mai. 2022

Políticas Públicas e Governança Local- Capítulo 4: Políticas Públicas e Participação. **Fundação Escola Nacional de Administração Pública-Enap.** Brasília, DF, 2018. Disponível em:<[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3842/1/PPGL\\_M%C3%B3dulo%204%20-%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3842/1/PPGL_M%C3%B3dulo%204%20-%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o.pdf)>. Acessado em: 23 de mai. 2022

SIMOES. Gabriel Lima; SIMOES; Janaina Machado. Reflexões sobre o conceito de Participação Social no contexto brasileiro. VII Jornada Internacional Políticas Públicas Maranhão, 2015. Disponível em:<<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo3/reflexoes-sobre-o-conceito-de-participacao-social-no-contexto-brasileiro.pdf>>. Acessado em: 23 de mai. 2022

ROCHA. Juliana D.; BURSZTYN. Maria Augusta. A importância da participação social na sustentabilidade do desenvolvimento local. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local.** Vol. 7, N. 11, p. 45-52, Set. 2005. Disponível em:<<https://interacoes.ucdb.br/interacoes/article/view/496>>. Acessado em: 23 de mai. 2022

DIEGUES. Geraldo César. A Construção da Participação Social na Gestão das Políticas Públicas: **O Protagonismo do Governo Local no Brasil.** *Journal of Public Administration & Social Management.* Viçosa, v. 4, n. 4, pp. 365-380, out./dez. 2012. Disponível em:<<https://www.redalyc.org/pdf/3515/351556458001.pdf>> Acessado em: 23 de mai. 2022

Souza, J. M. **Os limites da democracia participativa a partir da perspectiva das teorias decoloniais.** In Anais da Semana de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo. 2014. Disponível em :<<https://periodicos.ufes.br/scsufes/article/view/8568>>. Acesso em: 21 de jun. 2022.

Conselhos Municipais. Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte. Disponível em: <<https://www.juazeirodonorte.ce.gov.br/conselhos.php>> Acessado em: 20 de jun. 2022.