



UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS/INSTITUTO
MULTIDISCIPLAR/INSTITUTO TRÊS RIOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO

DISSERTAÇÃO

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO
DIÁLOGO ENTRE SOCIEDADE E ESTADO NA PERSPECTIVA
DA SOCIEDADE CIVIL: UM ESTUDO DO CONSELHO
MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE
DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Igor Macedo Arruda

2017

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS/INSTITUTO
MULTIDISCIPLAR/INSTITUTO TRÊS RIOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO**

**REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO
DIÁLOGO ENTRE SOCIEDADE E ESTADO NA PERSPECTIVA
DA SOCIEDADE CIVIL: UM ESTUDO DO CONSELHO
MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE
DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

IGOR MACEDO ARRUDA

Sob a Orientação da Professora

Dra. Maria Gracinda Carvalho Teixeira

Dissertação de mestrado apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre Administração** no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Seropédica, RJ
2017

A773r

Arruda, Igor Macedo, 1991-

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO DIÁLOGO ENTRE SOCIEDADE E ESTADO NA PERSPECTIVA DA SOCIEDADE CIVIL: UM ESTUDO DO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO / Igor Macedo Arruda. - 2017.

107 f.

Orientador: Maria Gracinda Carvalho Teixeira.

Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2017.

1. Participação Social. 2. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. 3. Representação Política. 4. Deliberação. 5. Democracia. I. Teixeira, Maria Gracinda Carvalho, 1952-, orient. II Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós Graduação em Administração III. Título.

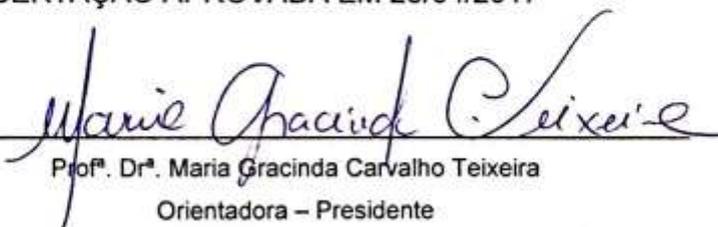


MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas/Instituto Multidisciplinar/Instituto Três Rios
Programa de Pós-graduação em Administração-PPGA
Mestrado Acadêmico em Administração-MAA

IGOR MACEDO ARRUDA

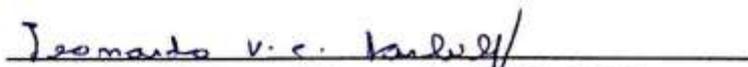
Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre, no Programa de Pós-Graduação em Administração, na área de concentração em Gestão e Estratégia.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 25/04/2017



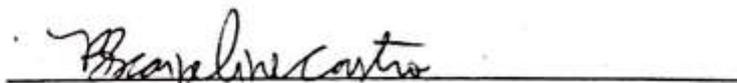
Profª. Drª. Maria Gracinda Carvalho Teixeira
Orientadora – Presidente

Membro interno
UFRRJ



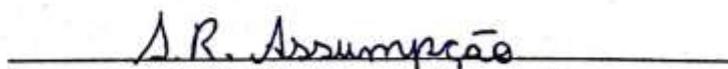
Prof. Dr. Leonardo Vasconcelos Cavalier Darbilly

Membro interno
UFRRJ



Profª. Drª. Bianca Scarpeline de Castro

Membro interno
UFRRJ



Profª Drª San Romanelli Assumpção

Membro externo
USP

DEDICATÓRIA

A meus pais e irmão
pelo apoio incondicional.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, acima de tudo, a meu pai, por estar ao meu lado nas etapas do Mestrado e me guiar nas dificuldades encontradas.

A minha mãe Cristina e meu irmão Hugo por nunca negarem ajuda e sempre me confortarem nos momentos de dificuldade.

A minha namorada Natalia por entender minha ausência e sempre demonstrar seu suporte e carinho.

A toda minha família e aos verdadeiros amigos, pela compreensão da minha ausência nesse período.

À minha orientadora, Professora Dr.^a Maria Gracinda Carvalho Teixeira, pelo rico convívio, inúmeros conhecimentos compartilhados e pelas construtivas discussões, fundamentais no desenvolvimento desta pesquisa.

Aos professores do MA/PPGA/UFRRJ, pelos momentos inesquecíveis em sala de aula e nos eventos do Mestrado e à Secretaria do curso.

Aos colegas da turma 2015, que compartilharam comigo a jornada do Mestrado, apoiando e fazendo com que o período fosse muito mais frutífero.

Aos entrevistados, pelo tempo gentilmente disponibilizado e pelos seus conhecimentos compartilhados.

Aos membros das bancas de qualificação e de defesa, que dispuseram do seu tempo e contribuíram com valiosas sugestões para a melhoria da pesquisa.

Ao Ministério da Educação, que, por meio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), ofereceu apoio a esta pesquisa.

A cada pessoa que confiou, colaborou e acreditou na realização desta pesquisa.

RESUMO

ARRUDA, Igor M. **Representação Política e Participação Social no Diálogo entre Sociedade e Estado na Perspectiva da Sociedade Civil: um Estudo do Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro**. 2017, 107 p. Dissertação (Curso de Mestrado em Administração). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas/Instituto Multidisciplinar/Instituto Três Rios, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2017.

A pesquisa analisa as principais dificuldades encontradas pelos representantes da sociedade civil no tocante à deliberação, tomando como base empírica o estudo do Conselho Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro (CONSEMAC). Os conselhos gestores de políticas públicas são espaços de interação entre a sociedade civil e o Estado e possuem caráter fiscalizador, consultivo e/ou deliberativo. A suposição inicial da pesquisa foi que as principais dificuldades encontradas pelos representantes da sociedade civil no tocante à deliberação no CONSEMAC estão relacionadas à tensão existente entre a atuação dos atores não estatais e dos representantes do Estado. Entretanto, os achados da pesquisa apontam para uma situação que corrobora parcialmente esse pressuposto. De acordo com os dados analisados, a deliberação no Conselho estudado nem sempre ocorre sob tensão, evidenciando-se um ambiente de predisposição para a cooperação e mútuo trabalho entre os conselheiros. No olhar dos atores não estatais, a tensão maior parece ocorrer na passagem das demandas sociais apresentadas para a sua efetivação como políticas públicas, o que implica em outras questões como poder e conhecimento técnico de ambas as partes. A pesquisa conclui que de um modo geral, os conselhos podem ser caracterizados como espaços de interação entre o Estado e a sociedade civil e que seus representantes contribuem de forma significativa no debate e encaminhamento de importantes demandas trazidas pela sociedade, visando políticas públicas.

Palavras-chave: Participação Social; Deliberação; Democracia; Conselhos Gestores de Políticas Públicas; Representação Política.

ABSTRACT

ARRUDA, Igor M. **Political Representation and Social Participation in the Dialogue between Society and State in the Perspective of Civil Society: a Study of the Municipal Council of Environment of the City of Rio de Janeiro.** 2017, 107 p. Dissertação (Curso de Mestrado em Administração). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas/Instituto Multidisciplinar/Instituto Três Rios, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2017.

The study analyzes the main difficulties encountered by representatives of civil society regarding the deliberation, based on an empirical study of the Municipal Council of the Environment of Rio de Janeiro (CONSEMAC). The public policy management councils are spaces for interaction between civil society and the State and are fiscally, advisory and or deliberative. The initial assumption of the research was that the main difficulties encountered by representatives of civil society regarding the deliberation in CONSEMAC are related to the tension between the performance of non-state actors and representatives of the State. However, the research findings point to a situation that sustains partially this hypothesis. According to the data collected, the deliberation in the Council studied does not always occur in an environment of tension, evidencing a situation of cooperation and mutual work among all the counselors. From the point of view of the non-state actors, the greater tension seems to occur in the route of social demands presented for their effectiveness as public policies, which implies in other issues such as power and technical knowledge of both sides. The research concludes that, in general, councils can be characterized as spaces of interaction between the State and civil society and that their representatives contribute significantly to the debate and referral of important demands brought by society, aimed at public policies.

Keywords: Social Participation; Deliberation; Democracy; Public Policy Management Councils; Representation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Vertentes da Teoria Democrática.....	28
Quadro 2 - Sujeitos de Pesquisa.....	61
Quadro 3 - Questões Norteadoras	62
Quadro 4 - Categorias de Análise da Pesquisa.....	64
Quadro 5 - Composição do CONSEMAC	67
Quadro 6 - Configuração Final dos Sujeitos de Pesquisa	72
Quadro 7 - Categorias e Subcategorias	74

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura do CONSEMAC	66
Figura 2 - Composição do Plenário do CONSEMAC.....	71

LISTA DE ABREVIATURAS

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental

ACRJ – Associação Comercial do Rio de Janeiro

AMAJB – Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico

APADEMA – Associação Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente

ASSAERJ – Associação dos Aterros de Resíduos da Construção Civil do Estado do Rio de Janeiro

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CCBT – Câmara Comunitária da Barra da Tijuca

CF – Constituição Federal

CGPP – Conselhos Gestores de Políticas Públicas

COMLURB – Companhia Municipal de Limpeza Urbana

CONSEMAC – Conselho Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro

CRQ – Conselho Regional de Química

CT – Câmara Técnica

CTP – Câmaras Técnicas Permanentes

DL – Decreto-Lei

EDUSP – Editora da Universidade de São Paulo

FAM – Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro

IP – Instituição Participativa

MRUN - Movimento pela Reforma Urbana Nacional

MST – Movimento dos Sem Terra

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OP – Orçamento Participativo

PGM – Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro

PL – Projeto de Lei

RMRJ – Região Metropolitana do Rio de Janeiro

SciELO – Scientific Electronic Library Online

SENGE-RJ – Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro

SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio de Janeiro

SMAC – Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SMAR – Secretaria Municipal de Saneamento e Recursos Hídricos

SME – Secretaria Municipal de Educação

SMH – Secretaria Municipal de Habitação

SMO – Secretaria Municipal de Obras

SMU – Secretaria Municipal de Urbanismo

SOBEMA – Sociedade de Brasileira de Empresas e Indústrias de Tecnologia em Meio Ambiente

STF – Supremo Tribunal Federal

UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Sumário

I - INTRODUÇÃO	15
1.1 Contextualização	15
1.2 O Problema da Pesquisa.....	21
1.2 Objetivos	23
1.3.1 Objetivo Geral	23
1.3.2 Objetivos Específicos.....	23
1.4 Suposição da Pesquisa.....	23
1.5 Delimitação do Estudo	24
1.6 Relevância da Pesquisa	25
1.7 Organização geral do Estudo.....	25
II - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	27
2.1 Participação Social e Teoria Democrática: Conceitos e Perspectivas.....	27
2.1 Diálogo entre Sociedade Civil e Estado: Um Breve Histórico.....	41
2.3 Institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Contexto das Instituições Participativas.....	46
2.4 Representação Política e Deliberação no Interior das Instituições Participativas	51
III - METODOLOGIA DA PESQUISA	57
3.1 Tipo de Pesquisa	57
3.2 Coleta de Dados	58
3.2.1 Pesquisa Documental	59
3.2.2 Pesquisa Empírica com Entrevistas.....	60
3.3 Sujeitos da pesquisa	60
3.3.1 Questões norteadoras das Entrevistas.....	62
3.4 Tratamento e Análise dos Dados.....	63
3.5 Categorias de Análise.....	64
IV – ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA	65
4.1 Análise de Dados da Pesquisa Documental	66
4.1.1 Contexto Institucional Atual do CONSEMAC	66
4.1.2 Breve Histórico do CONSEMAC	68
4.1.3 As Câmaras Técnicas do CONSEMAC	68
4.1.4 Plenárias do CONSEMAC	71
4.2 Análise de Dados Empíricos	72

4.2.1 Categoria de Análise: Participação Social.....	74
4.2.2 Categoria de Análise: Representação Política.....	81
4.2.3 Categoria de Análise: Deliberação	81
4.2.4 Categoria de Análise: Conselhos Gestores.....	83
V - RESULTADOS DA PESQUISA.....	94
VI - CONCLUSÕES.....	98
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	101
ANEXO I – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	106

I - INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

Segundo a Constituição brasileira, o Brasil é um Estado Democrático instituído pelos representantes do povo brasileiro¹, nela está prevista a concomitância de formas de participação social e da representação política baseada no sufrágio universal. Já se delinea na Constituição, portanto, uma concepção pluralista de sociedade, que prescreve a política como um espaço que deve estar aberto a uma pluralidade de organizações numa concepção ampla. A observação do processo de institucionalização e regulamentação dessas formas participativas a partir da Carta Magna de 1988 inclui a ampla organização de procedimentos representativos em espaços participativos, implicando uma relação entre estas duas noções – representação e participação.

Neste sentido, a Constituição gerou as condições para a criação de novas instituições que viessem garantir a participação dos cidadãos em decisões acerca de políticas públicas e no controle público sobre o Estado. Dentre essas inovações, destacam-se os conselhos de políticas públicas, dos quais participam, conjuntamente, membros dos governos e representantes dos cidadãos, os quais alcançaram uma significativa capilaridade em todo o país, o que significa o envolvimento expressivo de pessoas no debate e na decisão acerca das ações públicas nas mais diferentes áreas.

Representação política e participação social têm sido amplamente estudadas no Brasil nas últimas décadas e, como consequência, distintos pontos de vista têm surgido na literatura nacional. Entende-se, aqui, representação política a partir da noção defendida por Lígia Helena Luchmann (2007), segundo a qual, é derivada da democracia representativa, em que a tomada de decisão ocorre em conjunto com o Estado por representantes da vontade social.

O estudo da participação social tem envolvido estudiosos dos vários campos disciplinares que vêm apresentando contribuições relevantes. Chama a atenção do pesquisador, o conceito apresentado por Carole Pateman (1992), que a prescreve como a influência direta dos cidadãos na tomada de decisão por parte do Estado. Essa

¹ BRASIL. *Preâmbulo. Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 4. —“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos...”.

influência, conforme a autora, se dá no processo de criação e implementação de políticas públicas, no qual o cidadão é levado em consideração para a decisão final. Neste sentido, Dagnino (2004) se alinha ao entendimento anterior de Pateman ao tratar a participação como a partilha efetiva do poder entre o Estado e a sociedade civil por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos de decisão.

A criação de instâncias participativas e deliberativas se deu em concomitância com o processo de autonomia político-administrativa dos municípios brasileiros, em que o poder administrativo local passou a ter autoridade e autonomia político-institucional, jurídica, econômico-financeira, tributária, bem como sobre a definição e implementação de uma agenda política e de políticas públicas (SANTOS, 2008). Neste cenário, a descentralização passou a ser diretriz política e estratégia de gestão pública, alterando as relações intergovernamentais e gerando a expectativa de produção de políticas públicas melhor identificadas com as especificidades territoriais e propiciadoras de efetiva participação das comunidades locais. Este contexto, associado com as competências legais dos conselhos no âmbito das políticas públicas, expressas na sua natureza consultiva e deliberativa, colocam-se, juntamente com os gestores públicos, como protagonistas no processo de descentralização e de implementação destas políticas.

Assim, a institucionalização da participação dos cidadãos nas decisões políticas brasileiras, acena para o que Gurza Lavalle e Szwako (2015) consideram como o início de uma nova configuração nas relações entre o Estado e a sociedade civil no Brasil.

Esta dissertação se insere na investigação da representação política e da participação social que ocorre no interior dos conselhos gestores de políticas como resultado de um gradual e lento processo histórico de fortalecimento das instituições brasileiras conforme Carvalho (2001) define e como isso influencia a atuação desses conselhos, considerados espaços democráticos da sociedade brasileira, surgidos a partir do marco legal de 1988.

Abrir o debate sobre o tema de interesse dessa pesquisa, com essa preocupação implica que o pesquisador esteja atento à complexidade do objeto, no seu olhar sobre a investigação proposta que requer acreditar que o assunto não é de fácil compreensão, uma vez que este olhar não prescinde de um entendimento de viés histórico que autores já considerados clássicos da literatura acadêmica vêm empreendendo.

Uma quantidade significativa de estudiosos que tem se debruçado sobre as relações entre o Estado e a sociedade, na América Latina têm procurado enfatizar a

fragilidade das nossas instituições democráticas e o papel desempenhado pelo Estado no processo de institucionalização das demandas sociais e formulação de políticas ao longo da história.

Embora não seja objeto de estudo desta pesquisa explorar a história da construção da relação entre Estado e sociedade civil na América Latina e no Brasil, ter uma compreensão de algumas questões que ajudam a entender os fundamentos da fragilidade das nossas instituições democráticas é necessário para se entender o diálogo socioestatal, compreendido como a relação entre a Sociedade e o Estado que perpassa a dinâmica da representação e participação e vem se estabelecendo na atuação dos conselhos municipais.

Vale lembrar, no tocante à América Latina, com ênfase ao Brasil, o que Wanderley Guilherme dos Santos (1987) chama atenção: a instabilidade recorrente dos sistemas políticos latino-americanos, levando a nossa democracia a uma situação pendular – ora com avanços, ora com retrocessos, ou mesmo ambos coexistindo. Esta situação, na visão de Santos, impacta as instituições brasileiras que acabam sofrendo as consequências desta condição.

Inúmeras interpretações já foram produzidas na literatura brasileira sobre as relações entre Estado e sociedade no Brasil fornecendo elementos que possibilitam a compreensão dessas relações nos espaços associativos surgidos a partir da Constituição Federal de 1988 (AVRITZER, 2008, 2009; DAGNINO 2002; TATAGIBA, 2002). O assunto, como é sabido, é muito amplo, envolvendo aspectos de ordem econômica, social, cultural e política, além das interferências de ordem externa, resultantes do estado atual das relações internacionais.

Embora o viés histórico seja orientador ao presente estudo, sabemos que é impossível nos debruçar numa dissertação sobre todas as dimensões do seu objeto, pois fugiria dos propósitos principais da pesquisa. Entretanto, vale ressaltar que há uma tendência geral na literatura consultada a que tivemos acesso até o momento nesta etapa da pesquisa, que reconhece o papel determinante do Estado como matriz geradora dos processos sociais, além da predominância histórica do vezo autoritário sobre as práticas que afetam a configuração da sociedade civil e de nossas instituições democráticas. E que os conselhos gestores de políticas públicas tomam corpo num contexto histórico-político em que o Estado, em nome da democracia, institui a sua criação, por força de lei.

Como mencionamos acima, a Constituição Federal de 1988, que ficou conhecida como "Constituição Cidadã", lançou as bases para a construção de seus espaços participativos e representativos como os conselhos, parte obrigatória de sistemas de políticas públicas, muitos deles nos quais o repasse de recursos entre níveis de governo está condicionado ao pleno funcionamento desses espaços (TATAGIBA, 2002).

Os espaços participativos se multiplicaram por todo o país a partir da década de 1990, e passaram a ser adotados também em outros setores de políticas públicas onde não eram mandatórios, em boa parte como resposta do Estado à pressão da sociedade pelo reconhecimento da relevância de questões ainda não tematizadas ou desenvolvidas em termos de políticas ou serviços públicos. A participação foi, portanto, progressivamente incorporada como parte da linguagem jurídica do Estado e atingiu patamares de institucionalização ímpares não apenas na história do país, mas em comparação com outras democracias (GURZA LAVALLE, 2011).

Este processo, na esfera local, ganhou notoriedade no mundo ocidental, marcando os anos de 1990 como um período de institucionalização da consulta à sociedade civil na criação de políticas públicas locais. Nesse contexto, a estrutura dos conselhos viria possibilitar o contato direto entre a sociedade civil e o Estado - justamente por possuir uma organização paritária composta por membros do governo e sociedade (AVRITZER, 2008) e por possibilitar maior diálogo entre a sociedade civil e o Estado (PIRES & VAZ, 2014). Nesse sentido, os conselhos gestores de políticas públicas “se destacam como interfaces que, em geral, são amparadas por atos normativos e legislação específica, regulando sua existência, funcionamento, composição, procedimentos internos e decisórios” (PIRES & VAZ, 2014, p.65).

Importante registrar que essas interfaces são estudadas em outros países que também possuem conselhos gestores atuando lado a lado com o Estado como é o caso da Inglaterra, Itália, Estados Unidos, Canadá, entre outros países. Nestes países, os conselhos atuam em projetos ou programas isolados, usualmente analisados pela literatura internacional sobre erradicação da pobreza e sobre desenvolvimento (CÔRTEZ, 1996). Apesar das críticas que têm surgido na literatura brasileira sobre a experiência dos conselhos atuantes no Brasil, de um modo geral, os pesquisadores afirmam que estes apresentam uma vitalidade, em termos de envolvimento dos participantes, e um nível de disseminação pelo país e pelas diversas áreas de política social, que não encontram paralelo nas experiências internacionais.

Para os autores Avritzer (2008) e Pires e Vaz (2014), o Estado, no desempenho de suas funções e atividades, estabelece diversas e variadas formas de interação com cidadãos, empresas, atores sociais organizados e não organizados. Em regimes democráticos, espera-se que este diálogo seja ampliado, incidindo sobre os processos decisórios relativos ao desenho de políticas públicas e ao seu controle. Nesse contexto, os conselhos gestores de políticas públicas seriam um tipo de canal de diálogo entre Estado e sociedade, o que justifica a expressão “diálogo socioestatal”, visando à criação de políticas públicas que atendam as demandas sociais.

Entende-se como pertinente a esta pesquisa a definição de políticas públicas proposta por Thomas Dye (2009, p.101), a qual tem no governo o ambiente para o processo decisório das políticas públicas, estabelecendo que “uma política não se transforma em política pública antes que seja adotada, implementada e feita cumprir por alguma instituição governamental”. Processo esse que suscita a participação da sociedade civil.

Conforme explica Rua (2010), toda política pública surge em um cenário político de alta tensão, onde existem relações de poder que englobam diversos atores políticos, sendo que o seu processo de elaboração tem início na identificação de problemas por parte do governo. A partir do momento em que um problema é considerado por parte do governo como um problema público, uma cadeia de etapas se inicia para que seja formulada e implementada.

Pelas características anteriormente citadas desses espaços públicos, evidencia-se a importância de se aprofundar os estudos que possam ajudar a explicar essas questões tendo como base a própria experiência dos atores não estatais nessas instituições, tendo em vista que existe, hoje, um movimento acadêmico com o entendimento da representação política relacionada à participação direta e deliberação.

Com o crescimento no número de experiências de participação, cresceu também o interesse de estudiosos pelo tema e a produção de conhecimento acerca dessas experiências. A preocupação entre os estudiosos do tema da participação, desde os anos 90, tem se voltado à identificação dos fatores associados positiva ou negativamente aos efeitos dessas experiências, ou seja, sua capacidade de incluir novos atores no processo de definição, gestão e controle social das políticas públicas, de expandir, de maneira mais equitativa, o acesso a bens públicos, de influenciar e controlar a política pública e

assegurar poder vinculante das decisões tomadas nesses espaços (TATAGIBA, 2002; AVRITZER, 2009).

Um dos fatores mais recentes discutidos na literatura se refere à vontade política do governo, ou seu comprometimento com a participação e com o compartilhamento de poder com a sociedade. Nesse sentido, tem-se estudado o compartilhamento de projetos políticos entre governo e sociedade civil local, em especial o projeto político democrático-participativo, tal como definido por Dagnino (2002), segundo a qual, representa um avanço analítico nessa direção, enquanto conceito que perpassa Estado e sociedade, e ajuda a explicar o alcance e a permanência das experiências.

A construção do tema aqui tratado se deu a partir do interesse inicial do pesquisador por gestão de políticas públicas na esfera infranacional de governo no município do Rio de Janeiro. Estreitando-se o contato do pesquisador com a literatura especializada foi possível por este, observar que, mecanismos de interação entre sociedade e Estado têm avançado na democracia brasileira. Todavia a cada nova leitura, novas indagações foram surgindo, instigando a curiosidade do pesquisador sobre o quanto os espaços de participação, a exemplo dos conselhos de gestão de políticas públicas vem respondendo a ampliação da democracia brasileira e no atendimento das demandas sociais como resultado da atuação dos conselhos.

Os conselhos dispõem de uma lógica paritária interna de representação para promover a participação da sociedade, mas dependendo da política pública a ser favorecida por determinados conselhos, haverá maior grau de complexidade para focar o problema da representação e participação, uma vez que o encaminhamento das questões pressupõe uma convergência de interesses na deliberação interna do colegiado, tornando-se um desafio ao pesquisador.

O colegiado nos conselhos é diverso, envolvendo representantes da sociedade civil, representantes do setor privado, gestores públicos e prestadores de serviço. Já as demais partes que possuam algum tipo de interesse nas decisões a serem tomadas por um determinado conselho podem defender seus interesses sem necessariamente se tornar parte dele. Em outras palavras, está prevista a coexistência e interação constante entre sociedade civil e Estado nestes ambientes participativos.

Essa coexistência gerou inquietação do pesquisador uma vez que entendeu que esses espaços são propícios para a canalização das insatisfações sociais. Isso porque a participação dos segmentos não governamentais, os chamados atores não estatais, na

discussão da política pública, está prevista para as funções já mencionadas o que difere do papel dos membros do governo que visa o fortalecimento da política pública que interessa ao executivo municipal.

Nessa direção interessa à pesquisa, através de um olhar crítico, conhecer aspectos conjunturais que envolvem a representação e a participação - emanados dos representantes da sociedade civil dos conselhos gestores de políticas públicas. Compreender suas tensões, conflitos e resistências dentro deste conselho, no encaminhamento das demandas públicas aos gestores públicos, aspectos esses que possam expressar o sentido político dos conselhos, seu alcance como instituições participativas e seu efeito sobre a política pública setorial envolvida, isto é, a política pública municipal de meio ambiente.

Para dado propósito, julgou-se apropriado escolher um conselho gestor específico, a fim de entender o papel de seus participantes e especificidades. Dentre diversos conselhos gestores, o critério para seleção se deu em torno de suas estruturas. Nessa direção, buscou-se um órgão que tivesse estrutura para coleta de dados, como por exemplo: reuniões constantes, disponibilidade de documentação, transparência em seu sítio eletrônico com calendário e atas, telefone e e-mail de contatos ativos. Nesse sentido, optou-se por escolher o Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro não apenas por possuir os requisitos preestabelecidos pelo estudo, como também por ser o meio ambiente de uma cidade um assunto instigante e não ter sido localizado na literatura especializada registros acadêmicos que tenham abordado este conselho particularmente se pesquisado na base de dados SciELO (Scientific Electronic Library Online) e portal de periódicos da CAPES.

1.2 O Problema da Pesquisa

Com base em Gil (2008), entendemos que definir de um problema de pesquisa não é tarefa fácil e envolve diversos fatores. Existe uma tendência entre os pesquisadores, para a formulação de um problema, criando regras práticas para seu desenvolvimento, tais como ter sua formatação em forma de pergunta, possuir máxima clareza e objetividade, ter caráter empírico e ser solucionável (GIL, 2002).

Dada essas condições, entende-se que o problema, exposto adiante, atende aos requisitos metodológicos recomendados por Gil. Trata-se de uma questão que pode ser

compreendida de maneira clara, já que envolve atores sociais submergidos em questões presentes no cotidiano da maioria dos cidadãos brasileiros.

Gurza Lavalle (2011) argumenta sobre a situação complexa de poder se opor às opiniões do governo quando se está sob controle e regulação dele próprio e atuando nesses espaços institucionalizados pelo Estado. Nesse sentido, os referidos autores chamam atenção para se compreender o caso brasileiro. Eles cogitam nos seus estudos se os mecanismos criados para garantir a longevidade da participação já não sejam mais sustentáveis justamente por requerer a forte presença do Estado no arcabouço institucional dos conselhos e suas relações de poder junto à sociedade civil. Por outro lado, o autor tem defendido que as reconfigurações existentes foram historicamente construídas nas interações entre os atores civis e o Estado, denotando uma interdependência entre estes.

Entretanto a pesquisa reconhece que a perspectiva de espaços participativos – conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos, audiências públicas entre outros mecanismos participatórios – surgiu no Brasil exatamente do argumento de que a política municipal passava longe das demandas da população. Era preciso se pensar numa política pública consoante às expectativas da população; que canais participativos fossem postos em prática. Nesse sentido, os conselhos gestores municipais passaram a configurar um espaço de participação social na gestão governamental. Portanto, entende-se que a institucionalização da participação social está ligada ao sistema democrático assim como a forma como as demandas da população são direcionadas, de modo a permitir que os cidadãos possuam voz ativa em relação às ações dos seus governantes.

Os conselhos são ambientes para que a sociedade civil pleiteie e organize suas demandas e faça com que o Estado tenha ciência delas. É nesse cenário que ocorre a tomada de decisão e encaminhamento das necessidades da sociedade. Configura-se, portanto, uma relação constante para a criação de políticas públicas, onde os representantes da sociedade civil argumentam com os gestores públicos a fim de mostrarem e lutarem pelos seus interesses, requerendo do governo o estímulo ao compartilhamento do processo de decisão, canalizando-o para que isto aconteça.

A partir da discussão apresentada até o momento neste trabalho, delineou-se a seguinte questão de pesquisa: **quais as principais dificuldades encontradas pelos**

representantes da sociedade civil no tocante à deliberação no Conselho Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro?

1.2 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

Com base na questão de pesquisa, o objetivo geral deste trabalho é **identificar e analisar as principais dificuldades encontradas pelos representantes da sociedade civil no tocante à deliberação no Conselho Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro.**

1.3.2 Objetivos Específicos

Pretende-se alcançar o objetivo geral do presente trabalho através dos seguintes objetivos específicos:

- a) Caracterizar o conselho selecionado, traçando o seu perfil assim como as políticas públicas tratadas no seu âmbito;
- b) Descrever como ocorre a escolha dos representantes civis e dos representantes estatais do conselho;
- c) Descrever as características da participação dos representantes civis e dos representantes estatais do conselho;
- d) Identificar as formas de encaminhamentos das demandas sociais e as dificuldades no seu encaminhamento;
- e) Identificar informações relevantes fornecidas pelos atores membros dos conselhos sobre as dificuldades encontradas na deliberação para a criação de políticas públicas.

1.4 Suposição da Pesquisa

Conforme Vergara (2000; 2012), o problema científico é algo para o qual o pesquisador vai buscar resposta, podendo nascer da necessidade de pôr à prova uma suposição. No caso da presente pesquisa, trata-se da necessidade de articular dados e informações no sentido de confirmar ou refutar a suposição de que **as principais**

dificuldades encontradas pelos representantes da sociedade civil no tocante à deliberação no Conselho Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro estão relacionadas a uma possível tensão existente entre a atuação dos atores não estatais e dos representantes Estatais. A compreensão desses limites pode evitar que sobre os conselhos sejam lançadas expectativas para as quais esses espaços não foram desenhados e contribuir, na perspectiva dos sujeitos da pesquisa, para gerar soluções sobre as dificuldades identificadas.

É importante aqui ressaltar que estudos recentes chamam atenção para o fato de que não é mais possível, nos estudos sobre o Estado e sua relação com a sociedade civil, se colocar esses dois agentes com opositores - o Estado de um lado e os atores civis de outro. Para os estudiosos dessa vertente, a relação tem provado ser “interdependente” (GURZA LAVALLE & SWAKO, 2015). Esse avanço na pesquisa sobre as interações socioestatais tornou-a ainda mais complexa e fértil, pois tem superado o caráter antagonico que era observado no estudo dessa relação.

1.5 Delimitação do Estudo

No que diz respeito à delimitação temporal, a pesquisa abrange o período que percorre desde a década de 1980 a 2016, resgatando marcos históricos que contribuíram para a formação dos espaços participativos no país e suas especificidades. Essa delimitação deve-se ao fato de que a institucionalização dos canais participativos no Brasil se deu no fim da década de 1980 com a Constituição brasileira e que se faz presente até os dias de hoje. Apesar de haver registros de que movimentos que envolveram iniciativas de grupos civis no Brasil datam do século XIX (GURZA LAVALLE & SZWAKO, 2015), compreende-se que um ponto de partida marcante para o reconhecimento da participação social se deu com a institucionalização de espaços participativos, entre outros, os conselhos gestores de políticas públicas.

No tocante à delimitação espacial do presente estudo, pretende-se envolver na pesquisa de campo um conselho gestor, vinculado a uma política pública específica, atuante na esfera municipal do governo do Rio de Janeiro, criado a partir do marco legal, a CF de 1988. Além disso, teve-se o cuidado de selecionar um conselho que possuísse estrutura mínima, organização e movimentação constante. O conselho escolhido foi, portanto, o Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro (CONSEMAC).

1.6 Relevância da Pesquisa

No campo das Ciências Sociais o estudo apresenta uma abordagem que contribui para uma melhor compreensão de nossas instituições públicas e para uma reflexão sobre as transformações nos papéis desempenhados por estas instituições dentro do cenário político em que atuam.

Pretende-se com as indagações lançadas neste estudo, aprofundar e ampliar a agenda de pesquisa sobre o tema no campo disciplinar da Administração Pública que tem mostrado crescente interesse em investigar questões dessa natureza, e de atender exigências cada vez mais prementes de fazer parte de um debate mais amplo que relacione a participação com a democracia e que entenda as mudanças que vem ocorrendo nas interações entre Sociedade e Estado em nosso país em relação ao papel dos cidadãos na criação das políticas públicas. Acredita-se que esta é uma das principais contribuições desta dissertação para a área da administração.

Diante do exposto, entende-se o objeto como pertinente à pesquisa proposta, cujo intuito maior é de contribuir com a discussão sobre o papel da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas, uma vez que a pesquisa privilegiará o olhar dos atores não estatais sobre as dificuldades encontradas na deliberação de políticas públicas no interior dos conselhos.

1.7 Organização Geral do Estudo

O estudo está estruturado em seis capítulos principais além das referências bibliográficas ao final do trabalho. São eles: introdução, fundamentação teórica, metodologia de pesquisa, análise dos dados da pesquisa, resultados da pesquisa e as conclusões sobre o estudo aqui proposto.

O primeiro capítulo é formado em sete sub-tópicos, incluindo este sobre a organização da dissertação. Nele, apresenta-se uma reflexão inicial teórica e contextual focando-se o objeto de estudo, o problema de pesquisa e os objetivos a serem alcançados. Em seguida, delinea-se a suposição de pesquisa, sua delimitação e, por fim, apresenta-se a relevância da pesquisa para as ciências e o campo da administração.

A Fundamentação Teórica se desdobra em quatro partes: “Participação Social e Teoria Democrática: Conceitos e Perspectivas”, onde se apresentam três principais vertentes da teoria democrática aqui estudada, buscando seus referenciais históricos assim com a construção da relação entre elas. Na segunda parte, chamada de “Diálogo entre Sociedade Civil e Estado: um Breve Histórico” busca-se resgatar as origens da sociedade civil brasileira e os momentos históricos principais responsáveis pela sua construção. Na penúltima seção da fundamentação teórica, o estudo focou na institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas, os pilares para o surgimento destes fenômenos e as características que estes possuem dentro do sistema público brasileiro. Já na última parte, tratou-se de mostrar as articulações teóricas das vertentes da teoria democrática à atuação dos conselhos gestores, isto é, buscou-se entender como as três linhas da teoria democrática se conformam dentro dos espaços participativos a exemplo daquele escolhido na pesquisa.

Após a fundamentação teórica, apresenta-se a metodologia de pesquisa, expondo-se o tipo de pesquisa, os instrumentos de coleta de dados, assim como os métodos técnicos para o tratamento e análise do material empírico e documental. Destaca-se a definição das categorias de análise assumidas *a priori* nesta dissertação, com base na literatura especializada.

No quarto capítulo, apresenta-se a análise de dados da pesquisa. Esta parte é subdividida em duas seções: análise de dados da pesquisa documental e análise de dados de fontes orais. Contêm, na parte documental, dados sobre a formação do CONSEMAC, sua estrutura e formas de atuação. Na segunda seção, são apresentadas a análise das entrevistas realizadas em campo.

No quinto capítulo da dissertação apresentam-se os resultados da pesquisa em que se tenta articular os resultados da pesquisa documental, da teórica e da empírica.

Por fim, no sexto e último capítulo, apresentam-se as conclusões da pesquisa.

II - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

No presente capítulo, apresenta-se uma discussão sobre a relação entre a participação social e teoria democrática, levando a uma reflexão sobre a interatividade que ocorre nos chamados espaços participativa no Brasil, a partir de diversas perspectivas teóricas. Procurou-se trazer à tona a institucionalização dos conselhos gestores de políticas na qual historicamente ocorre um complexo diálogo entre os agentes do Estado e da sociedade civil no processo de deliberação para encaminhar políticas públicas no interior desses espaços.

2.1 Participação Social e Teoria Democrática: Conceitos e Perspectivas

Diversos estudos, no campo das Ciências Sociais vêm analisando a participação da sociedade civil como forma de aprofundamento da democracia (BENEVIDES, 1996; TATAGIBA, 2002; AVRITZER, 2009). As inovações participativas podem ser consideradas como grande avanço no aprofundamento democrático, principalmente por abrangerem os três níveis do governo (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO, 2006; LUCHMANN, 2011; FEIJÓ MARTINS, *et. al.*, 2014).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu avanços para a participação popular no Brasil por meio de mecanismos institucionais como visto anteriormente. Além daqueles mencionados na Introdução desse trabalho, temos também o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular, a consulta pública, entre outros. A Carta Magna constituiu as bases para a criação dos conselhos como importantes instâncias de participação social. Assim, garantiu os pilares legais para a participação da sociedade civil na deliberação de assuntos de seu interesse e na definição de políticas públicas, tornando possível a combinação da democracia representativa com formas de participação popular.

Embora os conselhos gestores de políticas públicas já existissem desde a década de 1970, é com a nova Constituição que estes foram institucionalizados, ou seja,

passaram a ser previstos pelo arcabouço jurídico e institucional do Estado, tornando possível a participação da sociedade civil na gestão pública, em todo o ciclo de formulação e implementação da política pública. Surgiram como instrumentos de descentralização e participação, regidos pelo princípio constitucional da participação democrática: “Os conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa ou consultiva, cuja função é formular e controlar a execução de políticas públicas setoriais” (TATAGIBA, 2002, p. 54).

E é nesse cenário que surgem questionamentos cada vez mais provocantes. Um deles é o do estudioso Gurza Lavalle (2011, p. 13) que denomina este momento – de indagações teóricas e empíricas sobre a participação institucionalizada – de “momento pós-participativo”, em que, segundo a interpretação do autor, prevalece a noção de que há uma institucionalização em larga escala de novos espaços e arranjos participativos.

A teoria democrática, principalmente no decorrer do século XX, construiu vertentes que se fortaleceram e constituíram seus defensores e também críticos cujos argumentos que defendem vêm sendo aprofundados em distintas perspectivas teóricas. Para o presente estudo, três perspectivas principais nos chamaram atenção: a vertente representativa, amparada nas decisões políticas, como resultado da representação a partir do sufrágio universal; a deliberativa, vertente que advoga sobre a capacidade social de autodeterminação, de reflexão informada aliada à retórica em busca das melhores decisões políticas, e a participativa, baseada na força social e autorização da tomada de decisão por parte dos próprios cidadãos (SCHUMPETER, 1961; PATEMAN, 1992; GUTMANN, 1995; LUCHMANN, 2007; DAHL, 2012). Nesse sentido julgou-se pertinente apresentar uma visão geral em forma de síntese, das vertentes identificadas, no quadro abaixo:

Quadro 1 - Vertentes da Teoria Democrática

Vertentes Teóricas	Principais Características
Representativa	<ul style="list-style-type: none"> - Sufrágio universal como legitimação da representação das vontades dos cidadãos; - Voto como maior instrumento de responsabilização dos representantes; - Tendência ao elitismo democrático; - Competição pela liderança; e - Entendimento da participação popular como possibilidade de instabilidade da democracia; - Elitista; - Competitiva.

Participativa	<ul style="list-style-type: none"> - Participação direta dos cidadãos na tomada de decisão governamental; - Igualdade política entre atores sociais; - Expectativa de evolução cívica com o fomento da participação; e - Absorção mais efetiva e direta das demandas dos cidadãos.
Deliberativa	<ul style="list-style-type: none"> - Discussão de temas públicos envolvendo os cidadãos; - Legitimação das decisões tomadas pelo governo; - Entendimento do cidadão como capaz de governar a si próprio; e - Prevalência da vontade da maioria por acatar a voz de todos os envolvidos; - ênfase na troca de razões.

Elaboração própria a partir de Joseph Schumpeter (1961); Pateman (1992); Gutmann (1993); Luchmann (2007); Gurza Lavalle (2011); Dahl (2012).

Dahl (2012) ensina que tendo surgido na Inglaterra e Suécia através de assembleias convocadas pelos monarcas para tratar de assuntos importantes para o Estado, a representação, da Grécia antiga até o século XVIII, não satisfazia os requisitos para que o poder legislativo pudesse, de maneira eficaz, selecionar um corpo de representantes eleitos para responder pelos cidadãos, ficando à margem da teoria e da prática do governo republicano ou democrático. Gregos, romanos e teóricos republicanos renascentistas não se preocupavam com a questão representativa da maneira como aconteceria séculos depois – durante a guerra civil inglesa, onde os Puritanos, em uma busca por uma alternativa ao sistema monárquico, se viram obrigados a argumentar sobre teorias e práticas democráticas, trazendo, mesmo que de maneira involuntária, a questão de legitimação da representação. Isso se deveu, em parte, como explica Dahl, pela expansão ainda inicial da demografia social e complexificação de suas demandas, isto é, com o crescimento populacional e avanço das relações sociais, a necessidade por diferentes serviços sociais cresceu e exigiu, por parte do Estado, mais atenção e cuidado com o povo.

Ainda enfatiza Dahl (2012), que, a ortodoxia observada durante os períodos históricos anteriores – em relação ao sistema político – tiveram fim durante a guerra civil inglesa, na qual os Puritanos buscavam uma alternativa republicana à monarquia vigente. Essa busca desencadeou a revisão teórica dos fundamentos da democracia e sufrágio da população, trazendo à tona o debate sobre a representação. Os séculos seguintes foram de evolução para o ideal representativo em conjunto com a democracia, criando seus embasamentos conceituais e sendo amadurecida.

O modelo representativo, conceituado a partir de autores como Schumpeter (1961), tem sua origem teórica na crítica ao chamado modelo clássico democrático, cuja proposta principal é a participação direta nas decisões públicas, igualdade política e voz ao povo. O autor sugere que, diferentemente do modelo clássico onde a liderança é suprimida já que todos atuam em pé de igualdade, exista, por parte dos cidadãos, a capacidade de montar seu governo, suas lideranças, e que os escolhidos fossem os responsáveis pela tomada de decisão e não o contrário. Um dos pontos de questionamento da perspectiva clássica democrática seria a de que o povo teria sempre uma opinião racional e definida a respeito de quaisquer assuntos que o envolvesse, trazendo a representação como objeto secundário em relação ao poder de decisão do eleitor (SCHUMPETER, 1961).

Schumpeter (1961) defende a competição dos políticos pela preferência dos eleitores através apenas do voto, a qual seria sua forma de participar. Em outras palavras, o cidadão, para o referido autor, tem o poder de eleger um político ou não. A competição entre os políticos ele explica no argumento que se segue:

Nossa teoria não é, naturalmente, mais definida do que o próprio conceito de luta pela liderança. Esse conceito apresenta dificuldades semelhantes ao conceito de concorrência na esfera econômica, com a qual pode ser utilmente comparado. A concorrência jamais está completamente ausente da vida econômica, mas raramente é perfeita. Da mesma maneira, há sempre alguma concorrência na vida política, embora talvez apenas potencial, pelo apoio do povo. No intuito de simplificar o caso, limitamos esse tipo de concorrência, que definirá a democracia, à concorrência livre pelo voto livre. Essa ação justifica-se pelo fato de que a democracia parece implicar um método reconhecido, através do qual se desenrola a luta competitiva, e que o método eleitoral é praticamente o único executável, qualquer que seja o tamanho da comunidade (SCHUMPETER, 1961, p. 323).

A defesa da liderança por parte do autor é traço forte na teoria a qual advoga a favor. Acredita que os representantes possuem a capacidade de responder pelos interesses do povo de melhor forma, contribuindo para os rumos e crescimento da democracia em um país. Para tanto, os políticos escolhidos são os que cativam as massas com suas propostas de representação, resumindo um princípio da democracia como a competição entre os elegíveis para defender o interesse do povo:

O princípio da democracia, então, significa apenas que as rédeas do governo devem ser entregues àqueles que contam com maior apoio do

que outros indivíduos ou grupos concorrentes. E esta definição, por seu turno, parece assegurar a situação do sistema majoritário dentro da lógica do método democrático (SCHUMPETER, 1961, p.325).

Como exposto acima, na linha teórica representativa, o diálogo entre sociedade civil e Estado é restrito - ocorre apenas pelo voto. Todavia, nas democracias contemporâneas, sabe-se que se institucionalizaram novos espaços participativos e, assim, outra perspectiva teórica surge para explicar as novas formas de diálogo entre sociedade civil e Estado que foram se configurando: a da democracia deliberativa.

A teoria da democracia deliberativa defende a ideia da valorização da vontade popular e liberdade particular traduzindo-as na autonomia dos cidadãos. A autonomia, nessa vertente, é um conceito pilar e pode ser entendida como autodeterminação. Em outras palavras, se baseia na ideia de que, um indivíduo possui a capacidade de determinar os rumos de sua vida por meio da deliberação, reflexão informada, julgamento e persuasão (GUTMANN, 1995). A busca pela vontade da maioria, segundo a referida autora, garante a autonomia dos cidadãos enquanto seres que questionam e debatem sobre as decisões tomadas com base no interesse público:

Uma pessoa autônoma governa a si própria, a autodeterminação exigindo que as pessoas pratiquem a deliberação e se envolvam na conformação das várias dimensões de suas vidas, pessoais e políticas. Ao passo que a democracia populista supõe que a expressão da vontade popular constitui o bem supremo, a democracia deliberativa sustenta que o valor fundamental do governo da maioria encontra-se no encorajamento à expressão do maior grau possível de deliberação pública, e não na mera expressão da vontade popular (GUTMANN, 1995, p. 16).

Nessa perspectiva, ao prezar pela vontade da maioria, o governo, sem a deliberação, acaba por esvaziar o processo decisório da maioria. Isto é, ao atrelar a deliberação ao sistema político, ocorre o não enfraquecimento e, conseqüentemente, desenvolvimento do sistema de vontade popular. A democracia deliberativa defende a liberdade particular e política e também o fato de que, com o aumento da autonomia, os indivíduos participantes tendem a produzir as melhores decisões possíveis, já que desenvolveram a capacidade de refletir sobre as questões inerentes à vida em sociedade (GUTMANN, 1995).

Dessa forma, gera-se um efeito de estímulo à prática da cidadania, a qual, através da participação, permite que os cidadãos sejam atores políticos que tem como responsabilidade principal a sua comunidade, composta por pessoas livres e iguais (HABERMAS, 1995). A legitimidade da tomada de decisão realizada por parte do Estado se dá através da participação dos cidadãos na discussão e seu processo de criação. Trata-se de outro conceito: a cidadania deliberativa, de Habermas. Guilherme Tenório (2005) o explica da seguinte maneira:

Cidadania deliberativa significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum (TENÓRIO, 2005, p. 105).

Observa-se, portanto, a proximidade do conceito de cidadania e deliberação. A cidadania deliberativa consiste em negociações e ponderações para que se chegue a um denominador comum positivo para a sociedade como um todo. Isto é, existe uma preocupação com a questão ética e moral quando se discute algo que afete a sociedade (TENÓRIO, 2005). O Estado, portanto, teria como função de garantir a inclusão da opinião dos cidadãos em relação aos rumos que a sociedade tomaria:

A justificativa da existência do Estado não se encontra primariamente na proteção de direitos subjetivos privados iguais, mas sim na garantia de um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade políticas em que cidadãos livres e iguais se entendem acerca de que fins e normas correspondem ao interesse comum de todos (HABERMAS, 1995, p. 41).

Ponto central da teoria deliberativa é a articulação da ideia do agir de maneira independente. Em outras palavras, essa vertente fomenta a reflexão, julgamento e decisões pessoais. Dessa maneira, a sociedade é entendida como uma rede de relações entre pessoas autônomas e capazes de decidir e defender seus pontos de vista. Em suma, a deliberação pode ser tratada como discussão, argumentação, evidenciação de perspectivas distintas em busca do interesse público (GUTMANN, 1995).

Ao tratarmos da vertente participativa, perspectiva da teoria democrática mais recorrente na literatura especializada, Carole Pateman (1992) cita em seus escritos que

no fim da década de 1960 a palavra “participação”, mesmo que em sentidos semânticos diversos, teve seu uso avolumado no cenário político de países do ocidente, como os Estados Unidos da América, França e Grã-Bretanha. Faz-se oportuno apresentar outro autor de suma importância para o tema, ao qual, na questão da diversidade dos sentidos semânticos da palavra participação, também contribuiu de maneira incisiva. Gurza Lavalle (2011) apontou para os distintos tratamentos dados ao termo estudado nesta seção:

‘Participação’ é, a um tempo só, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais. A multidimensionalidade ou polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais torna a participação um conceito fugidio, e as tentativas de definir seus efeitos, escorregadias (GURZA LAVALLE, 2011, p. 33).

O termo, como bem diz o referido autor, possui três linhas de interpretação mais disseminadas no meio acadêmico: como categoria da prática política realizada pelos atores sociais em busca de influência na tomada de decisão; como categoria teórica da teoria democrática, em conjunto com a linha deliberativa e representativa; e como ato institucionalizado com delimitação legal e regimental. Dado o caráter multifacetado da noção de participação e de seus inúmeros sentidos, como nos alerta Gurza Lavalle (2011), faz-se necessário verificar qual ou quais os sentidos de participação que interessa nortear esta ou aquela pesquisa evitando assim se enveredar por interpretações equivocadas no âmbito da empiria.

O surgimento de movimentos demandando a participação nas decisões políticas propiciou diversos estudos e teorias que orbitam o questionamento fundamental de posicionamento e viabilidade da participação na teoria democrática moderna (PATEMAN, 1992). A vertente em questão tem sido alvo de amplo debate, principalmente por possuir linhas concorrentes e que possuíam maior aceitação e uso nos sistemas políticos globais, como é o caso da vertente representativa.

A perspectiva que versa sobre a participação, apesar do seu crescimento reconhecido, não contava com o prestígio da teoria democrática ortodoxa amplamente difundida nos países ocidentais e possuía papel diminuído, sofrendo críticas contundentes quanto a sua função. Joseph Schumpeter (1961), defensor da democracia

representativa, amplamente utilizada nas democracias ocidentais, apresentava como contra-argumento central à participação, a incapacidade das massas em tomar decisões específicas e de complexidade elevada, comprometendo, assim, a qualidade de sua participação.

Afirmou, pelo contrário, que ao invés de auxiliar na construção e fortalecimento do regime político democrático vigente, o modelo participativo era capaz de causar instabilidade e, conseqüentemente, prejudicar o sistema democrático. Isto é, na sua visão, com ampla participação, mais pessoas tem o poder de alterar o sistema político do qual pertencem. O grande argumento da teoria representativa defendida por Schumpeter contra a vertente da participação era de que o grau de instabilidade crescia conforme aumentava o número de pessoas na tomada de decisões.

Em suma, a vertente da democracia representativa prega a igualdade política a partir do sufrágio universal e competição entre os políticos pela conquista de votos e com o entendimento de participação direta como possível fator de instabilidade do regime democrático (SCHUMPETER, 1961). Trata-se da escolha de cidadãos capazes de representar os interesses de toda a sociedade. Esta vertente foi amplamente difundida no século XX. Defensores da vertente representativa se opõem à participativa com o argumento de que, um sistema de participação direta, o qual permite influência direta dos cidadãos nas decisões políticas, demandaria um esforço muito maior para o governo e, traria, supostamente, demasiada morosidade para a vida social.

Porém, o modelo da representação, com o passar dos anos, se mostrou limitado para lidar com demandas populares e o desejo de maior influência por parte da sociedade civil no processo decisório político. E a partir destas perspectivas principais da teoria democrática, é possível detectar o surgimento de outras vertentes da teoria democrática, a partir de críticas aos modelos então vigentes. Tais vertentes presavam pela maior participação do cidadão na tomada de decisão e sua atuação elevada à importância que não existia até então. Observam-se, em destaque, duas linhas: uma com foco na participação dos cidadãos e outra que advogava a deliberação como meio para chegar à tomada de decisão. Ambas, de alguma maneira, se relacionavam, principalmente por terem como pressupostos a crítica à igualdade política mascarada pelo sufrágio universal e à falta de voz dos maiores interessados nas políticas governamentais, isto é, os cidadãos (MACPHERSON, 1979; MANSBRIDGE, 1983; PATEMAN, 1992; GUTMANN & THOMPSON, 2004; LUCHMANN, 2007).

Apesar de terem um caráter questionador em relação à democracia representativa, as vertentes deliberativa e participativa são diferentes. A democracia deliberativa tem como veia central a troca de razões e não necessariamente defende a vontade popular. Existe, portanto, a possibilidade de não haver participação e haver deliberação. A participação pressupõe a participação da sociedade civil na tomada de decisão por parte do Estado. São conceitos que podem ser utilizados de forma aproximada, mas são diferentes.

No caso da democracia deliberativa, esta se apresenta como uma crítica, em um primeiro momento, à vertente representativa por esta última defender a participação social apenas pelo voto. Como já mencionado, a participação, nessa corrente, ocorre apenas nas eleições em que os cidadãos exercitam o direito de influenciar na política Estatal, mesmo que sem voz e abertura para discussão. A teoria representativa não pressupõe que o povo tenha capacidade de influenciar as decisões públicas, nem de se tornar autônomo e capaz de deliberar. A linha deliberativa, assim como sinalizam Gutmann e Thompson (2004), por sua vez, defende a abertura para a voz popular nas suas demandas, sendo essa uma das principais prerrogativas dessa vertente. Os autores postulam que:

Persons should be treated not merely as objects of legislation, as passive subjects to be ruled, but as autonomous agents who take part in the governance of their own society, directly or through their representatives. In deliberative democracy an important way these agents take part is by presenting and responding to reasons, or by demanding that their representatives do so, with the aim of justifying the laws under which they must live together. The reasons are meant both to produce a justifiable decision and to express the value of mutual respect. It is not enough that citizens assert their power through interest-group bargaining, or by voting in elections (GUTMANN & THOMPSON, 2004, p.3).²

² Pessoas devem ser tratadas não apenas como objetos passíveis de legislação, como assuntos passíveis de regulação, mas sim como agentes autônomos os quais tomam parte no governo de sua própria cidade, seja diretamente ou através seus representantes. Na democracia deliberativa, um importante caminho o qual esses agentes agem é através da apresentação e resposta a motivos, ou demandando que seus representante o façam, não esquecendo de justificar as leis as quais devem viver em conjunto. Os motivos são explicados tanto para produzir uma decisão justificável como para expressar o valor do respeito mútuo. Não é suficiente que cidadãos decidam seu poder através da barganha do interesse coletivo, ou por votos em eleições.

No mesmo caminho que a vertente acima exposta, a categoria que abrange e defende o “participacionismo” da sociedade civil no processo de criação das políticas públicas também expôs o que acreditou ser a maior fraqueza da democracia representativa: a exclusão da sociedade civil no processo decisório e apenas na ideia do sufrágio universal e responsabilização dos representantes através do voto. Esse processo de exclusão é chamado por Jane Mansbridge (1983) de “*adversary democracy*”. Explica a autora:

This combination of electoral representation, majority rule, and one-citizen/one-vote is democracy. Because this conception of democracy assumes that citizens’ interests are in constant conflict, I have called it ‘adversary democracy’. Every step in this adversary process violates another, older understanding of democracy” (MANSBRIDGE, 1983, p.5).³

A autora, ao expor sua teoria sobre as democracias unitária e adversária, advoga a necessidade da efetiva participação e consenso entre membros da sociedade civil, principalmente na esfera local de governo. Já quanto à democracia representativa, defende que sempre haverá conflito entre os membros de uma sociedade e que a participação se dá através do sufrágio universal, o qual permite os escolhidos responderem pelo povo e suas necessidades. A partir disto, Mansbridge (1983) insiste na necessidade do entendimento no tocante à participação e o contexto que este entendimento deve ser inserido, sempre ponderando suas vantagens e também desvantagens.

Pateman (1992) apresenta uma explicação histórica para as críticas que eram feitas à perspectiva da participação na teoria democrática em meados do século passado. Conforme nos ensina a autora, é importante notar que nesse período, certos regimes adotaram a prática de participação popular, porém com tendências fascistas. Isto é, explica Pateman que as massas, mesmo que sob o controle rígido governamental, possuíam voz nos regimes anteriores à Segunda Grande Guerra, mas não carregavam ideais democráticos. Esse seria, possivelmente, o motivo, de acordo com a autora, que

³ Esta combinação de representação através de eleições, prevalência da vontade da maioria, e o conceito de um-cidadão/um-voto é democracia. Devido a esta concepção de democracia assumir que os interesses dos cidadãos estão em constante conflito, eu chamo de ‘adversary democracy’. Cada passo nesse processo viola o outro, ultrapassado entendimento de democracia.

levou o termo a ser atrelado, naqueles tempos, a princípios totalitários, ao invés de democráticos e, assim, refletido nas teorias que, em parte, desvalorizavam o poder da participação (PATEMAN, 1992; DAHL, 2012).

Como observado em Macpherson (1979), quando o debate sobre participação entrou de forma mais consistente no cenário político ocidental, despertou diversos questionamentos sobre sua capacidade de atuação e a maneira como deveria ser utilizada a partir do terceiro quartil do século anterior.

A participação possui uma aparente consonância entre seus estudiosos: esse aparente consenso trata do ganho cívico mesmo que não se alcance o objetivo estabelecido *a priori*. Isto é, suponhamos que exista um tipo ideal de participação para uma sociedade X. Macpherson argumenta que mesmo que esse tipo ideal não seja alcançado, os ganhos serão reconhecidos pela sua tentativa, como vemos a seguir:

I begin with a general proposition: the main problem about participatory democracy is not how to run it but how to reach it. For it seems likely that if we can reach it, or reach any substantial instalment of it, our way along the road to reaching it will have made us capable of running it, or at least less incapable than we now are (MACPHERSON, 1979, p. 98).⁴

Pode-se observar argumentações semelhantes em outros autores. Por exemplo, Carole Pateman (1992), que trata a participação como fonte de vantagens cívicas a partir do próprio ato. Ou seja, confrontando as ideias de teóricos que subjugavam a qualidade da participação das massas na tomada de decisão, a autora acredita que o ato contínuo de participação gera educação cívica e aprimoramento de capacidades, sendo o lugar mais propício para esse aprendizado, o nível local, ao qual o cidadão está intimamente ligado. É na esfera local que o indivíduo aprende a lidar de perto com a democracia, trazendo as discussões políticas face a face e entendimento dos interesses públicos como coletivos e não particulares.

O debate sobre a demanda pela inserção dos atores civis na tomada de decisão política introduz outra perspectiva do pensamento crítico à representação na teoria democrática: a democracia deliberativa. A democracia deliberativa, fortemente

⁴ Eu começo com uma proposição genérica: o problema central sobre democracia participativa não é como geri-la, mas como atingi-la. Por isso parece provável que se conseguíssemos alcançar este estágio, nosso caminho na estrada para alcança-la terá nos feito capaz de geri-la, ou pelo menos incapazes do que somos agora.

assentada em críticas a pontos fracos da vertente representativa, associa-se com a perspectiva participativa em alguns termos, principalmente na mudança do papel dos cidadãos na tomada de decisão política. Ambas prezam pela voz popular e sua intensa participação nas decisões Estatais como forma de reconhecimento e legitimidade das ações do governo. A questão do reconhecimento da tomada de decisão é pilar central na teoria deliberativa, como afirmam os autores Thompson e Gutmann (2004):

Most fundamentally, deliberative democracy affirms the need to justify decisions made by citizens and their representatives. Both are expected to justify the laws they would impose on one another. In a democracy, leaders should therefore give reasons for their decisions, and respond to the reasons that citizens give in return. But not all issues, all the time, require deliberation. Deliberative democracy makes room for many other forms of decision-making (including bargaining among groups, and secret operations ordered by executives), as long as the use of these forms themselves is justified at some point in a deliberative process. Its first and most important characteristic, then, is its *reason-giving* requirement (GUTMANN & THOMPSON, 2004, p.3).⁵

A democracia deliberativa, portanto, busca legitimizar as decisões tomadas pelos representantes dos cidadãos através da discussão e justificativas para cada processo decisório. Para Luchmann (2007), que também se dedica ao estudo dessa vertente, tanto a deliberativa como a teoria participativa foram catalisadas pela insatisfação encontrada a partir do modelo representativo. Ambas carregam diversas críticas e pontos de desenvolvimento que julgam necessários para a evolução da democracia como um todo. A insatisfação passa pelo conceito de legitimidade da tomada de decisão. Se um cidadão não participa das decisões que dizem respeito ao seu cotidiano, então essa decisão não pode ser reconhecida como legítima, assumindo-se que as demandas não foram recebidas de maneira apropriada. Em outras palavras, a deliberação permite que o cidadão exponha seus pensamentos e interesses e assim sejam levados em consideração nas ações governamentais (LUCHMANN, 2007).

⁵ A democracia deliberativa afirma a necessidade de justificar decisões feitas por cidadãos e seus representantes. Espera-se que ambos justifiquem as leis que são aplicadas uns aos outros. Em uma democracia, líderes devem justificar suas decisões e responder aos questionamentos dos cidadãos. Mas nem todos os problemas requerem deliberação. Democracia deliberativa abre espaço para diversas outras formas de tomada de decisão (incluindo barganha entre grupos, e operações secretas criadas por executivos), enquanto o uso dessas formas for justificado em algum ponto no processo de deliberação. Portanto, sua primeira e mais importante característica trata da necessidade de explicitar as motivações para tal ação.

Consubstanciado pela literatura que teve acesso sobre a temática até o momento, o autor dessa dissertação argumenta que em sociedades complexas ou de larga escala, existe a necessidade de representação, deliberação e participação atuantes de forma concomitante, visando a garantia de direitos e qualidade na tomada de decisão. Ou seja, apesar da análise separada do surgimento e características individuais de cada linha ou perspectiva da teoria democrática, assume-se aqui, apoiados em Luchmann (2007) e Pateman (1992) que ocorre uma relação direta e necessária entre as diferentes perspectivas.

A crítica ao modelo representativo, conforme as teorias apresentadas, ocorre, em parte, devido ao descontentamento com as decisões políticas tomadas pelo Estado, mas não é possível descartá-la por completo. Em outras palavras, quando a desconfiança perante a atividade política por meio dos representantes é notória, justifica-se a criação de alternativas visando o bem comum. Bem comum este que é o objetivo de toda a movimentação teórica democrática, como afirma Joseph Schumpeter (1961):

Sustenta-se, pois, que existe um bem comum, o farol orientador da política, sempre fácil de definir e de entender por todas as pessoas normais, mediante uma explicação racional. Não há, por conseguinte, razão para não entendê-lo e, de fato, nenhuma explicação para a existência dos que não o compreendem, salvo a ignorância (que pode ser remediada), a estupidez e o interesse anti-social. Ademais, esse bem comum implica soluções definitivas de todas as questões, de maneira que todo fenômeno social e toda medida tomada ou a ser tomada podem inequivocamente ser tachados de bons ou maus. O povo deve admitir também, em princípio pelo menos, que há também uma vontade comum (a vontade de todas as pessoas sensatas) que corresponde exatamente ao interesse, bem-estar ou felicidade comuns. O único fato, exceto a estupidez ou interesses sinistros, que pode causar divergência e explicar a existência de uma oposição é a diferença de opiniões quanto à rapidez com a qual deve ser procurada a concretização da meta comum a quase todos. Conseqüentemente, todos os membros da comunidade, conscientes da meta, sabendo o que querem, discernindo o que é bom do que é mau, tomam parte, ativa e honestamente, no fomento do bom e no combate ao mau. Todos os membros, em conjunto, controlam os negócios públicos (SCHUMPETER, 1967, p. 300).

É possível compreender nas palavras de Schumpeter que há uma esperança otimista da sociedade e suas relações políticas. Isto é, o autor espera que haja a consciência por parte de todos os cidadãos, que possuem o entendimento de que o

interesse comum é o maior objetivo de uma sociedade. Desta maneira, acredita que o funcionamento do sistema de representação seria próximo do ideal, já que o grande intuito do esforço de conceituação sobre a democracia é explicar que esta visa o bem comum.

Não é intenção de este estudo julgar qual perspectiva teórica apresentada é a melhor ou mais adequada para o caso brasileiro, mas, acima de tudo, compreender como elas interpretam e explicam a relação entre as três vertentes da teoria democrática contemporânea.

De qualquer forma, com base nesses autores, parece ter se construído dois cenários distintos de criação teórica da democracia que disputam entre si espaço na literatura. De um lado, um cenário de otimismo em relação aos espaços de participação e deliberação, como os conselhos gestores. Autores citados neste estudo, como Pateman (1992), defendem a participação acreditando terem nos espaços de relação socioestatal a solução para a distância entre as demandas da sociedade civil e as decisões tomadas pelo governo. Nesse cenário, se fortalece a crença de que a democracia representativa é muito restritiva, o que já foi dito nesse trabalho, principalmente pelo fato de estudiosos observarem empiricamente que existe um distanciamento entre a real vontade do povo e as decisões tomadas pelos seus representantes.

Por parte dos estudiosos das correntes participacionista e deliberacionista, existe o pessimismo em relação ao que se constitui “representantes”. E por outro lado, vimos Schumpeter (1961), principalmente, confrontando o que se constitui “participantes” na teoria democrática.

Portanto, como sintetiza Lígia Helena Luchmann (2007), se todas as necessidades sociais – tais quais educação, saúde, transporte – fossem atendidas com o modelo representativo, não haveria outras espécies teóricas – como a deliberacionista e participacionista – que foram criadas com o intuito de sanar problemas observados na categoria representativa.

Apoiado por correntes teóricas distintas, mas que acabam se complementando, é possível sugerir que a participação social possui função primordial para o aprimoramento da democracia, mesmo que de forma gradual – com a ideia de educação cívica e desenvolvimento da autonomia dos cidadãos participantes. Nessa direção, a institucionalização de canais que abram possibilidades para tal exercício, por exemplo, através dos conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos, entre

outras formas de manifestação civil no Brasil, conforme se viu na literatura, faz parte da intenção do Estado em dar voz à população através dos espaços de interação socioestatal, a fim de tornar as políticas governamentais capazes de melhor atender às demandas da sociedade.

Tentando fazer a conexão entre o debate da participação social e teoria democrática, e os conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, é possível identificar, no quartil último do século passado, um movimento intenso na literatura especializada em busca do reconhecimento desses espaços de interação, o que os estudiosos atribuem ser reflexo de lutas sociais que estiveram em evidência no cenário político do país, principalmente a partir dos anos 1960. A partir de intensos embates travados por diferentes segmentos sociais no país, que se desdobraram em décadas seguintes, teve-se como resultado a institucionalização dos canais de participação, que acabaram sendo alavancados no ambiente da redemocratização brasileira, o que evidencia a vontade popular em participar do processo decisório governamental.

2.1 Diálogo entre Sociedade Civil e Estado: Um Breve Histórico

O significado de sociedade civil está relacionado à origem do termo, do surgimento da sociedade civil e da construção de sua relação com o Estado. Leonardo Avritzer (2012), apoiando-se em autores como Jean Cohen e Andrew Arato (1992), no tocante ao estudo do termo sociedade civil – principalmente nos Estados Unidos da América e em países europeus – expõe algumas perspectivas que elucidam o surgimento da sociedade civil e seu estágio atual.

O termo sociedade civil teve origem no século XIX e trazia consigo uma ideia dualista. Este caráter dual tinha duas faces. Em uma, a diferenciação entre os assuntos familiares dos econômicos e, em outro plano, a distinção entre as questões do Estado das concernentes aos cidadãos (AVRITZER, 2012). Isto é, o conceito separava questões familiares das econômicas e assuntos estatais dos da sociedade civil. A diferenciação servia para organizar os atores e suas funções dentro de uma sociedade. A separação entre os assuntos familiares e econômicos, em parte, deu-se devido ao fim da escravidão, que exigia uma relação diferenciada e profissional entre trabalhador e empregador. Já no outro plano do conceito, a diferenciação entre as questões sociais e do Estado, aconteceu pela evolução e profissionalização da gestão pública,

normatizando e padronizando a atividade governamental, o que separava e distinguia as atividades de um gestor público e, por outro lado, o cidadão.

No final do século XX, o conceito dualista sofreu algumas mutações, acompanhando a evolução e complexificação das relações sociais. Tratava-se de uma abordagem tripartite, colocando como pilares o mercado – agora separado da segunda ala, a sociedade civil –, e o Estado. Dentre outros autores, Avritzer (2012) se baseia em Cohen e Arato (1992) para explicar a ideia de separação entre sociedade e mercado, este último compreendido como organização formalmente organizada e burocraticamente estruturada ou de coordenação de ações na economia. Nesse sentido, para ser compreendida como sociedade civil, esta não poderia possuir laços burocráticos institucionalizados, tampouco relações que envolvessem aspectos econômicos.

Na literatura brasileira é possível observar diversos estudos com enfoque na ditadura e redemocratização do país a partir dos movimentos sociais deste período para os estudos de sociedade civil. Essa abordagem não considera, em muitos casos, as raízes históricas da formação da sociedade civil. Tais estudos têm com ponto de partida, principalmente, a criação de espaços de participação na tomada de decisão governamental no fim da década de 80, com a criação da última Carta Magna (DAGNINO, 2002, 2004; LUCHMANN, 2011; PIRES 2011). Sabe-se, porém, que a sociedade civil brasileira possui registros muito anteriores e, tão importantes quanto o fim do século XX, marcos históricos de muita importância para a compreensão das relações que se observam recentemente no cenário político brasileiro (AVRITZER, 2012; GURZA LAVALLE E SWZAKO, 2015).

Na esteira deste raciocínio, o historiador José Murilo de Carvalho (1987), observa a movimentação da sociedade civil brasileira e aborda os marcos históricos brasileiros, como a proclamação da República, a Era Vargas e o período ditatorial. Todos estes imprescindíveis para o entendimento da construção da relação entre sociedade civil e Estado e seus desdobramentos até os dias atuais (SANTOS, 1987).

Embora fuja do propósito principal do estudo uma análise aprofundada destes marcos, entende-se aqui importante registrar questões de destaque para o objeto da pesquisa. Em um primeiro momento, no tocante ao período e passagem do Império para a República, quando houve a primeira grande mudança no regime político nacional, observou-se a implantação de um sistema de governo, o qual propunha trazer parte do povo para atuar junto a ele na atividade política. Tinha, como veia central, a inserção da

vontade e participação social na rotina política do período. Carvalho (1987) explica que o regime antecessor – monárquico – era alvo de críticas por grupos republicanos⁶ e, como exposto no Manifesto Republicano⁷ de 1870, colocava a vontade popular como base para a soberania nacional, ou seja, para se ter um Estado fortalecido e legitimado, havia a necessidade de participação por parte da população.

Explica Carvalho (1987) que, embora importante em seus propósitos de trazer a participação para o ambiente político, a República se mostrou ineficaz – desde sua proclamação, que foi realizada sem a iniciativa popular – no que se propôs a trazer para o país. Os anos que sucederam à proclamação refletiram a inexistência da participação social, mesmo que esta fizesse parte da justificativa para a mudança do regime político, confirmando a predominância da elite brasileira no poder (CARVALHO, 1990).

A participação, porém, continuava a ser demandada pelos excluídos do antigo sistema. A demanda dos excluídos da participação neste período de mudança é interpretada por Carvalho (1987) como um primeiro passo para o desenvolvimento da cidadania principalmente a nível local. A cidade era, para o autor citado, ambiente propício para o cultivo e crescimento da cidadania e por isso é objeto de análise de seus estudos. O Rio de Janeiro era, neste período de transição da monarquia para a república, com mais de 500 mil habitantes, a maior cidade brasileira no novo regime político e, por dado motivo, era um ambiente propício para o estudo da cidadania e suas nuances. Capital política e administrativa, a cidade passou por uma fase movimentada na primeira década republicana, sofrendo mudanças em aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais (CARVALHO, 1987).

Ansiosa pela participação, boa parte da cidade, cerca de oitenta por cento da população, não tinha direito à participação política pelos mecanismos eleitorais e o restante, os vinte por cento, o possuía, porém sem grandes exigências. Mesmo assim, como salienta Carvalho (1987), a população se mostrava ativa e capaz de influenciar na criação e implementação de políticas públicas, demandando melhorias e maior peso na participação por parte dos cidadãos (CARVALHO, 1987).

⁶ Havia um movimento Republicano em organização (...). Atingia apenas setores da elite, sobretudo cafeicultores irritados com a abolição da escravidão, e da classe média urbana, médicos, professores, advogados, jornalistas, engenheiros, estudantes de escolas superiores, e militares. Além disso, o ato da proclamação em si foi feito de surpresa e comandado pelos militares que tinham entrado em contato com os conspiradores civis poucos dias antes da data marcada para o início do movimento.

⁷ “O regime monárquico, vivendo à sombra do Poder Moderador, era condenado pelo manifesto republicano de 1870 como incompatível com a soberania nacional, que só poderia ser baseada na vontade popular”. (CARVALHO, 1987, p. 11)

Anos depois, em 1907 observa-se ponto marcante para a participação social no Brasil. Tem-se a criação da lei da sindicalização, que permitia a livre organização do trabalho segundo suas próprias normas e concepções, de maneira independente e sem interferência do Estado. Desde então, através da associação da força de trabalho, outra parcela da sociedade – a dos trabalhadores – entrava de vez para a vida política e social, desencadeando diversas manifestações que traziam em seu bojo e exigência de atendimento as suas demandas (SANTOS, 1987).

Tais manifestações tinham como objetivo principal acelerar e clamar pelas demandas dos operários, tais como: higiene e segurança no local de trabalho, férias e regulamentação do trabalho infantil e da mulher. Até a década de 30, poucos ganhos foram observados na realidade operária, apesar de alguns avanços na legislação e tentativas vãs de defesa do operário, legalmente falando. Após este período, já na Era Vargas, observou-se o que é chamado por Wanderley Guilherme dos Santos (1987, p.75) de “cidadania regulada”, isto é, tornava-se cidadão todo aquele que se enquadrava em alguma ocupação reconhecida por lei e, a partir disto, passava a ser alvo de políticas públicas e da atenção governamental (SANTOS, 1987).

Ao longo de toda a década de 30, significativas mudanças aconteceram na vida dos trabalhadores. Além da instituição, em 1932, da carteira de trabalho e, conseqüentemente, o reconhecimento jurídico dos trabalhadores, acontece fato de máxima importância histórico-política: o reconhecimento da cidadania na Carta Magna de 1937. A população economicamente ativa passa a ser regulamentada e capaz de associar-se em sindicatos, estes, por sua vez, reconhecidos pelo Estado (SANTOS, 1987).

De acordo com o referido autor, os direitos dos cidadãos são fruto dos direitos das profissões, que só acontecem se reconhecidas pelo Estado, tendo como instrumento jurídico de reconhecimento do contrato entre sociedade civil – através da “cidadania regulada” – e Estado, a carteira de trabalho. Fica assentado assim, conforme o autor, o reconhecimento de parte da sociedade civil que antes era ignorada e que, após anos de luta, torna-se legalmente parte das atribuições do Estado (SANTOS, 1987).

Como salientado anteriormente, a relativa abertura para a participação do povo, mesmo que de maneira regulada, não foi acompanhada pelo desenvolvimento institucional o que, segundo Wanderley Guilherme dos Santos (1987), eclodiu, assim como em 1930, em um movimento de reformulação das instituições existentes através

do autoritarismo, a partir 1964. Por toda sua extensão, o período extinguiu a participação social e calou as vozes populares que demandavam serviços e questões diversas para a vida em sociedade.

Como se viu através de algumas características expostas nos marcos históricos brasileiros, a construção da relação da sociedade civil e Estado tem sido turbulenta e com forte intervenção Estatal resultando em um movimento de cima para baixo na cessão dos direitos e da participação. Esses marcos nos levam a compreender que a redemocratização não se fez sem a presença de tensão e conflito no tocante à relação entre sociedade civil e Estado no Brasil (DAGNINO, 2002).

Com o início da redemocratização política, selada pela Constituição de 1988, as relações socioestatais passam a demandar da literatura especializada o estudo sobre estas mudanças. Ponto mais abordado pela academia foi o surgimento de distintos mecanismos de interação entre sociedade civil e Estado e, conseqüentemente, o aparecimento de atores sociais interessados em institucionalizar suas demandas junto à tomada de decisão governamental.

Parte destes estudos passa a revelar a relação conflituosa entre Estado e sociedade (DAGNINO, 2002), criando um ambiente no qual se permite analisar a relação de poder entre ambos. Isto é, os estudos passam a instigar até que ponto o detentor da tomada de decisão atende às demandas de quem não o possui e como este é influenciado pelo outro. Após a Constituição de 1988, entende-se que se abre um caminho para que a sociedade civil conquiste o nível de autonomia plena em relação ao Estado, justamente por possuir capacidade de poder agir sem influência direta dele (AVRITZER, 2012).

Intensifica-se, então, os estudos sobre a participação da sociedade civil e, conseqüentemente, sua relação com o Estado no país, fomentando, principalmente, a análise de conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos (VAZ, 2011). Tais estudos resgatam a movimentação da sociedade civil em meados de 70 e sua organização em torno do processo de redemocratização brasileira que viria a ocorrer mais tarde. Os estudos também mostram o surgimento de diversas formas de organização da sociedade civil, como o Movimento dos Sem Terra (MST), organizações de associações profissionais, Movimento pela Reforma Urbana Nacional (MRUN) entre outras movimentações (AVRITZER, 2012).

A década de 70, para Avritzer (2012), pode ser interpretada como cenário impulsionador da maturação social brasileira. Isto é, nesse período, a sociedade passa a perceber a necessidade de luta pela sua participação na tomada de decisão na criação de políticas públicas, após anos de exclusão de suas vozes por parte do autoritarismo militar.

Todavia, é somente com o fim do regime ditatorial e o processo de redemocratização do país que as vozes sociais se veem ouvidas, em boa parte pelos novos espaços de participação criados pela Constituição Federal de 1988, que institucionaliza, em seu conteúdo, a inserção da sociedade civil na tomada de decisão governamental.

2.3 Institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Contexto das Instituições Participativas

O poder público possui diversas funções dentro do arranjo social moderno, dentre eles, atender a demandas da sociedade que, com o passar dos anos, ficam cada vez mais complexas e desafiadoras. O conjunto de políticas públicas essenciais e vitais à população exige efetividade, o que requer a modernização dos processos operacionais e administrativos da gestão da coisa pública (FEIJÓ MARTINS, *et. al.*, 2014). Uma das formas de mensurar e filtrar as necessidades da população é através de canais de participação que permitam a voz direta dos cidadãos que anseiam por serviços do Estado. Como exemplos destes espaços de diálogo socioestatal, podemos citar os conselhos gestores de políticas públicas, objeto de estudo aqui, orçamentos participativos, entre outros.

Como já foi discutido anteriormente neste trabalho, tais canais de participação tiveram origem após o período ditatorial brasileiro no qual se formalizou a participação da sociedade civil na vida política do país. No período que antecedeu a ditadura no país, segundo Paes de Paula (2005), pôde-se observar o auge da tradição mobilizatória brasileira, onde a sociedade se mobilizou com o intuito de que acontecessem reformas no Brasil.

Com o início da ditadura em 1964, as mobilizações sociais do começo da década se tornaram mais constantes e na década seguinte se intensificaram. Passaram a demandar melhorias em relação a questões relacionadas à qualidade de vida individual e coletiva, o que desencadeou na criação de diversos grupos que buscavam reivindicar seus direitos junto ao poder público (PAES DE PAULA, 2005).

Esses grupos populares – ONGs, movimentos sindicais, pastorais sociais, entre outros – questionavam a forma autoritária e centralizada com que o poder público agia. Formava-se um cenário de questionamento perante o Estado e a criação de demandas por mudanças políticas e administrativas no governo. Tais mudanças aconteceram décadas depois, com a Constituição Federal de 1988 (PAES DE PAULA, 2005).

Para tanto, criou-se um movimento de institucionalização de mecanismos de participação, o que atraiu a atenção e debates teóricos sobre o tema. Os conselhos gestores foram criados a partir da Carta Magna de 1988, a partir de um movimento que buscava a manutenção e estabilidade da democracia e participação da sociedade na tomada de decisão das políticas públicas por parte do governo (GURZA LAVALLE, 2011; FEIJÓ MARTINS, *et. al.*, 2014).

Durante a década de 1970, a sociedade civil brasileira vivia um momento no qual existia um movimento em busca da democracia e, conseqüentemente, sua participação nos assuntos públicos e processos decisórios atrelados a ele. Como resultado, o Estado era pressionado pelos movimentos organizados da sociedade, o que gerou uma demanda por políticas públicas que atendessem a esse chamado. Pode-se interpretar a criação e expansão dos conselhos gestores como fruto desta atividade política, sendo materializado e institucionalizado por meio dos meios legais vigentes no período pós-ditatorial brasileiro (FEIJÓ MARTINS, *et. al.*, 2014).

Os conselhos gestores podem ser considerados uma das principais experiências de participação na democracia brasileira e estão presentes em boa parte dos municípios brasileiros. Os conselhos respondem e são divididos por temas extremamente pertinentes para a sociedade, tais como: saúde, educação, meio ambiente, cultura, entre outros. São, portanto, ferramentas de diálogo entre sociedade civil e Estado e, a partir do momento em que são institucionalizadas, permitem a percepção de que o governo reconhece esses organismos e os fomenta (TATAGIBA, 2004; FEIJÓ MARTINS, *et. al.*, 2014).

A criação e acelerada expansão dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil podem ser explicados pela intensificação dos ideais participatórios no país. Em outras palavras, a participação, inserida na agenda governista em 1988, é tida como uma ferramenta de auxílio à busca pela otimização das atividades do governo, auxiliando a gestão pública na produção de políticas que atendam as necessidades da sociedade em concomitância com o interesse público (SANTOS JR., 2004).

Espera-se, portanto, que a sociedade - interessada na vida pública - tenha o poder de influência em etapas do ciclo de políticas públicas, não só na formulação e implementação, como também na avaliação destas. Na esteira desse raciocínio, o intuito maior da disseminação e apoio à criação de conselhos gestores é democratizar o processo decisório do Estado e otimizar a distribuição do bem-estar social, o que, em teoria, é um de seus objetivos maiores.

O governo local é unidade político-administrativa e os conselhos, como parte dessa unidade, aferem maior liberdade deliberativa para os cidadãos participarem nas decisões que dizem respeito a sua realidade (FEIJÓ MARTINS, *et. al.*, 2014). Com efeito, os espaços de participação em nível local, permitem que os conselheiros tenham mais artifícios para deliberar e discutir as decisões que serão encaminhadas ao poder público, além de terem mais possibilidades de cobrar e fiscalizar o rumo que as políticas públicas tomam, já que estas pessoas participaram do processo de criação e planejamento das políticas.

Na última década, principalmente após o governo Lula, a participação, que, a princípio, era fortemente relacionada ao nível local, iniciou um processo de expansão para níveis superiores na estrutura governamental, o que possibilitou o diagnóstico de que a participação da sociedade civil brasileira estava sendo incorporada por outras esferas governamentais (AVRITZER, 2009, 2011).

Os conselhos gestores possuem como características principais o fato de serem paritários entre o governo e sociedade, e, obviamente, colegiados, o que permite concluir que existe a deliberação entre cidadãos e gestores públicos. Existe a ponderação e explanação das necessidades e as reais demandas dos setores sociais que mais se relacionam com determinada política pública. Isto porque, como já citado, os conselhos, em sua maioria, são divididos por temas. Logo, os representantes da sociedade civil, do setor privado e do governo devem de alguma maneira, ter contato

constante com o tema a fim de terem capacidade para discutir, informar, argumentar sobre cada política pública (FEIJÓ MARTINS, *et. al.*, 2014).

A área de atuação de cada conselho gestor permite que haja a promoção, a defesa e divulgação dos direitos e interesses coletivos relacionados, servindo como guia e parâmetro para os cidadãos que, de alguma maneira, possuem algum tipo de relação com os serviços resultantes de sua ação. Portanto, como consequência, os assuntos discutidos por cada conselho gestor devem se ater exatamente aos assuntos que lhes rondam, não sendo postos à discussão assuntos que avançam e excedem as suas fronteiras (FEIJÓ MARTINS, *et. al.*, 2014). Essa dinâmica os tornam espaços fragmentados pois acabam provocando uma segmentação em assuntos que requerem um tratamento intersetorial.

Em quase três décadas de produção científica sobre essas experiências é possível observar que estes espaços já não são considerados unanimemente como inovações, mas sim realidades passíveis de transformações para que seu objetivo último seja alcançado e a fragmentação tem sido criticada. Outro fator crítico é a democratização do poder nesses espaços, o que nos remete a Murilo de Carvalho (2001), para quem a democratização do poder é um processo lento que ocorre na medida em que a organização da sociedade pode ser reforçada no sentido de gerar forma social no ambiente político.

Os conselhos gestores se inserem na classificação das instituições participativas, que de acordo com Avritzer (2009) aponta ao menos quatro características principais observáveis: a) elas operam simultaneamente com princípios de representação e participação; b) elas transformam características voluntárias da sociedade civil em formas permanentes de organização política; c) elas interagem com partidos políticos e atores estatais e d) há relevância no seu desenho institucional para a sua efetividade.

A relevância do desenho institucional, como ressaltado por Avritzer, é algo que se deve observar, pois podem ocorrer eleições nos conselhos, dos seus presidentes, o que pode afetar a orientação política dessas organizações. O fato é que esses espaços são experiências que permitem verificar como representação e participação ocorrem, na medida em que a eleição é um dos traços fundamentais das teorias representativas.

De todo modo, a institucionalização da participação, seja por meio dos conselhos gestores de políticas públicas, orçamento participativo ou planos diretores, pode ser encarada como marco para o aprofundamento nos debates sobre democracia – em suas

três ramificações mais expressivas –, permitindo a ascensão da sociedade civil no país e a colocando como ator fundamental na teorização dos sistemas políticos contemporâneos. O resultado disso é que a democracia contemporânea, como explicitado no capítulo anterior, que mescla participação, representação e deliberação, parece estar sendo vivenciada pelos conselhos gestores, já que os mesmos englobam as três vertentes.

Apesar de serem instrumentos de participação voluntária, os conselhos gestores necessitam de organização para escolha de seus representantes. Ainda assim, nem todos possuem sistema de eleição padronizado, sendo possível identificar variadas formas, como indicação por parte do Estado, eleição aberta aos cidadãos e participação voluntária (SANTOS JR., 2004; TATAGIBA, 2004; FEIJÓ MARTINS, *et. al.*, 2014). Os conselhos possuem caráter semi-representativo com mandatos sociais, na maioria dos casos, não remunerados.

Como exposto anteriormente, são, em sua maior parte, deliberativos apesar de alguns serem apenas consultivos. Ou seja, tem a prerrogativa de sugerir reformulações na produção das políticas públicas, trabalhando em todo o ciclo da política - planejamento, implementação e avaliação. Algumas políticas públicas realizadas pelo governo são ligadas à aprovação orçamentária, diretrizes políticas temáticas, aprovação da normatização e regulação de suas ações por parte dos conselhos. Esses aspectos os transformam em uma importante e influente ferramenta para a sociedade e suas demandas.

Os conselhos de natureza deliberativa têm, como objetivo, a discussão e decisão sobre os caminhos que as políticas públicas irão seguir. Por outro lado, os consultivos têm como objetivo a emissão de pareceres e sugestões sobre as políticas públicas, porém sem poder de decisão. Em tese, a via deliberacionista nos conselhos auxilia no controle tanto na via política, quanto pública. Isto é, o controle público visando os tópicos de pauta das discussões conselhistas e foco na produção de resultados de acordo com interesses públicos. Já o controle político se dá na função fiscalizadora com a busca pela probidade administrativa, atentando-se para os objetivos do Estado em respeito às leis brasileiras (FEIJÓ MARTINS, *et. al.*, 2014).

São de composição paritária na maioria dos casos, sendo metade dos participantes membros da sociedade civil e a outra do governo. Em alguns casos, como nos conselhos de saúde, a composição destes espaços pode ser diferente, cabendo a

entrada de instituições prestadoras de serviço e organizações que representam trabalhadores do setor em que o conselho faz parte. Neste caso, a metade representa a sociedade civil e um quarto para os outros dois organismos representantes (SANTOS JR., 2004).

Por princípio, os conselhos possuem autonomia em relação ao governo, buscando decidir internamente seus processos, normas e a maneira de operação. Porém, como é estabelecido na lei de sua criação, parte dos conselheiros origina-se do Estado, o que permite sua influência direta. Essa peculiaridade é que torna os conselhos gestores um tema tão instigante e espaços de participação tão singulares no sistema político brasileiro - uma maneira dos cidadãos terem contato direto com os responsáveis pela promoção dos serviços que irão lhes atender.

2.4 Representação Política e Deliberação no Interior das Instituições Participativas

Diante da criação dos chamados espaços participativos, sua propagação e maior atuação nas últimas décadas, a literatura nacional migrou para a pesquisa centrada nesses mecanismos democráticos enquanto locais de participação com representação da coletividade, e não de participação individualizada como em outrora (GURZA LAVALLE, 2011; BASSI & ALMEIDA, 2014).

As transformações ocorridas na democracia contemporânea abordam a representação pluralizada pelas variadas inovações institucionais inseridas no cenário político, como os conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO, 2006; LUCHMANN & BORBA, 2010; GURZA LAVALLE, 2011). Ou seja, com a criação das instituições participativas, o que se observou foi o aumento das instituições de representação política no país – não apenas parlamentares –, como os próprios conselhos. Isso estimulou, junto com o processo de redemocratização ocorrido no Brasil, a abertura de um novo campo para estudos, levando a análise da representação nestes, mais recorrente e notória, aliando-a aos trabalhos que buscavam compreender a participação e suas especificidades no caso brasileiro.

Aponta-se, em parte da literatura internacional que a legitimidade da participação cai quando esta é formalizada e trazida para a tutela Estatal. Aqui, no Brasil, com a criação de ferramentas de participação, por força de lei, tais como os conselhos gestores de políticas públicas, a participação se dá através de representantes

dos variados setores da sociedade civil, caracterizando uma representatividade *de jure* – ou seja, embasada normativamente. Essa situação difere de outros países em que existe a concentração acadêmica na informalidade da participação, isto é, no estudo das formas de participação não institucionalizadas, e, conseqüentemente, representatividade *de facto*, o que legitima a representação, principalmente por ser independente em relação ao Estado (LAVALLE, 2011).

Surge, então, o conceito de legitimidade da representação na participação para explicar que diversos atores sociais e novas instituições vêm buscando a legitimação da representação que exercem no cenário político brasileiro (LUCHMANN & BORBA, 2010). Apresenta-se a perspectiva que relaciona representação e participação tão frequentemente tratadas como linhas dicotômicas de democracia (LUCHMANN, 2007). Isto é, no cenário pós-ditatorial brasileiro caracterizado pelo surgimento de diversos espaços participativos que podem ser usados de exemplo para uma representatividade extraparlamentar (GURZA LAVALLE, 2011), configura-se um momento de aproximação entre os dois conceitos – representação e participação.

O objeto da pesquisa em questão difere de outros espaços de participação, como o orçamento participativo, o qual apresenta, na maioria dos casos, uma trama de atividade mais específica (LUCHMANN, 2007). Isso se dá principalmente na maneira como ocorrem discussões das peças orçamentárias, com abertura para a participação e discussão da população. Já os conselhos gestores possuem informações difusas na maneira como os representantes são escolhidos. Isto é, de acordo com boa parte dos estudos empíricos consultados nesta pesquisa, nota-se grande variação na autorização/escolha dos atores que irão representar a sociedade nas reuniões conselhistas (FEIJÓ MARTINS *et al.*, 2008; BASSI & ALMEIDA, 2014), indo inclusive de encontro a normas utilizadas como embasamento para operação dos conselhos, conforme a lei 8.142/1990, que determina que a escolha de parte dos conselheiros não seja realizada pelo próprio poder público (BASSI & ALMEIDA, 2014), como esclarece Luchmann (2007):

Os conselhos gestores apresentam diferenças, ou especificidades, que vão do número de assentos, passando pelo perfil dos segmentos representados e dos mecanismos de escolha desses representantes. Alguns setores escolhem seus representantes em assembleias ou fóruns abertos. Outros segmentos já estão de antemão inseridos (pela legislação) na composição dos conselhos. Por outras palavras, os

mecanismos de escolha oscilam de caso a caso: em uma única assembleia com a participação de diferentes atores e organizações sociais; por meio de fóruns setoriais de políticas públicas ou de assembleias, ou indicações de categorias profissionais (LUCHMANN, p. 153, 2007).

Cada parcela do conselho – representantes do setor trabalhista, diversos grupos da sociedade civil e do poder público – possui categorias distintas de autorização. Em outras palavras, cada ator presente nas deliberações ocorridas nestes espaços participativos possui critérios para que possam representar os interesses de quem os cabe, são agentes que não atuam em seu próprio nome, mas sim em nome de um segmento específico, de uma coletividade. Porém, essas categorias variam de acordo com a área temática e também com o município o qual o conselho se encontra (BASSI & ALMEIDA, 2014). Percebe-se que os mecanismos de autorização para representação podem ser rígidos ou flexíveis em determinados casos e cenários.

Essa situação pode constituir um constrangimento ou gerar atrito como salientado por Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006). Para esses estudiosos, a representação abre precedentes válidos e justificados para a responsabilização e controle do representado para com o seu porta-voz. Se não há uma definição de quem o autorizou a exercer sua atividade, fica incerto quem será o responsável pelos questionamentos que serão feitos. Os conselhos gestores, diferentemente dos orçamentos participativos, possuem uma sistemática mais fundamentada e um processo de deliberação mais padronizado, o que abre espaços para a definição de métodos para a escolha dos representantes, mesmo que de maneira distinta às eleições partidárias (LUCHMANN, 2007).

Cabe aqui realizar ponderações sobre o debate a partir do conceito de representação política, amplamente utilizado na teoria democrática, o qual alia a representação a eleições de representantes com mandatos fixados e autorizados a representar pelos votos, a qual se diferencia da ala das organizações civis. Desqualificar a legitimidade da representação das arenas de participação apenas por não possuírem sistema eleitoral e mecanismos padronizados de controle e sanção, para Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006), pode caracterizar a fuga do que se realmente deva debater.

Surge, como frisa Luchmann (2007, p.153), certa “confusão” no entendimento da legitimidade que os espaços participativos possuem em relação à sociedade civil, seja

esta em relação à competência dos representantes ou a capacidade dos representantes em traduzir as demandas sociais, trazendo à tona o conceito original de representação presuntiva inserido por Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) e que pretende preencher esse vazio conceitual debatido pela literatura:

Diante da ausência de modelos, optou-se por uma estratégia indutiva. A estratégia consiste em deslocar as questões da representatividade do plano real para o plano simbólico, centrando a atenção no compromisso representativo do representante, na sua identificação com o representado e na (auto)percepção acerca da sua representatividade. Assim, escolheu-se levar a sério e analisar com cuidado o discurso dos atores acerca da aceitação ou da recusa do seu caráter de representantes, bem como acerca das justificativas ou dos *argumentos de congruência* por eles invocados para sustentar publicamente a índole genuína do seu compromisso de representar – representatividade (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO, p.47, 2006).

Por outro lado, o fato de não possuírem sistemas eleitorais definidos, os destaca e diferencia dos partidos e sindicatos, reiterando a importância do seu surgimento e de sua independência e autonomia diante do Estado, as quais permitem ações imparciais e de defesa dos interesses dos cidadãos, mesmo ocorrendo a participação direta do executivo na rotina dos conselhos (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO, 2006; AVRITZER, 2012; GURZA LAVALLE & SZWAKO, 2015).

Este processo iniciado no último quartil do século XX – de englobar o executivo nos processos de representação – permitiu que novos atores sociais, como as organizações civis, pudessem, *de facto e de jure*, representar linhas diversas da sociedade que, obviamente, possuíam e ainda possuem demandas e anseios específicos (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO, 2006). Apesar de críticas aos espaços participativos no Brasil, pela literatura internacional, estudiosos do tema como Gurza Lavalle (2011), argumentam que tais espaços participativos tem contribuído para o aprofundamento da democracia, cabendo adentrar o conhecimento de como os representantes atuam em cada setor e municípios do país, entendendo suas especificidades e interesses.

Como dito anteriormente neste trabalho, ao longo dos anos, a democracia representativa foi vista pela academia como insuficiente para garantir a plena

democracia. Tais estudiosos propuseram variadas formas para a melhoria do modelo de representação, o que permite sinalizar que existe uma parte da sociedade que também acredita ser deficiente a democracia representativa, exigindo-se, principalmente, a participação na tomada de decisão e não apenas na delegação aos poderes públicos (TENÓRIO, 2010).

O referido autor sugere que, do ponto de vista da crítica ao modelo representativo nos últimos anos, seria necessário o incentivo à participação na criação de políticas públicas desde seu estágio inicial, enfatizando a tendência *bottom-up* de se pensa-las nos dias atuais (TENÓRIO, 2010). Ou seja, o autor acredita que, quando não ocorre a participação efetiva dos cidadãos nas políticas públicas, estas acabam criadas a partir do monopólio dos tecnocratas e sem influência direta e constante dos cidadãos (TENÓRIO, 2010)

Existe hoje, como afirma Tenório, uma tendência a valorizar a participação social nas decisões referentes às políticas públicas. Seja na formulação, implantação ou controle, existe hoje uma influência maior dos cidadãos em seu processo de criação. Isso se deu, em grande parte, pela descentralização de competências e atribuições, além do incentivo à maior proximidade entre os governos locais e a população local.

Trata-se, portanto, da busca e incentivo à partilha do poder decisório entre a sociedade civil e os gestores públicos e tomadores de decisão que representam o Estado na deliberação e posterior criação de políticas públicas que buscam o atendimento das demandas sociais (DAGNINO, 2002, 2004). A participação da sociedade civil, na visão de Tenório (2010), tem como objetivo central atender às necessidades sociais, porém sabendo que o Estado, por si só, não é capaz de atender todas as demandas. Esse fato dá ainda mais peso à importância da participação dos cidadãos na escolha das políticas públicas.

Nesse contexto, ganha relevância a deliberação por parte dos cidadãos no processo de tomada de decisão, principalmente dentro dos espaços participativos, como os conselhos, que, além de um espaço destinado ao diálogo entre sociedade e Estado – como definido anteriormente – podem ser compreendidos como ambientes de deliberação criados para promover a participação social. Isso se dá principalmente pelo fato de suas atribuições trabalharem com questões locais em benefício da comunidade (AVRITZER, 2006).

Como exposto neste estudo, os conselhos municipais tem a finalidade principal de auxiliar na democratização da gestão pública. Em se tratando da via deliberativa, sabe-se que a mesma trata da legitimação das decisões políticas através da deliberação com a participação de cidadãos livres e iguais (LUCHMANN, 2002).

Portanto, com base nos referidos autores, a deliberação nos meios participativos pode ocorrer na construção de decisões em conjunto a partir do diálogo entre cidadãos nos diferentes níveis do governo. Todo esse processo deve ser pensado de maneira racional, plural e com o intuito de beneficiar a coletividade, trazendo a argumentação, delegação de poderes e simetria de forças entre a sociedade civil e o Estado.

A deliberação, segundo Habermas (1998), tem o intuito de questionar a ação Estatal de maneira unilateral e sem participação da sociedade. Tem como características centrais a busca pela legitimidade da tomada de decisão através de um processo de inclusão e autonomia por parte dos participantes. A cidadania deliberativa pode ser compreendida como cidadania ativa, aliando a presença constante da sociedade civil na construção de políticas públicas (TENÓRIO, 2010).

Assim como proposto por Gutmann (1995), a cidadania deliberativa também pressupõe que os cidadãos possuam capacidade de escolher o que é melhor para si e para a comunidade. Trata-se de uma reflexão que tem como objetivo final o bem comum e não apenas o interesse particular. Dessa forma, a deliberação incentiva o crescimento do indivíduo como cidadão, permitindo que ele argumente os pontos e contrapontos que julga pertinentes. Esse exercício gera um número grande de informações sobre uma determinada questão de modo a facilitar a tomada de decisão final (GUTMANN, 1995).

Em suma, a análise da experiência dos conselhos, tanto teórica quanto empírica, portanto, requer compreender que por um lado, há um processo de aprendizagem por parte dos atores sociais a respeito da utilidade dessas novas instituições. Por outro lado, é possível observar na literatura, lições pertinentes quanto às vantagens de ocupar essas instituições, tanto pela sociedade civil, atores estatais, partidos políticos, e mesmo pelos governos, sabendo-se que são espaços de disputa em que os governos e partidos políticos disputam a representação da sociedade civil, enquanto que os outros atores sociais desenvolvem estratégias de ação a partir da sua inserção na sociedade e na vida política do país.

III - METODOLOGIA DA PESQUISA

Pretende-se, com este capítulo, apresentar os procedimentos metodológicos entendidos como necessários para a realização da pesquisa. Buscou-se articular o tipo de pesquisa com a forma de coleta de dados assim como a maneira como os dados serão tratados com os métodos e técnicas aderentes às escolhas metodológicas.

3.1 Tipo de Pesquisa

Levando-se em consideração o problema de pesquisa delineado, entendeu-se o presente estudo como de natureza qualitativa, por ser esta mais aderente com seu objeto, especialmente quando se intenciona identificar as dificuldades que os atores civis enfrentam na dinâmica que envolve a participação e representação de interesses no encaminhamento das demandas da sociedade levadas aos conselhos com fins de deliberar sobre as políticas públicas.

Julgou-se pertinente qualificar a pesquisa como do tipo descritiva, explicativa e analítica para atingir os seus objetivos específicos. Conforme Gil (2002):

Algumas pesquisas descritivas vão além da simples identificação da existência de associações entre variáveis, pretendendo determinar a natureza dessa relação. Neste caso tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa. Por outro lado, há pesquisas que, embora definidas como descritivas a partir de seus objetivos acabam servindo mais para proporcionar uma nova visão do problema, o que as aproxima das pesquisas exploratórias (GIL, 2002, p.45).

Complementa Gil (2002) que, é através da pesquisa social que o pesquisador adquire conhecimento sobre a realidade social a qual está inserido e estudando. O autor

atribui à realidade social antes apresentada “todos os aspectos relativos ao homem em seus múltiplos relacionamentos com outros homens e instituições sociais” (Gil, 2002, p. 43).

Também sobre isso escreve Vieira (2004), afirmando que desde os anos de 1990, tem aumentado significativamente a quantidade de pesquisas qualitativas, particularmente às dedicadas a estudos organizacionais aplicáveis a setores como o planejamento urbano, a educação, a avaliação de políticas públicas e a saúde. Nesse sentido, acresce o autor, que as análises qualitativas caracterizam-se essencialmente por serem descritivas, com uma dimensão subjetiva maior que a encontrada em estudos quantitativos. Entretanto, ainda de acordo com Vieira (2004), não é verdade que a pesquisa qualitativa careça de rigor científico na medida em que, através de uma adequada composição metodológica, seja capaz de fornecer “descrições ricas e bem fundamentadas, além de explicações sobre processos em contextos locais identificáveis” (VIEIRA, 2004, p. 18).

Ainda com base no trabalho de Vieira (2004), define-se o presente estudo como de corte “seccional com perspectiva longitudinal” onde a “coleta de dados é feita em um determinado momento, mas resgata dados e informações de outros períodos passados” (VIEIRA, 2004, p. 21). Quanto ao nível de análise, aproxima-se mais do chamado “nível societário”, onde “o objeto central de análise é a sociedade” (VIEIRA, 2004, p. 22), entendendo-se sociedade de forma ampla.

As noções de Estado e de sociedade civil as quais mencionamos no capítulo da Introdução deste trabalho, acredita-se serem cruciais e elucidativos para que se compreenda a pesquisa como um todo e também para o que se vai investigar em campo, tornando as abordagens teórica e metodológica interligadas.

3.2 Coleta de Dados

Coletar dados implica em obter as informações necessárias para responder a questão de pesquisa proposta. Evidentemente, todo o processo de coleta deve ser guiado pelos objetivos específicos da pesquisa, uma vez que atingi-los significa ter em mãos respostas que, interconectadas, construirão o resultado final. A coleta de dados, portanto se deu através de pesquisa documental e pesquisa empírica com fontes orais, além da ampliação e aprofundamento da pesquisa bibliográfica, ponto de partida na construção

do projeto. Importante frisar que a maioria dos documentos acessados foram objeto de consulta e não de análise mais aprofundada.

3.2.1 Pesquisa Documental

A pesquisa documental é uma das fontes de dados mais utilizadas na pesquisa social e normalmente é uma valiosa complementação dos dados obtidos a partir de fontes bibliográficas e empíricas. Sua análise permite entender algumas situações organizacionais importantes para a pesquisa, sob o olhar da organização, pois trata-se de dados produzidos por ela própria (ROESCH, 1999). Para isso, observa a autora que se faz necessário verificar a disponibilidade, a validade e a capacidade de compreensão dos documentos.

De um modo geral os documentos costumam fornecer conceitos internos das organizações. A adoção desse instrumento passa pela disponibilidade, para o pesquisador, de acesso a documentos autênticos. Preliminarmente avaliou-se a pertinência, a credibilidade e a representatividade dos documentos, segundo os seguintes requisitos: o contexto em que foi escrito, a fonte, sua autenticidade e confiabilidade, sua natureza, seus conceitos-chave e sua lógica interna. Segue abaixo a relação de documentos selecionados para a pesquisa documental, os quais, na sua maioria registram dados que dizem respeito à rotina dos conselhos, sua criação, regulamentação e percurso cronológico:

- Atas do CONSEMAC;
- Lei de criação do CONSEMAC;
- Regulamentação operacional do CONSEMAC;
- Estatuto do CONSEMAC.
- Documentos sobre o histórico de criação e desenvolvimento do CONSEMAC.

O levantamento inicial de documentos foi se ampliando conforme as exigências da pesquisa. Os dados extraídos da pesquisa documental estão sujeitos à interpretação uma vez que, segundo Severino (2007), interpretar “[...] é tomar uma posição própria a respeito das ideias enunciadas, é superar a estrita mensagem do texto, é ler nas entrelinhas” (SEVERINO, 2007, p. 94). Assim tentou-se proceder no tratamento das fontes documentais.

3.2.2 Pesquisa Empírica com Entrevistas

Os dados da pesquisa empírica foram coletados por meio de entrevistas. Escolheu-se utilizar a entrevista em profundidade, método que não impõe ao entrevistador a necessidade de buscar um entendimento objetivo (EASTERBY-SMITH, 1991). Ainda de acordo com o referido autor, o principal desafio na utilização das entrevistas em profundidade consiste tanto no desenvolvimento de habilidades, por parte do entrevistador, a fim de evitar a imposição de seu “quadro de referências aos entrevistados” (EASTERBY-SMITH, 1991, p. 79), como na ampliação de sua sensibilidade para focalizar pontos que direcionem para uma possível descoberta.

O grau de estruturação de uma entrevista constitui um importante problema para o pesquisador. Na presente pesquisa evitou-se a realização de entrevistas inteiramente desestruturadas, uma vez que não encontram coerência com a metodologia escolhida além do que podiam gerar um volume complexo de informações, difíceis de analisar e possivelmente alheias ao tema. Por outro lado, é importante ressaltar que uma excessiva estruturação pode tolher o entrevistado, impedindo que o mesmo acrescente às questões, subsídios importantes que possam surpreender positivamente o próprio pesquisador. Optou-se, portanto por elaborar questões norteadoras que auxiliaram o pesquisador a conduzir as entrevistas por meio do roteiro pré-elaborado.

Acredita-se que esses métodos e técnicas de pesquisa possibilitaram ao presente pesquisador o alcance dos objetivos da pesquisa no interior desses espaços participativos. Dessa forma se crê que a metodologia contribuiu para esse alcance.

3.3 Sujeitos da pesquisa

Para que se realize uma pesquisa de natureza qualitativa, torna-se primordial o cuidado nos critérios na seleção de sujeitos, partindo-se do princípio de que estes preenchem os pré-requisitos necessários para fornecer os dados através do seu conhecimento e envolvimento com a experiência em análise.

Identificaram-se inicialmente os conselhos atuantes no município do Rio de Janeiro, e, a partir desse mapeamento, selecionou-se um que possuísse estrutura compatível com as demandas da pesquisa, quais sejam: página eletrônica atualizada, pautas de reuniões disponibilizadas, telefone e endereço eletrônico para contato, sede para reuniões e atas disponíveis na internet, regularidade semanal de encontros,

transparência quanto à composição do colegiado, entre outros requisitos. Além disso, outro fator para a escolha foi a ausência de trabalhos específicos sobre o conselho de meio ambiente da cidade do Rio de Janeiro, destaca-se grande volume de estudos no tema sobre conselhos de saúde. Diante disto, escolheu-se o Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro (CONSEMAC), pelas razões já apresentadas anteriormente nesse trabalho. Nesse conselho, foram escolhidos para as entrevistas os chamados atores não estatais, sujeitos principais da pesquisa.

Quadro 2 - Sujeitos de Pesquisa

Atores não estatais	Características Gerais
Câmara Comunitária da Barra da Tijuca – CCBT	Reivindica o sistema de esgotamento sanitário para a baixada de Jacarepaguá
Defensores do Planeta	Busca o equilíbrio ecológico na zona oeste
Associação Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente – APEDEMA/RJ	Coletivo que abrange grupos ecológicos atuantes no Estado
Associação comercial do Rio de Janeiro – ACRJ	Órgão de representação civil que envolve aspectos econômicos diversos do município do Rio de Janeiro
Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio de Janeiro SINDUSCON/Rio	Sindicato que busca o fortalecimento do setor industrial da construção civil no estado.
Sociedade Brasileira de Empresas e Indústrias de Tecnologia em Meio Ambiente – SOBEMA	Organização privada que atua na área de consultoria em gestão do setor
Conselho Regional de Química – CRQ3	Fiscaliza e representa os profissionais, além de atividades envolvendo a química
Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES/Rio	Incentiva as atividades técnico-científicas, político-institucionais e de gestão que contribuam para o desenvolvimento do saneamento ambiental
Federação das Associações de Moradores do Município do Rio de Janeiro – FAM/Rio	Representa os cidadãos na busca pelos seus direitos e demandas
Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro – SENGE-RJ	Representa os direitos e demandas dos profissionais de engenharia do estado
Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico – AMAJB	Atua na proteção e preservação do meio ambiente do Jardim Botânico
Associação dos Aterros de Resíduos da Construção Civil do Estado do Rio de Janeiro – ASSAERJ	Orienta, organiza e promove a adequada deposição dos resíduos de construção civil junto aos associados, em apoio aos órgãos licenciadores e fiscalizadores do Estado do Rio de Janeiro

Fonte: Elaboração própria com base no regimento interno do CONSEMAC (2016).

3.3.1 Questões Norteadoras das Entrevistas

As questões norteadoras não são um questionário e muito menos um roteiro pré-estabelecido, pois elas têm o papel de orientar o diálogo entre o pesquisador e o sujeito da pesquisa, e a partir daí dar continuidade ao diálogo, com perguntas diferenciadas para cada um deles, adaptadas à sua realidade, de acordo com o desenrolar natural da conversa, mas sempre perguntas relacionadas à busca de respostas às questões norteadoras. Pretendeu-se, com as percepções dos sujeitos, atingir o objetivo geral e os específicos da pesquisa. A partir das questões norteadoras, elaborou-se um roteiro semiestruturado de perguntas. As questões são:

Quadro 3 - Questões Norteadoras

Questões Norteadoras	Roteiro de Perguntas
Como se dá a escolha dos representantes da sociedade civil;	<ol style="list-style-type: none"> 1) Qual a motivação para participar do Conselho 2) Qual a grupo de cidadãos da sociedade julga representar no conselho 3) Como se deu a entrada no conselho?
De que maneira ocorre a participação nas reuniões do conselho;	<ol style="list-style-type: none"> 4) Qual sua rotina nas reuniões? 5) Qual seu papel nas atividades do conselho? 6) Como suas ponderações são recebidas pelos atores estatais?
Quais as formas de encaminhamento de demandas sociais	<ol style="list-style-type: none"> 7) Quais as questões mais recorrentes e polêmicas apresentadas no conselho? 8) Como são definidas as demandas dos grupos sociais que representa. 9) Em caso de mais de uma demanda, quais os critérios de prioridade?

Como ocorre a deliberação dentro do conselho;	10) Como uma decisão é tomada no conselho? 11) Sua participação na deliberação do conselho se resume na defesa dos interesses dos cidadãos os quais representa? 12) Sejam estatais ou não, acredita terem o mesmo peso em suas ponderações?
Quais as dificuldades no processo de deliberação.	13) Quais suas dificuldades no processo de deliberação?

Fonte: Elaboração própria.

3.4 Tratamento e Análise dos Dados

A técnica de análise de dados adotada nesta pesquisa é a análise interpretativa a partir da teoria (GIL, 2002). A motivação do pesquisador a utilizar esta técnica é de buscar analisar as mensagens provenientes da coleta de dados em consonância com as perspectivas teóricas levantadas. A partir da proposição de Gil (2002, p.133-135) a análise dos dados coletados foi subdividida em quatro fases sequenciais descritas abaixo:

- Redução de dados: nesta fase é realizado um processo de seleção objetivando a simplificação dos dados originais. Nesse sentido, os dados coletados no campo, fruto das entrevistas realizadas com os sujeitos da pesquisa, são selecionados de acordo com os objetivos da pesquisa;
- Categorização dos dados: esta etapa é realizada para classificar e organizar os dados de forma a facilitar a definição de conclusões do fenômeno analisado. Assim, busca-se a classificação dos dados em categorias de análise e o cruzamento desses com o referencial teórico;
- Interpretação dos dados: esta etapa consiste na descrição dos dados buscando a explicação da relação entre o problema de pesquisa e os dados já categorizados;

- Emissão do relatório conclusivo com apresentação dos resultados: nesta fase se elabora o relatório do cruzamento dos dados coletados na revisão bibliográfica, na pesquisa documental e nas entrevistas, explanando os dados pesquisados de acordo com a problemática inicial. Portanto, o relatório registra as conclusões feitas a partir da análise dos dados, revelando a posição do pesquisador frente o fenômeno estudado.

Apesar da estruturação proposta pelo método, sugerindo a realização de etapas, ele não é rígido e sendo assim, a análise de dados obedece a flexibilidade que requer uma pesquisa qualitativa, de modo a permitir a articulação entre as etapas no processo de interpretação dos dados coletados.

3.5 Categorias de Análise

A partir do objetivo da pesquisa – identificar as principais dificuldades encontradas pelos representantes da sociedade civil no tocante à deliberação no Conselho Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro – definiu-se, a priori, com base no referencial teórico do trabalho, as categorias de análise abaixo apresentadas.

Apesar da escolha das categorias a priori, não se esgotou a possibilidade de categorias emergentes durante a etapa de pesquisa de campo.

Quadro 4 - Categorias de Análise da Pesquisa

Categorias	Definição teórica
Participação Social	Influência direta dos cidadãos no processo de tomada de decisão por parte do governo (PATEMAN, 1992); Partilha efetiva do poder de decisão entre Estado e sociedade civil por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos de decisão (DAGNINO, 2002, 2004);
Representação Política	É derivada da democracia representativa em que a tomada de decisão ocorre em conjunto com o Estado por representantes da vontade social (LUCHMANN, 2007); Agentes que não atuam em seu próprio nome, mas sim em nome de um segmento específico, de uma coletividade (BASSI & ALMEIDA, 2014);
Deliberação	A teoria da democracia deliberativa defende a ideia da valorização da vontade popular e liberdade particular traduzindo-as na autonomia dos cidadãos

	(GUTMANN, 1995); Reflexão informada aliada à retórica em busca das melhores decisões políticas (GUTMANN, 1995);
Conselhos Gestores de Políticas Públicas	“(…) são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa ou consultiva, cuja função é formular e controlar a execução de políticas públicas setoriais” (TATAGIBA, 2002, p. 54); Nesse contexto, a estrutura dos conselhos viria possibilitar o contato direto entre a sociedade civil e o Estado - justamente por possuir uma organização paritária composta por membros do governo e sociedade (AVRITZER, 2008).

Fonte: Elaboração própria a partir de Pateman (1992); Tatagiba (2002); Dagnino (2002, 2004); Luchmann (2007); Avritzer (2008); Bassi & Almeida (2014).

IV – ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA

Neste capítulo, serão registrados os dados extraídos da análise de documentos e das entrevistas realizadas em trabalho de campo.

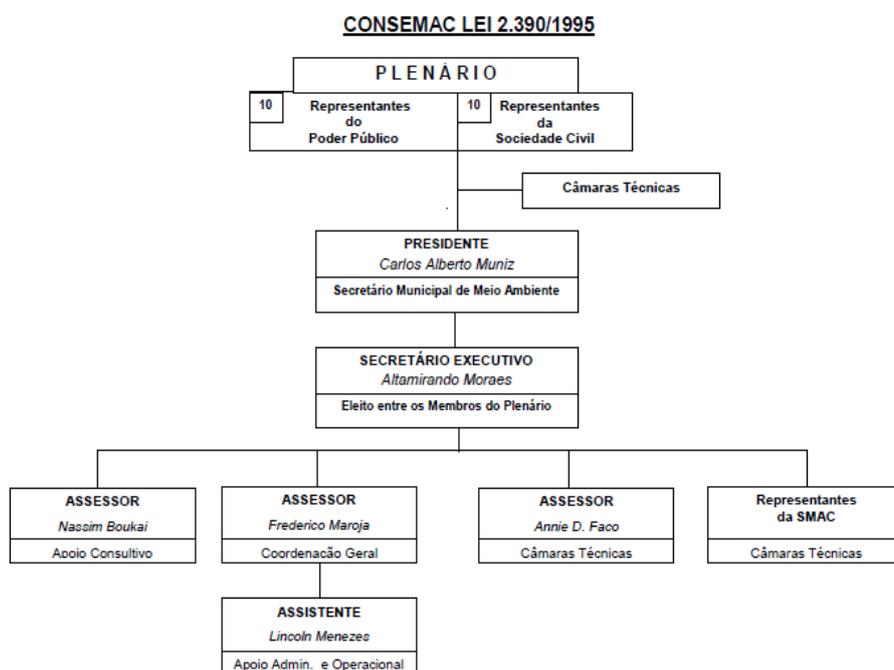
4.1 Análise de Dados da Pesquisa Documental

4.1.1 Contexto Institucional Atual do CONSEMAC

O Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade de Rio de Janeiro (CONSEMAC) possui respaldo administrativo, institucional, material e técnico das secretarias municipais, órgãos do poder executivo e entidades da administração pública descentralizada. Este fator permite o trabalho do conselho diante de um cenário dinâmico e em um momento histórico de tantas mudanças, seja no âmbito político, administrativo ou econômico.

O Conselho tem como presidente, o atual secretário municipal do meio ambiente e abaixo dele, como secretário executivo, o subsecretário municipal de meio ambiente, tendo abaixo destes, uma organizada estrutura que permite analisar de maneira mais precisa e clara a atividade do órgão e as atribuições de cada setor nele inseridos, conforme pode ser observado na figura que se segue:

Figura 1 - Estrutura do CONSEMAC



Fonte: RIO, 19.

As atas das reuniões do CONSEMAC são disponibilizadas pelo conselho gestor e registram os assuntos abordados na ocasião da reunião, assim como aqueles que serão

tratados subsequentemente. Os temas registrados nessas Atas são em geral: aprovações de relatórios anuais do CONSEMAC, assuntos abordados pela Câmara Técnica do Fundo de Conservação Ambiental, assuntos abordados pela Câmara Técnica de Unidades de Conservação, redefinição dos membros da Câmara Técnica de Educação Ambiental e da Câmara Técnica de Gestão de Resíduos, entre outros (CONSEMAC, 2016).

Ocorridas mensalmente, as reuniões têm suas pautas e conteúdos divulgados pelo CONSEMAC, expondo os itens de trabalho que são discutidos nos encontros. A cada mês, uma grande reunião acontece e, semanalmente, existem, de menor expressão e quantitativo, seções temáticas específicas.

Os membros do CONSEMAC são escolhidos tendo o decreto número 33.832 (RIO, 2015) como orientador para as escolhas. Neste documento consta a origem de cada conselheiro além de prover outras providências. Em seu artigo 1º, o decreto relaciona os órgãos do poder público municipal e da sociedade civil que farão parte do mandato – bianual, como pode ser visto no quadro abaixo:

Quadro 5 - Composição do CONSEMAC

Cadeiras do Poder Público	Cadeiras da Sociedade Civil
Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMAC	Câmara Comunitária da Barra da Tijuca – CCBT
Secretaria Municipal de Urbanismo – SMU	Defensores do Planeta
Secretaria Municipal de Habitação – SMH	Associação Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente – APEDEMA/RJ
Secretaria Municipal de Transportes – SMTR	Associação comercial do Rio de Janeiro – ACRJ
Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro – PGM	Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio de Janeiro SINDUSCON/Rio
Secretaria Municipal de Educação – SME	Sociedade Brasileira de Empresas e Indústrias de Tecnologia em Meio Ambiente – SOBEMA
Secretaria Municipal de Saneamento e Recursos Hídricos – SMAR	Conselho Regional de Química – CRQ3
Câmara Municipal do Rio de Janeiro – CMRJ II	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES/Rio
Secretaria Municipal de Obras – SMO	Federação das Associações de Moradores do Município do Rio de Janeiro – FAM/Rio
Companhia Municipal de Limpeza Urbana – COMLURB	Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro – SENGE-RJ

Fonte: RIO, 2015.

4.1.2 Breve Histórico do CONSEMAC

Em 1995, o então prefeito César Maia sancionava a lei 2.390 (RIO, 1995), de dezembro do mesmo ano que criava o Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro (CONSEMAC) - órgão com representação paritária entre o poder executivo e a sociedade civil, possuindo caráter deliberativo, normativo e fiscalizador.

Foram delegadas a este conselho, como principais atribuições, a análise de diretrizes e a implementação da política de educação ambiental na rede formal de ensino e fora dela, fiscalizar e avaliar a realização e a regularidade dos tramites para mensuração do impacto ambiental e de vizinhança para o controle de instalações potencialmente nocivas ao meio ambiente natural e cultural. O CONSEMAC, de maneira supletiva a instâncias superiores, passou a fixar normas referentes a padrões ambientais da cidade e, além de fornecer assessoria técnica, se responsabilizou a colaborar com campanhas educacionais diversas, tais como o saneamento básico do município (RIO, 1995).

Atualmente é constituído por vinte membros votantes e dois sobressalentes não votantes os quais possuem mandato de dois anos, sendo nomeados pelo prefeito em exercício. A composição dos conselheiros é paritária entre representantes de órgãos do poder público municipal e da sociedade civil, sendo estes incumbidos de escolherem o presidente que atuará por igual período aos demais colegas (RIO, 1995).

4.1.3 As Câmaras Técnicas do CONSEMAC

Além da Plenária, órgão deliberativo superior do CONSEMAC, outros quatro órgãos fazem parte do conselho. São eles: presidência, secretaria executiva, câmaras técnicas permanentes e comissões temáticas temporárias.

As Câmaras Técnicas Permanentes (CTP) examinam matérias submetidas ao CONSEMAC para a deliberação. Sua criação pode ser proposta pelo presidente do CONSEMAC ou por qualquer conselheiro e, posteriormente, submetida à aprovação do Plenário.

Sua proposta deve conter a finalidade, motivação, matéria a ser examinadas, atribuições e, em alguns casos, sugestão de composição. Não há um número limite para câmaras técnicas do conselho e suas atribuições poderão ser redefinidas pelo Plenário do CONSEMAC.

Atualmente, onze câmaras técnicas prestam auxílio ao Plenário do CONSEMAC. São elas:

- I) Unidades de Conservação Ambiental
- II) Direito Ambiental
- III) Políticas Ambientais
- IV) Bacia Drenante à Baía de Guanabara
- V) Bacia Drenante à Baía de Sepetiba
- VI) Bacia Drenante às Lagoas Costeiras
- VII) Fundo Conservação Ambiental
- VIII) Educação Ambiental
- IX) Gestão de Resíduos
- X) Licenciamento e Fiscalização Ambiental
- XI) Áreas Verdes e Patrimônio Ambiental

Todas as CTPs devem conter no mínimo cinco integrantes e, no máximo, nove participantes. De acordo com o artigo 24 do regimento interno do CONSEMAC, em sua composição, deve ser observada a paridade entre número de instituições, Sociedade Civil e Poder Público:

Na composição, das Câmaras e das Comissões, deverá ser observada a paridade entre o número de Instituições, Sociedade Civil e Poder Público, ressaltando que a falta de membros, para instituir essa paridade, não impedirá a constituição das Câmaras ou Comissões, que ocorrerá com os membros que se habilitarem, respeitando o disposto no caput deste artigo (Art. 24, Regimento Interno CONSEMAC, p.9).

Pelo menos três representantes de CTPs deverão ser indicados por membros do CONSEMAC, podendo o restante ser formado por convidados que tenham relação com o tema abordado. A composição, após ser definida, deve ser aprovada pelo Plenário, podendo ser redefinida pelo mesmo órgão (Plenário).

As Câmaras são parte importante do CONSEMAC e cada conselheiro deve, regimentalmente, fazer parte de, no mínimo, de duas CTPs, sendo excluídos aqueles representantes que não comparecerem à quatro reuniões em um espaço de doze meses.

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC) terá representação em todas as Câmaras e tem como objetivo maior o auxílio e colaboração com os participantes fornecendo informações e apoio técnico necessário.

Possuem, dentre outras, as seguintes atribuições:

- a) Levar as demandas da Câmara ao Gabinete da SMAC e dar retorno à Câmara ou Comissão na reunião seguinte; 10 b) Fazer o elo entre a Câmara ou Comissão e os vários órgãos do Poder Público e com os vários setores da SMAC, de forma que sejam disponibilizadas todas as informações solicitadas; c) Elaborar as minutas dos documentos produzidos pela Câmara ou Comissão (Pareceres, Relatórios, Ofícios, Minutas de Deliberação/Indicação/Moção, etc...) para deliberação; d) Elaborar as minutas e consolidar as atas das reuniões para envio ao Coordenador da Câmara ou Comissão; e) Outras demais atribuições de conformidade com o deliberado pela Câmara ou Comissão (Art. 26, Regimento Interno, p. 10).

A presença de membros que conheçam as funções administrativas e burocráticas se faz necessária para auxiliar as Câmaras a desenvolverem suas atividades. Não se confunde, porém, com a atividade de mediador das deliberações. Esta atividade é atribuída ao coordenador de cada CTP, eleito pelos participantes, com mandato de dois anos e, preferencialmente, conselheiro titular do CONSEMAC e representante da Sociedade Civil.

É encarregado, dentre outras responsabilidades, de presidir a reunião, enviar ao CONSEMAC as propostas aprovadas pela Câmara, manter os membros informados em relação às atividades do próprio Conselho, além de zelar pelo bom funcionamento do órgão se pautando pelo regimento interno.

Segundo o regimento interno, as deliberações das Câmaras devem ser tomadas por maioria simples dos presentes nas reuniões. Estas tem duração máxima de duas horas, podendo, em caso de urgência ou relevância, requerer prorrogação por mais uma hora mediante aprovação dos membros participantes.

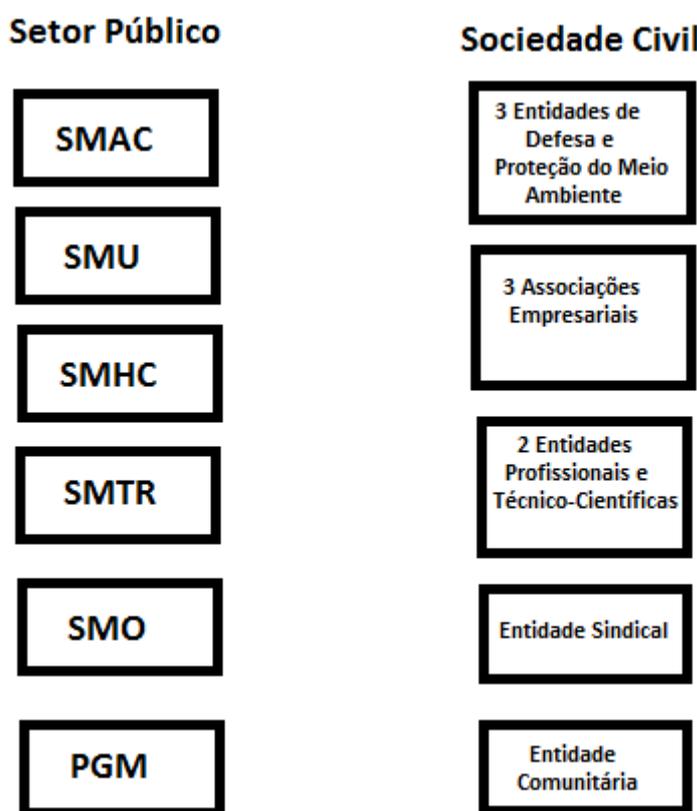
As reuniões das Câmaras Técnicas Permanentes são devidamente documentadas e publicadas no site da prefeitura. As atas das reuniões devem informar sobre os membros presentes, organização da pauta, a descrição dos assuntos abordados e também quais deliberações foram tomadas, além da organização dos próximos pontos de pauta.

O regimento prevê que, havendo divergências, as atas poderão ser discutidas nas reuniões subsequentes, sendo estas previamente marcadas e informadas pela secretaria executiva.

4.1.4 Plenárias do CONSEMAC

O plenário é o órgão deliberativo superior do conselho e, de maneira ordinária ou extraordinária, é ambiente para as reuniões entre seus membros efetivos. O plenário é paritário e conta com membros do setor público e sociedade cujo trabalho é relacionado à gestão ambiental no município.

Figura 2 - Composição do Plenário do CONSEMAC



Fonte: Elaboração Própria.

Dentre as atribuições do Plenário, estão: aprovação do calendário das reuniões ordinárias e das atas das reuniões, proposição e autorização da criação de câmaras técnicas e comissões temáticas, debater e votar questões apresentadas pelos demais órgãos do CONSEMAC, além de gerir reuniões extraordinárias, questões de pauta e assuntos relacionados ao ingresso de novos conselheiros.

O Plenário é responsável pelo debate de proposições submetidas a ele e, dessa maneira, delibera sobre os atos do CONSEMAC. Parte importante do órgão é a proposição da dotação orçamentária anual prevista no parágrafo segundo do artigo 127 da Lei Orgânica Municipal (RIO, 2010).

4.2 Análise de Dados Empíricos – Entrevistas

O objetivo central desta subseção é buscar o entendimento das principais dificuldades encontradas pelos representantes da sociedade civil em suas atividades no conselho gestor de políticas públicas em pauta. Para atingir essa finalidade, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os sujeitos de pesquisa os quais foram previamente definidos, conforme se observa no capítulo da metodologia.

Os sujeitos de pesquisa foram selecionados de acordo com o seu conhecimento e envolvimento com as atividades realizadas dentro do CONSEMAC, buscando-se, exclusivamente, representantes da sociedade civil ocupantes de cadeiras no Plenário do conselho e/ou coordenadores das câmaras técnicas permanentes. Todavia ressalta-se que o critério de acessibilidade foi essencial na seleção final dos sujeitos. Não se excluem os conselheiros suplentes que, por algum momento, tenham ocupado cadeiras no conselho, como é o caso da CCBT. Os depoentes foram consultados sobre a autorização para a identificação dos seus nomes e cargos na pesquisa e voluntariamente optaram em tê-los identificados na pesquisa, com base no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido que se encontra ao final do trabalho.

Quadro 6 - Configuração Final dos Sujeitos de Pesquisa

Entrevistado	Cargo no CONSEMAC	Órgão de Origem
Luiz Edmundo	Conselheiro	Câmara Comunitária da Barra

		da Tijuca
David Zee	Conselheiro	Câmara Comunitária da Barra da Tijuca
Vera Maurity	Coordenadora da Câmara Técnica de Áreas Verdes	Associação de Moradores do Jardim Botânico
Marcos Antônio Barbosa	Conselheiro	Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro
Mauro Pereira	Conselheiro	ONG Defensores do Planeta
Roberto Lira	Conselheiro	Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Rio de Janeiro
Paulo Pizão	Conselheiro	Associação Comercial do Rio de Janeiro
Harley Moraes	Conselheiro	Conselho Regional de Química
Gustavo Pedro	Conselheiro	Associação Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente
Santiago Valentim	Conselheiro e coordenador da Câmara Técnica de Políticas Ambientais	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental

Fonte: Elaboração própria a partir da seleção de sujeitos de pesquisa.

A partir da metodologia definida anteriormente, a análise dos dados empíricos se pautou na abordagem interpretativa por categoria, nos moldes de Gil (2002; 2008), abrangendo quatro: Participação Social, Representação Política, Deliberação e Conselhos Gestores.

Em alinhamento à abordagem interpretativa proposta, as definições teóricas das categorias norteiam a interpretação do conteúdo dos dados recolhidos a partir das entrevistas com os sujeitos de pesquisa. Dentre as quatro categorias definidas a priori,

destacam-se subcategorias, algumas das quais emergiram no decorrer das entrevistas, como demonstrado no quadro que segue:

Quadro 7 - Categorias e Subcategorias

Categoria	Subcategorias
Participação Social	<ul style="list-style-type: none"> • Motivação para a Participação • Noção do Papel dos Conselheiros • Fatores que afetam a participação
Representação Política	<ul style="list-style-type: none"> • Representação da Sociedade • Definição de Demandas Sociais
Deliberação	<ul style="list-style-type: none"> • Recepção de Ponderações no Conselho • Fatores que afetam a deliberação • Diferença de opiniões entre Sociedade e Estado
Conselhos Gestores	<ul style="list-style-type: none"> • Entrada no CONSEMAC • Tomada de Decisão no Conselho • Atividade no Conselho

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados das entrevistas.

4.2.1 Categoria de Análise: Participação Social

Influência direta dos cidadãos no processo de tomada de decisão por parte do governo (PATEMAN, 1992);

Partilha efetiva do poder de decisão entre Estado e sociedade civil por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos de decisão (DAGNINO, 2002, 2004).

A primeira categoria de análise tem como objetivo identificar o que os entrevistados entendem como participação, buscando saber o que os motivou para entrarem no conselho, além das especificidades da participação dentro deste conselho.

A) Motivação para Participação

Questionados sobre a motivação para participarem do Conselho Municipal de Meio Ambiente, um dos entrevistados afirma que:

Basicamente a motivação foi fazer alguma coisa pelo meio ambiente da cidade. (...) Minha preocupação com o meio ambiente é antiga e achei que lá fosse um setor em que a gente podia atuar e, de fato, construir alguma coisa (Luiz Edmundo, CCBT).

O conselho possui como uma das variadas linhas de atuação a proteção do meio ambiente do município e este é o fator mais recorrente no discurso dos entrevistados para a participação nas atividades do CONSEMAC:

É a chance de a sociedade participar efetivamente do governo e também a chance que a sociedade tem de ser escutada quanto aos seus anseios e, com isso, dar um ordenamento nas prioridades, nesse caso, em relação ao meio ambiente. Nem sempre as prioridades do governo condizem com as da sociedade (David Zee, CCBT).

Como salientado pelo conselheiro David Zee, o CONSEMAC pode servir como meio de participação da sociedade em questões relacionadas ao meio ambiente e também às mais diversas situações que envolvem o tema.

Por outro lado, outros representantes, além de representarem as questões das áreas verdes junto aos cidadãos de todo o município, tiveram outras razões para iniciarem suas atividades nas reuniões do Conselho, o que nos apresenta a coordenadora da Câmara Técnica Permanente de Áreas Verdes:

Eu quando entrei nessa história, entrei por uma questão totalmente diferente à Associação de Moradores do Jardim Botânico. Nós, moradores do Jardim Botânico e Humaitá, estávamos profundamente incomodados com o trânsito de helicópteros na região, principalmente os de cunho turístico. Buscamos o responsável e colocamos a questão. (...) a partir disso surgiu o convite para a câmara técnica (Vera Maurity, AMAJB).

Durante o depoimento da entrevistada, esta afirmou que a sua motivação relacionada às questões ambientais foi surgindo como desdobramentos desse incômodo inicial. A coordenadora, com o passar dos anos, desenvolveu em si a vontade de representar o município como um todo.

Já no caso do conselheiro Mauro Pereira, membro da organização não governamental Defensores do Planeta, este, além da causa da sua ONG, busca pela criação de políticas públicas voltadas para a Zona Oeste do Rio de Janeiro. Quando perguntado sobre sua motivação, foi categórico:

Políticas Públicas. Primeiro é ter uma representatividade da nossa região. Nós somos a única entidade a representar a Zona Oeste do Rio. A Zona Oeste pobre: Deodoro, Santa Cruz, Guaratiba... A gente não tinha assento nesse conselho. Eram sempre entidades da zona sul. E aí, desde 2013, nós temos esse assento. Fomos reeleitos pra esse assento (Mauro Pereira, ONG Defensores do Planeta).

Nota-se com estes últimos depoimentos que o espaço do CONSEMAC é também preenchido com causas mais amplas de interesse da sociedade como uma todo, para além da representação por entidades da sociedade civil. Esse é o caso também do depoente abaixo:

A gente representa a parte sindical, mas a gente está muito ligado não somente na parte sindical e nos engenheiros. Nós representamos a sociedade de uma maneira geral, pois lá ha gente que compõe um grupo de representação da sociedade (Marco Antônio Barbosa, SENGE-RJ).

Como colocado pelo conselheiro representante do Sindicato dos Engenheiros, existe a preocupação com as questões mais amplas da sociedade e do município carioca, além daquelas específicas das entidades lá representadas.

Isso fica também claro no depoimento do representante da ONG Defensores do Planeta:

A nossa missão é trabalhar por uma Zona Oeste socialmente mais justa e ecologicamente equilibrada. Logo a gente trabalha a pauta socioambiental. Tudo o que a gente defende são os interesses do nosso território, até porque nós moramos aqui. Eu moro em Campo

Grande, então eu sei que falta transporte de qualidade, que não temos saneamento básico e que os parques estão abandonados (Mauro Pereira, Defensores do Planeta).

Portanto, pelos depoimentos, percebe-se que os representantes da sociedade civil fomentam a vontade de defender demandas mais amplas da sociedade como um todo, mas sem perder o alinhamento com as causas das entidades que representam.

B) Noção do papel dos representantes da sociedade civil nos conselhos

O papel dos coordenadores de CTPs se diferencia do papel dos conselheiros. Os coordenadores possuem a incumbência de organizar suas câmaras e prezar pelo bom funcionamento das reuniões:

Tudo é feito democraticamente. O processo passa por todo mundo. A única coisa que eu faço é organizar a discussão. Por exemplo, organizar a pauta e os assuntos discutidos em cada reunião. (...) De forma educada dar voz a todos os interessados (Vera Maurity, AMAJB).

Os conselheiros, de um modo geral, participam de câmaras técnicas – como coordenadores ou não – e contribuem com as diversas questões levantadas nas reuniões. É comum que os atores envolvidos nos Conselhos participem de mais de uma CTP, contribuindo para o enriquecimento dos debates que acontecem nos distintos órgãos do Conselho:

No CONSEMAC temos uma assembleia de todos os conselheiros, mas o principal são as câmaras técnicas, onde vários assuntos são discutidos. Logicamente, nem todos os participantes são representantes legais do conselho, mas participam e possuem voz nas câmaras técnicas (David Zee, CCBT).

É clara a importância das Câmaras Técnicas para o bom funcionamento do Conselho. Elas funcionam como uma espécie de filtro para as demandas que realmente devem ir à Plenário:

As demandas, geralmente, passam por um certo ritual. Você tem as câmaras setoriais, que são as que mais provocam demandas e, através delas, são feitas indicações à Plenária, que aprova ou não aprova. Aprovado, encaminha ao secretário pra encaminhe como orientação ao prefeito. Nós não temos o poder de executar, mas de orientar, solicitar e sugerir (Roberto Lira, SINDUSCON).

Apesar de os representantes não serem necessariamente especialistas nos assuntos levados ao Conselho, existe a postura por parte da SMAC de permitir que os cidadãos interajam no Conselho trazendo aquilo que intentam defender, pois haverão outros que saberão esclarecer e encaminhar os assuntos de maneira mais técnica.

Fui eleita coordenadora, mas eu não entendo muito desse assunto. Convivo lá com técnicos altamente especializados e competentes. (...) Do ponto de vista de competência técnica, a prefeitura está super bem provida (Vera Maurity, CCBT).

A coordenadora da CTP de Áreas Verdes deixa claro que os conhecimentos técnicos de parte dos representantes dos cidadãos não é uma situação ideal, porém enfatiza a importância destes terem liberdade para questionar os pontos levantados nos diversos órgãos e fóruns do CONSEMAC:

Como membro de câmara técnica, eu participo ativamente das duas em que eu estou e procuro levar os assuntos da câmara, quando é o caso, à aprovação do plenário, no CONSEMAC. Apesar de não ser coordenador da câmara, (...) mas estamos lá para responder a dúvidas ou até insistir nas opiniões que a câmara técnica está apresentando (Luiz Edmundo, CCBT).

Pelos depoimentos acima, parece que a presença e participação ativa é o papel mais importante a ser desempenhado pelos representantes da sociedade civil no

Conselho. E como um depoente afirmou, o importante é levar as questões pois sempre haverá um especialista para esclarecer e ajudar a dar o encaminhamento às mesmas.

C) Fatores que afetam a participação

Ao tratarmos a participação como a partilha efetiva de poder de decisão entre Estado e sociedade civil por meio do exercício da deliberação (DAGNINO, 2002), entendemos que os atores não estatais devem participar diretamente das deliberações do CONSEMAC. Isso se pressupõe no CONSEMAC pelo fato de sua composição paritária permitir o peso igual dos votos na Plenária. “São dez representantes do governo e dez da sociedade civil, na hora de votar é dez a dez” (David Zee, CCBT).

Por outro lado, a maioria dos entrevistados citou a dificuldade encontrada após a tomada de decisão, compartilhada, por parte do CONSEMAC. Em outras palavras, o Conselho toma uma decisão compartilhada e, após essa decisão ser tomada, ele depende da ação do poder público, o que, segundo David Zee, pode acontecer ou não:

Uma coisa é a votação. Aí vai pra iniciativa pública, a SMAC. Se o Secretário quiser colocar pra frente, coloca. Mas aí já saiu da competência da Câmara Técnica. No que diz respeito ao CONSEMAC, é paritário, mas ele é apenas uma parte do processo total (David Zee, CCBT).

Apesar de decisões serem tomadas no CONSEMAC, ela depende do poder público, para que as decisões sejam levadas a cabo, no caso, levadas para a Secretaria de Meio Ambiente:

Na prática, nada acontece sem uma ação do poder público. Se você quer uma coisa tirada do papel, você cai nos braços do poder público. (...) Nada acontece, se na saída do plenário, o poder público não abraçar o negócio. O secretário, a prefeitura, podem fazer letra morta daquilo (Luiz Edmundo, CCBT).

Para o entrevistado, em certos casos, o caminho a percorrer para que uma política pública se efetive não se concretiza se não for do interesse do gestor público e pode também envolver questões que vão além da vontade política.

Eu me lembro de um caso que eu levei para a Câmara Técnica e depois para o Plenário. Nós fizemos uma indicação que levou um ano desde seu nascimento até a formalização no plenário. Segurança nas áreas de conservação nos bosques da Barra. (...) A gente trabalhou bastante isso nas câmaras técnicas, saiu uma minuta para indicação e o plenário se manifestou formalmente para a indicação. Depois disso nada foi feito. Apenas um plano de se instalar um sistema de câmeras no bosque. Mas só no papel. E algumas medidas tópicas, como reforço na guarda da COMLURB, mas só paliativos e, infelizmente, nada permanente foi adotado (Luiz Edmundo, CCBT).

O que se viu nos depoimentos acima é que, apesar da participação efetiva da sociedade civil na tomada de decisão no interior do CONSEMAC, e mesmo, do compartilhamento das decisões, as consequências dos esforços dispendidos pelas partes, no olhar dos atores não estatais, vai depender, em muito, do interesse dos gestores públicos para dar prosseguimento, o que poderá envolver questões alheias ao CONSEMAC, como, por exemplo, as questões políticas e orçamentárias, como esclarece Luiz Edmundo, conselheiro da CCBT:

No que diz respeito a questões orçamentárias, na faixa tudo é muito receptivo e muito cordial, mas o que a gente vê é que a coisa emperra e não gera ações. Até porque muitas das coisas que se recomendam são coisas que geram custos. E aí a coisa entra naquele ciclo orçamentário da prefeitura e acaba, muitas das vezes, resultando em nada. Mas muitas coisas que são meras providências, você sente que não tem aquele empenho e dedicação em fazer acontecer. Isso no plano político. Claro que eles têm que atender também a outros interesses, outras secretarias, fazenda, ver a parte legal e jurídica das coisas. Então nada é muito simples nesse campo burocrático que a gente vive. Mas acho que poderia haver mais empenho das autoridades mais altas da secretaria (Luiz Edmundo, CCBT).

Quadro 8- Quadro Síntese da Categoria Participação Social

Participação Social	Dados Observados
Motivação para participação no Conselho	<ul style="list-style-type: none"> • Preocupação com questões sociais amplas e o meio ambiente; • Participação na tomada de decisão.
Noção do papel dos representantes da sociedade civil no Conselho	<ul style="list-style-type: none"> • Exposição e encaminhamento de demandas trazidas ou identificadas na sociedade;

	<ul style="list-style-type: none"> • Defesa das necessidades da sociedade e suas exigências; • Debate e questionamento de assuntos levantados pelo Conselho nas reuniões.
Fatores que afetam a participação social no Conselho	<ul style="list-style-type: none"> • Dependência do setor público como tomador final de decisões.

Fonte: Elaboração própria do pesquisador com base no relato dos entrevistados.

4.2.2 Categoria de Análise: Representação Política

É derivada da democracia representativa em que a tomada de decisão ocorre em conjunto com o Estado por representantes da vontade social (LUCHMANN, 2007);

Agentes que não atuam em seu próprio nome, mas sim em nome de um segmento específico, de uma coletividade (BASSI & ALMEIDA, 2014).

D) Parcela da sociedade que acredita representar

Em sua maioria, os depoentes julgaram defender os interesses da sociedade através da entidade que representam junto ao CONSEMAC. E além disso se colcam como defensores de uma causa maior, o que vemos nos depoimentos a seguir:

A gente representa a parte sindical, mas a gente está muito ligada não somente à parte sindical e aos engenheiros. Nós representamos a sociedade de uma maneira geral, pois lá a gente compõe um grupo de representação da sociedade (Marco Antônio Braga, SENGE-RJ).

Tendo a representar todos àqueles que se preocupam com o desflorestamento, a poda das árvores, enfim, toda a questão ambiental. Na verdade, a minha pretensão não é ficar fixada na questão do meu bairro, (...) estou ali pensando em uma cidade com uma qualidade ecológica melhor (Vera Maurity, AMAJB).

Por comporem a ala da sociedade civil, os participantes defendem os interesses da sociedade, questionando e debatendo os assuntos propostos tanto pelos atores estatais, nesse caso, a prefeitura, como os assuntos trazidos por eles mesmos.

E) Definição de demandas da sociedade

As demandas podem ser apresentadas pela sociedade civil, como também pelo próprio poder público. Em ambos os casos, não existe sistemática pré-estabelecida para a definição de demandas. Os entrevistados disseram que ao apresentarem propostas para debate, as mesmas são quase que imediatamente incluídas nas pautas seguintes, seja nas CTP ou na Plenária:

Procuramos organizar a pauta em relação à importância ou urgência, sempre de comum acordo. Isso vale tanto para as câmaras técnicas como para o CONSEMAC, que possui uma agenda mais constituída, já que recebe os pontos diretamente da câmara técnica que, regimentalmente, precisam ser aprovadas pelo plenário. Normalmente o que a gente encaminha logo aparece na próxima reunião (Luiz Edmundo, CCBT).

A pauta é enviada com antecedência. O ideal era que a gente pudesse se aprofundar em cada um dos pontos da pauta para poder ter um preparo para as discussões lá. Mas na prática, o que acaba acontecendo é que os conselheiros acabam se interessando por um ou outro ponto até por uma questão do segmento que está representando. (...) Ele acaba participando mais das questões que ele tem interesse (Harley Moraes, CRQ3).

Em todo caso, existem críticas à maneira como as demandas são acolhidas pelo CONSEMAC como no último depoimento acima. Em adição a esse problema, a existência de diversas fontes de demanda, em grande parte, devido aos variados entes participantes dos encontros, acaba por dificultar o encaminhamento das soluções dos problemas como expõe um depoente:

Falta uma concatenação. Quando a gente fala demanda, geralmente, a gente não vê a origem e isso é um trabalho técnico que deve ser feito. Nem sempre a solução ataca a origem dos problemas, então existe uma dificuldade, uma limitação técnica de efetivamente ter essa concordância, porque muitas das pessoas são leigas (David Zee, CCBT).

Nesse aspecto, uma das constatações mais recorrentes diz respeito à necessidade de conhecimento técnico por parte dos cidadãos nos debates das CMT ou Plenário. Este fator, que será apresentado posteriormente, é um obstáculo já reconhecido no âmbito da literatura especializada e que se faz presente nos depoimentos dos entrevistados.

Quadro 9 - Quadro Síntese da Categoria Representação Política

Representação Política	Dados Observados
Parcela da sociedade representada	<ul style="list-style-type: none"> • Representação da Organização a que pertencem; • Representação da Sociedade Civil e as causas inerentes a ela.
Definição de demandas sociais	<ul style="list-style-type: none"> • Priorização de acordo com a importância ou urgência; • Falta de concatenação no trato das demandas levantadas pelo conselho.

Fonte: Elaboração própria do pesquisador com base no relato dos entrevistados.

4.2.3 Categoria de Análise: Deliberação

A teoria da democracia deliberativa defende a ideia da valorização da vontade popular e liberdade particular traduzindo-as na autonomia dos cidadãos (GUTMANN, 1995)

Reflexão informada aliada à retórica em busca das melhores decisões políticas (GUTMANN, 1995)

G) Como as ponderações são recebidas pelo Estado

No processo de deliberação nas CMTs, os coordenadores possuem a incumbência de reger os debates e as pautas das reuniões e garantir que o CONSEMAG delibere sob os pontos de vista dos atores estatais e não estatais quando pertinentes:

Tudo é feito democraticamente. O processo passa por todo mundo. A única coisa que eu faço é organizar a discussão. Por exemplo, organizar a pauta e os assuntos discutidos em cada reunião (Vera Maurity, AMAJB).

A legislação que regimenta o CONSEMAC e Câmaras Técnicas Permanentes deixam claro que é importante a participação das cadeiras da sociedade civil nos debates. E, segundo os representantes da sociedade, não há, aparentemente, resistência por parte do poder público nas ponderações que são oferecidas pela sociedade civil:

O processo de deliberação não oferece dificuldades, não. Nunca percebi uma resistência nas reuniões. No encaminhamento e deliberação, é fácil. Não vejo um maior impedimento. Às vezes demora como eu disse. E duvido que algo demore menos que isso, a menos que seja um assunto muito simples (Luiz Edmundo, CCBT).

As propostas dos cidadãos são rapidamente colocadas em pauta e discutidas nas reuniões, mesmo que isso não signifique que estas propostas se transformarão em políticas públicas:

A gente tem uma dificuldade muito grande entre a ideia e a execução, porque é um caminho tortuoso. Tem várias situações, várias nuances, limitações de tempo, tecnologia, financeiras e de interesses, até. É um caminho árduo. Mas pelo menos é uma oportunidade. E a gente faz, dentro do nosso alcance, todo o esforço para encaminhar as coisas para frente. É claro que a taxa de insucesso é muito grande, porque é um caminho longo a se percorrer (David Zee, CCBT).

O depoimento acima pode ser compreendido no sentido de que, mesmo que exista a facilidade ao propor questões e demandas, existe também a dificuldade de transformá-las em ações concretas, muito em parte pelas dificuldades que a prefeitura tem e se depara na gestão governamental, caso do SINDUSCON, que enfrente dificuldades na relação com a prefeitura em certos aspectos:

A grande dificuldade da SMAC são as suas condições de implementação daquilo que a cidade necessita e deseja. Nós hoje ainda vivemos com um sistema de licenciamento precário. Em que o retrabalho acontece, em que as idas e vindas desnecessárias de papel existem. Pra você ter ideia, no licenciamento você tem que pagar determinada guia e essa guia tem que sair do local da licença, ir ao gabinete do secretário pra ele autorizar o recebimento para você pagar a guia. Isso às vezes demanda 15 dias (Roberto Lira, SINDUSCON).

H) Fatores que afetam a deliberação

Entre os fatores que afetam a deliberação, encontra-se a disparidade com relação aos conhecimentos técnicos dos representantes nas CMTs e Plenário. David Zee, pertencente à CCBT, cita a dificuldade de entendimento das distintas falas nas reuniões:

É uma dificuldade de entendimento. Aquilo é uma torre de Babel. Cada um fala uma língua. Essa é a principal dificuldade. As pessoas as vezes não se entendem. Às vezes falam a mesma coisa em línguas diferentes e aí não se comunicam (David Zee, CCBT).

As pessoas são representantes, mas não querem conhecer. Não querem ler, não querem estudar. E vão para lá para fazer manifestações de momento. Isso somado a desordem do comportamento é que às vezes atrapalha o andamento do Conselho. (Paulo Pizão, ACRJ).

Já outro depoente expõe que essa dificuldade não afeta a função de conselheiro para deliberar, mas fica na dependência da postura (mais ou menos) democrática do coordenador ou do presidente dos trabalhos na tomada de decisão.

Não há dificuldades. (...) Então não sente dificuldade em exercer a função lá dentro, mas (a deliberação) depende muito do coordenador ou presidente. Se ele é mais ou menos democrático. (...) Em alguns secretariados, nem reunião tinha (Marco Antônio Braga, SENGE-RJ).

Entrevistados argumentam que por ser o ambiente do CONSEMAC, um ambiente político, nas questões de ordem técnica além das de natureza social, no processo de deliberar, ocorre a influência da orientação política do próprio presidente do Conselho. É sugerido, na perspectiva da sociedade civil que a posição política dos atores do poder público tem grande peso no andamento das questões tratadas no CONSEMAC.

I) Diferença entre opiniões da sociedade civil e de atores estatais

Não há, segundo os depoimentos recolhidos, diferenciações no peso das opiniões de representantes da sociedade civil em relação aos gestores públicos quando há o debate, quando os conselheiros se inscrevem para apresentar seus pontos e defender suas ideias.

O secretário geral do CONSEMAC faz a abertura e tem uma pauta previamente definida. A pauta é divulgada 15 dias antes, cada ponto de pauta é aberto e as pessoas se inscrevem para falarem. Acontece uma apresentação ou a defesa de algo a ser aprovado no Plenário, alguém vai lá defende o relatório ou indicação e aí depois tem o debate e a votação se for necessária (Marco Antônio Braga, SENGERJ).

A votação, como deixa claro um dos conselheiros, é realizada de maneira paritária, oferecendo à maioria o poder de decisão. “São dez representantes do governo e dez da sociedade civil. Na hora de votar é dez a dez” (David Zee, CCBT). O problema maior parece recair sobre a questão da deliberação. Quando há a necessidade de votar em alguma questão, cabe ao conselheiro buscar o que for melhor para a sociedade. Em relação ao peso, não há diferenciação, porém existe a possibilidade de persuasão por parte dos defensores de determinada questão:

Não. De peso, não. Mas de aliança, sim. O voto de um conselheiro civil vale tanto quanto o voto de um institucional. (...) Existe a capacidade de mobilização da opinião de algumas pessoas que dependem do poder público. Eu não dependo e posso votar contra eles (Vera Maurity, AMAJB).

Trata-se, portanto, de uma questão política dentro das reuniões do conselho e que afeta mais a deliberação. Existe a capacidade de persuasão e convencimento dos pares a votarem de acordo com os interesses de quem está defendendo determinada questão. Apesar da natureza paritária do CONSEMAC, no momento da deliberação a situação que se apresenta é complexa e conflituosa conforme descrita pelos depoentes abaixo:

O prefeito tem um poder muito grande. 70% do pleno é favorável às políticas do prefeito, então ficava muito difícil. (...) Muita das vezes a sala do secretário, na figura do prefeito, conseguia arrebatar tudo a

favor dele ou paralisar (Mauro Pereira, ONG Defensores do Planeta).

Quando a gente pede uma pauta e isso confrontar os interesses do prefeito e aí eles (conselheiros) não entendem (...), incluindo a sociedade civil, o que me deixa mais triste. Eles se deixam cooptar pela prefeitura, pelo secretário (Mauro Pereira, Defensores do Planeta).

O município possui uma estrutura voltada para ele, então quando o município quer defender um ponto de vista, ele tem uma capacidade de preparar uma apresentação melhor (...) e a sociedade civil, apesar de ter câmaras técnicas, não tem corpo técnico independente (...). Todos os técnicos que nós usamos são da prefeitura, então nós acabamos ficando vinculado. Acho que o Conselho deveria ter um corpo técnico independente da administração pública municipal (Gustavo Pedro, APEDEMA).

Por outro lado, o depoente a seguir afirma que é preciso entender as diferenças de interesse dos atores da sociedade civil e os interesses privados, por exemplo para interagir.

O que difere é o ponto de vista. Eu não posso querer que os servidores públicos que estão lá representando a secretaria tenham o mesmo ponto de vista do setor privado, é uma questão de ótica. Então é esse ajuste que temos que fazer. Mas há uma interação (Roberto Lira, SINDUSCON).

Este é um dos pontos importantes em nossa discussão. Existe uma pluralidade de opiniões dentro do CONSEMAC e esta pluralidade estimula a deliberação. Em outras palavras, as diferentes opiniões formam opiniões mais consolidadas e o conflito pode ajudar a expor as opiniões. Porém, para os depoentes abaixo, há uma forte influência dos atores estatais na deliberação, mas que a sociedade civil está reagindo:

São muitos os componentes do Conselho, mas a maioria está ali defendendo ou gostam do trabalho do prefeito. São amigos do prefeito ou participam indiretamente da gestão e eu não estou ali pra isso. Então uma das grandes dificuldades que tivemos no início e temos um pouco ainda é que a gente cobra de forma ruidosa ações do prefeito

na região, até porque nós elegemos ele (Mauro Pereira, ONG Defensores do Planeta).

O que eu vejo enquanto crítica ao Consemac é que tem cadeira para quase todas as secretarias. Isso dá um poder de decisão maior para o município, o que eu acho um contrassenso em relação à finalidade do conselho. Eu acho que até entre o poder público, deveria haver uma divisão igualitária entre união, Estado e município. Isso não acontece (Gustavo Pedro, APEDEMA).

A dificuldade será sempre em função do interesse econômico e político do que está se discutindo. Neste contexto é mais comum as representações municipais desempenharem um papel de maior pressão, mas não significando que sempre sairão vencedoras (Santiago Valentim, ABES Rio).

Quadro 10 - Quadro Síntese da Categoria Deliberação

Deliberação	Dados Observados
Recepção das ponderações da sociedade civil por parte do Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Não há impedimentos explícitos na colocação e exposição de questões por parte da sociedade civil; • Dificuldades em relação ao caminho complexo de criação de projetos e propostas.
Fatores que afetam a deliberação	<ul style="list-style-type: none"> • Disparidade notável entre conhecimentos técnicos por parte dos gestores públicos e conselheiros da sociedade civil; • Dependência do setor público para a fluidez dos debates e discussões nas reuniões.
Diferença entre sociedade civil e Estado no tocante às ponderações e opiniões	<ul style="list-style-type: none"> • Não há diferença notável de peso entre as ponderações de ambos os lados; • Poder, por parte do Estado, de mobilizar os participantes para que

	<p>acompanhem seus entendimentos acerca de cada assunto;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Composição, em sua maioria, favorável às políticas do prefeito, oferecendo pouca resistência às atividades e propostas do governo.
--	---

Fonte: Elaboração própria do pesquisador com base no relato dos entrevistados.

4.2.4 Categoria de Análise: Conselhos Gestores

(...) são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa ou consultiva, cuja função é formular e controlar a execução de políticas públicas setoriais (TATAGIBA, 2002, p. 54).

Nesse contexto, a estrutura dos conselhos viria possibilitar o contato direto entre a sociedade civil e o Estado - justamente por possuir uma organização paritária composta por membros do governo e sociedade (AVRITZER, 2008).

J) Entrada no CONSEMAC

Os conselhos devem ser compostos tanto pelos representantes do setor público como da sociedade civil de maneira paritária. Com esse intuito, o CONSEMAC, no início de suas operações, deu início a convocação de entidades para a participação:

Houve uma convocação por parte da Secretaria de Meio Ambiente, porque houve um regramento para que houvesse a participação da sociedade civil. Representantes do empresariado, representantes das organizações sociais, representantes das entidades ligadas ao meio ambiente e eu estou como um representante das entidades empresariais (Roberto Lira, SINDUSCON).

Após a convocação, outras entidades buscaram participar do CONSEMAC, caso da ONG Defensores do Planeta, o que não foi um processo fácil. Pelo contrário, gerou tensão dentro do CONSEMAC conforme relatado:

No início a gente teve muita dificuldade. Primeiro já tinha um grupo que participava a muito tempo do CONSEMAC. Então eles estranharam muito a nossa presença, pois nós chegamos com

cobrança. Como (Zona Oeste) é uma região do Rio muito abandonada e carente de políticas nós chegamos com muitas cobranças a fazer, então houve dificuldade de diálogo (Mauro Pereira, ONG Defensores do Planeta).

Logo depois da nossa entrada, nós passamos a entender que precisávamos de um diálogo com as outras entidades para lograr êxito (Mauro Pereira, Defensores do Planeta).

As entidades que entraram mais recentemente como a ONG Defensores do Planeta, contam como ocorreu a sua entrada no CONSEMAC:

Primeiro, entendimento do nosso trabalho. Segundo, que estávamos defendendo políticas públicas. Terceiro, que não estávamos ali para fazer coro com o prefeito e quarto, a gente acabou aprendendo a ter esse diálogo maior com as outras ONGs e, inclusive, com outras entidades-membro do CONSEMAC (Mauro Pereira, ONG Defensores do Planeta).

H) Processo de Tomada de Decisão no Conselho

O processo de tomada de decisão no CONSEMAC, conforme depoimento abaixo se dá através da votação dos conselheiros a partir de propostas criadas pelas CTPs:

Geralmente, toda proposta vem com uma explanação. O coordenador de determinada câmara técnica ou o representante do poder público faz uma apresentação ou fala do documento e esse documento é submetido ao Plenário através de uma votação nominal (Mauro Pereira, ONG Defensores do Planeta).

A votação ocorre de maneira paritária. Ou seja, são 10 votos para a sociedade civil e 10 para os atores estatais. Porém, para o conselheiro representante do SINDUSCON há dificuldades nesse processo:

Olha, às vezes é efetiva a participação (na deliberação). Mas às vezes as pessoas procuram assumir compromisso além da sua capacidade e isso faz com que falem a uma ou outra reunião. Muitas vezes as

As pessoas não se preparam para apresentar as coisas. Não se preparam para discutir a pauta proposta. Essa é a maior dificuldade que eu vejo (na deliberação) (Roberto Lira, SINDUSCON).

Outra dificuldade, além da citada pelo depoente acima, é apresentada pelo representante do Sindicato dos Engenheiros, quando há choque de visões para deliberar, derivado de entendimentos diferentes, sobre, por exemplo, de meio ambiente:

Acontece muito comigo. Eu tenho um entendimento sobre o meio ambiente profissional. Eu sou um profissional do meio ambiente. É diferente de quem defende o meio ambiente. Eu defendo a legislação sobre o meio ambiente. Não acho que ele esteja errado, mas confronta com minhas convicções (Marco Antônio, SENGE-RJ).

Já para o representante da Câmara Comunitária da Barra da Tijuca (CCBT), as diferenças de visão nos debates do CONSEMAC, são benéficas para o CONSEMAC. Isso se evidencia no seu depoimento:

Não há discussão à toa, para criar caso ou obstáculos. Normalmente o pessoal é muito cooperativo. Eu já tive mais de uma ocasião já elogiei o excelente nível técnico do pessoal da prefeitura. Além da boa formação acadêmica, eles procuram se atualizar, inclusive em congressos e seminários no exterior. O pessoal que eu conheço da SMAC é imbuído na questão ambiental e parece estar a fim de proteger o meio ambiente (Luiz Edmundo, CCBT).

I) Atividade no Conselho

As atividades no conselho são pautadas no debate em relação aos diversos temas que surgem em sua rotina. Muitas das vezes, ocorre um embate entre as próprias entidades da sociedade civil envolvendo interesses públicos e privados:

O empresário força o poder público a se posicionar quando ele entra com um empreendimento ou alguma atividade poluidora. De outro lado fica a sociedade civil, que pressiona no sentido contrário, exigindo uma postura minimamente coerente da prefeitura na análise dos projetos. Então tem pressão dos dois lados (sociedade e empresa) e o poder público no meio (Marco Antônio, SENGE-RJ).

No caso exposto acima, o conselheiro quis expor o papel de instituições que defendem o empresariado dentro do conselho, como a SINDUSCON. Apesar de serem da ala da sociedade civil, sociedade e empresas possuem questões divergentes em muitos casos. A partir disso que surgem alguns questionamentos por parte das ONGs, como a feita pelos Defensores do Planeta:

A maior dificuldade no Conselho é que a maior parte dos conselheiros são favoráveis às políticas do prefeito, em todos os sentidos. Então se recusam a criticar, a cobrar e acabam fazendo um papel de figuração, coisa que a gente não quer fazer. Nosso trabalho é cobrar (Mauro Pereira, ONG Defensores do Planeta).

Por outro lado, o representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio de Janeiro (SINDUSCON) afirma em seu depoimento que o conselho reflete a postura política do secretário:

O conselho é a imagem e semelhança do secretário. Quando o secretário é um secretário aberto, atuante e democrático, ele funciona muito bem. E isso nós tivemos, graças a Deus, nos últimos anos. Tivemos essa felicidade, porque o secretário atual tem dado toda a condição e o respaldo para o conselho (Roberto Lira, SINDUSCON).

Segundo outro entrevistado, para que se dê cabo daquilo que foi deliberado no Plenário evidencia-se o papel central dos atores estatais:

Na prática nada acontece sem uma ação do poder público. Se você quer uma coisa tirada do papel, você cai nos braços do poder público. (...) Nada acontece se na saída do plenário, o poder público não abraçar o negócio. O secretário e a prefeitura podem fazer letra morta daquilo (Luiz Edmundo, CCBT).

Desses últimos depoimentos, depreende-se que, por serem criados e regimentados pelo Estado, os conselhos acabam por sofrer grande influência dos atores estatais, mesmo que em suas normas regimentais a paridade seja oficializada na sua forma de atuação.

Quadro 11 - Quadro Síntese da Categoria Conselhos Gestores

Conselhos Gestores	Dados Observados
Entrada no CONSEMAC	<ul style="list-style-type: none"> • Convocação por parte do CONSEMAC; • Interesse e ímpeto por parte das organizações não convocadas inicialmente.
Processo de tomada de decisão	<ul style="list-style-type: none"> • Processo claro, bem definido e transparente; • Pluralidade de perspectivas enriquecendo as decisões; • Sentimento de cooperação entre os participantes; • Forte presença do Estado nas questões de seu interesse.
Atividade do Conselho	<ul style="list-style-type: none"> • Estado como mediador das questões apresentadas pelos conselheiros; • Dependência da prefeitura; • Sentimento de cooperação e mútua vontade de trabalho.

Fonte: Elaboração própria do pesquisador com base no relato dos entrevistados.

V - RESULTADOS DA PESQUISA

O objetivo do capítulo que se apresenta é realizar uma articulação entre as principais teorias que fundamentaram a realização do estudo, os principais achados evidenciados com as entrevistas e com a pesquisa documental.

A pesquisa documental apontou que o município do Rio de Janeiro possui conselhos em áreas temáticas de importância para o governo e sociedade, caracterizando a vontade do Estado em criar espaços de interação com a sociedade civil. O conselho estudado, apresenta estrutura que sugere abertura à participação popular, conforme documentos acessado sobre o CONSEMAC.

O Rio de Janeiro, seguindo a Constituição de 1988, criou, dentre outros, o Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro em 1995, com caráter fiscalizador, normativo e deliberativo, originando um ambiente de relação entre sociedade civil e Estado no tocante às questões relacionadas ao meio ambiente da cidade.

São, segundo Tatagiba (2002) e Avritzer (2008), conselhos gestores de políticas públicas, espaços participativos, pois possuem, entre outras características, composição paritária, cuja estrutura permite o contato direto entre cidadãos e o Estado e influenciam diretamente nas políticas públicas do governo. Assim observou-se na experiência do CONSEMAC.

Essa influência é característica da participação que segundo postula Pateman (1992), assim como Dagnino (2002; 2004), deve possibilitar a partilha efetiva do poder de decisão entre o Estado e Sociedade Civil.

O que se observa é que o termo “partilha efetiva” sugere que os cidadãos participantes tenham influência direta nas decisões tomadas pelo governo, porém, em alguns casos, isso não é observado no CONSEMAC. Nesse aspecto, teoria e empiria se confrontam na experiência em análise.

Embora não tenha sido consensual aos entrevistados, na percepção de determinados conselheiros não estatais entrevistados, o Estado é ator centralizador das decisões, restando ao espaço do Conselho o debate e sugestões que não interfiram na vontade do Estado. Isto é, embora ocorra uma troca de influência direta entre as duas instâncias – estatais e não estatais, no olhar de alguns sujeitos, é o Estado que no final de tudo, regulamenta e direciona as decisões.

Como discutido no âmbito teórico, é possível observar no conselho a presença da democracia em suas três vertentes distintas, corroborando o exposto por Luchmann

(2007), que questiona o fato das vertentes da democracia serem colocadas como antagonicas. O que se vê é um ambiente onde as três linhas se mesclam.

A representação no CONSEMAC ocorre através dos conselheiros participantes e os mesmos dizem representarem uma parcela específica da sociedade em primeiro plano e a sociedade como um todo em segundo.

Em outras palavras, os representantes conselheiros compreendem que seu papel é responder por outros cidadãos e mesmo que tenham suas opiniões pessoais, devem levar em consideração o posicionamento da parcela da sociedade que estão representando nas reuniões do conselho.

A análise documental mostrou que existe a preocupação por parte do Estado em manter a estrutura do Conselho de maneira plural. Existe uma determinação prevista em lei que define as cadeiras do Conselho e quais setores da sociedade civil devem ocupar estas cadeiras. Associações, sindicatos e órgãos do setor empresarial estão presentes nas deliberações e câmaras técnicas.

Já em relação à deliberação, observa-se, tanto na pesquisa documental como na pesquisa empírica, que há espaço para que os participantes possam expor suas ideias e perspectivas em relação à tomada de decisão. As câmaras técnicas são, prioritariamente, coordenadas por membros da sociedade civil e os entrevistados dizem que não há impedimentos para se colocar qualquer objeto pertinente para debate nas reuniões do CONSEMAC. Entretanto, como revelado em alguns depoimentos e já exposto nesse capítulo, não se pode desprezar a questão do poder a que se refere Murilo de Carvalho (2009), representado nessa pesquisa pelos atores estatais. O conhecimento profundo das questões que requer a tomada de decisões é outra questão revelada na pesquisa, o que nem sempre os atores da sociedade civil possuem, conforme registrado em depoimentos.

Gutmann (1993) elucida algumas características da deliberação, tais como: discussão de temas públicos envolvendo os cidadãos e legitimação das decisões tomadas pelo governo, o que pode ser observado no discurso dos conselheiros na experiência analisada. Há a discussão de variados temas e estes temas são colocados em votação, buscando a vontade da maioria, outra característica da deliberação, que visa a prevalência da vontade da maioria e por acatar a voz de todos os envolvidos.

Todavia esses fatores não eliminam os obstáculos no processo de deliberação aos quais nos referimos anteriormente. Apesar de ocorrer processos de deliberação, os depoimentos mostraram que há dificuldades de várias ordens no encaminhamento das discussões do Conselho que requerem deliberação conjunta.

Em suma, os resultados da pesquisa acenam para o fato de que, no interior do CONSEMAC existe um ambiente propício para o estudo das vertentes da teoria democrática, em especial a vertente da deliberação. Com o aprofundamento desse estudo, pode ser possível se compreender melhor as dificuldades encontradas no processo de deliberação nas atividades do Conselho. A relação entre Estado e sociedade civil, a partir da análise documental e empírica, tem como ponto de partida, a cooperação, porém com pontos passíveis de questionamento, como o poder centralizado pelo Estado na tomada de decisão, o que será retomado no capítulo a seguir.

VI – CONCLUSÕES

O objetivo deste estudo foi identificar as principais dificuldades encontradas pelos representantes da sociedade civil no tocante à deliberação nos conselhos gestores de políticas públicas, tomando como base empírica o Conselho Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro. Nesse sentido crê-se que a pesquisa contribui para as Ciências Sociais e mais particularmente ao campo disciplinar da Administração Pública ao apresentar uma abordagem que visa ampliar a compreensão de nossas instituições públicas e refletir sobre as transformações nos papéis desempenhados por estas instituições dentro do cenário político em que atuam.

Para chegar ao objetivo da pesquisa, realizou-se uma revisão de literatura que permitisse construir o arcabouço teórico do trabalho e apresentasse uma reflexão que viesse explicar a singularidade e ineditismo dos conselhos gestores de políticas públicas na literatura brasileira e também uma discussão sobre as vertentes principais da teoria democrática contemporânea que viessem ajudar a pensar a construção e atuação desses conselhos como espaços de participação a partir da redemocratização do Estado brasileiro.

A revisita das linhas basilares da democracia contemporânea com destaque à participação, a representação e a deliberação permitiu criar uma base conceitual para o entendimento da deliberação nos conselhos gestores. Estes, por sua vez, foram estudados a partir da literatura brasileira que serviu de auxílio para a compreensão dos espaços de diálogo entre os cidadãos e os representantes do Estado no interior dos conselhos.

Definiu-se um caminho que articulasse a teoria, os dados documentais e os achados empíricos a partir da organização do estudo por categorias de análise. Essa abordagem gerou o entendimento de como a participação nos conselhos gestores está atrelada à deliberação na atuação dos representantes da sociedade civil.

Buscou-se explorar a questão de pesquisa empreendendo um esforço para responder quais as principais dificuldades encontradas pelos representantes da sociedade civil no tocante à deliberação no Conselho Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro.

O problema de pesquisa foi mais bem definido a partir do amadurecimento do projeto no qual se observou que o diálogo socioestatal num ambiente de frágeis

instituições públicas como no Brasil certamente não ocorreria sem que houvesse uma tensão entre participação e representação já que a representação engendra poder. Nesse sentido amadureceu-se o problema de pesquisa resgatando-se o início da criação das instituições participativas na Constituição de 1988, marco no qual a representação já se configura articulada às demandas por maior participação. Nesse sentido, as conquistas da participação, paulatinamente, tencionaram a representação ao longo do tempo.

Com base nesse amadurecimento, definiu-se como hipótese de pesquisa que as principais dificuldades encontradas pelos representantes da sociedade civil no tocante à deliberação no CONSEMAC estariam relacionadas à tensão existente entre a atuação dos atores não estatais e dos representantes do Estado. Os resultados da pesquisa corroboram em parte desse pressuposto. De acordo com os dados analisados, a essa tensão se dispersa nos processos de deliberação evidenciando-se aparentemente um ambiente de predisposição para a cooperação e mútuo trabalho entre as partes envolvidas que representam os Estado e os conselheiros não estatais. No olhar dos atores não estatais, a tensão maior parece ocorrer na passagem das demandas sociais apresentadas para a sua efetivação como políticas públicas, o que implica em outras questões como poder e conhecimento técnico que acabam tornando a atuação dos conselheiros não estatais mais fragilizada, e isso tende a se complexificar dependendo do poder do secretário do conselho e dos coordenadores dos grupos de trabalho, conforme os registros orais dos sujeitos da pesquisa. Esses sujeitos foram definidos a partir dos dados documentais, nos quais foram identificados os representantes da sociedade civil e suas cadeiras no CONSEMAC.

Outra questão que vale ressaltar é a divisão de cadeiras de forma paritária nos conselhos, denotando uma ideia de igualdade de acentos entre a sociedade civil e o Estado, o que deveria impactar a deliberação dentro desses espaços. Entretanto, com base em depoimentos, notou-se uma frágil estrutura por parte do CONSEMAC que dificulta a deliberação por parte dos atores não estatais. Segundo depoentes, isso ocorre pela carência de conhecimentos técnicos em relação ao conhecimento de atores estatais.

Em outras palavras, muitos dos assuntos levados ao CONSEMAC demandam conhecimentos específicos e aprofundados que alguns dos cidadãos participantes não possuem. Ao deterem o conhecimento técnico, é possível, segundo os relatos, que os técnicos pertencentes ao Estado centralizem informações e sejam responsáveis pelo andamento ou não das questões abordadas na deliberação. Embora não se aplique a

todos os representantes da sociedade civil, pode ser destacada como uma barreira na relação entre Estado e sociedade civil.

Além disso, outra questão revelada em entrevistas é a capacidade de articulação por parte do Estado. Ou seja, quando um assunto em debate é de interesse da prefeitura, ela se vale de seu poder e posição para induzir um resultado que siga seu posicionamento - entrevistados citaram inclusive que parte dos representantes da sociedade civil acompanha quase sempre o voto da prefeitura, sem oferecer resistência.

A pesquisa conclui que de um modo geral, os conselhos podem ser caracterizados como espaços de interação entre o Estado e a sociedade civil e que seus representantes contribuem de forma significativa no debate e encaminhamento de importantes demandas trazidas pela sociedade, visando políticas públicas, porém na experiência estudada, o Estado possui a capacidade de influenciar de forma mais evidente as deliberações no conselho, principalmente por ser o condutor dos debates.

Além disso, observou-se nas reuniões do Conselho que a ala da sociedade civil é dividida entre organizações que defendem pontos de vista distintos, nem sempre concordados. Como exemplo, há organizações não governamentais que defendem prioritariamente as questões ambientais ou socioambientais e organizações que defendem os interesses do empresariado que se chocam com os interesses anteriores. Essa falta de articulação entre os representantes civis enfraquece a ala da sociedade civil, já que as cadeiras da prefeitura quase sempre votam de acordo com a vontade do governo municipal.

A pesquisa autoriza a registrar que embora ocorram todas essas situações críticas vivenciadas pelos conselheiros no interior do CONSEMAC, este tem seu papel a desempenhar no controle da gestão pública e na democratização das relações sociais e políticas, mas também têm limites que lhes são inerentes, como por exemplo, a sua natureza setorial e fragmentada, além das questões relativas a poder e conhecimento técnico, levando a situações desfavoráveis para os atores civis.

Como ideias que possam contribuir para o aprofundamento e continuidade de futuras pesquisas nessa temática, recomenda-se:

- a) Estender as entrevistas para outros atores envolvidos na deliberação, tais como os agentes estatais, principalmente os técnicos da Secretaria de Meio Ambiente, entre outros;
- b) Ampliação da pesquisa envolvendo outros conselhos gestores do município do Rio de Janeiro com o intuito de comparar os resultados, identificando dificuldades em cada caso;
- c) Estudo das relações de poder existentes no interior dos Conselhos e como isso afeta a questão paritária definida em lei, uma vez que isso pode dissimular os processos de deliberação e os rumos das políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n.1, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012.

BASSI, Liana Lopes; ALMEIDA, Carla. A Representação Política nos Conselhos Gestores: Desafios Conceituais e Práticos. In: ROMÃO, W. de M; MARTELLI, C. G. G; PIRES (Org.). **Participação Política no Brasil: Ação Coletiva e interfaces Socioestatais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. Cap. 5, p. 123-142.

BENEVIDES, Maria V. de M. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados**. São Paulo: Companhia das Letras, p. 160, 1987.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – O Longo Caminho**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, José Murilo de; BASTOS, Lúcia; BASILE, Marcello. **Guerra literária: Panfletos da Independência (1820-1823) - 4 v**, 2014.

COHEN, Joshua; ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: MIT Press, 1992.

CONSEMAC. **Ata de 100ª Reunião Ordinária da CONSEMAC**. Fev/2016, Rio de Janeiro, RJ.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. Fóruns participatórios na área de saúde: teorias do estado, participantes e modalidades de participação. **Revista Saúde em Debate**, n. 49/50, p. 73-79, 1996.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Mato, Daniel (Org.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**, Caracas: FACES, 2004. P. 95-110.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. In: Evelina Dagnino (Org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert Alan. **A Democracia e Seus Críticos**. Tradução por Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: UNB, 2009. P. 99-132.

EASTERBY-SMITH, Mark; THORPE, Richard; LOWE, Andy. **Pesquisa gerencial em Administração**: um guia para monografias, dissertações, pesquisas internas e trabalhos de consultoria. São Paulo: Pioneira, 1999.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GURZA LAVALLE, Adrián.; HOUTZAGER, Peter.; CASTELLO, Graziela. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. Lua Nova. São Paulo, nº 67, 49-103, 2006a.

GURZA LAVALLE, Adrián.; HOUTZAGER, Peter.; CASTELLO, Graziela. **Representação política e organizações civis**: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 21, nº 60, 2006b.

GURZA LAVALLE, Adrián. Após a participação: Nota introdutória. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 13-23, 2011.

GURZA LAVALLE, Adrián; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 157-187, 2015.

GUTMANN, Amy. The Desarmy of Democracy. In: CHAPMAN, J. & SHAPIRO, I. **Democratic Community**. Tradução de Álvaro Vita. New York: New York University Press, 1995.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Why Deliberative Democracy?** New Jersey: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, J. **Três modelos normativos de democracia**. In: Lua Nova – revista de cultura e política. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, n. 36, 1995, p.39-53

HABERMAS, Jung. **Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho em términos de teoria del discurso**. Madrid: Editorial Trotta, 1998.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003

LÜCHMANN, Lígia Helena. **A representação no interior das experiências de participação**. Lua Nova, São Paulo, v. 70: 139-170, 2007.

LÜCHMANN, Lígia Helena. **Associações, participação e representação: combinações e tensões**. Lua Nova, nº 84, 2011.

LUCHMANN, Lígia Helena; BORBA, Julian. **A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Gestão Urbana 2.2 (2010): 229-246.

MACPHERSON, Crawford Brough. **The Life and Times of Liberal Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 1979.

MANSBRIDGE, Jane J. **Beyond adversary democracy**. University of Chicago Press, 1983.

FEIJÓ MARTINS, Marcelo; MARTINS, Simone; OLIVEIRA, Adriel; SOARES, Jéferson. **Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória**. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 2, p. 151-185, 2014.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. Revista de Administração de Empresas 45.1 p. 36-49, 2005.

PATEMAN, Carole (1976). **Participation and democratic theory**. Cambridge University Press, 1992.

PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 2011.

PIRES, Roberto R. C.; VAZ, Alexander C. N. **Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal**. Lua Nova, São Paulo, n. 93, p. 61-91, 2014.

Rio de Janeiro. **Lei Orgânica 1990**. 2. ed. rev. e ampl. - Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Município, 2010. 224 p.

Rio de Janeiro. **Lei 2.390**, de 1 de Dezembro de 1995. Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ.

Rio de Janeiro. **Decreto número 33.832**, de 9 de março de 2015. Dispõe sobre os membros que deverão compor o Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro – CONSEMAC. Rio de Janeiro, RJ. Seção 1, p.1.

ROESCH, Sylvia. M. A. **Projetos de estágio e pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 1999.

RUA, Maria das Graças. **Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias**. Brasília: Enap, 2010.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Revan, 2004.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. 2ª Ed. revista. **Cidadania e Justiça: A política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia. **Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção das políticas públicas**. São Paulo: Universidade de Campinas, 2004.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re) Visitando o Conceito de Gestão Social. **Desenvolvimento em questão**, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; MELO, Willian; DIAS, Anderson; LOPES, Jonathan. **Da participação à cidadania deliberativa: Os Processos Decisórios Participativos na Implementação das Políticas Públicas na Região do Noroeste Colonial Gaúcho**. Vitória: ANPAD, 2010. V.4, p. 1-17.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**, p. 91, 2011.

VERGARA, Sylvia. **Métodos de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

VIEIRA, M. M. F. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em Administração. In: VIEIRA, M. M. F.; Zouain, D. M. (Org.). **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. P. 13 – 26.

ANEXO I – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Meu nome é Igor Macedo Arruda, discente do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) no Curso de Mestrado Acadêmico em Administração (MA) do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Venho, por meio deste, convidá-lo (a) a participar da pesquisa referente ao projeto **“Representação política e participação social no diálogo entre sociedade e estado na perspectiva da sociedade civil: o Conselho Municipal de Meio Ambiente da cidade do Rio de Janeiro”** sob a Orientação da Prof.^a Dr.^a Maria Gracinda Carvalho Teixeira, membro do quadro permanente de professores do PPGA/MA/UFRRJ, matrícula SIAPE 1805336. A pesquisa tem fins puramente científicos e tem como objetivo identificar as dificuldades que os atores civis enfrentam na dinâmica que envolve participação e representação de interesses no encaminhamento das demandas da sociedade levadas aos conselhos com fins de deliberar sobre as políticas públicas.

Sua participação na pesquisa fornecendo uma entrevista e, se necessário, uma segunda entrevista, é de vital importância para o sucesso do projeto. Entretanto, a sua participação é absolutamente voluntária e, portanto, poderá ser declinada se essa for a sua vontade. O discente/pesquisador ficará à sua disposição para quaisquer esclarecimentos sobre os desdobramentos da pesquisa. A entrevista será gravada em áudio e, caso não deseje que o seu nome seja identificado no registro dos resultados da pesquisa, será mantida a confidencialidade do seu nome/identidade.

Após ler este **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido** e aceitar participar da pesquisa, **solicitamos a sua assinatura em duas vias**, sendo que uma delas permanecerá em seu poder. Qualquer informação adicional ou esclarecimento acerca deste estudo poderá ser obtido com o pesquisador/mestrando pelo telefone (21) 9 7101-4874, e-mail: igorma.adm@gmail.com

Igor Macedo Arruda

Discente do PPGA/MA/UFRRJ – Matrícula 2015.1.336.0009-2

CONSENTIMENTO PÓS-INFORMAÇÃO AO ENTREVISTADO

Eu, _____
 _____, portador do número de identidade _____, declaro por meio deste documento, meu consentimento em participar da pesquisa **“Representação política e participação social no diálogo entre sociedade e estado na perspectiva da sociedade civil: o Conselho Municipal de Meio Ambiente da cidade do Rio de Janeiro”** que será realizada no município do Rio de Janeiro, RJ.

Local da entrevista: _____ Em ____ de _____ de _____.

Assinatura: _____

E-mail: _____

Entrevistador: _____