



ARTIGOS

DESAFIOS PARA ARTICULAR REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UM ESTUDO DO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DO RIO DE JANEIRO

Igor Macedo Arruda¹, Maria Gracinda Carvalho Teixeira²

- 1- Universidade Federal do Rio de Janeiro
- 2- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

RESUMO

O artigo analisa os principais desafios enfrentados pelos representantes da sociedade civil na articulação entre representação política e participação social quando precisam deliberar junto ao Conselho Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro (CONSEMAC). A suposição inicial da pesquisa foi que as principais barreiras com as quais se depara a 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 devido à própria condição de cada parte no Conselho. Os resultados da pesquisa apontam que há situações críticas ainda pouco estudadas no interior dos Conselhos, no tocante à deliberação, que são possíveis de ser identificadas com o aprofundamento do entendimento da relação entre as principais vertentes da teoria democrática.

Palavras-Chave: participação social, deliberação, teoria democrática, conselhos gestores de políticas públicas, representação política.

ABSTRACT

The paper analyzes the main barriers faced by representatives of civil society on the relationship between political representation and social participation when they need to deliberate in the Municipal Council of the Environment of Rio de Janeiro (CONSEMAC). The initial assumption of the research was that the main barriers faced by civil society regarding the deliberation on CONSEMAC are related to the tension between the performance of non-State actors and the representatives of the State due to the very condition of each part in the Council. The research results indicate that there are critical situations still little studied within the councils, regarding deliberation, which are possible to be identified with the deepening the understanding of the relationship between the main perspectives of the democratic theory.

Keywords: social participation, deliberation, democratic theory, public policy management councils, political representation.

INTRODUÇÃO

Segundo a Constituição brasileira, o Brasil é um Estado democrático instituído pelos representantes do povo brasileiro e nela está prevista a concomitância de formas de participação social e de representação política baseada no sufrágio universal. Já se delineia 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 ampla¹. A observação do processo de institucionalização e regulamentação dessas formas participativas a partir da Carta Magna de 1988 (BRASIL, 2012) 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 gestores de políticas públicas, dos quais

participam, conjuntamente, membros dos governos e representantes dos cidadãos. Esses conselhos 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.

Com o crescimento do número de experiências de participação, cresceu também o interesse de estudiosos pelo tema e a produção do conhecimento, contribuindo no aprofundamento e ampliação da agenda de pesquisa sobre o objeto, no âmbito das Ciências Sociais, com destaque para a Administração Pública.

Os estudiosos do tema da participação, desde os anos 90, têm se voltado à identificação dos fatores, associados, positiva ou negativamente aos efeitos dessas experiências, ou seja, à sua capacidade de incluir novos atores no processo de construção, 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 de assegurar poder vinculante das decisões

¹ — “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...” BRASIL, 2012.

tomadas nesses espaços (TATAGIBA, 2002; AVRITZER, 2009).

Um dos assuntos 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 autora, isto representa um avanço analítico enquanto conceito que perpassa Estado e sociedade, além de ajudar a explicar o alcance e a permanência das experiências participativas.

Os conselhos, em sua maioria, dispõem de uma lógica paritária interna de representação para promover a participação da sociedade. Dependendo da política pública a ser favorecida por determinados conselhos, haverá maior ou menor 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 a investigação dessa situação um desafio aos pesquisadores.

O colegiado nos conselhos possui composição diversificada, envolvendo representantes da

sociedade civil, representantes do setor privado, gestores públicos e prestadores de serviço. É nessa questão que se faz necessário observar, na prática, o papel da sociedade civil presente nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, uma prerrogativa instituída na própria Constituição de 1988, ao dar voz a este segmento social na pesquisa, privilegiando-se a temática do meio ambiente.

A partir dessa discussão inicial 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 (CONSEMAC)? Justifica-se a escolha do CONSEMAC, principalmente por se constituir um espaço participativo que abarca uma temática de grande relevância para a sociedade, mas carente de estudos que mostrem a sua relevância, o que não ocorre com os conselhos de saúde, educação e segurança alimentar, por exemplo, que têm sido mais observados no âmbito acadêmico.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TEORIA DEMOCRÁTICA: ASPECTOS CONCEITUAIS E PERSPECTIVAS TEÓRICAS

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 ou criticam vêm sendo aprofundados em distintas perspectivas teóricas. Para o presente estudo, três vertentes principais nos chamaram atenção: a representativa, amparada nas decisões políticas, como resultado da representação a partir do sufrágio universal; a deliberativa, linha 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, 1970; GUTMANN, 1995; GUTMANN; THOMPSON, 2004; LÜCHMANN, 2007; DAHL, 2012). Nesse sentido, julgou-se pertinente apresentar uma visão geral das três vertentes, no quadro 1.

Quadro 1 | Principais vertentes da teoria democrática

LINHAS TEÓRICAS	LINHAS TEÓRICAS	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 • Entendimento da participação popular como possibilidade de instabilidade da democracia
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 • 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 • Prevalência da vontade da maioria por acatar a voz de todos os envolvidos

Fonte: Elaboração própria a partir de Schumpeter (1961), Pateman (1992), Gutmann (1995), Gutmann; Thompson (2004), Lüchmann (2007), Gurza Lavalle (2011) e Dahl (2012).

O modelo representativo, conceituado a partir de autores como Schumpeter (1961), tem sua origem teórica na crítica ao chamado modelo clássico democrático que tem como proposta principal 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 sejam os responsáveis pela tomada de decisão. 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).

A vertente representativa foi amplamente difundida e atualmente a maioria dos países adota esse modelo democrático, mesmo que possa apresentar pontos de questionamento. Um dos pontos de maior questionamento é a demanda por maior influência por parte da sociedade civil no processo decisório político, o que propiciou o surgimento de outras vertentes da teoria democrática, a partir de críticas ao modelo então vigente. Tais vertentes prezavam 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, os cidadãos (MACPHERSON, 1977; MANSBRIDGE, 1983; PATEMAN, 1970; GUTMANN; THOMPSON, 2004; LÜCHMANN, 2007).

Outra vertente trata da teoria da democracia deliberativa que 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; GUTMANN; THOMPSON, 2004).

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, apoiando-se 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*”.

A participação possui uma aparente consonância entre seus estudiosos: diz respeito ao 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 (1997) argumenta que mesmo que esse tipo ideal não seja alcançado, os ganhos serão reconhecidos pela sua tentativa.

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 (PAES

DE PAULA, 2005). Diante 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 acabou sendo alavancado no ambiente da redemocratização brasileira, o que evidencia a vontade popular em participar do processo decisório governamental.

A institucionalização da participação dos cidadãos nas decisões políticas brasileiras acena para o que Gurza Lavallo e Szwako (2015) consideram como o início de uma nova configuração nas relações entre o Estado e a sociedade civil no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988.

Corroborando esse pressuposto, admite-se que a relação entre a representação política e a participação social é resultado de um gradual e lento processo histórico de fortalecimento das instituições brasileiras conforme Carvalho (2001) define. Isso vem influenciar a criação dos espaços participativos, considerados espaços democráticos da sociedade brasileira, surgidos a partir do marco legal de 1988.

No entanto esse entendimento não é simples, pois, tanto a participação como a representação, assim como a própria democracia são processos em constante

construção e cuja complexidade não prescinde de uma compreensão histórica (GURZA LAVALLE; SZWAKO, 2015).

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 (CARVALHO, 2001).

Embora não seja objeto de estudo desta pesquisa explorar com profundidade 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 apreender 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, objeto da presente pesquisa. Nesse sentido, ressaltamos para o que chamam atenção Cohen e Arato (1994) sobre o entendimento da sociedade civil, que segundo os autores, é algo que depende do contexto específico em que está inserido

esse segmento. Somente assim, conforme os autores é possível se ter uma visão mais ampla e aprofundada de seu comportamento, suas expressões, em momentos históricos particulares.

Vale lembrar, no tocante à América Latina, com ênfase ao Brasil, o que Santos (1987) argumenta: 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 (1987), impacta as instituições brasileiras que acabam sofrendo as consequências desta condição instável dos sistemas políticos.

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). 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, sendo alguns estudos recorrendo ao final da década de 60/início dos anos 70 (DAGNINO, 2002,

2004; LÜCHMANN, 2011). Sabe-se, porém, que a origem da sociedade civil brasileira possui registros muito anteriores da sua formação e, tão importantes quanto os marcos históricos do fim do século XX, marcos estes de muita relevância para a compreensão das relações entre Estado e sociedade que se observam em períodos mais recentes no cenário político brasileiro (AVRITZER, 2012; GURZA LAVALLE; SWZAKO, 2015; CARVALHO, 2001; SANTOS, 1987).

Apesar de registros históricos mostrarem que a construção da relação entre a sociedade civil e o Estado, sob a intervenção deste último, resultou num movimento de cima para baixo na cessão dos direitos e da participação, isso não significa que não tenha havido manifestações cívicas espontâneas e autônomas em períodos anteriores, o que só recentemente a literatura começa a reconhecer como relevante na construção da ideia de sociedade civil no país (GURZA LAVALLE; SWZAKO, 2015; CARVALHO, 2001; BASILE; ALMEIDA, 2014).

Com o início da redemocratização política, selada pela Constituição de 1988, as relações socioestatais passam a demandar da literatura especializada o estudo sobre mudanças trazidas pela constituição. Um ponto abordado pela academia trata do 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.

No entanto é a década de 70 que pode ser considerada como o período onde se notava um cenário impulsionador da maturação social brasileira (AVRITZER, 2012) no tocante à construção da sociedade civil. 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 durante o regime militar.

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

INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

Com o deflagrar da ditadura em 1964, as mobilizações sociais do começo desta 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 sociais que buscavam reivindicar seus direitos junto ao poder público (PAES DE PAULA, 2005). Criava-se no país, pois, um cenário de questionamentos perante o Estado e o surgimento de demandas por mudanças políticas e administrativas no país.

Ao longo desse período histórico, um ambiente propício para o movimento de institucionalização de mecanismos de participação e de manifestações por direitos civis foi se desenhando, o que atraiu a atenção de estudiosos gerando ricos debates teóricos sobre o tema. Os conselhos gestores de políticas públicas foram, portanto criados com a Carta Magna de 1988, na qual era premente a participação da sociedade na tomada de decisão das políticas públicas por parte do governo (GURZA LAVALLE, 2011; MARTINS; OLIVEIRA; SOARES, 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 classificados por temas extremamente

pertinentes para a vida da sociedade, tais como: saúde, educação, meio ambiente, segurança, cultura, entre outros. São, portanto, espaços de diálogo entre sociedade civil e Estado e, a partir do momento em que são institucionalizados, permitem a percepção de que o governo reconhece esses organismos e os fomenta (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2004; MARTINS, et al., 2014).

Assim, a institucionalização da participação, seja por meio dos conselhos gestores de políticas públicas, orçamento participativo, consulta pública ou planos diretores, pode ser compreendida 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 essencial na teorização dos sistemas políticos contemporâneos. O resultado disso é que a democracia contemporânea, que mescla participação, representação e deliberação, está sendo vivenciada pelos conselhos gestores, já que o desempenho dos mesmos envolve as três vertentes.

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 (GURZA LAVALLE, 2011; BASSI; ALMEIDA, 2014).

As transformações ocorridas na democracia contemporânea decorrem da representação pluralizada pelas variadas inovações institucionais inseridas no cenário político, principalmente nos conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; BORBA; LÜCHMANN, 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 também os próprios conselhos. Com isso, um novo campo de estudos foi aberto e a análise da representação neste campo se tornou mais recorrente e notória, agregando-se aos trabalhos que buscavam compreender inicialmente, a participação e suas especificidades no contexto brasileiro.

Importante registrar que o conceito de representação política, amplamente utilizado na teoria democrática, o qual associa a representação a eleições de representantes políticos com mandatos fixados e autorizados a representar pelos

votos, se diferencia da representação política que se imprime às 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, et al. (2006), pode caracterizar a fuga do que se realmente deva debater. Este artifício iniciado no último quartil do século XX junto com o procedimento de englobar o executivo nos processos de representação – permitiu que novos atores sociais, como as organizações civis, pudessem, *de facto e de jure*, representar interesses diversos da sociedade.

Não obstante receberem críticas justamente pelos conselhos serem espaços de pressão por demandas populares, mas, regulados pelo Estado, e, logo, estarem supostamente suscetíveis a manipulações da vontade do Estado, estudiosos do tema como Gurza Lavalle (2011), argumentam que isso não os desqualificam como importantes instituições que têm contribuído para o aprofundamento da democracia, um ambiente propício para se aprender como os representantes do Estado e os não estatais operam em cada área temática de atuação desses espaços, nas diferentes esferas de governo, de modo que se tenha uma melhor compreensão das suas singularidades e interesses.

Argumentamos que tanto os registros teóricos quanto os empíricos sobre os conselhos requerem compreender que, por um lado, há um processo de aprendizagem por parte dos atores sociais a respeito da relevância dessas novas instituições. Por outro lado, é possível observar na literatura, lições pertinentes quanto às vantagens de ocupar essas instituições, tanto pelos diferentes agentes da sociedade civil como pelos vários atores estatais, sabendo-se que são espaços de disputa em que os governos e

partidos políticos competem 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.

Com base no arcabouço teórico apresentado definiram-se as categorias analíticas do estudo expostas no quadro 2, as quais se constituem os pilares para a articulação teoria-empíria.

Quadro 2 | 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, 1970); 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 (LÜCHMANN, 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 (1970); Tatagiba (2002); Dagnino (2002, 2004); Lüchmann (2007); Avritzer (2008); Bassi; Almeida (2014); Gutmann (1995).

CARACTERIZAÇÃO DO 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 (CONSEMAC) em 1995, de caráter fiscalizador, normativo e deliberativo (Rio de Janeiro, 1995), originando um ambiente de interlocução entre Estado e sociedade civil no que diz respeito aos problemas relacionados às questões ambientais da cidade.

O Conselho 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, muitas das quais não favorecem o fortalecimento dessas instituições, seja no âmbito político, administrativo ou econômico.

O Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro (CONSEMAC) tem como presidente, o 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 identificar as atividades do órgão e

as atribuições de cada setor nele inseridas (RIO DE JANEIRO, 1995).

Ocorridas mensalmente, as reuniões deste conselho têm suas pautas e atas divulgados no site do CONSEMAC e a cada mês, uma grande reunião acontece, sendo que semanalmente, existem, de menor expressão e quantitativa, seções temáticas específicas. O Conselho delibera os assuntos que serão tratados na reunião subsequente. São registrados nas atas aprovações de relatórios anuais do CONSEMAC, assuntos e deliberações de interesse da Câmara Técnica do Fundo de Conservação Ambiental, da Câmara Técnica de Unidades de Conservação, da Câmara Técnica de Educação Ambiental, da Câmara Técnica de Gestão de Resíduos, entre outros (CONSEMAC, 2016).

Os membros do CONSEMAC são escolhidos com base no decreto número 33.832 (RIO DE JANEIRO, 2015). 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 na composição deste conselho no quadro 3.

Quadro 3 | 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
Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB)	(FAM/Rio) Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro (SENGE-RJ)

Fonte: Rio de Janeiro (2015); CONSEMAC (2017).

METODOLOGIA DA PESQUISA

O estudo é de natureza qualitativa, por ser esta mais aderente com seu objeto, especialmente quando se intenciona identificar as dificuldades que os atores civis enfrentam para o encaminhamento das demandas da sociedade levadas aos conselhos com fins de torná-las políticas

públicas. A coleta de dados se deu através de pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa empírica com fontes orais, por meio de entrevistas (Easterby-Smith, 1999), além da observação realizada durante seis reuniões do Conselho na sua sede, das quais participaram os pesquisadores. Nessas reuniões observaram-se os problemas apresentados no diálogo entre sociedade e

Estado, privilegiando-se principalmente a atuação dos agentes civis no tocante à apresentação e encaminhamento das questões e na deliberação. Sempre estiveram presentes representantes do poder público e da sociedade civil e os principais assuntos pautados no período observado foram: apresentação de estudos sobre transportes aquaviários, redefinição de membros das câmaras técnicas e comunitárias, aprovação de relatórios referentes a parques da cidade, aprovação de programas em defesa do meio ambiente como o programa “Guardiões do Rio”, apresentação de medidas compensatórias decorrentes da supressão de vegetação para criação de corredores especiais de trânsito, apresentação do plano de gestão integrada de resíduos sólidos da cidade do Rio de Janeiro, apresentação de indicações de regulamentação de Lei como a que concerne à obrigatoriedade de limpeza das caixas de gordura nas edificações do município, apresentação das diretrizes de aplicação dos recursos do Fundo de Conservação Ambiental para 2017, questões ambientais relacionadas a grandes eventos esportivos como os Jogos Olímpicos, além da aprovação das atas e calendário de reuniões. Segundo Minayo (2001), a técnica de observação favorece o contato direto do pesquisador com o fenômeno observado para alcançar maior aproximação à realidade dos atores sociais em seus próprios contextos.

Foram escolhidos para as entrevistas os agentes não estatais, sujeitos principais da pesquisa, ou seja, aqueles que ocupam as cadeiras da sociedade civil, conforme será visto no quadro 4. As entrevistas foram realizadas nas dependências físicas do CONSEMAC entre agosto de 2016 e abril de 2017, gravadas e transcritas, tendo sido disponibilizado pelos pesquisadores, a cada entrevistado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, o que deu a liberdade ao depoente para declinar da participação da pesquisa a qualquer momento, de permitir ou não a gravação da sua entrevista, assim como o direito de preservar o sigilo da sua identidade caso esse fosse o seu desejo. Foram realizadas dez entrevistas com conselheiros ocupantes das cadeiras da sociedade civil, aqui elencados: dois conselheiros de câmaras comunitárias, um conselheiro de associação de moradores de bairro, dois conselheiros de sindicatos, dois conselheiros de organizações não governamentais distintas, um conselheiro de associação comercial, um conselheiro de conselho regional de profissionais liberais e um conselheiro de sociedade empresarial privada. 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 na Plenária do Conselho e/ou coordenadores das Câmaras permanentes (Técnicas e Comunitárias). Todavia ressalta-se que o critério acessibilidade foi essencial na seleção final dos sujeitos.

Para a abordagem junto aos sujeitos, definiram-se as seguintes questões norteadoras: (i) como se dá a escolha dos representantes da sociedade civil; (ii) de que maneira ocorre a participação nas reuniões do conselho; (iii) quais as formas de encaminhamento de demandas sociais; (iv) como ocorre a deliberação dentro do conselho; (v) quais as tensões principais no processo de deliberação. Os dados foram tratados de forma descritiva, explicativa e analítica para atingir o objetivo da pesquisa.

É importante aqui registrar que, no âmbito da empiria, as questões norteadoras, como o próprio nome sugere, apenas dão o norte da entrevista. Portanto não trata-se de um roteiro de perguntas semiestruturadas a serem exploradas em separado, pois os relatos se misturam e se mesclam entre as questões orientadoras. Nesse sentido, optou-se pela apresentação dos resultados da pesquisa pelas categorias de análise, pois foram estas que deram as bases para a definição das questões orientadoras.

Para a análise documental, utilizaram-se as seguintes fontes: atas do CONSEMAC; Lei de criação do CONSEMAC; regulamentação operacional do CONSEMAC; estatuto do CONSEMAC; e documentos sobre o histórico de criação e desenvolvimento do CONSEMAC.

A técnica de análise de dados adotada nesta pesquisa é a análise interpretativa a partir da teoria (Gil, 2002; 2008) segundo a qual a análise dos dados coletados é realizada em fases sequenciais: redução de dados, categorização dos dados, interpretação dos dados e emissão do relatório conclusivo com apresentação dos resultados. Apesar da estruturação proposta pelo método, a análise de dados obedeceu a flexibilidade que requer uma pesquisa qualitativa, de modo a permitir a articulação entre as etapas no processo de interpretação dos dados coletados.

ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS DA PESQUISA

O objetivo central desta seção é buscar o entendimento das principais dificuldades encontradas pelos representantes da sociedade civil em suas atividades no conselho gestor de políticas públicas em pauta no tocante à deliberação. Para atingir essa finalidade, foram realizadas entrevistas com os sujeitos de pesquisa conforme descrito na seção da metodologia.

Quadro 4 | Configuração dos sujeitos de pesquisa

Entrevistado	Cargo no CONSEMAC	Órgão de Origem
Entrevistado 1	Conselheiro	Câmara Comunitária da Barra da Tijuca
Entrevistado 2	Conselheiro	Câmara Comunitária da Barra da Tijuca
Entrevistada 3	Coordenadora da Câmara Técnica de Áreas Verdes	Associação de Moradores do Jardim Botânico
Entrevistado 4	Conselheiro	Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro
Entrevistado 5	Conselheiro	ONG Defensores do Planeta
Entrevistado 6	Conselheiro	Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Rio de Janeiro
Entrevistado 7	Conselheiro	Associação Comercial do Rio de Janeiro
Entrevistado 8	Conselheiro	Conselho Regional de Química
Entrevistado 9	Conselheiro	Associação Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente
Entrevistado 10	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 5.

Esta 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.

Quadro 5 | 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

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados das entrevistas.

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).

Esta 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.

Motivação para participação

Ouviu-se dos entrevistados que haviam motivações para a participação no Conselho Municipal de Meio Ambiente:

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 (Entrevistado 1, CCBT).

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 (Entrevistado 2, CCBT).

Como salientado pelo Entrevistado 2, o CONSEMAC pode servir como meio de participação da sociedade em questões relacionadas ao meio ambiente e também para outras situações que envolvem o tema. Por outro lado, outros depoentes, 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 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 (Entrevistada 3, AMAJB).

Já no caso do conselheiro membro da organização não governamental Defensores do Planeta, este, além da causa da sua ONG, pleiteia a criação de políticas públicas ambientais voltadas para a Zona Oeste do Rio de Janeiro. Quando perguntado sobre o que o levou a se tornar membro do CONSEMAC, o conselheiro 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 (Entrevistado 5, 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 (Entrevistado 5, ONG Defensores do Planeta).

Percebe-se pelos depoimentos 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.

Noção do papel dos representantes da sociedade civil nos conselhos

O papel dos coordenadores de Câmaras Técnicas 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 (Entrevistada 3, AMAJB).

Os conselheiros, de um modo geral, participam das Câmaras Técnicas – como coordenadores ou não – e contribuem com as diversas questões levantadas nas reuniões. É comum que os atores envolvidos participem de mais de uma CT, enriquecendo os debates que acontecem nos distintos órgãos do Conselho, visto o papel crucial dessas câmaras:

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 (Entrevistado 2, CCBT).

É clara a importância das Câmaras Técnicas. Elas funcionam como uma espécie de filtro para as demandas que devem ir a Plenária:

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 como orientação ao prefeito. Nós não temos o poder de executar, mas de orientar, solicitar e sugerir (Entrevistado 6, SINDUSCON).

Apesar de os representantes não serem necessariamente especialistas nos assuntos levados ao Conselho, existe a postura por parte da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC) de estimular cidadãos a interagirem no Conselho trazendo aquilo que intentam defender, pois haverão outros sujeitos 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 (Entrevistada 3, CCBT).

A coordenadora da CT 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, conforme se vê com outro depoente:

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 da plenária, 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 (Entrevistado 1, CCBT).

Pelos depoimentos acima, a presença e participação ativa são percebidas como de fundamental importância pelos representantes da sociedade civil. 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.

Fatores que afetam a participação

O CONSEMAC, pelo fato de ter composição paritária permite 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” (Entrevistado 2, CCBT). Por outro lado, a maioria dos entrevistados citou a dificuldade encontrada no tocante à decisão compartilhada, argumentando que a decisão final fica na dependência da ação do poder público, o que, segundo o depoente abaixo 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 (Entrevistado 2, CCBT).

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 (Entrevistado 1, CCBT).

Para o entrevistado, em certos casos, o caminho a percorrer para que uma política pública se efetive, vai depender 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 a Plenária. 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 (Entrevistado 1, CCBT).

O que se viu nos depoimentos acima é que, apesar da participação 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 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 (Entrevistado 1, CCBT).

Quadro 6 | 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; • 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 com base no relato dos entrevistados.

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).

Parcela da sociedade que acredita representar

Em sua maioria, os depoentes julgam defender os interesses da sociedade através das entidades que representam junto ao CONSEMAC. E além disso se assumem 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 (Entrevistado 4, 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 (Entrevistada 3, AMAJB).

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 rígida 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 CTs 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 (Entrevistado 1, 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 (Entrevistada 8, CRQ3).

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 (Entrevistado 2, CCBT).

Nesse aspecto, uma das observações mais recorrentes diz respeito à necessidade de

conhecimento técnico por parte dos cidadãos nos debates das Câmaras ou Plenária. 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 7 | 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 com base no relato dos entrevistados.

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).

Como as ponderações são recebidas pelo Estado

No processo de deliberação nas Câmaras Municipais, os coordenadores possuem a incumbência de reger os debates e as pautas das reuniões e garantir que o CONSEMAC 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 (Entrevistada 3, AMAJB).

A legislação que regimenta o CONSEMAC e Câmaras Técnicas deixa 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 (Entrevistado 1, CCBT).

Por outro lado, há outras percepções. Embora as propostas dos cidadãos sejam

rapidamente colocadas em pauta e discutidas nas reuniões, 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 (Entrevistado 2, CCBT).

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 (Entrevistado 6, SINDUSCON).

Fatores que afetam a deliberação

Entre os fatores que afetam a deliberação, encontra-se a disparidade com relação aos conhecimentos técnicos dos representantes das Câmaras e a Plenária:

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 (Entrevistado 2, 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 (Entrevistado 7, ACRJ).

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.

Diferença entre opiniões da sociedade civil e de atores estatais

Não há, segundo a percepção de alguns depoentes, 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 (Entrevistado 4, SENGE-RJ).

Outros relatos registram que, apesar de se reconhecer que cabe ao conselheiro buscar o que for melhor para a sociedade, 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. (...) Mas existe a capacidade de mobilização da opinião de algumas pessoas que dependem do poder público. Eu não dependo e posso votar contra eles (Entrevistada 3, 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 (Entrevistado 5, 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 (Entrevistado 5, 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 (Entrevistado 9, ONG 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 (Entrevistado 6, SINDUSCON).

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 (Entrevistado 5, 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 (Entrevistado 9, ONG 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 (Entrevistado 10, ABES Rio).

Quadro 8 | 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 acompanhem seus entendimentos acerca de cada assunto; • Composição, em sua maioria, favorável às políticas do prefeito, oferecendo pouca resistência às atividades e propostas do governo.

Fonte: Elaboração própria com base no relato dos entrevistados.

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).

Entrada no CONSEMAC

Os conselhos devem ser compostos tanto pelos representantes do setor público como da sociedade civil de maneira paritária, aqui incluindo agentes empresariais. Com esse intuito, o CONSEMAC, no início de suas

operações, convocou 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 (Entrevistado 6, SINDUSCON).

Após o período inicial de convocação, outras entidades distintas buscaram participar do CONSEMAC, o que, para o depoente gerou tensão dentro do CONSEMAC:

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 (Entrevistado 5, ONG Defensores do Planeta).

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 (Entrevistado 5, ONG Defensores do Planeta).

Processo de tomada de decisão no Conselho

O processo de tomada de decisão no CONSEMAC, conforme depoimento abaixo se dá através da apresentação de propostas criadas pelas Câmaras Técnicas que são submetidas à discussão e votação dos conselheiros:

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 (Entrevistado 5, 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 faltem a uma ou outra reunião. Muitas vezes 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) (Entrevistado 6, 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 as questões. 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 (Entrevistado 1, CCBT).

Quadro 9 | 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"> • Pluralidade de perspectivas enriquecendo as decisões; • Sentimento de cooperação entre os participantes; • Forte presença do Estado nas questões de seu interesse; • Estado como mediador das questões apresentadas pelos conselheiros; • Dependência da prefeitura.

Fonte: Elaboração própria com base no relato dos entrevistados.

CONCLUSÕES

Para atingir o objetivo da pesquisa, construiu-se um arcabouço teórico que permitisse compreender as singularidades dos conselhos gestores de políticas públicas na literatura brasileira e também uma reflexão com base na literatura nacional e internacional sobre as vertentes principais da teoria democrática contemporânea que ajudassem a pensar a criação e atuação desses conselhos como espaços de participação a partir do processo de redemocratização do Estado brasileiro.

Definiu-se um percurso que articulasse a teoria, os dados documentais e os achados empíricos a partir da organização do estudo por categorias de análise.

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 atrelada às demandas por maior participação social chegando-se à compreensão de que as conquistas da participação, paulatinamente, tencionaram a representação ao longo do tempo.

Os resultados da pesquisa corroboram desse pressuposto e vai mais além. De acordo com os dados analisados, 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 o 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 a assimetria do poder e conhecimento técnico entre os agentes que ocupam as cadeiras do Estado e os agentes que ocupam as cadeiras da sociedade civil, o que acaba fragilizando a atuação dos conselheiros civis. Isso tende a se complexificar dependendo do poder do secretário do conselho e dos coordenadores dos grupos de trabalho, conforme os registros orais da pesquisa.

Outra questão revelada nas entrevistas é a capacidade de articulação por parte do Estado, na dinâmica do Conselho estudado. 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. Registros de observações evidenciam que pode acontecer que representantes da sociedade civil corroborem o voto da prefeitura, sem oferecer resistência, dependendo do assunto tratado, o que pode estar sinalizando que a

participação e representação possuem elementos do jogo democrático que precisam ser explorados com mais profundidade, como por exemplo, a questão do poder entre “leigos” e “especialistas” e alianças ou rupturas que podem surgir entre os atores do Estado e da sociedade civil.

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 questões socioambientais e outras organizações civis que defendem os interesses do empresariado, o que colide com os interesses anteriores. Quando ocorre uma frágil articulação entre os representantes civis, isso enfraquece a mencionada ala, já que as cadeiras da prefeitura, no entendimento da sociedade civil, quase sempre votam de acordo com a vontade do governo municipal, ou seja, é percebido que os atores estatais parecem ser mais unidos na defesa dos seus interesses. Nesse sentido, é importante destacar que, por vezes, a democracia está apenas no rito quando a participação, dialogicidade e construção coletiva não estão consolidadas, dando a impressão de que tudo já vem construído previamente. Isso expõe algumas questões importantes a serem

aprofundadas como a sedução dos conselheiros da sociedade civil pelo Estado e suas demandas e também a força que os representantes do setor empresarial possuem, e suas alianças com os interesses do Estado ao invés de conjugar esforços com a sociedade civil, ala a que pertencem.

Por fim, a pesquisa autoriza a registrar que embora ocorram todas essas situações vivenciadas no interior do CONSEMAC, levando a circunstâncias desfavoráveis para os atores civis no tocante à deliberação, os conselhos possuem relevante papel a desempenhar no controle social da gestão pública e na democratização das relações sociais e políticas no Brasil, no tema e na esfera que lhes são inerentes. Ao lado disso, a articulação entre as três principais vertentes da teoria democrática se revelou rico instrumental teórico para aprofundar situações críticas emergidas no interior do CONSEMAC e que pode auxiliar a compreender e superar os futuros desafios da atuação dos conselhos gestores de políticas públicas do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

_____. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L. (org.). **Experiências nacionais de participação social**. Coleção Pensando a Democracia Participativa. 1ª. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2009, p. 27-54.

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

BASSI, L. L.; ALMEIDA, C. R. Representação política nos conselhos gestores: desafios conceituais e práticos. In : ROMÃO, W. de M. ; MARTELLI, C. G. ; PIRES, W. (orgs.). **Participação política no Brasil: ação coletiva e interfaces socioestatais**. 1ª. ed.. São Paulo, SP: Cultura Acadêmica, 2014. Cap. 7, p. 123-145.

BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 2, n. 2, p. 229-246, jul./dez, 2010.

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

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil – o longo caminho**. 1ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2001.

CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (CONSEMAC). **Ata de 100ª Reunião Ordinária da CONSEMAC**. fev., Rio de Janeiro, RJ, 2016.

COHEN, J.; ARATO, A. **Civil society and political theory**. Cambridge, EUA: The MIT Press, 1994.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. 1ª. ed. São Paulo, SP: Paz e Terra/UNICAMP, 2002, p. 279-301.

DAHL, R. A. **A democracia e seus críticos**. Tradução por Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo, SP: WMF Martins Fontes, 2012.

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

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2008.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, v. 67, p. 49-103, 2006.

GURZA LAVALLE, A. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, v. 84, p. 13- 23, 2011.

_____. SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, v. 2, n.1, p.157-187, 2015.

GUTMANN, A. The disharmony of democracy. In: CHAPMAN, J.; SHAPIRO, I. (orgs.) **Democratic Community**. 1ª. ed. Nomos XXXV. New York, EUA: New York University Press, 1995, p.126-160.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. **Why Deliberative Democracy?** New Jersey, EUA: Princeton University Press, 2004.

LÜCHMANN, L. H. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, v. 70, p. 139-170, 2007.

MACPHERSON, C. B. *The life and times of liberal democracy*. London, UK: Oxford University Press, 1997.

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

MARTINS, F. M.; MARTINS, S.; OLIVEIRA, A.; SOARES, J. Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. *Revista do Serviço Público*, v. 59, n. 2, p. 151-185, 2014.

MINAYO, M. C. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan-mar, 2005.

PATEMAN, C. *Participation and democratic theory*. 1ª. ed. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1970.

RIO DE JANEIRO. Lei 2.390, de 1 de dezembro de 1995 - o Conselho de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro - CODEMAM, criado pela Lei nº 1.214, de 4 de abril de 1998, passa a denominar-se Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro – CONSEMAM, RJ, Art.1º. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-ordinaria/1995/239/2390/lei-ordinaria-n-2390-1995-dispoe-sobre-o-conselho-municipal-de-meio-ambiente-da-cidade-do-rio-de-janeiro>. Acesso em: 12 de abril de 2016.

_____. Decreto Rio Nº 39832 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 – CONSEMAM, relativo ao período de abril de 2015 a março de 2017: Rio de Janeiro, RJ. Artigo1º, p.1. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4600307/4136642/Decreto39832_09032015_MembrosCONSEMAMNonoMandato.pdf. Acesso em: 12 de abril de 2016.

SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. 2ª. ed. Rio de Janeiro, RJ: Campus, 1987.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução por Ruy Jungmann do original inglês Capitalism, Socialism, and Democracy. Rio de Janeiro, RJ: Fundo de Cultura, 1961.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, SP: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

_____. TEIXEIRA, A. C. *Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção das políticas públicas*. Campinas, SP: Universidade de Campinas, 2004.

CONTATO

Igor Macedo Arruda
Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ, Brasil
E-mail: igorma.adm@gmail.com

Maria Gracinda Carvalho Teixeira
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, RJ, Brasil
E-mail: gracinda@uol.com.br