

**PROCESSOS DECISÓRIOS PARTICIPATIVOS NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL QUE INTEGRAM O PROJETO MANAGÉ NA REGIÃO  
DA BACIA DO RIO ITABAPOANA – RJ**

Anderson Felisberto Dias - EBAPE/FGV  
<anderadm@yahoo.com.br>

Lamounier Erthal Villela - Universidade Estácio de Sá - EBAPE/FGV  
<villela@estacio.br>

William dos Santos Melo - EBAPE/FGV  
<william\_santos\_melo@yahoo.com.br>

Fernando Guilherme Tenório - EBAPE/FGV - EAESP/FGV  
<fernando.tenorio@fgv.br>

Carlos Frederico Bom Kraemer - EBAPE/FGV  
<carloskraemer@gmail.com>

## Resumo

O presente estudo buscou analisar os processos decisórios participativos nos CMDS-Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável que integram o Projeto Managé na Região da Bacia do Rio Itabapoana – RJ. A pesquisa se caracterizou por uma abordagem qualitativa, descritiva-interpretativa, tendo a análise de discurso como método de tratamento dos dados. Os processos decisórios participativos foram analisados a partir das categorias: processo de discussão; inclusão; pluralismo; igualdade participativa; autonomia e bem comum. Os resultados evidenciam uma fragilidade quando percebida pelas categorizações aqui expostas. Os CMDS foram montados artificialmente para dar respaldo político e social ao Projeto Managé, que recebeu apoio de diversas instituições nacionais e internacionais. Os processos participativos constituem uma “inovação” na região, no entanto evidenciam-se as barreiras a serem combatidas, principalmente no que se refere à possibilidade de abertura de canais de comunicação para a comunidade local. O caminho para atingir a cidadania deliberativa, então, parece distante da realidade estudada.

## Introdução

O processo de abertura política iniciado na década de 1980 tem proporcionado uma descentralização administrativa crescente e a condução, aos governos municipais, de políticos um pouco mais comprometidos com os movimentos sociais (SOARES; GONDIM, 2002). Esse cenário contribui para o estabelecimento de condições necessárias ao envolvimento da sociedade no sentido de partilhar com o Estado a tarefa de formular e implementar políticas públicas. A partir da promulgação da Constituição de 1988 espaços para a participação popular foram proporcionados e efetivados por meio de comissões ou conselhos municipais que podem dar voz à comunidade através de suas diversas representações. Nesse sentido, os conselhos ou

comissões populares “podem ser concebidos enquanto órgãos da sociedade, portanto independentes do Estado, organizados com a perspectiva de buscar a ocupação de espaços de participação de uma gestão local” (DANIEL, 1994, p.27).

No entanto, existe uma dificuldade de se manter, de forma contínua e sistemática, elevados níveis de participação nas diretrizes das políticas adotadas em uma determinada região. Os movimentos sociais tendem a se fazerem mais presentes apenas em períodos limitados, quando alguma ameaça externa catalisa a união dos diversos segmentos afetados, ou quando há demandas específicas e localizadas a serem atendidas (SANTOS apud SOARES; GONDIM, 2002).

Por outro lado, a evolução do processo democrático parece exigir o deslocamento das decisões relacionadas ao interesse público do âmbito de grupos restritos ou clientelistas para o âmbito coletivo de forma que elas sejam consensuais e plurais. Do contrário, corre-se o risco de comprometer o desenvolvimento a partir de uma dominação socialmente excludente.

Contudo, é importante que haja o engajamento individual para potencializar respostas coletivas a problemas também coletivos. Pode-se supor que a fraqueza do exercício da cidadania, permitida pela pouca participação popular, resulta na aceitação, por parte da classe que não detém o poder de decisão, da centralização administrativa, o que invariavelmente leva à concentração de poder pelo Estado ou por determinados grupos empenhados em defender seus próprios interesses (TOCQUEVILLE, 2005).

Nesse contexto, o papel dos conselhos gestores, nos quais é prevista a participação dos diversos segmentos sociais, parece crucial para a efetivação do compartilhamento da gestão pública, sobretudo na esfera municipal fazendo com que o município adquira uma identidade mais forte capaz de torná-lo um “ator coletivo que está em melhores condições de negociar frente a outras instâncias do governo federal ou estadual, para obter recursos que lhe permitam atender às demandas de sua comunidade” (ZICCARDI, 1996, p.18).

O presente trabalho busca investigar uma realidade específica para contribuir com a discussão no sentido de encontrar mecanismos capazes de institucionalizar os processos participativos na implementação de políticas públicas. Pretende-se, portanto, **analisar os processos decisórios participativos nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável que integram o Projeto Managé na Região da Bacia do Rio Itabapoana.**

## Participação

Pedro Demo salienta que a participação é um processo em constante vir-a-ser, que, em sua essência, depende da autopromoção e de uma conquista processual e que por esse motivo não existiria “participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir” (DEMO, 1993, p.8).

O ato de participar integra o cotidiano de todos os indivíduos. Por desejo próprio ou não, somos, ao longo da vida, levados a participar de grupos e atividades. Esse ato nos revela a necessidade que temos de nos associar para buscar objetivos, que seriam de difícil consecução ou mesmo inatingíveis, se procurássemos alcançá-los individualmente. Assim a *participação* e a *cidadania* referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino. “Sua concretização [destino] passa pela organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, a elaboração de modos de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público” (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997, p.103).

A *participação*, entretanto, pode ser entendida de várias maneiras: a *participação de fato*, que ocorre nas instâncias básicas como na família, na religião, na recreação e na luta contra os inimigos; a *participação espontânea*, que pode ser classificada como grupos informais e instáveis dotados ou representados por relações superficiais; a *participação imposta*, em que as pessoas são obrigadas a fazer parte de grupos e participar de determinadas atividades, como a obrigatoriedade do voto; a *participação voluntária*, em que o grupo define suas próprias normas, maneiras de atuação e objetivos. As sociedades comerciais, associações e as cooperativas enquadram-se nesse tipo de participação, que tem como essência a iniciativa e a atuação das pessoas envolvidas. Não pode ser confundida com o contexto em que alguns indivíduos incitam e conduzem o grupo a atingir seus próprios interesses (o que caracteriza uma manipulação). Existe também a *participação concedida*, como, por exemplo, a adotada por algumas organizações que concedem aos trabalhadores a participação nos lucros das empresas (BORDENAVE, 1994).

A reflexão ou consciência sobre o ato de participar parece crucial para sua caracterização e efetivação. Partindo do pressuposto de que caso uma pessoa seja capaz de pensar sua experiência, ela estará apta a defender seus interesses. Isso porque “participar é fazer ‘com’ e não ‘para’, [...] é uma prática social” (TENÓRIO, 1990, p. 163). Nesse sentido, a participação esperada deveria atender a alguns pressupostos: a consciência sobre atos, em que o indivíduo demonstra compreensão sobre o processo que está vivenciando, do contrário, ela se torna restrita; as formas de assegurá-la, a partir do entendimento de que não pode ser forçada nem aceita como esmola, não devendo ser, assim, uma mera concessão; e a sua voluntariedade que exige que o envolvimento deva ocorrer pelo interesse do indivíduo, sem coação ou imposição (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997).

### **Cidadania Deliberativa**

Nesse trabalho, o conceito de cidadania se focaliza na concepção de Jürgen Habermas que o discute a partir das perspectivas liberal e republicana na tentativa de aproximá-los “sem dar prioridade nem aos direitos humanos [que se vinculam à perspectiva liberal] nem à soberania

popular [relacionado ao enfoque republicano]" (HABERMAS, 2004, p.192). A versão liberal de cidadania defende a posição de que:

o Estado deve ser fundamentalmente tolerante e respeitoso com os direitos de todos. Deve aceitar as decisões de cada indivíduo com respeito a sua própria vida, o qual exige [do Estado] um firme compromisso com o ideal da neutralidade. [...] Neste sentido, também o governo deve estar preparado para atuar com uma cidadania passiva política e civicamente, que se entrancheira em sua vida privada (OVEJERO; MARTI; GARGARELLA, 2004, p.23).

A perspectiva republicana proporciona ao indivíduo direitos vinculados a sua liberdade e deveres que vão além do respeito aos direitos dos demais: "implica assumir um compromisso em relação aos interesses fundamentais da sociedade, [...] ao bem comum" (OVEJERO; MARTI; GARGARELLA, 2004, p.25). É a partir da dicotomia entre a perspectiva liberal e a republicana que Habermas propõe o seu enfoque deliberativo, fundamentado na teoria do diálogo que dá prosseguimento ao que nos anos 80 ele denominou de teoria da ação comunicativa.

A cidadania deliberativa de orientação habermasiana 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. Para entendermos a possibilidade decisória deliberativa, outros dois conceitos são necessários: esfera pública e sociedade civil. Segundo Habermas (1997, vol. II, p.92), "a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos".

O conceito de *esfera pública* pressupõe igualdade de direitos individuais (sociais, políticos e civis) e discussão, sem violência ou qualquer outro tipo de coação, de problemas através da autoridade negociada. Portanto, a esfera pública é o espaço intersubjetivo, comunicativo, no qual as pessoas tematizam as suas inquietações por meio do entendimento mútuo. A esfera pública constitui, essencialmente, uma estrutura comunicacional da ação orientada pelo entendimento e está relacionada com o espaço social reflexivo gerado no agir comunicativo. Quando existe liberdade comunicativa, estamos na presença de um *espaço público* constituído através da linguagem. Logo, as estruturas comunicativas da *esfera pública* devem ser mantidas operacionais por uma sociedade de pessoas ativas. Diferente de um processo centralizador, tecnoburocrático, elaborado desde o gabinete, em que o conhecimento técnico é o principal argumento da decisão. Sob uma perspectiva descentralizadora, de concepção dialógica, a *esfera pública* deve identificar, compreender, problematizar e propor soluções aos problemas da sociedade, ao ponto desses serem assumidos como políticas públicas e executados pelo aparato administrativo de governo.

Em relação ao conceito de *sociedade civil*, ainda sob a percepção habermasiana, o seu núcleo está centrado num conjunto de instituições de caráter não-econômico e não-estatal (ONGs,

associações, conselhos, movimentos sociais, etc.), que se caracterizam por “ancorar as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida” (HABERMAS, 1997, vol II, p.99). A *sociedade civil* é, assim, apontada como um setor relevante na construção da *esfera pública* democrática, na medida em que está apoiada no mundo da vida e, portanto, apresenta uma maior proximidade com os problemas e demandas do cidadão, bem como um menor grau de influência pela lógica instrumental. Logo, de um modo geral,

a sociedade civil capta os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas” (HABERMAS, 1997, vol. II, p.99).

Assim, os conceitos de esfera pública e sociedade civil, são complementares na medida em que o primeiro envolve os interesses de pessoas, tornando-os públicos em determinados espaços sociais. Logo, o conceito de *cidadania deliberativa* faz jus à multiplicidade das formas de comunicação, dos argumentos e das institucionalizações do direito através de processos. Ou seja, consiste precisamente numa rede de debates e de negociações, a qual deve possibilitar a solução racional de questões pragmáticas, éticas e morais.

O modelo de democracia que Habermas propõe é o da prática de uma *cidadania deliberativa* procedimental, baseado na correlação entre direitos humanos e soberania popular e conseqüentemente reinterpretação da autonomia nos moldes da teoria do diálogo. A *cidadania deliberativa* consiste, assim, em levar em consideração a pluralidade de formas de comunicação – morais, éticas, pragmáticas e de negociação – em que todas são formas de deliberação. O marco que possibilita essas formas de comunicação é a Justiça, entendida como a garantia processual da participação em igualdade de condições. Dessa forma, Habermas procura a formação da opinião e da vontade comum não só pelo caminho do auto-entendimento ético, mas também por ajuste de interesse por justificação moral.

Portanto, a *cidadania deliberativa* habermasiana constitui-se em uma nova forma de articulação que questiona a prerrogativa unilateral de ação política do poder administrativo – do *Estado* ou do capital. A perspectiva é que a *cidadania deliberativa* contribua, por intermédio da *esfera pública* (espaço público), para que se escape das “barreiras de classe”, para que se liberte das “cadeias milenárias” da estratificação e exploração social e para que se desenvolva plenamente “o potencial de um pluralismo cultural” atuante “conforme a sua própria lógica”, potencial que, “sem dúvida alguma, é tão rico em conflitos e gerador de significado e sentido” (HABERMAS, 1998, p.385).

### Procedimentos metodológicos

A pesquisa se caracterizou como predominantemente qualitativa, a partir de uma abordagem descritiva-interpretativa. Os dados analisados compõem um conjunto de transcrições de trinta e

oito entrevistas realizadas pelo núcleo de pesquisa e que resultou na dissertação de mestrado de uma pesquisadora que compunha o grupo no momento da pesquisa. Dos trinta e oito entrevistados, quinze eram representantes dos poderes públicos municipais, quinze eram representantes da sociedade civil organizada, quatro eram gestores municipais do Projeto e quatro eram integrantes do SEBRAE-RJ

O conjunto de entrevistas foi categorizado a partir da concepção da análise de discurso, entendida como uma leitura cuidadosa que “caminha entre o texto e o contexto, para examinar o conteúdo, organização e funções do discurso. [...] é uma interpretação, fundamentada em uma argumentação detalhada e uma atenção cuidadosa ao material que está sendo estudado” (GILL, 2003, p. 266).

As transcrições foram analisadas pelos integrantes da equipe no intuito de categorizá-las a partir de critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas (TENÓRIO et al., 2008), demonstrados no quadro abaixo:

Categories	Criteria
<b>Processo de discussão:</b> discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canais de difusão</li> <li>• Qualidade da informação</li> <li>• Espaços de transversalidade.</li> <li>• Pluralidade do grupo promotor</li> <li>• Órgãos existentes</li> <li>• Órgãos de acompanhamento</li> <li>• Relação com outros processos participativos</li> </ul>
<b>Inclusão:</b> incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abertura dos espaços de decisão</li> <li>• Aceitação social, política e técnica</li> <li>• Valorização cidadã</li> </ul>
<b>Pluralismo:</b> multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação de diferentes atores</li> <li>• Perfil dos atores</li> </ul>
<b>Igualdade participativa:</b> isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forma de escolha de representantes</li> <li>• Discursos dos representantes</li> <li>• Avaliação participativa</li> </ul>
<b>Autonomia:</b> apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Origem das proposições</li> <li>• Alçada dos atores</li> <li>• Perfil da liderança</li> <li>• Possibilidade de exercer a própria vontade</li> </ul>

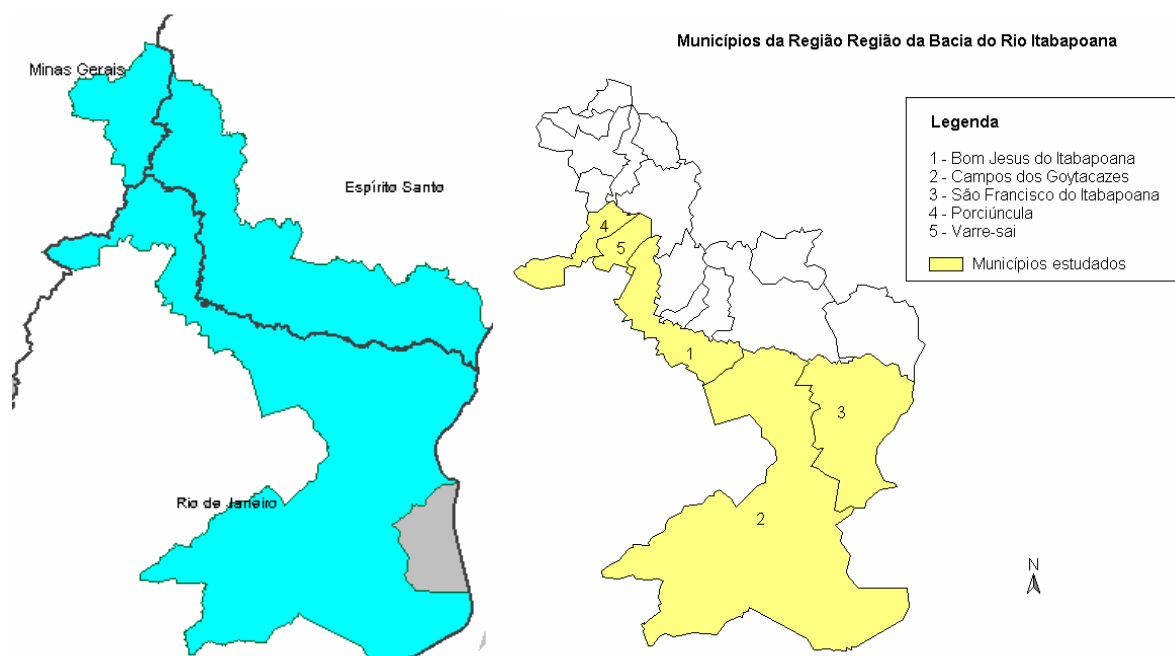


<b>Bem comum:</b> bem-estar social alcançado através da prática republicana	<ul style="list-style-type: none"><li>• Objetivos alcançados</li><li>• Aprovação cidadã dos resultados</li></ul>
---	--

Fonte: adaptado de Tenório et al. (2008).

## A região e os municípios estudados

A Bacia do Rio Itabapoana está localizada no Sudeste do Brasil, possui uma extensão territorial de 220 km e, de acordo com os dados do IBGE, em 2004 compreendia uma população de 682.421 habitantes com uma concentração de 79% na área urbana e de 21% na área rural. A Bacia é composta por 18 municípios pertencentes a três estados: Minas Gerais (Alto Caparaó, Caiana, Caparaó e Espera Feliz), Espírito Santo (Apiacá, Bom Jesus do Norte, Divino São Lourenço, Dolores do Rio Preto, Guaçuí, Mimoso do Sul, Muqui, Presidente Kennedy e São José do Calçado) e Rio de Janeiro (Bom Jesus do Itabapoana, Campos dos Goytacazes, Porciúncula, São Francisco do Itabapoana e Varre-Sai). As figuras abaixo demonstram os mapas referentes à região:



O Projeto Managé é o nome dado ao programa que compreende ações integradas de ensino, pesquisa e extensão, aplicadas à gestão pública. O Projeto foi concebido em 1995 pela Universidade Federal Fluminense (UFF), que firmou convênio no ano seguinte com o Ministério do Meio Ambiente através da Secretaria de Recursos Hídricos. Lançado oficialmente na região da Bacia do Rio Itabapoana em 1997, objetiva subsidiar, por meio de pesquisas, propostas e ações concretas, o desenvolvimento sustentável da região.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) é uma das instâncias de gestão do Projeto Managé que compreende ainda o governo e a sociedade civil organizada. De representação paritária e caráter consultivo, a composição do CMDS é feita por 51% de



representantes do poder público local e 49% da sociedade civil organizada. O número de membros varia de acordo com as características de cada município (FARIA, 2005).

No caso específico dos municípios do Rio de Janeiro que integram a Bacia do Itabapoana a formação dos conselhos foi efetivada ao longo do ano de 2002 e atenderam as etapas definidas no planejamento do Projeto Managé:

Primeiramente, membros pertencentes à equipe do Projeto e do Sebrae visitaram os municípios onde se reuniram com os prefeitos, e apresentaram a proposta do Projeto Managé (com ênfase na implantação do CMDS e a sua respectiva contribuição para o município). Após tal sensibilização e concordância do prefeito em aderir ao Projeto, os chefes dos executivos formaram uma comissão provisória para criar o Conselho e formalizaram a comissão estabelecendo uma portaria municipal. Em cada município, após serem nomeados, os membros da comissão provisória foram capacitados sobre a metodologia e o funcionamento do Projeto Managé. O processo de escolha para representantes da sociedade civil organizada ocorreu da seguinte forma: a comissão fez um levantamento que identificou as principais lideranças da cidade, bem como os respectivos grupos sociais que elas representavam. Os líderes foram mobilizados e convocados para participar de uma reunião na qual foi feita a exposição dos objetivos do Projeto Managé, incluindo o papel do CMDS. Feito isso, elas reuniram-se em suas respectivas comunidades e/ou segmentos, com o suporte da comissão, para apresentar o Projeto Managé e proceder à eleição para indicar quem seria o seu representante no CMDS (Faria, 2005, p. 75).

Os conselhos, teriam então, a função de dialogar os problemas da sociedade civil com os representantes do poder público local, constituindo um espaço de discussão dos problemas, das necessidades locais e das prioridades de desenvolvimento.

### Descrição e análise dos dados

O **processo de discussão** tem como premissa, a discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Segundo Habermas, (1997, v.II, p. 92): “A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois, ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis [...]” A esfera pública constitui, essencialmente, uma estrutura comunicacional da ação orientada pelo entendimento e está relacionada com o espaço social reflexivo gerado no agir comunicativo.

O processo de discussão pressupõe a difusão do projeto, o que foi bastante satisfatório, e com diversas solenidades de implantação. Pode-se observar que a implantação do projeto representava algo novo, porém ainda sim, pouco compreendido pela população, o que ocasionava uma ausência de ação efetiva por parte da comunidade devido à incompreensão da necessidade de participação conjunta com o poder público.

“O Projeto Managé foi divulgado aqui na região, houve várias solenidades de implantação e indicação dos membros.” (Representante da Sociedade Civil da cidade de Campos dos Goytacazes)

Há também outro fator proveniente da falta de ação efetiva, não há uma compreensão de que o CMDS seria um órgão de emancipação e de discussões em prol da região, também não há a unanimidade de que esse órgão teria como finalidade/responsabilidade, o acompanhamento de todo o processo do projeto, desde sua elaboração até sua execução, garantindo a coerência e fidelidade do que é proposto de forma participativa, ou seja, o critério de um órgão que assuma de fato uma atitude de acompanhamento e orientação.

“O conselho tem um papel importante porque é quem controla, coordena e faz movimentações para o desenvolvimento desse trabalho.” (Secretário de Fazenda e Chefe de Gabinete da Prefeitura da cidade de Bom Jesus de Itabapoana)

E, além disso, o projeto Managé não é visto como algo que pode maximizar o desenvolvimento da região e melhorar a qualidade de vida da comunidade é percebido como mais uma ação pública que não acarretará resultados reais para a comunidade. Fica evidenciada no discurso a descrença por ações públicas que tenham como características um caráter emancipatório e que reúna diversos segmentos da sociedade para a possibilidade de decisões coletivas.

“Não estava suficientemente claro, não se conseguiu convencer as pessoas que o Conselho iria servir como um pólo propulsor de mudanças. O que havia era um grupo de pessoas descrentes. Era mais uma experiência em que as pessoas se viam envolvidas, assim como outras experiências semelhantes que aconteceram no passado que começaram bem, mas depois acabaram sucumbindo. Apesar disso, no fundo, no fundo, elas sabiam que não, a coisa não ia andar.” (Consultor do Sebrae/RJ na cidade de Campos dos Goytacazes)

No entanto, por mais que a falta de uma ação efetiva traga tantos resultados insatisfatórios, há como positivo em todos os discursos, a interação com os outros sistemas participativos já existentes na região, no caso em particular, representantes de municípios vizinhos e representantes de outros conselhos. Através da relação participativa entre diferentes atores da região, pode-se verificar a identificação do Projeto Managé como também do CMDS, como algo diferente e inovador, possibilitando a aproximação entre municípios geograficamente próximos mais ainda muito distantes comunicativamente.

“Acho que além de todas as características e a vantagem que tem de estar desenvolvendo outras coisas, é um projeto que conseguiu unir vários municípios. A principal característica dele é essa porque você conseguir trabalhar vários municípios juntos, principalmente na área de desenvolvimento, é uma coisa muito importante e o Projeto Managé teve essa característica de agregar, de unir e isso acho que está sendo muito importante para a nossa região.” (Secretário Municipal de Indústria, Comércio, Turismo e Cultura da cidade de Campos dos Goytacazes).

“Acho que essas divisões que existem de Estado acabam não funcionando, mas em um tipo de projeto como esse acho que a participação de cada município é muito importante, porque você consegue discutir com municípios que tem características muito parecidas.” (Secretário Municipal de Indústria, Comércio, Turismo e Cultura da cidade de Campos dos Goytacazes)

O termo **inclusão** utilizado na conceituação analítica aqui abordada representa a incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas. Para Santos e Avritzer (2002), a inserção dos diversos grupos sociais nas discussões para as políticas locais tem como prerrogativa o respeito das diversidades na promoção do diálogo e o valor de cooperação, caminhando assim, para um processo de políticas inovadoras. Em alguns depoimentos pode-se verificar um discurso na perspectiva para uma abertura dos espaços para as tomadas de decisões. No entanto há uma dicotomia entre os depoimentos de pessoas que estão no grupo dos que executam e promovem as ações nas áreas de políticas públicas e entre os que têm sua vida afetada por tais políticas. Para os que executam e promovem tais projetos de políticas públicas, aqui no caso, os gestores ou maiores responsáveis pela execução e continuidade do Projeto Managé e dos CMDS, verifica-se uma fala conciliatória e positiva em relação ao Conselho. Nesses depoimentos subentende-se que há realmente um espaço de abertura de decisões, em que ambos os grupos são incluídos como atores de tomada de decisão.

“Tudo é conversado e as idéias são criadas entre todos. Então, não é ele [prefeito] que determina certas coisas.” [sobre o que acontece no Conselho] (Representante da Associação Comercial da cidade de Bom Jesus do Itabapoan).  
“Primeiro, é que dá a comunidade à condição de estreitar o relacionamento com o poder público.[...] Acho que buscar esse entendimento entre poder público e as entidades é muito interessante, você faz uma imersão na sociedade, traz o problema às Secretarias e a gente desenvolve aquilo que essa é a essência do Projeto. O CMDS garante essa possibilidade de você ir à sociedade buscar a sua necessidade e desenvolver aquilo em serviço.” (Gestor da cidade de Campos dos Goytacazes)

Ao contrário do que demonstram as declarações acima, os representantes da sociedade civil que são diretamente afetados pelas políticas públicas se manifestam no sentido da pouca possibilidade de suas opiniões influírem na tomada de decisão. O canal de comunicação entre os representantes dos órgãos competentes com a sociedade civil não está estabelecido por não haver interesse por parte dos que formulam e executam as políticas públicas na região no desenvolvimento desta ação. Tal característica pode estar vinculada a constituição político brasileira, pautada em um modelo clientelístico, paternalista e autoritário do poder estatal<sup>1</sup>. As ações de desenvolvimento, geralmente são tomadas sem a presença ou consulta da sociedade civil, as ações são de *cima para baixo*<sup>ii</sup>, sendo o Estado (representado aqui no caso pelos representantes do poder público municipal) os detentores da tomada de decisão e execução das políticas públicas brasileiras.

“O problema é que a presidência não assume e, também, não deixa ninguém assumir. Onde isso está acontecendo à atuação do Conselho é inexistente e sem representatividade.” [...] Alguns prefeitos não apóiam o CMDS, mas participam do Consórcio dos Municípios realizando políticas de desenvolvimento. [...] O que está acontecendo aqui e em outros lugares é que o Conselho está totalmente em frangalhos, totalmente desarticulado, porque não existe a figura de um líder e o grupo não anda sem liderança.” (Representante do Sebrae/RJ lotado em Bom Jesus do Itabapoana).

Como não há de fato uma posição positiva em relação à tomada de decisão por parte dos que representam a comunidade, em consequência, também fica evidenciado a não possibilidade de aceitação social, política e técnica de todos que fazem parte do CMDS pelos principais atores que representam o poder público. Tal atitude leva a um enfraquecimento do principal objetivo de ações da natureza do CMDS. Desta forma, há um aumento no descrédito em relação a representantes do poder público municipal e de qualquer ação que tenha um caráter relativo ao Estado.

“Existem interesses da sociedade civil e uma falta de interesse do poder público, o que compromete diretamente o desenvolvimento do Projeto. Pois, para que haja resultados positivos, é imprescindível o envolvimento do poder público, o que não está acontecendo em Bom Jesus do Itabapoana. [...] Senti um descaso do poder executivo que agenda as reuniões, mas eles não comparecem ou saem durante a reunião, não definem o que vai ou o que pode ser feito. Esse fato vem desmotivando a participação da sociedade civil nas reuniões do CMDS.” (Representante dos Conselhos Municipais).

Apesar de percebermos que a inclusão dos diversos atores para as discussões nas tomadas de decisões se apresente como uma proposta de difícil implementação, e sabendo-se que tal realidade já é percebida por representantes da sociedade civil, levando a um descrédito e a uma perda de confiança em relação aos atores do setor público, nem todos têm esta percepção, há representantes da sociedade civil que ainda valorizam a participação cidadã e observam nela uma via fundamental para o alcance de seus objetivos comuns.

“De tudo que se tratar em prol da comunidade, do nosso município, do nosso Executivo, Legislativo e Judiciário. No que depender de mim, meu objetivo é esse, quero levar à nossa sociedade uma parcela do pouco que Deus me deu para levar para as comunidades que precisam, pois não quero morrer levando meus conhecimentos [...] Tenho interesse, preciso participar, [...] para gerar renda para o nosso município, para a nossa comunidade carente” (Representante de uma Entidade Filantrópica de São Francisco do Itabapoana)

Por fim, pode-se perceber que atores sociais excluídos estão impossibilitados de participar tanto das relações econômicas, assim como das relações políticas não exercendo uma participação efetiva. Sendo assim, para a construção de um espaço público democrático é preciso a inclusão de novos sujeitos a fim de negociar conflitos viabilizando uma sociedade mais justa e igualitária (FLEURY apud CANUDAS, 2005).

Entende-se por **pluralismo** a multiplicidade de atores pertencentes ao Estado, ao mercado e a sociedade civil que deveriam compartilhar a tomada de decisão e implementação de políticas públicas. De fato percebe-se a participação de diferentes atores políticos nos CMDS. Na maioria dos conselhos analisados, a participação da comunidade se dá por já ter feito ou fazer parte de organizações civis ou associações formalmente organizadas, não se observou, portanto, a participação de indivíduos isolados no processo deliberativo do CMDS. Percebeu-se que os integrantes dos conselhos, em grande medida, estão ou já foram ligados a instituições com certo reconhecimento de importância por parte dos gestores públicos municipais. Tal demonstração deixa um hiato de hipóteses, que esse trabalho não vislumbra responder, a de que, os convites são feitos a essas organizações pelo seu grau de organização e de possíveis respostas eficientes aos problemas a serem discutidos ou como uma forma dos gestores públicos locais manterem uma rede de apoio e influência? Abaixo segue os depoimentos:

“A minha presença no Conselho se deu ao fato de eu estar representando o Rotary Clube de São Salvador, pois o Conselho reúne entidades e eu estava como representante delas. Quando houve a escolha para compor a secretaria do Conselho o prefeito me convidou para ser secretária, devido minha função na Fundenor, pois ele já me conhece há muito tempo e porque o Managé também funciona dentro da Fundação. Havia uma proximidade nossa com a equipe e eles me convidaram para ser secretária do Conselho.” (Representante da Sociedade Civil da cidade de Campos dos Goytacazes).

“O Conselho está representado por Clube de Serviços, Loja Maçonica, instituições de diversas naturezas, eu quero fazer isso assim e o Conselho decide.” (Representante da Sociedade Civil da cidade de Campos dos Goytacazes)

“Um dos maiores parceiros que a gente tem hoje é o Sebrae, O Sebrae sempre foi e tem sido um parceiro do município.” (Presidente da Câmara dos Vereadores da cidade de Porciúncula)

Percebe-se pelos depoimentos acima a falta de atores com uma história de participação em processos democráticos ou de lutas sociais, tal característica pode ser consequência da falta de ação efetiva (comportamento já citado anteriormente) ou no caso analisado a possibilidade da falta de vontade de diversidade de pensamento e confrontações de idéias presentes nos CMDS. Se por **igualdade participativa** entende-se um estado daqueles que são regidos pelo mesmo direito, é necessária uma isonomia (igualdade política e igualdade perante a lei) efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas. É a partir desta premissa que a igualdade participativa será aqui analisada.

Para haver igualdade de participação é necessário que haja uma democratização na escolha de representantes, uma heterogeneidade no discurso dos atores envolvidos e uma avaliação positiva das diferentes possibilidades de participação. Tais critérios pressupõem a defesa contra a possibilidade de dominação por uma parte da sociedade em relação à maioria. Como salienta Tucídides, “os deuses, segundo nossa opinião, e os homens, segundo nosso conhecimento das realidades, tendem a dominação conforme uma necessidade de sua natureza, onde quer que suas forças prevaleçam” (TUCÍDIDES, 2008, p.105).

Em alguns depoimentos feitos se verifica que a igualdade participativa não está caracterizada nos conselhos como uma forma de organização social em que não hajam privilégios de classes. Ao contrário, parece haver a dúvida por parte de alguns membros da sociedade civil, se realmente há a vontade e a possibilidade de inserção de heterogeneidade de idéias e debates. O que geralmente se observa nos depoimentos, são os gestores expondo muitas vezes uma realidade participativa como boa e satisfatória e membros da comunidade divididos. Uns que continuam a acreditar de fato na participação e sua capacidade para contribuir com a melhoria de vida da comunidade, fortalecendo assim o exercício da cidadania, e outros descrentes nos mecanismos de participação e na sua eficiência:

“Sem dúvida alguma é assim, é muito interessante. É importante haver essa parceria senão não vai.” [opinião sobre a importância da população no conselho para o governo municipal] (discurso de gestor).

“A gente tem que participar dar a nossa parcela de contribuição e por isso eu acredito na melhoria. Não sei se o horário é inadequado para algumas pessoas. Na reunião passada não pude participar devido ao horário do meu trabalho, pois estava na rádio de oito ao meio-dia. Foi uma reunião cedo, às dez horas e, por isso, não deu para participar”. (representante da sociedade civil da cidade de Porciúncula que acredita em seu poder de participação junto ao conselho)

“A gente sente, hoje em dia, que as pessoas estão muito desmotivadas a participar em reuniões e isso vem acontecendo há muito tempo. Nas reuniões as pessoas falam, falam e falam e não acontece nada. Acho que tinha que se trabalhar mais o cooperativismo, principalmente em nosso município que você marca alguma coisa e quase ninguém comparece, então, sinto essa dificuldade”. (representante da sociedade civil da cidade de Porciúncula que não acredita em seu poder de participação junto ao conselho)

A existência de grupos sociais legítimos com capacidade para articular meios para execução de objetivos definidos é uma condição que torna possível a criação de novas combinações sociais (CARVALHO, 1983). Desta forma, formam-se organizações que seriam mediadoras de uma ação política direta dos cidadãos, criando condições para defender suas demandas.

Nesse sentido, a **autonomia** que representa a apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas, aparece como sendo uma das categorias mais vulneráveis, pois há uma dificuldade de se observar essa categoria nas entrevistas.

Não há a identificação entre a iniciativa das proposições e sua coerência com o interesse da comunidade e as políticas públicas adotadas. Esse aspecto impossibilita, por sua vez, que haja a presença característica de liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação ou de execução, e todo o processo não é capaz de criar um conselho autônomo ou independente do poder local. Ou seja, tal categoria, evidencia a distância do objetivo em que o Projeto Managé, representado na figura do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDs), ainda está em conseguir desenvolver na comunidade o exercício da cidadania e tornar



a população local como efetiva participante na elaboração e execução de políticas públicas em sua região.

Quando analisado a existência de diferentes instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva, verifica-se a impossibilidade da comunidade ter força e poder de decisão nas reuniões e na construção de alternativas para seus problemas sociais cotidianos. Os depoimentos colhidos refletem claramente o que foi ressaltado sobre todo o processo da construção dos CMDS, e são os mais esclarecedores sobre a evidência dos alicerces em que os CMDS estão estruturados. Pode-se concluir que sem a presença marcante do poder local, tais iniciativas possivelmente seriam infrutíferas. Há a característica predominante ainda de uma prática de cidadania imposta, pouco construída:

“Se os Conselhos tivessem um pouco mais de autonomia para agir... mas como tudo depende do poder público porque, inclusive, é o poder de decisão, é o poder de dinheiro, é muito difícil. A gente compete só acompanhar, ficar olhando de longe, tentando dar um rumo. A execução mesmo não cabe ao Conselho, por mais que as pessoas tenham boa vontade, por mais que os Conselhos sejam organizados, mas no final acaba tudo se esbarrando nesses dois problemas: poder de decisão e poder de dinheiro.” (Representante da Sociedade Civil da cidade de Campos dos Goytacazes).

“O poder público significa 50% e mais a presidência do Conselho, e se ele ‘tirar o time’ acabou o Conselho e que instância vai dar continuidade ao processo? A sociedade civil vai reunir como?” (Representante do Sebrae/RJ lotado em Bom Jesus do Itabapoana)

Através da utilização de nossa metodologia, fica evidenciado que a categorização do bem comum nos dá um forte indicativo se determinada ação fortalece ou não a cidadania deliberativa, já que incitamos a verificar alguns objetivos alcançados e a aprovação cidadã relativo ao andamento e execução de determinada ação de característica participativa (no caso exposto no artigo, o exemplo é a realização do CMDS).

Se nas outras categorias não tínhamos uma harmonia de vozes entre sociedade civil e poder local, a partir da categoria bem comum, verificaremos que a conclusão feita por esses diferentes grupos são definitivamente as mesmas, vide as declarações dos representantes do poder local abaixo com as declarações já vistas de representantes da sociedade civil.

“Tinha como objetivo levantar as demandas das comunidades, verificar suas necessidades mais prementes e, também novas demandas que fossem surgindo. E qual era a nossa finalidade? Levantar essas demandas, encaminhá-las ao conselho e este encaminhá-lo ao fórum da bacia. Só que nem ao nível do conselho municipal essas demandas foram discutidas. Eu fiz um levantamento, listei o que era comum às comunidades e nunca tinha espaço na pauta de reuniões para tratar as prioridades das comunidades”. (gestor da cidade de Campos dos Goytacazes).

“Poucos resultados práticos. Houve a escolha de membros para participar de reuniões do fórum regional ou estadual. Eu não vi, ainda, dentro do projeto Managê,

na verdade, algo que de fato beneficiasse a população do município, não só desse mais de vários” (gestor da cidade de Porciúncula).

A busca do **bem comum** pressupõem que novas formas institucionalizadas entre maioria e minorias podem ser construídas, “tendo em mente os interesses das várias elites velhas e novas, que precisarão incluir e equilibrar os da população inteira, incorporando tanto sua heterogeneidade e divisões existentes, quanto suas interligações” (DEMANT, 2003, p. 382). Só dessa maneira pode-se evitar que o desgaste da cidadania se reduza a uma nova circulação de elites, em vez de beneficiar a todos. O bem comum é a categoria final que reconhece que o regime identifica os indivíduos como sujeitos, isto é, os protege e encoraja em sua vontade de viver sua vida e dar unidade e sentido à suas experiências (TOURAINÉ, 1996).

Os dados demonstram que os objetivos traçados ao projeto foram timidamente atingidos, resultado da baixa interação e controle das atividades previstas. Enquanto parte dos gestores defende os resultados atingidos, outra parte denuncia a ineficiência da estrutura montada para dar suporte ao Projeto Managé:

“Tinha como objetivo levantar as demandas das comunidades, verificar suas necessidades mais prementes e, também, novas demandas que fossem surgindo. E qual era nossa finalidade? Levantar essas demandas, encaminhá-las ao Conselho e este encaminhá-las ao Fórum da Bacia. Só que nem ao nível do Conselho Municipal essas demandas foram discutidas. Eu fiz um levantamento, listei o que era comum às comunidades e nunca tinha espaço na pauta de reuniões para tratar as prioridades das comunidades” (gestor da cidade de Campos dos Goytacazes).  
“Poucos resultados práticos. Houve a escolha de membros para participar de reuniões do fórum regional ou estadual. Eu não vi, ainda, dentro do Projeto Managé, na verdade, algo que, de fato, beneficiasse a população do município” (gestor da cidade de Porciúncula).

Percebe-se que houve uma preocupação eminente na estruturação e execução do Projeto e atuação dos conselhos. Entretanto, as falhas no controle e acompanhamento das atividades parecem resultar em uma subutilização e aproveitamento da estrutura, fazendo com que os seus objetivos não tenham atendido os anseios da população local.

### Considerações finais

Se a cidadania deliberativa aqui defendida tem como base 6 (seis) importantes categorias (a) processo de discussão; b) inclusão; c) pluralismo; d) igualdade participativa; e) autonomia e f) bem comum), podemos concluir que se trata de um acontecimento social que tem movimento. Chega-se a essa conclusão quando evidenciamos que essas categorias desenham o quadro evolutivo de uma determinada ação com características deliberativas. Ou seja, em determinada região, um projeto pode vir a apresentar bons índices de autonomia e índices ruins de pluralismo e assim diferentemente de região para região, de acordo com inúmeras influências – políticas,

culturais, sociais, geográficas, etc. – gerar alterações no seu posicionamento evolutivo de cidadania de acordo com nosso quadro conceitual.

Em nossa análise no presente artigo, a região Norte-fluminense usada como exemplo, deixa claro suas fragilidades quando percebida pelas categorizações aqui expostas. Evidenciamos as barreiras a serem combatidas pela região, principalmente em se tratando da possibilidade de abertura de canais de comunicação para a comunidade local.

A presente constatação em nossas considerações finais, no entanto, não tem o intuito de fragilizar a iniciativa da região Norte-fluminense, nem muito menos de levar nosso leitor a desconsiderar a viabilidade da cidadania deliberativa. Pelo contrário, tem a intenção de analisar ainda a presença marcante de falhas de nossa constituição sociopolítica interferindo em nossa longa caminhada rumo à cidadania e a um país plural e democrático.

Como começamos em nossas considerações, explicitando que a cidadania deliberativa é um acontecimento social em movimento, é preciso, a compreensão de que a caminhada ainda é muito longa, já que começamos a voltar a andar há apenas 21 anos (data da promulgação de nossa constituição, que se deu em 5 (cinco) de outubro de 1988, estabelecendo novamente o Brasil como um Estado democrático de direito), a presença de “forças” contrárias a essa caminhada rumo a um Estado democrático e cidadão, ainda estão muito enraizadas em nosso solo, e como bem exposto em nosso exemplo, ainda será muito sentida e tentará fortemente solapar os ideais defendidos pela cidadania deliberativa.

## Referências

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CANUDAS, Rocio del Carmen. Inclusión social: perspectiva de lãs estratégias de reducción de la pobreza. In: CANUDAS, Rocio del Carmen & LORWNZELLI, Marcos (Org.) **Inclusión social: una perspectiva de lãs estratégias de reducción de la pobreza**. Tegucigalpa: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, 2005.

CARVALHO, Nanci Valadares de. **Autogestão: o governo pela autonomia**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CASTRO, Maria Helena. Reforma do Estado e democratização do poder local. In: VILLAS-BÔAS, Renata; TELLES, Vera (Org.). **Poder local, participação popular, construção da cidadania**. São Paulo: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1995.

DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade civil. In: **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Polis, 1994.

DEMANT, Peter. Direitos para os excluídos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla (Orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

DEMO, Pedro. **Participação é uma conquista: noções da política social participativa**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1993.

FARIA, Marília de Sant'Anna. O conselho municipal de desenvolvimento sustentável (CMDS) e a gestão de recursos hídricos – Um estudo do rio do Itabapoana. Rio de Janeiro: **CPDOC/Fundação Getulio Vargas**, 2005. (Dissertação de Mestrado).

GILL, Rosalind. Análise de discurso. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 244-270.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. vol. 1 e 2.

\_\_\_\_\_. **Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso**. Madrid: Editorial Trotta, 1998.

\_\_\_\_\_. Derechos humanos y soberania popular: las versiones liberal republicana. In: OVEJERO, Félix; MARTI, José Luis; GARGARELLA, Roberto (Org.) **Nuevas ideas republicanas: autogobierno y libertad**. Barcelona: Paidós, 2004.

OVEJERO, Félix; MARTI, José Luis; GARGARELLA, Roberto (Org.) **Nuevas ideas republicanas: autogobierno y libertad**. Barcelona: Paidós, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOARES, José Arlindo; GONDIM, Linda. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, José Arlindo; BAVA, Silvio Caccia (Org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. O mito da participação. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.24, n.3, p.162-164, mai./jul. 1990.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.31, n.4, p.101-125, jul./ago. 1997.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. et. al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 3, 2008, Salvador. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2008.

TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?** Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A democracia na América: leis e costumes**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TUCÍDIDES. **História da guerra do Peloponeso**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ZICCARDI, Alicia (Coord.). **La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas**. México (D.F.): IIS/UNAM, 1996.

---

<sup>i</sup> Sobre o tema ver Edson Nunes; Simon Schwartzman; José Antonio Tavares; Maria Lucia Oliveira; Raymundo Faoro.

<sup>ii</sup> Sobre o tema ver José Murilo de Carvalho.