

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TEORIA DEMOCRÁTICA:
CONFRONTAÇÃO OU INTERATIVIDADE NOS CONSELHOS
GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS?**

Igor Macedo Arruda (UFRRJ) - igorma.adm@gmail.com

Maria Gracinda Carvalho Teixeira (UFRRJ) - gracinda@uol.com.br

Resumo:

Este estudo intenta apresentar uma reflexão sobre a participação social no Brasil apoiando-se na contribuição de autores que abordam as três linhas distintas mais recorrentes da Teoria Democrática - representativa, participativa e deliberativa-, com o intuito de compreender o diálogo entre estas vertentes dentro de espaços de interação entre a sociedade civil e o Estado. Para tal, revisitamos conceitos e perspectivas da participação social e teoria democrática, pautados na temática dos conselhos gestores de políticas públicas no país. Apesar das vertentes terem sido, ao longo dos anos, tratadas por vários autores como confrontantes, os achados iniciais da pesquisa permitem sugerir que, a depender do caráter do conselho, esse fator pode ser questionado. Acredita-se que o estudo venha contribuir para o melhor entendimento do papel dos atores sociais nesses ambientes interativos.

Palavras-chave: *Participação Social; Teoria Democrática; Ambientes Interativos; Diálogo Socioestatal; Conselhos Gestores de Políticas Públicas.*

Área temática: *GT-20 Estudos Organizacionais e Administração Pública: Um Diálogo Necessário*

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TEORIA DEMOCRÁTICA: CONFRONTAÇÃO OU INTERATIVIDADE NOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

RESUMO

Este estudo intenta apresentar uma reflexão sobre a participação social no Brasil apoiando-se na contribuição de autores que abordam as três linhas distintas mais recorrentes da Teoria Democrática – representativa, participativa e deliberativa-, com o intuito de compreender o diálogo entre estas vertentes dentro de espaços de interação entre a sociedade civil e o Estado. Para tal, revisitamos conceitos e perspectivas da participação social e teoria democrática, pautados na temática dos conselhos gestores de políticas públicas no país. Apesar das vertentes terem sido, ao longo dos anos, tratadas por vários autores como confrontantes, os achados iniciais da pesquisa permitem sugerir que, a depender do caráter do conselho, esse fator pode ser questionado. Acredita-se que o estudo venha contribuir para o melhor entendimento do papel dos atores sociais nesses ambientes interativos.

INTRODUÇÃO

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

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

O estudo da participação social tem envolvido estudiosos dos vários campos disciplinares que vêm apresentando contribuições relevantes. Chama a atenção dos pesquisadores, o conceito apresentado por Carole Pateman (1992), que a prescreve como a influência direta dos cidadãos na tomada de decisão por parte do Estado. Essa influência, conforme a autora, se dá no processo de criação e implementação de políticas públicas em que o cidadão é levado em consideração para a decisão final. Neste sentido, autores como Dagnino (2004) se alinham ao entendimento de Pateman ao tratar a participação como a partilha efetiva do poder entre o Estado e a sociedade civil por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos de decisão.

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

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

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

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

Para os autores Avritzer (2008) e Pires e Vaz (2014), o Estado, no desempenho de suas funções e atividades, estabelece diversas e variadas formas de interação com cidadãos, empresas e atores sociais organizados e não organizados e que, em regimes democráticos, é esperado que tal diálogo seja ampliado, incidindo sobre os processos decisórios relativos ao desenho de políticas e ao seu controle. Nesse contexto, os conselhos gestores de políticas públicas seriam um tipo de interface política que o Estado tenta estabelecer com indivíduos e coletividades.

Pelas características desses espaços públicos observadas pelos autores mencionados, evidencia-se a importância de se aprofundar os estudos que possam

ajudar a elucidar o tema, tendo em vista que existe, hoje, um movimento acadêmico que estuda as principais linhas da Teoria Democrática dentro dos espaços participativos relacionando-as e buscando entender como estas se expressam. Isto é, apesar da grande atenção dada à linha participativa dentro dos ambientes interativos, cabe, ao presente estudo, compreender, também, a sua relação com as outras linhas, para que o papel dos atores sociais, nessa relação, seja melhor compreendido.

As três linhas abordadas neste estudo emergiram a partir de uma característica comum: críticas realizadas às vertentes da Teoria Democrática já existentes. As críticas que originalmente cada vertente dirigiu à outra, podem ter influenciado os estudos subsequentes alimentando o pressuposto de que na relação entre as vertentes estas tenderiam a se confrontar.

Diante da discussão até então apresentada, este artigo busca trazer uma reflexão sobre a participação social no Brasil apoiando-se na contribuição de autores que abordam as três linhas distintas mais recorrentes da Teoria Democrática – representativa, participativa e deliberativa, com o objetivo de compreender o diálogo entre estas vertentes dentro de espaços de interação entre a sociedade civil e o Estado. Nesse intuito, revisitamos conceitos e perspectivas da participação social e Teoria Democrática, pautados na temática dos conselhos gestores de políticas públicas no país, como espaços de interação entre o Estado e a sociedade civil.

Dentre os diversos conselhos gestores atuantes no país, delimitamos nossa discussão ao município do Rio de Janeiro e com a escolha de um conselho como referência ao debate que ora apresentamos. Baseados em aporte documental, esse conselho apresenta condições estruturais favoráveis para o estudo, quais sejam: possui sede própria para reuniões mensais e encontro com regularidade semanal, disponibiliza pautas e atas de reuniões na sua página eletrônica sempre atualizada, possui telefone e outros canais de comunicação para contato com a sociedade, informa composição do colegiado atualizando as mudanças. Além destes aspectos técnico-institucionais, achou-se relevante identificar um conselho que possuísse características fiscalizadoras, deliberativas e consultivas, além do caráter paritário. Diante disto, escolheu-se o Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro (CONSEMAC). O artigo está estruturado em cinco seções além desta introdução. Em sua segunda parte, revisitamos conceitos e perspectivas da participação social e da Teoria Democrática. No terceiro tópico, abordou-se a criação e características principais dos conselhos gestores de políticas públicas. Na quarta parte deste estudo, registraram-se os aspectos metodológicos da pesquisa. Em seguida, apresentou-se a caracterização do CONSEMAC para pensar as perspectivas da Teoria Democrática e, por último, discorreu-se sobre as considerações finais do trabalho.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TEORIA DEMOCRÁTICA: CONCEITOS E PERSPECTIVAS

Diversos estudos, no campo das Ciências Sociais vêm analisando a participação da sociedade civil como forma de aprofundamento da democracia (BENEVIDES, 1996; TATAGIBA, 2002; 2008; AVRITZER, 2009). As inovações participativas podem ser consideradas como grande avanço no aprofundamento democrático, principalmente por

abrangerem os três níveis de governo (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO, 2006; LUCHMANN, 2011; MARTINS, *et. al.*, 2014).

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

QUADRO 1 – Teoria Democrática

Vertentes Teóricas	Principais Características
Representativa	<ul style="list-style-type: none"> - Sufrágio universal como legitimação da representação das vontades dos cidadãos; - Voto como maior instrumento de responsabilização dos representantes; - Tendência ao elitismo democrático; - Competição pela liderança; e - Entendimento da participação popular como possibilidade de instabilidade da democracia.
Participativa	<ul style="list-style-type: none"> - Participação direta dos cidadãos na tomada de decisão governamental; - Igualdade política entre atores sociais; - Expectativa de evolução cívica com o fomento da participação; e - Absorção mais efetiva e direta das demandas dos cidadãos.
Deliberativa	<ul style="list-style-type: none"> - Discussão de temas públicos envolvendo os cidadãos; - Legitimação das decisões tomadas pelo governo; - Entendimento do cidadão como capaz de governar a si próprio; e - Prevalência da vontade da maioria por acatar a voz de todos os envolvidos.

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

Dahl (2012) ensina que tendo surgido na Inglaterra e Suécia através de assembleias convocadas pelos monarcas para tratar de assuntos importantes para o Estado, a representação, da Grécia antiga até o século XVIII, não satisfazia os requisitos para que o poder legislativo pudesse, de maneira eficaz, selecionar um corpo de representantes eleitos para responder pelos cidadãos, ficando à margem da teoria e da prática do governo republicano ou democrático. Gregos, romanos e teóricos

republicanos renascentistas não se preocupavam com a questão representativa da maneira como aconteceria séculos depois – durante a guerra civil inglesa, onde os Puritanos, em busca por uma alternativa ao sistema monárquico, pressionavam por mudança trazendo, mesmo que de maneira involuntária, a questão de legitimação da representação. Isso se deveu, em parte, como explica Dahl, pela expansão ainda inicial da demografia social e complexificação de suas demandas, isto é, com o crescimento populacional e avanço das relações sociais, a necessidade por diferentes serviços sociais cresceu e exigiu do Estado, mais atenção e cuidado com o povo.

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

O modelo representativo, conceituado a partir de autores como Schumpeter (1961), tem suas bases conceituais na crítica ao chamado modelo clássico democrático, cuja proposta principal é a participação direta nas decisões públicas, igualdade política e voz ao povo. O autor sugere que, diferentemente do modelo clássico onde a liderança é suprimida já que todos atuam em pé de igualdade, exista, por parte dos cidadãos, a capacidade de montar seu governo, suas lideranças, e que os escolhidos fossem os responsáveis pela tomada de decisão e não o contrário. Uma das grandes dificuldades da teoria 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 eleitorado (SCHUMPETER, 1961).

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

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

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

O princípio da democracia, então, significa apenas que as rédeas do governo devem ser entregues àqueles que contam com maior apoio do que outros indivíduos ou grupos concorrentes. E esta definição, por seu turno, parece assegurar a situação do sistema majoritário dentro da lógica do método democrático (SCHUMPETER, 1961, p.325).

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

A teoria da democracia deliberativa defende a ideia da valorização da vontade popular e liberdade 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 própria vida por meio da deliberação, reflexão informada, julgamento e persuasão (GUTMANN, 1995). A busca pela vontade da maioria, segundo a referida autora, garante a autonomia dos cidadãos enquanto seres que questionam e debatem sobre as decisões tomadas com base no interesse público:

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

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

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

Ao tratarmos da vertente participativa, perspectiva da teoria democrática de maior peso nesse estudo, Carole Pateman (1992) cita em seus escritos que no fim da década de 1960 a palavra “participação”, mesmo que em sentidos semânticos diversos, teve seu uso avolumado no cenário político de países do ocidente, tais quais os Estados Unidos da América, França e Grã-Bretanha. Faz-se oportuno apresentar outro autor de suma importância para o tema, ao qual, na questão da diversidade dos sentidos semânticos da palavra participação, também contribuiu de maneira incisiva. Gurza Lavalle (2011) apontou para os distintos tratamentos dados ao termo estudado nesta seção:

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

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

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

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

contra-argumento central à participação, a incapacidade das massas em tomar decisões específicas e de complexidade elevada, comprometendo, assim, a qualidade de sua participação.

Schumpeter (1961) afirmou que ao invés de auxiliar na construção e fortalecimento do regime político democrático vigente, o modelo participativo era capaz de causar instabilidade e, conseqüentemente, prejudicar o sistema democrático. Isto é, na sua visão, com ampla participação, um maior número de pessoas tem o poder de alterar o sistema político ao qual pertencem. O grande argumento da teoria representativa defendida por Schumpeter contra a vertente da participação era de que o grau de instabilidade crescia conforme aumentava o número de pessoas na tomada de decisões.

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

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

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

Pessoas devem ser tratadas não apenas como objetos passíveis de legislação, como assuntos passíveis de regulação, mas sim como agentes autônomos os quais tomam parte no governo de sua própria cidade, seja diretamente ou através seus representantes. Na democracia deliberativa, um importante caminho no qual esses agentes agem é através da apresentação e resposta a motivos, ou demandando que seus representante o façam, não esquecendo de justificar as leis as quais devem viver em conjunto. Os motivos são explicados tanto para produzir uma decisão justificável como para expressar o valor do respeito mútuo. Não é suficiente que cidadãos decidam seu poder através da barganha do interesse coletivo, ou por votos em eleições (Tradução livre dos pesquisadores) (GUTMANN & THOMPSON, 2004, p.3).

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

Esta combinação de representação através de eleições, prevalência da vontade da maioria, e o conceito de um-cidadão/um-voto é democracia. Devido a esta concepção de democracia assumir que os interesses dos cidadãos estão em constante conflito, eu chamo de ‘*adversary democracy*’. Cada passo nesse processo viola o outro, ultrapassado entendimento de democracia (Tradução livre dos pesquisadores) (MANSBRIDGE, 1983, p.5).

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

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

participação. Fato é que em meados do século passado, a teoria democrática não era ainda um assunto que possuísse conceito definido (PATEMAN, 1992; DAHL, 2012).

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

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

Eu começo com uma proposição genérica: o problema central sobre democracia participativa não é como geri-la, mas como atingi-la. Por isso parece provável que se conseguíssemos alcanças este estágio, nosso caminho na estrada para alcança-la terá nos feito capaz de geri-la, ou pelo menos incapazes do que somos agora (Tradução livre dos pesquisadores) (MACPHERSON, 1979, p. 98).

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

O debate sobre a demanda pela inserção dos atores civis na tomada de decisão política introduz outra perspectiva do pensamento crítico à representação na teoria democrática: a democracia deliberativa. A democracia deliberativa, fortemente assentada em críticas a pontos fracos da vertente representativa, associa-se com a perspectiva participativa em alguns termos, principalmente na mudança do papel dos cidadãos na tomada de decisão política. Ambas prezam pela voz popular e sua intensa participação nas decisões Estatais como forma de reconhecimento e legitimidade das ações do governo. A questão do reconhecimento da tomada de decisão é pilar central na teoria deliberativa, como afirmam os autores Gutmann e Thompson:

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

deliberação. Portanto, sua primeira e mais importante característica trata da necessidade de explicitar as motivações para tal ação (Tradução livre dos pesquisadores) (GUTMANN & THOMPSON, 2004, p.3).

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

Consubstanciados pela literatura que se teve acesso sobre a temática, é possível argumentar que a representação, deliberação e participação atuam de forma concomitante, visando a garantia de direitos e na tomada de decisão. Ou seja, apesar da análise segmentada do surgimento e características individuais de cada linha ou perspectiva da teoria democrática, assume-se aqui, apoiados, principalmente em Luchmann (2007; 2011) e Pateman (1992) que ocorre uma conexão entre as diferentes perspectivas.

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

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

É possível compreender, nas palavras de Schumpeter que há uma esperança otimista da sociedade e suas relações políticas com base em que o interesse comum seja percebido como o maior objetivo de uma sociedade, uma vez que o maior esforço de conceituação da democracia é explicar que esta visa o bem comum.

Não é intenção de este estudo julgar qual perspectiva teórica apresentada é a melhor ou mais adequada para o caso brasileiro, mas, acima de tudo, compreender como elas podem ajudar a interpretar e explicar a relação entre participação social e a Teoria Democrática no contexto brasileiro.

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

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

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

O estudo leva à compreensão de que as linhas teóricas tem dialogado entre si não obstante receberem críticas umas das outras. A linha participacionista possui função primordial para o aprimoramento da democracia, mesmo que de forma gradual – com a ideia de educação cívica e desenvolvimento da autonomia dos cidadãos participantes. Nessa direção, a institucionalização de canais que abram possibilidades para tal exercício, por exemplo, através dos conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos, entre outras formas de manifestação civil no Brasil, conforme se viu na literatura, faz parte da intenção do Estado em abrir canais de interação socioestatal, a fim de tornar as políticas governamentais capazes de melhor atender às demandas da sociedade.

Tentando fazer a conexão entre o debate da participação social, a teoria democrática, e os conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, é possível identificar, no quartil último do século passado, um movimento intenso na literatura especializada em busca do reconhecimento desses espaços de interação, o que os estudiosos atribuem ser reflexo de lutas sociais que estiveram em evidência no cenário

político do país, principalmente a partir dos anos 1960. A partir de intensos embates travados por diferentes segmentos sociais no país que se desdobraram em décadas seguintes, teve-se como resultado a institucionalização dos canais de participação, que acabaram sendo alavancados no ambiente da redemocratização brasileira, o que evidencia a vontade popular em participar do processo decisório governamental.

CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os conselhos gestores foram institucionalizados com a Carta Magna de 1988, a partir de um movimento maior no país que buscava, no processo de redemocratização, estimular a participação da sociedade na tomada de decisão das políticas públicas por parte do governo (GURZA LAVALLE, 2011; MARTINS, *et. al.*, 2014).

Como resultado, o Estado, pressionado pelos movimentos organizados da sociedade civil, se viu diante das demandas por políticas públicas que atendessem a esse chamado. Pode-se interpretar a criação e expansão dos conselhos gestores como fruto desta atividade política, sendo materializados e institucionalizados pelos meios legais vigentes no período pós-ditatorial brasileiro (MARTINS, *et. al.*, 2014).

Os conselhos gestores de políticas podem ser considerados uma das principais experiências de participação na democracia brasileira e estão presentes na vida política do país, e de forma particular, em boa parte dos municípios brasileiros. Os conselhos respondem e são divididos por temas extremamente pertinentes para a sociedade, tais como: saúde, educação, meio ambiente, cultura, segurança, entre outros. São ambientes 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, 2004; 2008; MARTINS, *et. al.*, 2014).

A acelerada expansão dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil pode ser explicada pela intensificação dos ideais participatórios no país, porém, sem desprezar o seu caráter de apoio às decisões tomadas pelo governo. Em outras palavras, a participação direta, inserida de forma oficial na agenda governista em 1988 vai de encontro princípios constitucionais assumidos pela gestão pública na produção de políticas que atendam as necessidades da sociedade (SANTOS JR., 2004).

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

Observou-se que a institucionalização da participação social com a promulgação da nova Constituição em 1988, estimulou a presença dos cidadãos na formulação e gestão das políticas públicas legitimadas pelo Estado, principalmente devido aos fundamentos de um novo sistema de governo. A nova estrutura inseria, além da soberania, a cidadania e podiam ser exercidas por meio da representação, elegendo-se representantes através do sufrágio universal, e participação direta, através, principalmente, do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular.

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

De qualquer modo, não se questiona que a participação, no Brasil cresceu de forma significativa desde a redemocratização marcada pela Constituição Federal de 1988 com a criação de diversas organizações que permitiam a comunicação e diálogo entre cidadãos e Estado. Na última década, principalmente após o governo Lula, a participação, que, a princípio, era fortemente relacionada ao nível local, iniciou um processo de expansão para níveis superiores na estrutura governamental, o que possibilitou o diagnóstico de que a participação da sociedade civil brasileira estava sendo incorporada por outras esferas governamentais, não somente infranacional de governo (AVRITZER, 2009, 2011). A característica paritária que buscam possuir os conselhos gestores permite supor que estes intentam promover a deliberação equânime entre cidadãos e gestores públicos.

A área de atuação de cada conselho gestor – os conselhos atuam por áreas temáticas-, permite que haja a promoção, a defesa e divulgação dos direitos e interesses coletivos relacionados a essas áreas temáticas, servindo como guia e parâmetro para os cidadãos que, de alguma maneira, possuem algum tipo de relação com os serviços resultantes de sua ação. Portanto, como consequência, os assuntos discutidos por cada modalidade de conselho procuram se ater aos objetos que lhes rondam, não sendo postos à discussão assuntos que avançam e excedem as suas fronteiras (MARTINS, *et. al.*, 2014).

Por outro lado, em quase três décadas de atuação dos conselhos e de registros acadêmico-científicos de suas atuações, já começam a surgir questionamentos sobre esses espaços interativos. Entre os questionamentos há quem os acusem de sustentar desequilíbrio de poder entre representação e participação; como carentes de inovação, requerendo mudanças nos seus objetivos e de serem pouco efetivos no encaminhamento das políticas tratadas no interior desses ambientes. Apesar dos questionamentos, os conselhos gestores de políticas públicas continuam sendo considerados por muitos estudiosos como experiências que vingaram, principalmente em torno da participação social que estes estimulam, além de serem considerados importantes conquistas da sociedade civil brasileira.

A institucionalização da participação seja por meio dos conselhos gestores de políticas públicas, orçamento participativo, audiências públicas, planos diretores, entre outros, pode ser entendida como marco para o aprofundamento dos debates sobre democracia – em suas três ramificações mais expressivas –, permitindo a ascensão da sociedade civil no país e a colocando como ator fundamental na teorização dos sistemas

políticos contemporâneos. O resultado disso é que a democracia contemporânea, como explicitado no capítulo anterior, que mescla participação, representação e deliberação, parece estar sendo vivenciada pelos conselhos gestores, já que muitos deles englobam as três vertentes.

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

Os conselhos são, em sua maior parte, deliberativos apesar de alguns serem apenas consultivos ou fiscalizadores. Ou seja, tem o poder de sugerir reformulações na produção das políticas públicas, trabalhando em todo o ciclo da política. Algumas políticas públicas realizadas pelo governo estão sujeitas à aprovação orçamentária, diretrizes políticas temáticas, aprovação da normatização e regulação de suas ações por parte dos conselhos. Esses aspectos os transformam em um importante e influente canal para a apresentação de demandas da sociedade.

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

Como são de composição paritária na maioria dos casos, metade dos participantes membros da sociedade civil e a outra, do governo. Normalmente funciona com metade das cadeiras dos conselheiros para cada. Em alguns casos, como nos conselhos de saúde, a composição destes espaços pode ser diferente, cabendo a entrada de instituições prestadoras de serviço e organizações que representam trabalhadores do setor em que o conselho faz parte. Neste caso, a metade representa a sociedade civil e um quarto para os outros dois organismos representantes (SANTOS JR., 2004).

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

A reflexão até então apresentada nos leva a admitir a presença das três linhas democráticas nos conselhos gestores de políticas públicas, a depender das características destes. Ou seja, a partir do momento em que um conselho abrange características

específicas, as vertentes da Teoria Democrática podem ser observadas dialogando entre si.

ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Levando-se em consideração o problema de pesquisa delineado, entendeu-se o presente estudo como de natureza qualitativa e de caráter descritivo, explicativo e analítico (GIL, 2002), por serem estes mais aderentes ao seu objeto, especialmente quando se intenciona compreender o diálogo entre as vertentes da Teoria Democrática – representativa, participativa e deliberativa dentro de espaços de interação entre a sociedade civil e o Estado – os conselhos gestores.

Os documentos selecionados para a pesquisa documental auxiliaram na compreensão da dimensão da participação e as outras vertentes da Teoria Democrática cujas características podem ser observadas na dinâmica dos conselhos gestores, fornecendo subsídios aos pesquisadores para eleger os pontos de destaque envolvidos nesta temática. As fontes documentais consideradas como mais relevantes para esta pesquisa foram:

1. Lei Orgânica do município do Rio de Janeiro, por conter informações específicas sobre os conselhos gestores, reconhecidos pelo Estado, no município e também algumas de suas atribuições;
2. Relatórios de Atividades do Conselho Municipal de Meio Ambiente do Município do Rio de Janeiro (CONSEMAC), por conterem informações sobre as atividades do órgão, tais como temas tratadas, atores presentes, entre outros;
3. Lei de criação do CONSEMAC, por possuir as atribuições do conselho e suas especificidades, além da estrutura e funções do órgão;
4. Decreto Lei 33.392, por possuir a definição das cadeiras ocupadas pelos atores Estatais e não Estatais.

A análise dos dados a partir da teoria auxiliou no entendimento das mensagens provenientes dos dados documentais em consonância com as perspectivas teóricas discutidas. Assim, pretendeu-se provocar uma reflexão contextual entre a teoria e o entendimento acerca da dinâmica que envolve os conselhos gestores. Tal reflexão permitiu aos pesquisadores exporem os primeiros resultados da pesquisa.

CARACTERIZAÇÃO DO CONSEMAC PARA SE PENSAR PERSPECTIVAS DA TEORIA DEMOCRÁTICA

Julgou-se adequada a escolha do Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro (CONSEMAC), como referência, justamente por reunir as características desejáveis para o estudo proposto, quais sejam: possuir caráter deliberativo, ser composto paritariamente por representantes da sociedade civil e Estado e por permitir a participação direta destes representantes.

O CONSEMAC foi criado pela a lei 2.390, de dezembro de 1995, atribuindo-lhe representação paritária entre o poder executivo e a sociedade civil e caráter deliberativo, normativo e fiscalizador.

Desde a sua criação, suas principais atribuições são: (i) analisar as diretrizes e a implementação da política de educação ambiental na rede formal de ensino e fora dela;

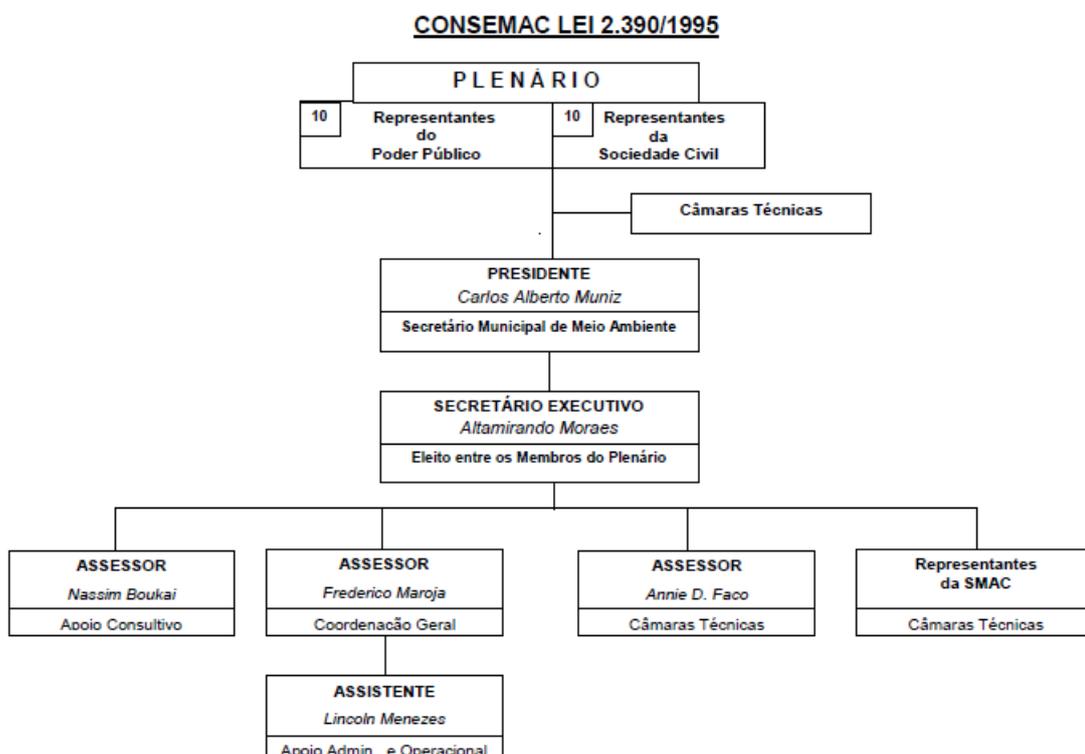
(ii) fiscalizar e avaliar a realização e a regularidade dos tramites para mensuração do impacto ambiental e de vizinhança para o controle de instalações potencialmente nocivas ao meio ambiente natural e cultural; (iii) fixar normas referentes a padrões ambientais da cidade; (iv) fornecer assessoria técnica; (v) colaborar com campanhas educacionais diversas, tais como o saneamento básico do município (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, Lei 2.390, 1995).

Este Conselho é constituído por vinte membros votantes e dois sobressalentes não votantes, os quais possuem mandato de dois anos, sendo nomeados pelo prefeito em exercício. A composição dos conselheiros é paritária entre representantes de órgãos do poder público municipal e da sociedade civil, sendo estes incumbidos de escolher o presidente que atuará por igual período aos demais colegas (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, Lei 2.390, 1995).

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

O referido Conselho tem como presidente, o atual secretário municipal do meio ambiente e abaixo dele, como secretário executivo, o subsecretário municipal de meio ambiente, tendo abaixo destes, uma organizada estrutura que permite analisar de maneira mais precisa e clara a atividade do órgão e as atribuições de cada setor nele inseridos.

Figura 1 – Estrutura do CONSEMAC



Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Lei 2.390, de 1995.

As atas das reuniões são disponibilizadas pelo conselho gestor e registram assuntos tais como: aprovação de relatórios anuais do CONSEMAC, apresentação dos temas abordados pela Câmara Técnica do Fundo de Conservação Ambiental, assuntos pertinentes à Câmara Técnica de Unidades de Conservação, redefinição dos membros da Câmara Técnica de Educação Ambiental e da Câmara Técnica de Gestão de Resíduos, entre outros (CONSEMAC, 2016). As reuniões têm suas pautas e conteúdos divulgados pelo CONSEMAC, expondo os itens de trabalho que são discutidos nos encontros. A cada mês, uma grande reunião acontece e, semanalmente, existem, de menor expressão e quantitativo, seções temáticas específicas.

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

Quadro 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 – APADEMA/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	Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro – FAM/Rio

Fonte: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, Decreto Rio 33.932, de março de 2015.

Verifica-se, portanto, que o CONSEMAC possui características que permitem observar a presença de atributos das três linhas da Teoria Democrática estudadas no presente artigo. O caráter deliberativo e a participação direta dos representantes da sociedade civil levam a entender que ocorre um diálogo entre as vertentes estudadas, questionando a ideia inicial de confronto entre estas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O surgimento, de acordo com o exposto neste trabalho, das vertentes da Teoria Democrática, aponta para uma ideia inicial de confronto, principalmente pelo fato de terem nascido de críticas umas às outras. Porém, como discutido ao longo trabalho e corroborado na análise dos dados, é possível observar a presença de características das

três linhas da Teoria Democrática em espaços interativos específicos. Seja pela representatividade dos atores nas próprias atuações - deliberando em favor dos interesses coletivos - ou na participação direta destes mesmos atores.

Este estudo, ao apresentar uma reflexão sobre a participação social no Brasil apoiando-se na contribuição de autores que abordam as três linhas distintas mais recorrentes da Teoria Democrática buscou a compreensão do diálogo entre estas vertentes dentro de espaços de interação entre a sociedade civil e o Estado, em específico os conselhos gestores de políticas públicas.

A pesquisa autoriza a sugerir que o entendimento da relação entre as três linhas da Teoria Democrática contribui para a melhor compreensão do papel dos atores envolvidos nos espaços de interação entre sociedade civil e Estado. É importante destacar que a existência do diálogo entre as três linhas dentro desses espaços, verificada na pesquisa não assegura que este diálogo seja harmonioso. Por outro lado, nega a possibilidade de compreendê-las de forma segmentada como originalmente foram estudadas.

Sugere-se que essa questão deva ser aprofundada com base na empiria, na dinâmica do CONSEMAC, o que certamente contribuirá para uma melhor perceptibilidade do diálogo entre as linhas teóricas que se expressam no interior dos conselhos, estudadas no presente artigo e também na atuação dos agentes sociais envolvidos nestes ambientes interativos e dessa forma, avançar no debate sobre participação social e Teoria Democrática contemporânea a partir das experiências dos conselhos gestores de políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n.1, p. 43-64, 2008.
- AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- BENEVIDES, Maria V. de M. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1996.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2012.
- CONSEMAC. **Ata de 100ª Reunião Ordinária da CONSEMAC**. Fev/2016, Rio de Janeiro, RJ.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Org.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**, Caracas: FACES, 2004. p. 95-110.
- DAHL, Robert Alan. **A Democracia e Seus Críticos**. Tradução por Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.
- GURZA LAVALLE, Adrián.; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziella. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**. São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006.
- GURZA LAVALLE, Adrián. Após a participação: Nota introdutória. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 13-23, 2011.

- GURZA LAVALLE, Adrián; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 157-187, 2015.
- GUTMANN, Amy. The Desarmy of Democracy. In: CHAPMAN, John. & SHAPIRO, I. (Orgs.) **Democratic Community**. Tradução de Álvaro Vita. New York: New York University Press, 1995.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Why Deliberative Democracy?** New Jersey: Princeton University Press, 2004.
- LÜCHMANN, Lígia Helena. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, v. 70, p. 139-170, 2007.
- LÜCHMANN, Lígia Helena. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova**, n. 84, v. 84, p. 141-174, 2011.
- MACPHERSON, Crawford Brough. **The Life and Times of Liberal Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 1979.
- MANSBRIDGE, Jane J. **Beyond adversary democracy**. University of Chicago Press, 1983.
- MARTINS, Marcelo Feijó et al. Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 2, p. 151-185, 2014.
- PATEMAN, Carole. **Participation and democratic theory**. Cambridge University Press, 1992.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho; VAZ, Alexandre Cambraia Nascimento. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**, São Paulo, n. 93, p. 61-91, 2014.
- RIO DE JANEIRO. **Lei Orgânica 1990**. 2. ed. rev. e ampl. - Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Município, 2010. 224 p.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei 2390**, de 1 de Dezembro de 1995. Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ.
- RIO DE JANEIRO. **Decreto número 33.832**, de 9 de março de 2015. Dispõe sobre os membros que deverão compor o Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro – CONSEMAC. Rio de Janeiro, RJ. Seção 1, p.1.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: 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: Paz e Terra, 2002.
- TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia. **Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção das políticas públicas**. São Paulo: Universidade de Campinas, 2008.