



Lamounier Erthal Villela (UFRRJ)*
Marcelo de Oliveira Vidal (UFRRJ)**
Lucimar Ferraz de Andrade Macedo (UFRRJ)***

* Pós-doutor em Administração Pública - EBAPE/FGV, 2011, Doutor em Economia Aplicada pela Université Paris III (Sorbonne Nouvelle), 1999, Mestre em Planejamento Energético pela COPPE/UFRJ, DEA pela Université de Grenoble II. Professor Adjunto do Departamento de Economia do Instituto de Ciências Humanas e Sociais - ICHS, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas- PPGDT e Professor permanente do Doutorado em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária - PP-GCTIA da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ.
Endereço: Rodovia BR 465 - Km 7, Campus Universitário - Seropédica, Rio de Janeiro - RJ, 23851-970
E-mail: lamounier.erthal@gmail.com

RESUMO

Os recentes estudos na área da Gestão Social e do Desenvolvimento Local defendem que deve existir a ampliação da participação popular nos processos decisórios e na elaboração de melhores políticas públicas. Neste contexto, os conselhos municipais surgem como uma alternativa para a viabilização da ampliação da participação popular. Assim, este trabalho tem como objetivo identificar as impressões e

PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS E REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL ATUANTES NA 5ª CONFERÊNCIA ESTADUAL DAS CIDADES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – PARTICIPAR NAS DECISÕES PÚBLICAS É POSSÍVEL?

Perception of Local Councilors in the 5th State
Conference of Towns of the State of Rio de Janeiro –
Is it Possible to Participate in Public Decisions?

Percepción de los Concejales Locales y
Representantes de la Sociedad Civil que Actúan en
5ª Conferencia Estatal de Municipios del Estado de
Río de Janeiro – Es Possible Participar en las
Decisiones Públicas?

** Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pelo IBGE (2009), Doutor em Economia Política Internacional pelo Instituto de Economia da UFRJ (2013) e Pós-doutorando em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas PPGDT / UFRRJ.
Endereço: Rodovia BR 465 - Km 7, Campus Universitário - Seropédica, Rio de Janeiro - RJ, 23851-970
E-mail: celovidal@hotmail.com

***Mestre em Desenvolvimento territorial e Políticas Públicas pelo PPGDT/UFRRJ
Endereço: Rodovia BR 465 - Km 7, Campus Universitário - Seropédica, Rio de Janeiro - RJ, 23851-970
E-mail: lluferraz@gmail.com

contradições nas percepções dos conselheiros municipais do Estado do Rio de Janeiro no que se refere aos critérios de análise da cidadania deliberativa, bem como a evolução e eficiência deste mecanismo de participação para a ampliação de seu alcance. Quanto aos aspectos metodológicos, além da revisão bibliográfica e pesquisa telematizada, a pesquisa foi centrada nas atividades de campo: participação em conferências, mediação de debates e coleta de dados na 5ª Conferência Estadual das Cidades

do Rio de Janeiro, ocorrida em outubro de 2013. Os resultados da pesquisa indicam que os conselhos estendem a participação da sociedade nas decisões públicas e cobram por aumento da transparência, pois criam espaços dialógicos inter e intraconselhos, bem como influenciam nas decisões públicas pelo fato de expor os problemas locais, porém, ainda precisam ampliar os resultados práticos defendidos pelos conselhos. Assim, acredita-se que o mecanismo de participação por conselhos é válido e que esta modalidade poderá alterar e/ou ampliar o exercício da democracia participativa, reduzindo posturas centralizadoras, aumentando a transparência das decisões tomadas pelos poderes públicos e reduzindo práticas clientelistas e patrimonialistas.

Palavras-chave

Participação social. Gestão Social. Conselhos Municipais. Desenvolvimento Local.

ABSTRACT

Recent studies in Public Participation and Local Development suggest that the whole of local actors in decision-making processes is a prerogative for development. In this context, municipal councils emerge as a viable alternative to the expansion of popular participation. This study aims to identify the perceptions of municipal councilors of the State of Rio de Janeiro as regards the criteria for analysis of deliberative citizenship. The survey results indicate that councils practice expand society's participation in public decisions and demand for increased transparency, create dialogical spaces for the society, influence public decisions because it exposes local problems, but still need to expand its effectiveness in practical results. Thus, we believe that the mechanism of participation by councils is valid and that this modality may change and / or expand the exercise of participatory democracy,

increasing the transparency of decisions taken by public authorities and reducing clientelistic and patrimonial practices.

Keywords

Public Participation. Municipal Councils. Local Development.

RESUMEN

Estudios recientes en Gestión Social y Desarrollo Local argumentan que debería ser la ampliación de la participación popular en los procesos de toma de decisiones y el desarrollo de mejores políticas públicas. En este contexto, los consejos municipales surgen como una alternativa viable para la expansión de la participación popular. Este estudio tiene como objetivo identificar las impresiones y contradicciones en las percepciones de los concejales municipales del Estado de Río de Janeiro en cuanto a los criterios para el análisis de la ciudadanía deliberativa, así como el desarrollo y la eficacia de este mecanismo de participación para la expansión de su alcance. En cuanto a los aspectos metodológicos más allá de la revisión de la literatura y la investigación telemática, la investigación se centró en las actividades de campo: Participación en conferencias, discusiones de mediación, la recopilación de datos en 5^a Conferencia de las Ciudades del Estado de Río de Janeiro, que tuvo lugar en octubre de 2013. Resultados la investigación indica que los consejos amplían la participación de la sociedad en las decisiones públicas y cobrar por una mayor transparencia, ya que crean espacios dialógicos entre y dentro de los consejos, influir en las decisiones públicas ya que expone los problemas locales, pero aún es necesario ampliar los resultados prácticos sostenidos por los consejos. Por lo tanto, se cree que el mecanismo de la participación de un abogado es válido y que esta modalidad puede modificar y / o ampliar el ejercicio de la

democracia participativa, la centralización de la reducción de las posturas, el aumento de la transparencia de las decisiones adoptadas por las autoridades públicas y la reducción de las prácticas clientelares y patrimoniales.

Palabras clave

Participación Social. Gestión Social. Consejos Municipales. Desarrollo Local.

1. Introdução

A participação popular é o objeto central do presente artigo. Entretanto, esse conceito, por si só, é interpretado de diferentes formas. Procuramos defini-lo a partir do aporte teórico adotado por Habermas (2004), quando este aborda as questões de esfera pública, consenso e cidadania deliberativa. A cidadania deliberativa teorizada por Habermas, segundo Tenório (2007), vai além do modelo liberal, na medida em que prevê o estabelecimento de estruturas comunicativas voltadas à discussão e à busca de entendimento de caráter coletivo, sobressaindo-se o papel e a atuação da sociedade civil, o que contribui para o acompanhamento das políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceu mecanismos que visaram aumentar a autonomia dos municípios e os espaços de participação da sociedade na gestão pública. Porém, a existência de tais mecanismos não garante que as práticas participativas sejam efetivadas, aliás, o que se observa é que o processo de democratização das decisões de políticas públicas é lento e gradual.

Para se ter uma melhor compreensão do sentido da participação popular, é interessante situar algumas definições de 'participação social'. De forma geral, participação popular compreende as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas

públicas e/ou serviços básicos na área social (saúde, assistência social, educação, habitação, transporte, saneamento básico etc.).

Neste contexto, os conselhos municipais surgem como uma alternativa para a viabilização da ampliação da participação popular; se constitui como espaços públicos de composição plural entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva com a função de formular e controlar a execução das políticas públicas. Os conselhos municipais são os principais canais de participação popular encontrados nas três instâncias de governo: federal, estadual e municipal; e as conferências constituem a oportunidade máxima de participação e pactuação política, ao construir um espaço onde a sociedade compartilha a elaboração e avaliação das políticas públicas e a sua implementação.

Assim, o estudo visa identificar as impressões e contradições nas percepções dos conselheiros municipais do Estado do Rio de Janeiro no que se refere aos critérios de análise da cidadania deliberativa. Os resultados deste artigo estão centrados nas informações obtidas na 5ª Conferência Estadual das Cidades do Rio de Janeiro, nos dias 12 e 13 de outubro de 2013, ocorrida nas instalações da UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro. A conferência abordou o seguinte tema: Quem muda a cidade somos nós, reforma urbana já.

O artigo está estruturado do seguinte modo: a primeira parte faz um breve resumo do conceitual teórico que embasou diretamente a pesquisa, sem a pretensão de ser completo, mas, apenas, introdutório à temática. Uma segunda seção descreve a metodologia elaborada pelo grupo de pesquisa. Por fim, são apresentados os resultados da pesquisa de campo e as considerações finais.

2. Referencial teórico

2.1 Políticas públicas e conselhos municipais

A partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), os municípios adquiriram a autonomia política, através da elaboração de sua própria lei orgânica e demais leis e da escolha direta de seus governantes, como, também, ampliaram sua competência em áreas importantes como a política urbana. Assumiram vários encargos e responsabilidades de outras esferas, o que os obriga a negociar recursos com os diversos programas federais ou estaduais. Teixeira (2002) pontua que a maioria dos municípios possui uma frágil base econômica, bem como ineficiência administrativa; os recursos próprios, na maioria dos municípios, não vão além dos 5% do total da receita. Dessa forma, a autonomia de realizar políticas próprias sem vinculação aos programas federais e estaduais é mínima.

Contudo, os municípios adquiriram autonomia de gestão para definir políticas e aplicar recursos, o que exige competência e encargos atribuídos a cada esfera governamental para realizá-la. As competências privativas ou exclusivas são definidas no art. 30 da Constituição Federal (BRASIL, 1988): a) legislar sobre assuntos de interesse local, expressão bastante abrangente, detalhada na Lei Orgânica; e b) instituir e arrecadar impostos sobre serviços, predial urbano, transmissão intervivos de bens imóveis, varejo de combustíveis líquidos.

Nas áreas objeto de políticas públicas, como assistência social, educação, meio ambiente, habitação e desenvolvimento urbano, saneamento, saúde etc., o município tem competência comum com a União e o Estado, a ser exercida com a cooperação dessas esferas de poder, por meio da transferência de recursos, ou pela cooperação técnica. Importante lembrar, devido ao nosso objeto de pesquisa, que o capítulo da Ordem Social da Constituição assegura, de forma clara, a participação da comunidade e a

gestão democrática (BRASIL, 1988).

Para Teixeira (2002), na política neoliberal, a descentralização é, principalmente, a transferência da responsabilidade da execução e custeio de políticas para a família e a sociedade. Em paralelo, mantém-se a transferência de subvenções sociais para entidades indicadas, com critérios políticos-eleitorais, por parlamentares ou outras instâncias do poder, pulverizando recursos sem priorizar as necessidades da população. Neste sentido, o autor pontua que propor, formular e participar da gestão de alternativas de políticas públicas através dos conselhos é um enorme desafio para a sociedade civil.

A criação dos conselhos no mundo ocidental teve o objetivo de servir como alicerce da democracia, o que permitiria uma crescente democratização interna do país e impediria o fortalecimento da reação. Loureiro (2010) destaca a importância histórica dos conselhos como forma política de organização democrática:

Eles surgiram no Ocidente pela primeira vez com a Comuna de Paris de 1871. Os conselhos visavam criar uma nova forma de soberania popular e pretendiam substituir (ou complementar) o Estado de direito burguês (com sua separação de poderes) por um novo princípio estatal. Numa democracia conselheira, o povo se organiza de baixo para cima em pequenas unidades: fábricas, comunidades, bairros, escolas. Eles seriam um meio de educar politicamente as massas na medida em que exerceriam funções de controle sobre toda a vida pública (LOUREIRO, 2010 p. 41-42).

Seja na revolução russa de 1905 ou na revolução alemã de 1918, os conselhos sempre surgiram em momentos de ruptura da ordem estabelecida (LOUREIRO, 2010). No Brasil, o Conselho das Cidades é criado nos anos 2000, período pós-neoliberal, por uma iniciativa do Ministério das Cidades que vislumbrava a necessidade de um instrumento que assegurasse

o desenvolvimento e acompanhamento da Política Urbana no país. Entre as muitas atribuições contidas em Regimento Interno dos conselhos, destacam-se: formular programas, instrumentos, normas e prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; estimular ações que visam proporcionar a geração, apropriação e utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizativos pelas populações das áreas urbanas, assim como realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos desenvolvidos pelo Ministério das Cidades; estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação social; e acompanhar e avaliar o cumprimento das resoluções das Conferências Nacionais das Cidades (BRASIL, 2014).

Os municípios enfrentam desafios para descentralizar e implementar políticas públicas, daí, ressalta-se a importância da participação da comunidade e da gestão democrática. As experiências internacionais apontam a complexidade que é governar por contratos (GAUDIN, 2007), pois estes teriam a capacidade de pactuar interesses em uma sociedade, por meio do diálogo entre diferentes atores (Estado, sociedade civil e mercado), no âmbito dos ideais e dos planos. Neste sentido, as conferências das cidades seriam um espaço dialógico de definição de prioridades e pactuação de objetivos da sociedade. Os conselhos seriam, dentre outros, instrumentos de controle social e de avaliação contínua da persecução dos planos definidos pelos atores sociais.

Arendt (1974 *apud* LOUREIRO, 2010) considera que os conselhos alemães foram um tesouro perdido da tradição revolucionária da Alemanha. Loureiro destaca:

Os representantes dos conselhos eram eleitos para cumprir tarefas precisas e seu mandato era imperativo, ou seja, podia ser revogado a qualquer momento. A ideia é que o controle dos representantes pelos representados

impediria a criação de uma casta de políticos autônoma, a burocracia e a corrupção (LOUREIRO 2010 p. 42).

Desta forma, os conselhos passam a ser um instrumento de democratização das sociedades e seu papel se torna cada vez mais importante no desenvolvimento local e gestão social.

2.2 Desenvolvimento local e gestão social

No que se refere ao conceito de cidadania, utilizaremos a concepção adotada por Habermas (2004), quando este aborda as questões sobre esfera pública, consenso e cidadania deliberativa. O conceito de Habermas, segundo Tenório (2007), vai além do modelo liberal, na medida em que prevê o estabelecimento de estruturas comunicativas voltadas à discussão e à busca de entendimento de caráter coletivo, sobressaindo-se o papel e a atuação da sociedade civil, e contribuindo para o acompanhamento da política de desenvolvimento local.

Discutir sobre um modelo de desenvolvimento local diferenciado do modelo atual mercantil, neoliberal, implica uma visão crítica respaldada em políticas públicas que visem projetos de desenvolvimento regionais e locais. Tal visão pode parecer utópica, considerando as atuais determinações das políticas postas na sociedade atual. Segundo Brandão (2007), nas últimas três décadas, uma conjugação de determinantes, de natureza conjuntural e estrutural, contribuiu para que se processassem alterações profundas na ordem mundial: regime mundial de financeirização da economia, reorientação produtiva e organizacional, revolução tecnológica, redefinição do papel do Estado etc.

Como se pode observar, tais determinantes possuem um viés macro da dinâmica da nossa economia e sociedade, enquanto que o desenvolvimento local implica um conjunto de iniciativas dos governos locais que promove a

melhoria da qualidade de vida da população e a valorização da cidadania, com um olhar além do desenvolvimento econômico. Desta forma, tais iniciativas de caráter micro contribuem para a constituição e o fortalecimento de atores coletivos, propiciando a transformação social, com práticas cotidianas de defesa da cidadania, em que se reconhecem os atores sociais enquanto agentes promotores de desenvolvimento. As reflexões de Furtado (2002) apontam, claramente, a necessidade da democratização dos centros de decisão, quando assinala que o ponto de partida do processo de reconstrução que temos de enfrentar deverá ser uma participação maior do povo no sistema de decisões. Sem isso, o desenvolvimento não se alimentará de autêntica criatividade e pouco contribuirá para a satisfação dos anseios legítimos da nação.

No que se refere à gestão social, observa-se que esta não obedece ao padrão de gestão estratégica, pois busca substituir a gestão burocrática e monológica por um gerenciamento participativo, dialógico, no qual o poder de decisão é deliberado pelos vários atores sociais envolvidos. Neste estudo, pensamos gestão social de acordo com o modelo de democracia deliberativa de Habermas (2004), na medida em que o alicerce de seu processo de tomada de decisão pressupõe a participação de todos os atores sociais que, direta ou indiretamente, tenham relações com o tema em debate. Neste sentido, os conselhos municipais têm papel fundamental; daí, a importância de se verificar a percepção dos conselheiros em relação a essas questões.

Segundo Tenório (2004), o conceito de gestão social é abordado como a construção de uma nova relação entre o poder público e a sociedade, se aproximando de um processo no qual a hegemonia das ações possui caráter intersubjetivo, isto é, em que os mais interessados na decisão, na ação de interesse público, são participantes do processo decisório. A gestão social é uma ação que busca o entendimento negociado e não o resultado, o que é típico do mundo empresarial privado. Na gestão social,

todos os envolvidos têm direito à fala, e a prática gerencial, na relação sociedade-Estado, deve ser incorporada à participação da cidadania desde o momento da identificação do problema à implementação de sua solução.

No contexto deste estudo, a gestão social é entendida como um instrumento de democratização na gestão das políticas públicas, na busca da implementação da política de desenvolvimento local com cidadania. Considera-se, assim, essencial a participação dos diversos atores sociais.

No cenário político atual, ampliou-se o debate acerca de políticas públicas, atreladas à democratização do Estado e da sociedade. Esse movimento introduz a participação da sociedade civil na formulação, gestão e controle de tais políticas. Segundo Habermas (*apud* TENÓRIO, 2012, p. 24), de acordo com a visão republicana, os direitos políticos – predominantemente direitos de participação e comunicação política – são liberdades positivas, pois garantem não a liberdade frente às pressões externas, mas, sim, a possibilidade de participar de uma prática comum, por meio do exercício que converte os cidadãos naquilo que desejam ser: atores politicamente autônomos de uma comunidade de pessoas livres e iguais.

Do ponto de vista republicano, o objetivo da comunidade pressupõe o bem comum. Porém, alcançar tal objetivo exige empenho político em definir, estabelecer, efetivar e sustentar o conjunto de direitos daquela sociedade. Neste sentido, Tenório (2012), aponta que os direitos constitucionais estão postos; então, resta-nos, enquanto cidadãos, buscarmos efetivar o que a Constituição Federal define: participação cidadã não somente por meio de seus representantes eleitos (democracia representativa), mas, também, pela ação direta (democracia participativa). O autor aponta, ainda, que cidadania participativa de políticas públicas significaria o cidadão interagindo dentro de espaços públicos, pactuando os seus interesses em função do bem comum.

Quadro 1 – Cidadania deliberativa: critérios de análise

Categorias	Critérios
<p>Processo de discussão</p> <p>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.</p>	<p>Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.</p>
	<p>Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.</p>
	<p>Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.</p>
	<p>Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.</p>
	<p>Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.</p>
	<p>Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.</p>
<p>Inclusão</p> <p>Incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.</p>	<p>Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.</p>
	<p>Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.</p>
	<p>Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação</p>
<p>Pluralismo</p> <p>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.</p>	<p>Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.</p>
	<p>Perfil dos atores: características dos atores em relação às suas experiências em processos democráticos de participação.</p>
<p>Igualdade Participativa</p> <p>Isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.</p>	<p>Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.</p>
	<p>Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.</p>
	<p>Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.</p>

Quadro continua pág. 156

Categories	Crítérios
Autonomia Isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.
	Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.
	Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.
	Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.
Bem comum Bem-estar social alcançado através da prática republicana.	Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.
	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

Fonte: extraído de Villela (2012, p. 39-40).

Acima, é apresentado o Quadro 1, no qual são apresentados os critérios de análise para cidadania deliberativa. Tais critérios elaborados por Tenório e Villela (2008 p. 10) tiveram origem nos preceitos teóricos de Habermas (2004), em 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.

Cabe ressaltar que, de acordo com Villela (2012), os critérios de análise de cidadania deliberativa contribuem como modelo na condução de pesquisas que envolvam avaliação de políticas públicas, ações participativas ou de esfera pública. A utilização desses critérios possibilitará a criação de instrumentos metodológicos que ajudarão buscar respostas para os objetivos a serem alcançados. A partir desse modelo, foi elaborado o instrumento de coleta de dados aplicado na 5ª Conferência Estadual das Cidades do Rio de Janeiro e descrito nos resultados da pesquisa originária deste artigo.

3. Metodologia

O estudo apresentará uma abordagem qualitativa, a partir da análise crítica da realidade,

a qual, segundo Minayo (2002), responde a questões muito particulares, com um nível da realidade que não pode ser quantificado. Para Flick (2009), a pesquisa qualitativa é de particular relevância ao estudo das relações sociais, devido à pluralidade das esferas da vida e à dissolução de “velhas” desigualdades sociais dentro da nova diversidade de ambientes, subculturas, estilos e formas de vida. Essa nova pluralidade exige, também, uma nova sensibilidade para o estudo empírico das questões. Apresentaremos, a seguir, o desenvolvimento da metodologia do estudo, consistindo em pesquisa exploratória, coleta e tratamento de dados.

Etapa 1 – Pesquisa Exploratória: a fase exploratória do estudo teve início com a composição de um grupo de pesquisa que buscou abordar a participação dos conselhos comunitários do município de Itaguaí no acompanhamento do Plano Diretor. A partir daí, começou-se a pensar na importância desses conselhos para a efetivação da participação cidadã junto ao poder público. Em função das constantes visitas e interação junto às Secretarias de Finanças, Meio Ambiente e Planejamento do município de Itaguaí, o grupo foi convidado, por parte do Secretário de Planejamento, a proferir palestra na 5ª Conferência Municipal da Cidade

de Itaguaí no dia 18 de maio de 2013.

Como etapa preparatória da participação na Conferência, o grupo, além da palestra, também elaborou o material para confecção de *banners* para os eixos temáticos, com os seguintes temas: Participação e Controle Social no Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano; Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano; Instrumento e Políticas de Integração Intersetorial e Territorial; e Políticas de Incentivo à Implantação de Instrumentos de Promoção da Função Social da Propriedade. Esses temas foram discutidos nos grupos pós-palestras, quando atuamos como facilitadores das discussões. O objetivo dos grupos pós-palestras era a elaboração de propostas municipais a serem encaminhadas à 5ª Conferência Estadual das Cidades do Rio de Janeiro. A partir dessa experiência, surgiram alguns questionamentos acerca da efetividade da participação popular nos processos decisórios e o desejo de nosso grupo em participar da 5ª Conferência, atuando, desta vez, como pesquisadores de campo, com o objetivo de identificar, justamente, as impressões e contradições nas percepções dos conselheiros municipais do Estado do Rio de Janeiro no que se refere aos critérios de análise da cidadania deliberativa.

Etapa 2 – Coleta de dados: foi escolhido, como instrumento de coleta de dados, o questionário fechado por permitir, segundo Gil (2002), obterem-se respostas que possibilitam a comparação com outros instrumentos de coleta de dados. Esse tipo de questionário facilita o tratamento e análise da informação, exigindo menos tempo. O questionário foi construído com base nas categorias e critérios destacados no Quadro 1. No primeiro momento, foi feito um pré-teste aplicado no ‘Curso de Formação Política e Cidadania: os Conselheiros Municipais como Referência’, que acontece todos os anos na Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro. Após alguns ajustes, o questionário foi aplicado pelo grupo a 33 (trinta e três) conselheiros municipais, durante a 5ª Conferência Estadual das Cidades do

Rio de Janeiro, entre os dias 12 e 13 de outubro de 2013, na Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ.

Etapa 3 – Tratamento dos dados: para o tratamento das informações colhidas, será identificado no questionário a adequação aos critérios contidos no modelo de avaliação de participação social, a partir das seguintes categorias de participação deliberativa: processo de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum.

4. Resultados e análise

O Quadro 2 (p.158/159) apresenta, sinteticamente, as perguntas e a tabulação dos resultados obtidos junto a 33 participantes da 5ª Conferência Estadual das Cidades.

Os processos de discussão são fundamentais nos procedimentos decisórios desenvolvidos nas esferas públicas ou na condução de políticas públicas. A discussão constitui o diálogo que verbaliza a compreensão que cada um tem do objeto em análise. No questionário aplicado, verificou-se que 100% dos entrevistados afirmam participar dos debates e 76% afirmam que os demais conselheiros também participam. Na amostra analisada, apenas 24% acreditam que os conselheiros participam pouco ou muito pouco. Ao mesmo tempo, 60% dos entrevistados afirmam que há espaço para expressar opiniões, enquanto 40% acreditam que há pouco ou nenhum espaço. É importante lembrar, nesse caso, que a percepção de não haver espaço é bastante grande, principalmente quando consideramos que alguns dos conselheiros que responderam positivamente têm algum grau de influência ou acumulam a função de secretários de governo.

Ainda em relação aos processos de discussão, a maioria dos entrevistados (64%) afirmam que não há divulgação dos problemas locais, enquanto 36% acreditam que isso sempre

Quadro 2 – A cidadania deliberativa e os conselhos municipais do estado do Rio de Janeiro

Categoria analítica de acordo com Quadro I	Pergunta da entrevista	Resultados
Processo de discussão	- Você participa dos debates, discussões e soluções dos problemas do seu município?	100% dos entrevistados afirmam participar dos debates, tendo 25 afirmado “sempre” e 8 “quase sempre”
	- Você considera que outros conselheiros também participam dos debates, discussões e soluções dos problemas do seu município?	76% dos entrevistados afirmam que os demais conselheiros também participam dos debates, tendo 17 afirmado “sempre” e 8 “quase sempre”. 24% acreditam que os conselheiros participam pouco (4) ou muito pouco (4).
	- Você considera que há espaço para expressar as opiniões do conselho que você representa frente às políticas públicas?	60% dos entrevistados afirmam que há espaço para expressar opiniões, tendo 13 afirmado “sempre” e 7 “quase sempre”. 40% são mais pessimistas quanto à existência desse espaço, tendo 8 afirmado que há “pouco” espaço para expressar opiniões, 4 “muito pouco” e 01 “nenhum” espaço.
	- Os problemas locais são divulgados e todos têm acesso às discussões?	64% dos entrevistados afirmam que não há divulgação dos problemas e discussões, tendo 10 afirmado “pouco”, 7 “muito pouco” e 4 “nunca”. 36% acreditam que sempre (10) ou quase sempre (2) essa divulgação acontece.
	- Como você considera a conversa do seu conselho com os outros conselhos?	61% dos entrevistados afirmam que o diálogo de seu conselho com outros conselhos é excelente (4), muito bom (10) ou bom (6). 29% consideram essa comunicação razoável (10) ou ruim (3).
	- Como se dá seu diálogo com os membros do conselho que você representa?	91% dos entrevistados afirmam que seu diálogo com os membros de seu conselho é excelente (15), muito bom (3) ou bom (12). Apenas 9% (3) consideram essa comunicação razoável.
Inclusão	- Os problemas da população tem sido levados para as reuniões de discussão do seu conselho?	67% dos entrevistados afirmam que os problemas da população são discutidos em seus respectivos conselhos, tendo 17 afirmado “sempre” e 5 “quase sempre”. 33% afirmam que esses problemas são pouco (8), muito pouco (2) ou nunca debatidos (1).
	- Como você considera que a participação da sociedade local nas reuniões de discussão evoluiu nos últimos anos?	61% dos entrevistados afirmam que a participação da sociedade nas reuniões dos últimos anos evoluiu de forma positiva, tendo 7 considerado essa participação “excelente”, 13 “muito bom”, e 6 “bom”. Outros 39% consideram que essa modalidade de participação evoluiu de forma razoável (5) ou ruim (2).

Quadro continua pág. 159

Categoria analítica de acordo com Quadro I	Pergunta da entrevista	Objetivo
Pluralismo	- Como você considera que diferentes grupos participam das discussões para melhoria de vida na sua cidade?	73% dos entrevistados avaliam positivamente a participação de diferentes grupos nas discussões dos conselhos, tendo 5 afirmado que o nível dessa participação é “excelente”, 10 “muito bom” e 9 “bom”. Apenas 27% dos entrevistados consideram o nível da participação de diferentes grupos razoável.
Igualdade participativa	- Existe igualdade de influências nas decisões tomadas para melhoria da sua cidade?	58% dos entrevistados acreditam que influenciam na tomada de decisões em seu município, tendo 13 afirmado que “todos os representantes discutem e entram em um consenso” e 6 “a maioria discute e decide”. De outro lado, 42% dos entrevistados afirmam que não há igualdade de influências nas decisões tomadas para a melhoria das cidades, tendo 9 afirmado que “alguns representantes se posicionam acima dos outros”, 2 que “apenas um representante decide” e 3 que “não há qualquer tipo de igualdade de condições”
Autonomia	- Você se sente à vontade para expor as necessidades do seu grupo junto aos representantes do governo?	73% dos entrevistados afirmam que os grupos têm liberdade de expor suas necessidades juntos aos representantes do governo (23). Outros 27% afirmam que sofrem intervenções, tendo 5 afirmado que, apesar disso, são ouvidos pelos representantes do governo e 4 que não são ouvidos. Um entrevistado admitiu que o grupo que representa serve aos interesses do governo.
Bem comum	- As políticas propostas pelo grupo que você representa alcançaram o resultado planejado?	55% dos entrevistados consideram que as políticas propostas pelo grupo que representa não alcançaram o resultado planejado, tendo 5 entrevistados afirmado que alcançaram “pouco” resultado, 10 “muito pouco” e 3 “nunca”. De outro lado, 45% dos entrevistados declararam que as políticas propostas por seu grupo “sempre” (4) ou “quase sempre”(11) alcançam o resultado planejado.
	- Você considera que as decisões tomadas pelos poderes públicos beneficiam a todos?	70% dos entrevistados consideram que as decisões tomadas pelos poderes públicos não beneficiam a todos, tendo 14 afirmado que “raramente” beneficiam a todos, 4 que “beneficiam a poucos”, e 1 que “nunca” beneficiam a todos. De outro lado, 30% consideram que as decisões tomadas pelos poderes públicos “sempre”(4) ou “quase sempre”(6) beneficiam a todos.

Fonte: elaboração própria.

ou quase sempre acontece. Essa avaliação, bastante crítica, dos conselheiros indica que os processos de discussão entre as instituições públicas e a sociedade, de fato, ocorre de forma incipiente e que os próprios conselheiros são pouco capazes de sobrepor essa barreira, em parte, por falta de mecanismos, em parte, pela falta de interesse da própria população.

Se os processos de discussão que levam

em conta a população parecem não funcionar de forma adequada, a situação fica menos evidente na relação entre conselhos, ou do conselheiro entrevistado com seu o conselho. 61% dos entrevistados avaliam o diálogo de seu conselho com outros conselhos de forma positiva, enquanto 29% consideram essa comunicação razoável ou ruim. Ao mesmo tempo, 91% dos entrevistados avaliam seu diálogo com os membros de seu

próprio conselho também de forma positiva.

Na segunda categoria, inclusão, que avalia como se inclui os atores locais na abertura de espaços, na aceitação e na valorização da cidadania, observou-se que 67% dos entrevistados afirmam que os problemas da população são discutidos em seus respectivos conselhos, enquanto 33% afirmam que esses problemas são pouco ou nunca debatidos. 61% dos entrevistados afirmam que a participação da sociedade nas reuniões dos últimos anos foi positiva. Outros 39% consideram que essa modalidade de participação estagnou ou evoluiu de forma negativa. Embora o resultado geral pareça positivo, segundo a percepção dos conselheiros entrevistados, é importante ressaltar que 100% dos conselhos deveriam existir para discutir os problemas da população. Ao mesmo tempo, apesar de os conselheiros afirmarem, em geral, que a participação evoluiu de forma positiva, é importante perceber, como já foi verificado no item anterior, que esta participação popular é bastante limitada. Da mesma forma, a percepção de quase 40% dos conselheiros de que a participação popular foi negativa torna evidente o pouco diálogo e inclusão da população nas discussões que envolvem o poder público e mesmo os conselhos municipais.

A terceira categoria, pluralismo, enfatiza a descentralização de poderes e é justificada por identificar quais atores locais participam das decisões. No geral, a percepção dos conselheiros revela que há participação de diferentes atores locais no processo decisório. 73% dos entrevistados avaliam positivamente a participação de diferentes grupos nas discussões dos conselhos e apenas 27% consideram o nível da participação de diferentes grupos razoável. Na realidade, é de conhecimento público que a participação dos diversos atores locais no processo decisório entre os diversos municípios do Estado é pouco relevante. A percepção dos conselheiros, no entanto, pode indicar um envolvimento com o poder público (legítimo ou não), o pouco conhecimento das questões

relativas à necessidade de se ter uma sociedade plural ou mesmo o não entendimento da questão perguntada.

A quarta categoria elencada, igualdade participativa, se justifica pela avaliação da isonomia das oportunidades e de atuação efetiva dos atores locais nos processos de tomada de decisão. Neste sentido, 58% dos entrevistados afirmam que há alguma igualdade de influências em seu município. De outro lado, 42% dos entrevistados afirmam que não há igualdade de influências nas decisões tomadas para a melhoria das cidades, tendo estes afirmado que alguns representantes se posicionam acima dos outros e que apenas um representante decide, na maior parte das vezes, o prefeito. A análise dessa categoria revela que boa parte dos conselheiros percebe e admite problemas no processo de tomada de decisões.

A categoria autonomia é justificada pela identificação da capacidade de avaliação e resolução de problemas locais pelas próprias comunidades. Em relação a essa questão, 73% dos conselheiros entrevistados afirmam que, pelo menos, os grupos que formam os conselhos têm liberdade de expor suas necessidades juntos aos representantes do governo. Outros 27% afirmam que sofrem intervenções, tendo 5 afirmado que, apesar disso, são ouvidos pelos representantes do governo e 4 que não são ouvidos. Um entrevistado admitiu que o grupo que representa serve aos interesses do governo. A observação deste último entrevistado pode indicar tentativas de aparelhamento pelo poder público, no sentido de tornar os conselhos estéreis no que se refere à sua luta pelos interesses da população. De qualquer forma, é possível verificar que os conselheiros são ouvidos pelo poder público, ainda que suas reivindicações possam não ser implementadas.

Em relação ao bem comum, sexta e última categoria, esta é justificada pela identificação dos benefícios tangíveis e/ou intangíveis refletidos nas melhorias das condições de vida das comunidades analisadas. Nesta categoria, que se coloca de forma mais clara, é possível perceber

a contradição entre algumas respostas no que se refere à percepção dos conselheiros entrevistados. 70% deles consideram que as decisões tomadas pelos poderes públicos não beneficiam a todos, o que corrobora, de certa forma, a posição deste trabalho que defende a ampliação da participação popular para o sucesso das políticas públicas. De outro lado, 30% consideram que as decisões tomadas pelos poderes públicos sempre ou quase sempre beneficiam a todos.

5. Considerações finais

Neste artigo, foi possível analisar a percepção dos conselheiros que participaram da 5ª Conferência Estadual das Cidades do Rio de Janeiro, realizado na cidade do Rio de Janeiro, em outubro de 2013. A partir dos critérios de análise definidos pela Cidadania Deliberativa, elaborou-se um questionário que foi aplicado aos participantes durante o evento. Depois de realizadas a tabulação e a análise dos dados, procurou-se relacionar as categorias pré-definidas aos resultados obtidos.

No que se refere aos processos de discussão a pesquisa de campo indicou que os conselhos têm o potencial de ampliar a participação da sociedade nas decisões públicas, segundo preconizado pelos conselheiros questionados. A maioria dos entrevistados afirma que há pouco espaço para a divulgação dos problemas locais, ou seja, neste caso, os conselhos podem representar um espaço para expressão de opiniões, organização de informações e ideias de interesse da sociedade.

A pesquisa indicou que existe uma discussão entre os diferentes conselhos. Essa discussão dos problemas indica o potencial de evolução da participação dos conselhos nas decisões públicas. Os problemas locais são defendidos pelos conselhos, apesar de que a maioria dos conselheiros considera que as suas ações não influenciam o quanto gostariam nas decisões públicas. Neste sentido, na percepção

dos conselheiros, eles conseguem criar canais de comunicação, porém, consideram que pouco das suas demandas são atendidas pelos poderes públicos, ou seja, pouco resultado prático.

A partir da participação dos pesquisadores junto aos conselhos, pode-se perceber que alguns aspectos socioeconômicos, políticos e institucionais parecem dificultar a atuação dos conselhos, tais como:

- Dificuldade de saber o seu papel, devido às contradições apresentadas nos resultados;
- Cultura popular de não participação social nas decisões do poder público, devido ao reconhecimento de que a população não toma conhecimento das discussões;
- Centralização das decisões no poder público e no mercado.

A democracia participativa demanda uma forte atuação das representações sociais que sejam legítimas, institucionalizadas e capazes de dialogar, continuamente, com a sociedade, e que ampliem o controle social sobre o Estado e sobre o mercado, ou seja, os conselhos deveriam ser o alicerce para a democracia.

Referências

BRANDÃO, C. Territórios com classes sociais, conflitos decisão e poder. In: CORREIA, M. V. C. A relação estado e sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. **Serviço Social & Sociedade**, ano XXIV, n. 77, p. 22-45, 2007.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. **Prioridades Conferência Nacional dos Municípios**. Disponível em: << <http://www.cidades.gov.br/5conferencia/component/search/?searchword=prioridades&searchphrase=all&Itemid=480>>> Acesso em: 23 fev. de 2014.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed.

Porto Alegre: Artmed, 2009.

de análise. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 35- 48

GAUDIN, J.P. **Gouverner par contrat**. Paris: Science Po, 2007.

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

HABERMAS, J. **Verdade e justificação**: ensaios filosóficos. São Paulo: Loyola, 2004.

LOREIRO, I. Herbert Marcuse, crítico da democracia burguesa: revolução ou reforma? In: SOARES, J.G. (Org.). **Escola de Frankfurt**: inquietudes da razão e da emoção. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2010. p. 56-83.

MINAYO, M.C.S. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR - BA**, 2002. p. 01-11.

_____. Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madri. **Anales...** Madrid, España: CLAD, 2004.

_____. (Org). **Cidadania e desenvolvimento local**. Ijuí: Unijuí, 2007.

_____. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**: critérios de análise. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

_____; VILLELA, L. E. Critérios para avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA – EnAPG, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador, Bahia, ANPAD, 2008.

VILLELA, L. E. Escopo metodológico. In: TENÓRIO, F. **Cidadania e desenvolvimento local**: critérios