



**SOCIEDADE
CRISE E RECONFIGURAÇÕES**

VII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

19 a 22 Junho 2012

Universidade do Porto - Faculdade de Letras - Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação

ÁREA TEMÁTICA: ST8 AMBIENTE E SOCIEDADE

AS POLÍTICAS SOCIAIS PARTICIPATIVAS E OS MOVIMENTOS AMBIENTALISTAS NO BRASIL: TENSÕES E CONFLITOS

ANTONINI, Luciana

Mestre e Bacharel em Geografia, Universidade de São Paulo

Licenciada em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Rio de Janeiro

Especialização em Meio Ambiente, NEPO/UNICAMP, ISER/CEDEC, SUNY/WWF/USAID,
LEAD

lantoni7@gmail.com

Resumo

Reflexão, análise e relato de democracia urbana fundamentado no envolvimento direto das pessoas cidadãs na política. Mais especificamente, sobre a participação social na política ambiental, no município de Embu das Artes, situado na Região Metropolitana de São Paulo, Brasil. Este trabalho propõe-se a refletir sobre as possibilidades de diálogo e aspectos do avanço democrático, bem como acerca das dificuldades percebidas e seus desafios, através da estrutura e funcionamento do Conselho Gestor da APA- Área de Proteção Ambiental Embu-Verde.

Abstract

Participatory social policies and environmental movements in Brazil: tensions and conflicts

Reflective analysis of urban democracy based on the public involvement/citizen participation in political decision-making. More specifically, the focus lies on social participation in environmental policy in the municipality of Embu das Artes, located in the Metropolitan Area of São Paulo, Brazil. It is proposed to reflect on the possibilities of dialogue and aspects of democratic advancement, and about the difficulties and challenges, through the structure and function of the Management Council of Environmental Protection Area Embu-Verde.

Palavras-chave: Cidadania ambiental; Democracia participativa - Conselho Gestor de Unidades de Conservação Ambiental; Participação Cidadã

Keywords: Environmental citizenship; Participatory democracy - Management Councils of the Conservation Units; Citizen Participation

PAP0889

1. Introdução

A promulgação da Constituição Federal de 1988, no Brasil, foi o marco legal institucionalizando as políticas sociais de cunho universalista e calcadas em processos decisórios participativos, quer deliberativos ou meramente consultivos.

Considerando as regras jurídicas e teóricas, que estabelecem quem e como se participa do “jogo” democrático, ao longo de mais de 30 anos, estes processos de descentralização e participação moldaram inúmeras experiências por todo o País, através de avanços e retrocessos em termos democráticos. A democracia participativa pressupõe o engajamento, empoderando os cidadãos e aprimorando a governança. A participação social redesenharia, portanto, a democracia e a cidade, em oposição à sua ocupação pela ideologia e políticas neoliberais vigentes até a atualidade, trazendo inovações institucionais na gestão das políticas sociais inclusivas e equitativas.

No município de Embu das Artes (Grande São Paulo), cuja administração é exercida há três mandatos consecutivos pelo Partido dos Trabalhadores - PT, inúmeras experiências participativas vêm sendo executadas. Como o Orçamento Participativo, revisão participativa do Plano Diretor Municipal, Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Embu-Verde e **Conselho Municipal do Meio de Embu – COMAM, entre tantas outras instâncias. Em 2009, foram identificados 27 Conselhos e 14 Comissões no município. Sendo o mais antigo criado em 1962 (Conselho Florestal Municipal), e os mais recentes em 2008 (Conselho Deliberativo do Fundo Social de Solidariedade e Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitacional).**ⁱDentre estes, estavam em funcionamento, ou em fase de estruturação, 13 Conselhos e quatro Comissões.

O município também possui um ativismo ambiental histórico, onde uma das primeiras ONGs ambientalistas brasileiras iniciou suas atividades, em 1971ⁱⁱ. Atualmente vários embates e confrontos têm ocorrido entre Governo e Sociedade Civil, sendo que, inclusive, a revisão do Plano Diretor esteve suspensa pela Justiçaⁱⁱⁱ, por exemplo.

2. Caracterização do município

2.1 Breve histórico

Antigo povoado surgido no século XVII, através de uma aldeia jesuítica com o nome de M'Boy^{iv}. Nesta época, possuiu forte lavoura de algodão, que entrou em declínio com a expulsão dos jesuítas, restando apenas “pequena atividade agrícola e da exploração de lenha e carvão”.^v

Volta à condição de povoado em 1870, e no século XX, com a imigração japonesa, a avicultura e cultivo de hortaliças para a Capital São Paulo. Posteriormente com a abertura da rodovia BR 116^{vi}, nos anos 60, indústrias começam a se instalar e passa a ser cidade dormitório da Capital na década seguinte.

Ainda na década de 60, com o início da feira de artesanato em Embu das Artes, a cidade torna-se importante centro de atração turística, “condição reconhecida, em definitivo, em 1979, quando lhe foi atribuída a categoria de Estância Turística”.^{vii} Em Maio de 2011, através de plebiscito, decidiu-se que Embu passaria a se chamar Embu das Artes, em função do tradicional reduto de artistas.

2.2 Algumas características

Situado na Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, a cerca de 30 km da Capital, possui 240.230 habitantes^{viii}. O município possui 70 km², dos quais aproximadamente 60% fazem parte da Área de Proteção aos Mananciais (APRM-Guarapiranga)^{ix}, que abastece a RMSP, destinada a abastecer cerca de três milhões de habitantes^x.

Figura 1 - Localização do Município de Embu das Artes – Estado de São Paulo – Brasil^{xi}



Grosso modo, Embu das Artes divide-se em três regiões de características geográficas, econômicas e sociais bastantes distintas:

Centro: onde se concentram artesãos, restaurantes e atividades turísticas e culturais;

Chácaras: vários condomínios de elevado padrão e maior preservação florestal;

“Outro lado da BR”: a rodovia BR 116 corta o município ao meio. Nesta região encontram-se o Parque Industrial e as ocupações desordenadas e irregulares.

Como diria o poeta:

*“De um lado a dor
Do outro a fantasia”^{xii}*

Apesar da área restrita do Município, possui enorme importância ambiental. Além de ser considerado um “chafariz”, pela questão dos mananciais, já mencionada, Embu das Artes também pertence a Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo, com importantes remanescentes de Mata Atlântica.^{xiii}

“No contexto regional, o município de Embu faz parte do entorno da Reserva Florestal do Morro Grande, um dos mais extensos e conservados remanescentes florestais do Planalto Atlântico, cujo entorno é caracterizado por fragmentos florestais pequenos e fortemente alterados em decorrência de interferência antrópica.”^{xiv}

3. Administração pública e sociedade civil: quem são?

3.1 Do Governo

O Partido dos Trabalhadores – PT governa Embu das Artes há três gestões, desde 2000. Ao longo destas gestões administrativas, foram criados diversos mecanismos e instâncias, objetivando a descentralização administrativa e participação da sociedade, que culminou com a criação da Secretaria de Participação Cidadã^{xv}, em 2009.

A atual administração elegeu-se através da coligação partidária com: PRB / PDT / PT / PMDB / PTN / PSC / PPS / PTC / PRP / PC do B^{xvi}, estabelecendo após a posse alianças com alguns dos partidos políticos derrotados.^{xvii}

3.2 Do Empresariado

Enquanto área de expansão industrial de São Paulo, várias indústrias instalaram-se no município, desde os anos 70, em função dos benéficos fiscais e facilidade de acesso ao Sul do País e Mercosul. O que,

ultimamente, tem crescido vertiginosamente^{xviii} devido ao Rodoanel, ligando o interior, a Capital e a região ao Porto de Santos. Contribui com aproximadamente, 36% do Valor Adicionado^{xix}.

Mas, enquanto estância turística, a economia centra-se nos serviços e comércio, que contribuem com 64% do Valor Adicionado^{xx}.

Estes segmentos participam constante e ativamente^{xxi} dos espaços de discussão e decisão dos rumos do município.

Articulam-se através da ACISE^{xxii} - Associação Comercial e Industrial de Embu.

3.3 Da Sociedade Civil Organizada

Existem inúmeras instituições atuando na esfera pública não estatal em Embu das Artes, nas mais diversificadas áreas, como saúde, meio ambiente, cultura, criança e adolescente etc., coadunando-se com a tendência mundial para o setor.

Algumas de caráter precipuamente assistencialista; outras, que apesar de atividades assistenciais, também exercem papel de articulação e liderança; e algumas são ativistas.

Não cabe aqui uma análise mais detalhada, mas vale ressaltar que se destacam pela expressiva participação e atuação, tanto com relação às suas áreas específicas, bem como para com as diversas iniciativas e atividades relativas à vida da cidade. Possuem representantes e/ou forte ligação com renomadas Universidades da Capital (mormente, Universidade de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas e INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais) e órgãos de imprensa, obtendo assim grande visibilidade para suas causas e ações.

4. Construindo a participação

Considerando a participação como um dos cinco fundamentos da democracia e sem a qual não se viabilizam os demais (quais sejam, igualdade, liberdade, diversidade e solidariedade), somente através dela pode-se transformar direitos cidadãos em realidade.^{xxiii} E para tanto, faz-se imprescindível ação, corresponsabilidade, diálogo e reciprocidade entre os diferentes atores. E como compreender com maior profundidade estes processos?

4.1 Democracia: breve panorama

Indubitavelmente, a democracia esteve na ribalta do campo político durante o século XX^{xxiv} e assim ainda fulgura nos primórdios do presente.

Ao longo deste período, passou por diferentes fases. Inicialmente, até os anos 50, o debate girou em torno da “desejabilidade” da democracia, através de autores^{xxv} fundamentais até a atualidade para a compreensão deste tema.

Se, por um lado, tal debate foi resolvido em favor da desejabilidade democracia como forma de governo, por outro lado, a proposta que se tornou hegemônica no final das duas guerras mundiais implicou uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos (Schumpeter, 1942). Essa foi a forma hegemônica de prática da democracia no pós-guerra (...) (Santos e Avritzer, 2003, pp. 35 – 36).

Paralelamente, também ocorria outro embate teórico acerca condições estruturais necessárias à democracia^{xxvi}, bem como se capitalismo e democracia seriam compatíveis^{xxvii}.

É no bojo destas discussões que emerge o debate acerca dos “modelos de democracia alternativos ao modelo liberal: a democracia participativa, a democracia popular nos países da Europa de Leste, a democracia desenvolvimentista dos países recém-chegados à independência.”^{xxviii}

Com todas as transformações ocorridas nas duas últimas décadas do século XX, muitas destas ideias ficam fora de contexto, especialmente diante das novas democracias dos países do Sul. Ganha força a questão da

forma e variações da democracia, com muitos expoentes, entre os quais se pode destacar Joseph Schumpeter e Norberto Bobbio.

Mas, apesar dos debates intensos, extensos e profundos, e de pensadores teóricos de grande gabarito, a questão qualitativa da democracia permanece indecifrável. Por que, concomitantemente, à extensão da democracia, ocorre a degradação das práticas democráticas^{xxix,xxx}

Nos dias atuais, o vigor do debate volta-se para as variações das práticas democráticas. Mesmo frente à globalização, destacam-se as experiências locais e as “variações da forma democrática no interior do Estado nacional, permitindo a recuperação de tradições participativas (...)”^{xxxi}, buscando assim a “possibilidade da inovação entendida como participação ampliada de actores sociais de diversos tipos em processo de tomada de decisão.”^{xxxii}

No Brasil, através da Constituição Federal de 1988, foi adotada a democracia representativa conjugada a mecanismos de participação popular.^{xxxiii} Sendo assim, o poder deve ser exercido, conjuntamente, por representantes livremente eleitos pelos cidadãos e, na medida do possível, diretamente por estes. O que denota uma grande conquista e avanços em termos da participação da sociedade civil no processo de gestão das políticas públicas, como, por exemplo, a participação nos conselhos gestores.

4.2 Participação: importância da participação social e do controle social

Para Hans Kelsen (1929) a democracia não poderia ser restrita a formas de organização política e a conjuntos de valores morais únicos e universais. E assim é com os processos participativos. Criam-se, adaptam-se, moldam-se, reinventam-se nos diferentes locais, culturas, situações, tempos e espaços.

A participação social tem sido um exercício coletivo, entre instituições e cidadãos, por via de “complexos mecanismos, processos, relações e instituições através das quais os cidadãos e os grupos sociais articulam seus interesses, exercem seus direitos e obrigações e mediam suas diferenças.”^{xxxiv}

E assim, também tem sido meio e fim de diversos processos de busca coletiva de soluções para gestão das políticas públicas no Brasil e no mundo. Meio, pois é através destes mecanismos que obtém conquistas e melhoria dos serviços, por exemplo. Fim, porque, “ao propiciar um ambiente de aprendizagem inclusivo e produtivo, conclama pessoas, grupos e setores sociais a trabalhar colaborativamente, acreditando nas chances reais de êxito que podem decorrer desse investimento. Torna-se possível a coordenação entre atores sociais e seus interesses, muitas vezes conflitantes, diante do que é propriedade de todos.”^{xxxv} Desta forma, contribuindo para a consolidação da democracia e da cidadania, apesar do longo e difícil aprendizado, que no entanto é recompensador e promissor.

(...) juntamente com a ampliação da democracia ou sua restauração houve também um processo de redefinição do seu significado cultural ou da gramática societária vigente. Assim, todos os casos de democracia participativa estudados se iniciam com uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos actores ou de novos temas na política. (...) é possível mostrar que, apesar das muitas diferenças entre os vários processos políticos analisados, há algo que os une, um traço comum que remete para a teoria contra-hegemónica da democracia: os actores que implantaram as experiências de democracia participativa colocaram em questão uma identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado colonial ou por um Estado autoritário e discriminatório. Reivindicar direitos de moradia (Portugal), direitos a bens públicos distribuídos localmente (Brasil), direitos de participação e de reivindicação do reconhecimento da diferença (Colômbia, Índia, África do Sul e Moçambique) implica questionar uma gramática societária e estatal de exclusão e propor, em alternativa, uma outra mais inclusiva.”^{xxxvi}

Uma das primeiras tipologias da participação cidadã foi realizada por Sherry R. Arnstein (1969). Assumidamente provocativa, coloca as experiências analisadas, nos Estados Unidos, numa escada, “onde cada degrau corresponde à amplitude do poder da população em decidir sobre as ações e/ou o programa”^{xxxvii}.

Tendo como ideia basilar que na democracia todos são a favor da participação cidadã e que os governados devem participar dos governos, até “quando os sem-nada definem participação como a redistribuição do

poder^{xxxviii}. Inicia-se, então, acalorados e controversos debates para melhor definir e parametrizar *o que é participação?*

Para a autora,

Participação cidadã constitui um sinônimo para poder cidadão. Participação é a redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro. Ela é a estratégia pela qual os sem-nada se integram ao processo de decisão acerca de quais as informações a serem divulgadas, quais os objetivos e quais as políticas públicas que serão aprovadas, de que modo os recursos públicos serão alocados, quais programas serão executados e quais benefícios, tais como terceirização e contratação de serviços, estarão disponíveis.

Resumindo, a participação constitui o meio pelo qual os sem-nada podem promover reformas sociais significativas que lhes permitam compartilhar dos benefícios da sociedade envolvente. (Arnstein, 2002, p. 1)

Figura 2 – Oito degraus da escada da participação cidadã:

8	Controle cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de Poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não-participação
1	Manipulação	

No calor dos debates, para organizar as ideias e contribuir com as análises, Arnstein identifica oito tipos de participação, em três níveis, de acordo com o poder do cidadão em decidir sobre os resultados, escalonando os processos participativos, conforme figura acima^{xxxix}:

No primeiro degrau da escada proposta, está a manipulação, que ocorre quando pessoas são escolhidas para integrar conselhos não atuantes, ou então não possuem preparo técnico e não são assessoradas para opinar sobre os assuntos tratados. Ou seja, seria uma distorção da participação, uma ação de marketing dos “donos do poder”^{xl}. No último degrau, está o controle cidadão, que seria a legítima autonomia do cidadão sem-nada para opinar, negociar e decidir, inclusive deter o poder gerencial^{xli}.

A simplificação intencional da autora procura evidenciar a variedade de processos existentes sob a égide dos processos participativos. E como bem enfatiza, “na vida real das pessoas e políticas públicas, podem existir 150 degraus cuja distinção entre si não seja tão clara e ‘pura’ conforme apresentado aqui”.^{xlii}

Em termos de Brasil, a partir de CF 88, inicia-se e/ou intensifica-se os processos de participação social e de descentralização político-administrativa, que se somam aos movimentos do final dos anos 70: término do período ditatorial, retomada do movimento sindical e ativismo dos movimentos sociais. Neste cenário, os municípios brasileiros transformaram-se em verdadeiros palcos de experimentação de inúmeras e inovadoras formas de atuar social e politicamente, autônomas ou diretamente propostas e incentivadas pelo Estado. Não obstante, ainda coexistirem com a persistência das práticas políticas tradicionais, quais sejam “Coronelismo, Enxada e Voto”.^{xliii}

No trabalho de Santos e Avritzer (2003), dentre os países estudados (África do Sul, Brasil, Índia e Moçambique), observaram que somente no Brasil há uma combinação positiva entre a democracia representativa e a democracia participativa.^{xliv} E apontam para uma inconclusividade nesta questão da

representação e da participação “da forma como sustentam as teorias hegemônicas da democracia,”^{xlv} ressaltando a necessidade de ser gestada com inovações a combinação destas formas de democracia.^{xlvi}

De acordo com Silva e Alfradique^{xlvii}, os fatores que dificultam e/ou impedem plenamente a participação popular e o controle social são:

- **Clientelismo Político:** devido à utilização, pelos agentes públicos, dos órgãos da administração pública com a finalidade de prestar serviços, privilegiando alguns em detrimento da grande maioria da população;
- **Assistencialismo ou Paternalismo:** o cidadão não é tratado como um sujeito de direitos e obrigações, mas apenas necessitando de auxílio e de caridade, em momentos episódicos;
- **Dificuldades para Acessar as Informações Públicas:** a falta de cultura cívica cria dificuldades para o cidadão acessar as informações de interesse público, pois, tanto a comunidade quanto os servidores públicos, tratam informação como um segredo de Estado;
- **Falta de Cultura Participativa e Fiscalizatória:** de modo geral, a comunidade entende a fiscalização dos atos da administração pública como atitudes de oposição ao governo, portanto, a fiscalização seria mais um espírito de vingança que um direito de cidadania.

Indubitavelmente, apesar dos impedimentos ou dificuldades, a construção desses novos espaços de participação da sociedade civil, em que são discutidas, de forma pública e democrática, as questões relacionadas às políticas sociais, representa um considerável avanço no que diz respeito às políticas públicas no Brasil. Como afirma Demo (1999)^{xlviii}, a participação não é algo dado nem concedido como dádiva, mas é, sim, um processo de conquista. A conquista de participação nesses espaços significa uma mudança em termos de igualdade democrática, pois a participação da sociedade civil não se refere somente à reivindicação de direitos sociais, mas também de definição dos rumos das políticas públicas.^{xlix}

5. APA Embu-Verde: um exercício de ensino-aprendizagem de cidadania e democracia

Enquanto Unidade de Conservação Municipal Ambiental de Uso Sustentável a Área de Proteção Ambiental - APA Embu-Verde foi criada pela Lei Complementar nº 108, de 11/12/2008^l, abrangendo, aproximadamente, 23% do território de Embu das Artes (16 do total de 70 km²), a noroeste do município, na região da bacia do Rio Cotia, contida na Reserva da Biosfera da Mata Atlântica - RBMA. Após anos de trabalho e empenho, diversos e diferenciados segmentos sociais regozijaram com o reconhecimento legal da área.

Em Junho de 2009, o Decreto Municipal nº 086, de 25/06/2009^{li}, dispôs sobre a composição, regimento eleitoral e o funcionamento do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Municipal - APA Embu-Verde, para o primeiro mandato de gestão.

Em Agosto de 2011, o Decreto Municipal nº 280, DE 25/08/2011^{lii} dispõe sobre a composição, regimento eleitoral e o funcionamento do segundo mandato do Conselho Gestor, gerando desconfortos e protestos infundados por parte de integrantes da sociedade civil, diante da suposta alteração na “composição do Conselho Gestor da APA Embu Verde, reduzindo o número de assentos das entidades de moradores locais. Além disso, esse Decreto extingue a necessidade de paridade do Conselho, em confronto com a Lei do SNUC e com a Lei da APA Embu Verde.”^{liii} Como pode ser observado nos Decretos, acima referidos, a paridade manteve-se.

O que se passou entre Junho de 2009 e Agosto de 2011?

5.1 Os ânimos acirram-se

Como diz o provérbio, “muita água passou por debaixo da ponte” neste período, para além da ausência de prática e do desconhecimento generalizados de cidadania e democracia no Brasil. Uma herança perversa de autoritarismo e uma história calcada em 300 anos escravagismo não se suplantam em 20 anos. Diversos episódios e embates entre representantes dos segmentos representados no Conselho Gestor da APA (ressaltando que são oriundos dos mesmos representantes do COMAM - Conselho Municipal de Meio

Ambiente) ocasionaram impasses e resultaram na incapacidade de diálogo, ou seja, que idealmente seria a composição de vozes que se alternam, se escutam e se respondem. A mera leitura das Atas^{liv} das reuniões, tanto da APA, quanto do COMAM falam por si. Na pesquisa realizada por Fracalanza, Eça e Estancione^{lv}, observando a atuação da APA Embu-Verde, concluem que “o processo de descentralização da gestão não está sendo acompanhado pela criação de mecanismos que assegurem maior articulação entre as esferas de decisão, enfraquecendo a capacidade de gestão e planejamento local”.

Conforme salientam Oliveira e Sinisgalli^{lvi},

Devemos levar em consideração que, uma grande dificuldade que as iniciativas de gestão integrada de recursos naturais enfrentam é a baixa capacidade de resolução de conflitos. A criação de um conselho gestor, mesmo com a participação da sociedade civil, não garante a conservação da área, e pensando em gestão participativa temos que nos remeter a processos democráticos que realmente tragam em seu bojo o diálogo, o debate e a representatividade.

Os diversos embates e confrontos ocorridos e descritos sumariamente nas Atas, mas amplamente divulgados pelas medias eletrônicas e impressas, além dos canais informais e tradicionais de comunicação, ocasionaram extremo desgaste e descrédito nos processos participativos em andamento.

Nas palavras de Arnstein,

Existe uma diferença fundamental entre passar pelo ritual vazio da participação edispor de poder real para influenciar os resultados do processo. Esta diferença foi resumida de forma brilhante em um pôster impresso na última primavera por estudantes franceses para explicar as rebeliões de estudantes e trabalhadores³. O pôster explicita o ponto fundamental de que participação sem redistribuição de poder é um processo vazio e frustrante para os grupos desprovidos de poder.

A participação sem redistribuição de poder permite àqueles que têm poder de decisão argumentar que todos os lados foram ouvidos, mas beneficiar apenas a alguns. A participação vazia mantém o status quo.^{lvii}

Em pesquisa relativa aos conselhos de saúde na cidade de São Paulo, Coelho (2004) conclui que

Esse breve balanço mostra que a existência de mecanismos formais que assegurem o direito da sociedade civil a participar da definição das políticas sociais não é suficiente para garantir esta participação. Mas também mostra que este quadro muda com a presença de uma sociedade civil organizada e/ou de autoridades políticas comprometidas com a democracia participativa.^{lviii}

Como diria o Poeta^{lix}:

“E agora, José?
A festa acabou,
a luz apagou,
o povo sumiu,
a noite esfriou,
e agora, José?
e agora, você?
você que é sem nome,
que zomba dos outros,
você que faz versos,
que ama, protesta?
e agora, José? (...)
você marcha, José!
José, para onde?”

6. A guisa de conclusão: pontuando

Nunca dantes preparados e inexperientes para as práticas cidadãs e democráticas, que pressupõem equidade, diálogo e respeito, os segmentos sociais percebem-se confortáveis com o árduo aprendizado e longo caminho a ser percorrido?

Sob a ótica de uma postura crítica com relação à prática dos conselhos de gestão das políticas públicas, Pontual^{lx} pergunta-se “valeu a pena todo investimento político feito para fortalecer tais canais institucionais de participação? Foi uma aposta correta?” Como atingir a efetividade do controle social e a democratização e necessária transparência nas políticas públicas?

Olhados em seu conjunto os diferentes estágios de desenvolvimento e graus de consolidação dos conselhos parecem expressar também a trajetória política de construção dos sistemas participativos das políticas que a eles correspondem, o grau de mobilização e organização dos atores da sociedade civil, ali representados, como também, o modo de atuação dos agentes governamentais envolvidos.^{lxi}

Atualmente, é inegável

que a participação é uma condição necessária para que uma população melhore a sua saúde e sua qualidade de vida. Apesar das boas intenções e de alguns louváveis esforços empreendidos, a participação ainda demora a entrar na práxis dos serviços. Muitos estudiosos têm evidenciado a existência de uma contradição entre o discurso político (e, às vezes, até a retórica) sobre participação dos cidadãos e a prática das instituições de saúde ainda pouco sensível às contribuições do ambiente social.^{lxii}

Então, vejamos alguns destaques para aspectos positivos das experiências realizadas ou em curso, e quais são passíveis de melhoria.

6.1 Conquistas

- Consolidação de canais institucionais de representação social
- Grande visibilidade social dos movimentos sociais, bem como dos atos governamentais
- Presença em quase todo o território nacional^{lxiii}
- Reconhecimento como órgão consultivo ou deliberativo em vários sistemas setoriais de políticas públicas^{lxiv}

6.2 Obstáculos

- Grande vinculação e subordinação de lideranças e/ou movimentos sociais aos partidos políticos/parlamentares^{lxv}
- Relação dos movimentos sociais com o poder executivo, transformando os movimentos em prestadores de serviços e executores de diversos programas sociais dos governos e, conseqüentemente, a perda da autonomia política^{lxvi}
- Alguns conselhos com poder deliberativo não conseguem exercê-lo efetivamente^{lxvii}
- “Cultura privatista” de apropriação da *res publica* pelos segmentos privados^{lxviii}

6.3 Desafios

- Efetiva e continuada capacitação dos conselheiros
- Articulação das ações entre os diversos conselhos e administração pública
- Assegurar condições materiais de funcionamento dos conselhos
- Cumprimento das deliberações
- Comunicação isenta das ações e decisões
- Autonomia das representações visando interesses coletivos
- Efetivo controle social

Evidentemente, estes são somente alguns aspectos destacados. A riqueza e complexidade dos processos, nas diferentes localidades, possuem múltiplas e variadas peculiaridades. Em sendo assim, qual seria o caminho para a pactuação política em busca de um novo modelo de gestão? Qual a possibilidade dos movimentos e

cidadãos serem realmente protagonistas, participando crítica e ativamente da construção e ampliação de seus direitos, considerando uma imensa tradição calcada no autoritarismo e clientelismo?

Para que esse processo de democratização avance mais, faz-se necessário que esse segmento qualifique sua intervenção nesses espaços. Para tal, os representantes da sociedade civil "precisam ter a capacidade de influir, o que significa ter informações, ter opiniões, condições e instrumentos para se constituírem em sujeitos da ação e não meros complementos dela" (OLIVEIRA, 1999, p. 47)^{lxix}.

Para tanto faz-se necessário uma

reforma política que possa aperfeiçoar os mecanismos da democracia direta e participativa, mas também introduzir profundas mudanças no sistema político-partidário e eleitoral capazes de remodelar o exercício da democracia representativa na direção de práticas republicanas e voltadas no sentido de responder aos legítimos interesses da sociedade fundados nos princípios da equidade e justiça social e no aprofundamento da construção democrática. A democratização da informação e dos meios de comunicação é condição indispensável para avançarmos em ações de formação para cidadania, que possam ir incorporando contingentes cada vez maiores de pessoas no exercício de uma cidadania ativa em relação à coisa pública.^{lxx}

Bibliografia Citada

Antonini, Luciana (2009). *Relatório Conselhos de Embu*. Governo Municipal da Cidade de Embu das Artes, Secretaria de Participação Cidadã [Mimeo].

Arnstein, Sherry R. (2002). *Uma escada da participação cidadã*. In: Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE. Porto Alegre/Santa Cruz do Sul. Janeiro. Vol.2, No.2, p. 4-13.

Bulla, Leonia Capaverde;Leal, Maria Laci Moura (2004). *A participação da sociedade civil no conselho municipal de assistência social: o desafio de uma representação democrática*. Textos & Contextos (Porto Alegre), Vol. 3, No 1. Recuperado em 28 de Março, 2012, <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/973> .

Fracalanza, Ana Paula; Eça, Rodrigo Furtado; Estancione, Luiz Maria Brandão (2011). *Gestão de Água e Solo da APA Embu-Verde: Instituições, Poder e Participação*. In: IX Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2011, Brasília. IX Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica.

Coelho, Vera Schattan P. (2004). Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In _____ & NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, p. 255-269. Apud Pontual (2010), p. 8.

Franco, Geraldo Antônio Daher Corrêa;Souza, Flaviana Maluf de;Ivanauskas, Natália Macedo;Mattos, Isabel Fernandes de Aguiar;Baitello, João Batista;Aguiar, Osny Tadeu;Catarucii, Amanda de Fátima Martin &Polisel, Rodrigo Trassi (2012). *Importância dos remanescentes florestais de Embu - SP para a conservação da flora regional*. Biota Neotrop. Sep/Dez 2007 vol. 7, no. 3. Recuperado em 28 de Março, 2012<http://www.biotaneotropica.org.br/v7n3/pt/fullpaper?bn02507032007+pt> .

Fundação SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. *Perfil municipal de Embu*. Recuperado em 24de Março, 2012 de <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfil.php>

Magalhães, Clarissa (2009). Gestão Participativa: por que investir nela? In Antonini, Luciana (org.) *Gestão participativa em unidades de conservação: Mata Atlântica do Sudeste e Goiás* (pp. 13 - 18). São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica.

Melo,Marcos Antonio; Franco, Maria Isabel (Coord.) (2008). *Atlas socioambiental de Embu*. Embu: Prefeitura da Instância Turística de Embu.

Oliveira, Filipe Alvarez de; Sinisgalli, Paulo Antonio Almeida (2010, Outubro). *Plataformas multi-atores e Aprendizagem Social: uma gestão ambiental efetiva na APA Municipal Embu Verde*. Embu, São Paulo. Apresentado no V Encontro Nacional da Anppas, Florianópolis, SC, Brasil.

Oliveira, Heloisa Maria José de (1999). Controle Social e Assistência Social: o desafio impossível. *Katálisis - Revista do Departamento de Serviço Social da UFSC*. Florianópolis, n. 4, p.37-50, abr. Apud Bulla e Leal (2004, p. 11).

Pontual, Pedro (2010). *Educação Popular e incidência em Políticas Públicas*. 33ª Reunião Anual da ANPED. Recuperado em 25de Março, 2012 de <http://forumeja.org.br/sites/forumeja.org.br/files/Educa%C3%A7%C3%A3o%20Popular%20e%20incid%C3%Aancia%20em%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas.pdf>

Pontual, Pedro (2012). Chat Fortalecimento dos conselhos de políticas públicas. In 1º *CONSOCIAL Virtual*. Recuperado em 20de Março, 2012 de http://edemocracia.camara.gov.br/web/consocial/forum/-/message_boards;jsessionid=DD6506ECBC52FC1B06B8182E09A79E07?_19_topLink=message-boards-home&_19_mbCategoryId=384913&_19_cur1=1&_19_delta1=20&_19_keywords=&_19_advancedSearch=false&_19_andOperator=true&_19_delta2=20&cur2=3

Santos, Boaventura de Souza; Avritzer, Leonardo (2003). *Introdução: para ampliar o cânone democrático*. In: Santos B.S. (org.), *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; p.39-82.

Serapioni, Mauro; Romani, Oriol (2006). *Potencialidades e desafios da participação em instancias colegiadas dos sistemas de saúde: os casos de Itália, Inglaterra e Brasil*. Cadernos de Saúde Pública, Vol. 22, N. 11. pp. 2411-2421.

Silva, Gecilda Esteves; Alfradique, Cláudio Nascimento (2006). *A importância da participação popular como forma de controle social de obras públicas e exercício da cidadania*. Recuperado em 27de Fevereiro, 2012 de <http://www2.tce.pr.gov.br/xisinaop/Trabalhos/Import%C3%A2ncia%20da%20participa%C3%A7%C3%A3o%20popular.pdf>

Souza, Hebert de (Betinho) (n.d.). *Participação*. Recuperado em 26de Fevereiro, 2012 de <http://formacaoredefale.pbworks.com/w/page/11965004/Participa%C3%A7%C3%A3o%20Democr%C3%A1tica>

Notas:

ⁱ Antonini, 2009.

ⁱⁱ Recuperado em 2de Março, 2012 de <http://www.seaembu.org/historico.php>

ⁱⁱⁱ Recuperado em 2de Março, 2012 de <http://salveembudasartes.com.br/?cat=11>

^{iv} Cobra, em tupi-guarani.

^v Recuperado em 24de Março, 2012 de http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/hist/hist_150.pdf

^{vi} Tem início na cidade de Fortaleza, no estado do Ceará e término na cidade de Jaguarão, no estado do Rio Grande do Sul, na fronteira com o Uruguai. <http://pt.wikipedia.org/wiki/BR-116>

^{vii} Recuperado em 24de Março, 2012 de http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/hist/hist_150.pdf

^{viii} População 2010, IBGE, Recuperado em 24de Março, 2012 de

<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?codmun=351500>

^{ix} Faz parte do Projeto Estratégico Mananciais, SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE, do Estado de São Paulo. Recuperado em 24de Março, 2012 de <http://www.ambiente.sp.gov.br/projetos13.php>

^x Franco *et al.* (2007).

^{xi} Recuperado em 24de Março, 2012 de <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfil.php>

^{xii} Flavio Ramires, *Embu e o outro lado da BR*. Recuperado em 24de Março, 2012

de <http://ramiresaigrew.blogspot.com/2009/10/embu-e-o-outro-lado-da-br.html>

^{xiii} Recuperado em 24de Março, 2012 de http://www.rbma.org.br/mab/unesco_03_rb_cinturao.asp

^{xiv} Franco *et al.* (2007).

^{xv} Recuperado em 25de Março, 2012 de http://www.embu.sp.gov.br/e-gov/secretaria/participacao_cidada/?ver=311

- ^{xvi} Recuperado em 25de Março, 2012 de http://www.seade.gov.br/produtos/eleicoes/candidatos/index.php?page=pol_det&bjs=1&cand=113059
- ^{xvii} Gerou grande mal-estar ao afirmar numa plenária de revisão participativa do Plano Diretor, "tenho 100% dos vereadores da câmara em minhas mãos, até os da oposição" e ainda aponta, "os vereadores vão votar, unânimes, pela aprovação do projeto, como aconteceu com o corredor empresarial do Jardim Tomé, com as moradias do Parque Pirajuçara e outros. Nem um vai ousar ir contra suas determinações [do prefeito]". Recuperado em 25de Março, 2012 de <http://www.jornalnnet.com.br/noticias/2564/polemica-domina-sessao-na-camara-de-embu>
- ^{xviii} Recuperado em 26de Março, 2012 de <http://www.embu.sp.gov.br/JornalCidade/3.php?id=477>
- ^{xix} Fonte: Fundação SEADE (2009).
- ^{xx} *idem*.
- ^{xxi} *vide*, por exemplo, Fracalanza (2011).
- ^{xxii} Recuperado em 27de Fevereiro, 2012 de <http://www.embu.com.br/index.php>
- ^{xxiii} Souza (n.d.)
- ^{xxiv} Santos e Avritzer (2003), p. 35.
- ^{xxv} Kelsen (1929). *Das Reichgerichts als Hüter der Verfassung*; Michels (1949). *Political Parties*; Schmitt (1926). *Crisis of Parliamentary Democracy*; Schumpeter (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*; Weber (1919). *Economy and Society*.
- ^{xxvi} Moore (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*; O'Donnell (1973). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*; Przeworski (1985). *Capitalism and Social Democracy*.
- ^{xxvii} Wood (1996). *Democracy Against Capitalism*.
- ^{xxviii} Santos e Avritzer (2003), p. 36.
- ^{xxix} *idem*, p. 37.
- ^{xxx} Semelhantemente, mas em relação às crises do capital, David Harvey, em seu último livro (O enigma do capital: e as crises do capitalismo, 2011), pontifica que "nos primeiros anos do capitalismo, economistas políticos de todos os matizes se esforçaram para entender os fluxos do capital, mas nos últimos tempos se afastaram do exercício de compreensão crítica para construir modelos matemáticos sofisticados, investigar planilhas e analisar dados sem fim. Qualquer concepção do caráter sistêmico desses fluxos foi perdida sob um monte de papéis, relatórios e previsões." Apud http://www.boitempo.com/livro_completo.php?isbn=978-85-7559-184-0 . Recuperado em 27de Fevereiro, 2012.
- ^{xxxi} Santos e Avritzer (2003), p. 38.
- ^{xxxii} *idem*, p. 51.
- ^{xxxiii} Cf. art. 14 da CF de 1988: "A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular".
- ^{xxxiv} Diretrizes para Organização das Redes de Atenção à Saúde do SUS. 2010. Recuperado em 28.03.2012 de http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/2b_221210.pdf
- ^{xxxv} Magalhães (2009), p. 13.
- ^{xxxvi} Santos e Avritzer (2003), pp. 48, 50.
- ^{xxxvii} Arnstein (2002), p. 1.
- ^{xxxviii} *idem, ibidem*.
- ^{xxxix} *idem*, p. 2.
- ^{xl} Raymundo Faoro (1958), *Donos do Poder*.
- ^{xli} Arnstein (2002), p. 3.
- ^{xlii} *idem*, p. 4.
- ^{xliii} Victor Nunes Leal (1948), *Coronelismo, Enxada e Voto*.
- ^{xliv} Santos e Avritzer (2003), p. 57.
- ^{xlvi} *idem*, p. 60.
- ^{xlvi} *idem, ibidem*.
- ^{xlvi} Silva e Alfradique (2006), pp. 15 - 18.
- ^{xlvi} Demo (1999), *Participação é conquista*.
- ^{xlvi} Bulla e Leal (2004), p. 4.
- ⁱ Recuperado em 28.03.2012 de http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/forpgs/form_vig.pl
- ^{li} Recuperado em 28.03.2012 de <http://www.ceaam.net/embu/legislacao/>
- ^{lii} Recuperado em 28.03.2012 de http://www.embu.sp.gov.br/e-gov/public/arquivos/2011/12/apa_embu_verde.pdf
- ^{lii} Recuperado em 28.03.2012 de http://www.seteuniversos.com.br/DENUNCIAS_EMBU.htm
- ^{liv} Recuperado em 28.03.2012 de http://www.embu.sp.gov.br/e-gov/secretaria/meio_ambiente/?ver=336
- ^{lv} Fracalanza, Eça e Estancione (2001), p. 19.
- ^{lvi} Oliveira e Sinisgalli (2010), p. 1.
- ^{lvii} Arnstein (2002), p. 2.
- ^{lviii} Coelho (2004). Apud Pontual (2010), p. 8.

-
- ^{lix} Andrade, Carlos Drummond de (1942). *José*. Recuperado em 28.03.2012 de <http://w3.ufsm.br/grpesqla/revista/num3/ass07/pag01.html>
- ^{lx} Pontual, (2010, p. 1).
- ^{lxi} *Idem*, p. 5.
- ^{lxii} Serapioni e Romani (2006), pp. 2411 2412.
- ^{lxiii} Pontual, (2012).
- ^{lxiv} *Idem*.
- ^{lxv} Pontual (2010), p. 6.
- ^{lxvi} *Idem*.
- ^{lxvii} *Idem*.
- ^{lxviii} *Idem*.
- ^{lxix} Bulla e Leal (2004), p.11.
- ^{lxx} Pontual (2010), p. 20.