



**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO**



**MARCOS VINÍCIUS ARAUJO DELGADO**

**ARQUITETURA DA PARTICIPAÇÃO E A PRODUÇÃO DE SENTIDOS NA  
CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO: A  
ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE  
VOLTA REDONDA**

**Volta Redonda/RJ**  
**2017**

**MARCOS VINÍCIUS ARAUJO DELGADO**

**ARQUITETURA DA PARTICIPAÇÃO E A PRODUÇÃO DE SENTIDOS NA  
CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO: A  
ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE  
VOLTA REDONDA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense, como requisito para a obtenção do Grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Raphael Lima

Volta Redonda  
2017

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca do Aterradado de Volta Redonda da UFF

D352 Delgado, Marcos Vinícius Araújo

A arquitetura da participação e a produção de sentidos na construção de um modelo democrático-participativo: um estudo sobre a atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Volta Redonda / Marcos Vinicius Araújo Delgado. – 2017.

152 f.

Orientador: Raphael Lima

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração). – Programa de Pós-Graduação em Administração, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2017.

1. Participação social. 2. Democracia. 3. Conselhos de administradores.  
I. Universidade Federal Fluminense. II. Lima, Raphael, orientador. III.  
Título

CDD 323.042

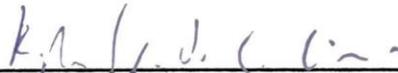
MARCOS VINÍCIUS ARAUJO DELGADO

ARQUITETURA DA PARTICIPAÇÃO E A PRODUÇÃO DE SENTIDOS NA  
CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO: UM  
ESTUDO SOBRE A ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE  
DESENVOLVIMENTO URBANO DE VOLTA REDONDA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa  
de Pós-Graduação em Administração da  
Universidade Federal Fluminense, como requisito  
para a obtenção do Grau de Mestre em  
Administração.

Orientador: Prof. Dr. Raphael Lima

BANCA EXAMINADORA



---

Prof. Orientador Dr. Raphael Jonathas da Costa Lima  
Universidade Federal Fluminense



---

Prof. Dr. Julio Cesar Andrade de Abreu  
Universidade Federal Fluminense



---

Prof. Dr. Virgilio César da Silva Oliveira  
Universidade Federal de Juiz de Fora

Volta Redonda  
2017

*Dedicatória*  
*A minha mãe e também a todos aqueles que lutam diariamente por justiça social.*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, dedico meus agradecimentos à FAPERJ pelo apoio através do Edital de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico Regional (DCTR) (2012).

Sou eternamente grato ao professor Raphael Lima, que desde 2010, me tornou capaz de enxergar através Sociologia um novo modo de ver o mundo. Agradeço ainda pelo seu esforço e dedicação em me orientar ao longo desses dois anos, sobretudo e pela total liberdade e confiança no desenvolvimento desse trabalho. Também não posso deixar de agradecê-lo pela grande oportunidade de aprendizado no ensino da sociologia por meio do estágio docência e pelos valiosos conselhos e elogios ao meu desempenho ao longo do programa.

Em ordem alfabética, também agradeço aos professores Cristiano Monteiro, Isabel Cabral, Júlio Abreu, Luís Henrique Abegão e Virgílio Oliveira. Ao professor Cristiano pelas valiosas contribuições ao meu trabalho e palavras de incentivo à pesquisa. À professora Isabel Cabral pelo meu primeiro despertar na vida acadêmica e pelo carinho por mim ao longo desses 7 anos. Ao professor Júlio Abreu pelas enormes contribuições ao meu trabalho, confiança e por ser uma das minhas fonte de inspiração de ingresso à vida acadêmica. Ao professor Luís Henrique Abegão pela excelente orientação em meu trabalho de conclusão de curso na graduação, pela ajuda e incentivo de ingressar no mestrado e, sobretudo por responsável de mostrar uma outra face do mundo, aquele que luta por igualdade, inclusão e justiça social. E ao professor Virgílio Oliveira, exemplo de professor, que pelos seus grandiosos ensinamentos, me mostrou a enorme relevância da nossa profissão de Administrador para o mundo, para as pessoas e para a vida.

Agradeço também a todos os outros professores, que ao longo da minha graduação e mestrado, contribuíram para o meu pensamento crítico e a importância da ciência para a sociedade. Agradeço também aos funcionários da Universidade Federal Fluminense, que direta ou indiretamente tiveram grande impacto nesse sonho. Sou grato pela estrutura e suporte do Programa de Pós-Graduação da UFF à pesquisa e disseminação do conhecimento.

Agradeço aos inúmeros amigos e colegas que fiz em toda essa caminhada, em especial, agradeço a Bárbara Cunha, minha amiga-irmã, Robson Freire, Paulo César Almeida, Edson Almeida e Jairo Nunes, meus grandes amigos e Míriam Silva, minha amiga e grande companheira nessa jornada. Meus agradecimentos também vão àqueles que, mesmo a quilômetros de distância me apoiaram e me motivaram ao longo dessa trajetória com palavras de incentivo, carinho e sorrisos nos momentos mais difíceis. Esses são Catalina Pezoa, Elliot Cambourn, Laura Soto Cartes, Kaira DeOrnellis e Nathalia Santiago.

Tem ainda meus sinceros agradecimentos aqueles que, gentilmente, se dispuseram a participar dessa pesquisa, fornecendo dados e informações importantes ao seu desenvolvimento.

Agradeço a minha família, que mesmo diante das dificuldades, me forneceram os principais alicerces para conseguir prosseguir nessa minha caminhada. Agradeço enormemente ao meu irmão, Luis Guilherme e a minha mãe, Maria Aparecida, a quem dedico este trabalho. Agradeço ainda ao meu pai, Marcos Antônio Paiva Delgado (*in memoriam*), a despeito de sua breve passagem em minha vida, deixou seu importante legado sendo um pai honesto, gentil e amável.

Por fim, agradeço a você, leitor, o qual dedicou esses últimos minutos em ler esses agradecimentos e se propôs a apreciar o nosso trabalho. Obrigado!

DELGADO, Marcos Vinícius A. **A arquitetura da participação e a produção de sentidos na construção de um modelo democrático-participativo:** um estudo sobre a atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Volta Redonda. 2017. 141 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda. 2017.

## RESUMO

Desde a promulgação da Constituição de 1988, o papel das cidades no contexto sociopolítico brasileiro passou por transformações significativas do ponto de vista democrático, instituindo novas formas de participação e aproximação do cidadão na definição do espaço urbano coletivo. Ao mesmo tempo, debates acerca da participação como modelo inovador da democracia têm sido objeto de estudos recentes, no entanto, sem o destaque para condicionantes externas que, de fato, revelem o sentido do envolvimento dos cidadãos nos arranjos institucionais, sendo esse o elemento-chave na construção de um modelo de gestão pública democrático-participativo. Para tanto, tomam-se como principais referências a noção de projetos políticos e, ainda, a perspectiva analítica do desenho institucional das instâncias participativas, de modo a multidimensionar a análise desses espaços. Identifica-se a experiência do município de Volta Redonda/RJ como cenário propício para a reflexão crítica dos fatores que envolvem a participação na política urbana. Desse modo, esta pesquisa se propõe a analisar, em âmbito municipal, os sentidos da participação social e suas implicações na atuação de um conselho como órgão de controle social da política urbana. Tem-se como objeto de estudo o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), o qual integrou um conjunto de esforços da sociedade civil dedicados a repensar a cidade e a superar divergências históricas e atuais entre setores sociais, a exemplo do movimento popular e do empresariado local. Como procedimento metodológico, sob uma abordagem predominantemente qualitativa, optou-se pelo estudo de caso, acompanhado de entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental e observação não-participante. Para o tratamento dos dados, utilizou-se a análise crítica do discurso. Os resultados da pesquisa indicaram que a ação do CMDU é condicionada às variáveis institucionais que impedem e alteram o sentido de sua autonomia no campo da participação na política urbana. A síntese dos discursos, bem como o reflexo da atuação do CMDU apontam sentidos multidirecionados em torno da participação, reproduzindo uma crise discursiva a respeito dos significados dados ao que se constitui como um projeto político democratizante. Assim, a coexistência de projetos políticos e a predominância de um projeto político neoliberal mostraram-se como fortes indicadores à baixa participação e inefetividade do conselho como órgão de controle social, longe de contribuir para uma ação democrática contra-hegemônica.

**Palavras-chave:** Participação; Conselhos Gestores; Projeto Político; Sentido; Democrático-participativo.

DELGADO, Marcos Vinícius A. **The architecture of the participation and the senses production in the construction of a democratic-participative model:** a study about the acting of the Urban Development City Council of Volta Redonda. 2017. 141 p. Dissertation (Professional Master's Degree in Administration) – Fluminense Federal University, Volta Redonda. 2017.

## ABSTRACT

Since the enactment of the 1988 Constitution, the role of cities in the Brazilian socio-political context has undergone significant transformations from the democratic point of view, instituting new forms of participation and approximation of the citizen in the definition of the collective urban space. At the same time, debates about participation as an innovative model of democracy have been the subject of recent studies, however, without highlighting external constraints that in fact reveal the sense of citizen involvement in institutional arrangements, which is the key to building a democratic-participatory public management model. To do so, we take as primary references the notion of political projects and, also, the analytical perspective of the institutional design of the participative instances, to have a multidimensional analysis of these spaces. It identifies the experience of the municipality of Volta Redonda / RJ as a favorable scenario for the critical reflection of the factors that involve participation in urban politics. In this way, this research proposes to analyze, at the municipal level, the meanings of social participation and its implications in the performance of a Council as an organ of social control of urban politics. The Municipal Council of Urban Development (CMDU) is an object of study, which integrated a set of efforts of civil society dedicated to rethinking the city and overcoming historical and current divergences between social sectors, such as the social movement and the local Entrepreneurship. As a methodological procedure, under a predominantly qualitative approach, the case study was chosen, along with semi-structured interviews, documentary research and non-participant observation. For the treatment of the data, it used the critical discourse analysis. The results of the study indicated that the action of the CMDU is conditioned to the institutional variables that stop and change the sense of its autonomy in the field of participation in urban politics. The synthesis of the discourses, as well as the reflection of the action of the CMDU, point to multidirectional meanings around participation, reproducing a discursive crisis regarding the meanings given to what constitutes a democratizing political project. Thus, the coexistence of political projects and the predominance of a neoliberal political project are shown as reliable indicators of the low participation and ineffectiveness of the Council as an organ of social control, far from contributing to a counter-hegemonic democratic action.

**Keywords:** Participation; Council; Political Project; Sense; Democratic-participatory.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AAP/VR - Associação dos Aposentados e Pensionistas de Volta Redonda  
CEB - Comunidades Eclesiais de Base  
CF - Constituição Federal  
CMDU – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano  
CONAM - Conselho das Associações de Moradores  
CPU - Comissão de Posseiros Urbanos  
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional  
FAM – Federação das Associações de Moradores  
FURBAN - Fundo Comunitário de Volta Redonda  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPPU – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Volta Redonda  
MEP - Movimento pela Ética na Política  
MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia  
MNRU - Movimento Nacional de Reforma Urbana  
MPF – Ministério Público Federal  
OP – Orçamento Participativo  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PEDI-VR - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Volta Redonda  
PlanMobVR – Plano de Mobilidade de Volta Redonda  
PMVR – Prefeitura Municipal de Volta Redonda  
PND - Plano Nacional de Desestatização  
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RJ – Rio de Janeiro  
SINDUSCON-SF - Sindicato das Indústrias da Construção e do Mobiliário do Sul Fluminense  
SMP – Secretaria Municipal de Planejamento  
SUSER – Superintendência de Serviços Rodoviários  
TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação  
UFF – Universidade Federal Fluminense  
USIMINAS - Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais  
VR – Volta Redonda

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais características dos projetos políticos .....	47
Quadro 2 - Detalhamento de técnicas e instrumentos de coleta de dados utilizados .....	57
Quadro 3 - Relação de Entrevistados .....	59
Quadro 4 - Relação de Participações em Eventos como Observador.....	61
Quadro 5 - Síntese de Projetos Políticos Imbricados .....	124

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....</b>	<b>2</b>
<b>LISTA DE QUADROS.....</b>	<b>3</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2. DEMOCRACIA, CONSELHOS GESTORES E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO .....</b>	<b>21</b>
2.1. Dilemas entre a representação e participação.....	21
2.2. Os novos movimentos sociais e os avanços democráticos.....	25
2.3. Os conselhos gestores como instrumentos de participação nas decisões públicas.....	28
2.4. O desenho institucional na avaliação de canais participativos.....	33
<b>3. PROJETOS POLÍTICOS, PODER E TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO .....</b>	<b>37</b>
3.1. O conceito de hegemonia e suas implicações para a teoria democrática .....	37
3.2. As tipologias de projetos políticos e os desafios da construção democrática.....	39
3.1.1. Projeto político democrático-participativo .....	41
3.1.2. Projeto político neoliberal .....	43
3.1.3. Projeto político democrático-participativo .....	45
3.3. Os (des)caminhos da participação .....	47
<b>4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>54</b>
4.1. Abordagem Metodológica e Classificação da Pesquisa .....	54
4.1.1. Estratégia de Coleta de Dados .....	56
4.1.1.1. Entrevistas .....	57
4.1.1.2. Observação .....	60
4.1.1.4. Pesquisa Documental.....	62
4.2. Procedimentos de Análise dos Dados.....	63
4.2.1. Análise de Discurso.....	64
4.2.2. Análise com o Auxílio de Ferramentas Computacionais .....	66
<b>5. O DESENHO INSTITUCIONAL E A PRODUÇÃO DE SENTIDOS NA CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE VOLTA REDONDA.....</b>	<b>68</b>
5.1. Contexto histórico da política urbana de Volta Redonda e a formação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.....	69
5.1.1. O Plano Diretor Participativo de Volta Redonda e o renascimento do CMDU .....	74
5.1.2. Críticas ao plano diretor e ao seu processo de elaboração.....	77
5.1.3. O Plano Nacional de Mobilidade Urbana, Arco de Centralidades e a ação do Ministério Público Federal .....	81
5.1.4. O Núcleo Gestor do Plano Participativo de Mobilidade Urbana de Volta Redonda..	84
5.1.5. O reflexo do papel do CMDU na política urbana de Volta Redonda.....	87
5.1.5.1. Autonomia .....	87
5.1.5.2. Processo de tomada de decisão.....	93
5.1.5.3. Regras e normas para o debate .....	98
5.1.5.4. Representatividade .....	99
5.1.5.5. Visão geral sobre a atuação do CMDU na política urbana.....	107
5.2. Os sentidos da participação na política urbana de Volta Redonda.....	111

5.3. Os (des)caminhos da participação na política urbana de Volta Redonda.....	125
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>130</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>133</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Considerados como um dos principais mecanismos de redemocratização do acesso às políticas sociais, os conselhos gestores passaram a ocupar o volume de produções acadêmicas em variadas áreas ao longo das duas últimas décadas (BRASIL, 2011; FUKS; PERISSINOTTO, 2006; LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a; VIANNA; CAVALCANTI; CABRAL, 2009). De forma a propor um novo modelo de relação entre Estado e sociedade, essas instâncias assumiram o papel de possibilitar o envolvimento direto dos indivíduos nas decisões do poder público.

O crescimento expressivo de conselhos gestores no país motivou pesquisas incumbidas na análise da efetividade deliberativa desses espaços. Embora sejam consideradas experiências inovadoras no campo da gestão pública, pouco ainda se expressa o consenso acerca do seu potencial democratizante. Estudos críticos realizados há menos de duas décadas têm se esforçado em avaliar o alcance democrático dos conselhos quanto à formulação de políticas públicas (LAVALLE; VERA, 2011; LÜCHMANN, 2008; TATAGIBA, 2003). No entanto, verificou-se que a maioria dos estudos concentrou a análise em setores homogêneos das políticas sociais, a exemplo dos conselhos de educação, saúde e assistência social (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015).

Atuando não só na esfera municipal, os conselhos gestores incorporam as esferas estaduais e federais do governo. Apenas na esfera municipal, já em 2001, a presença desses órgãos no campo da saúde e assistência social representava, respectivamente 99,91%, 93,04% do total de municípios brasileiros (IBGE, 2012). O crescimento expressivo dessas iniciativas foi reconhecido pelo Estado, o qual passou a considera-los como canais importantes para o diálogo com os cidadãos. Diante disso, o controle social exercido pelos conselhos gestores se tornou instrumento-chave para a qualidade e efetividade das políticas públicas nos mais variados setores da sociedade.

A participação, por sua vez, ganhou destaque na formulação, implementação e controle das ações do Estado sobre as políticas públicas, caracterizando a sociedade civil como sociedade política capaz de atuar diretamente, inovar e dinamizar os novos mecanismos de exercício da democracia participativa (GOHN, 2002). Assim, é atribuída ao projeto da participação posição promissora no campo da política, tornando-a elemento principal dos discursos do Estado na condução de suas ações. Inserida no contexto das iniciativas inovadoras de gestão, a participação social ainda recebe o papel de promover a superação das práticas

clientelistas, burocráticas e particularistas oriundas de um modelo tradicional de gestão (FERREIRA; FARAH, 1997). Dessa forma, instrumentos que visam o envolvimento direto dos indivíduos, tais como os conselhos de políticas públicas, surgem como o reflexo do movimento em prol da reforma do aparelho do Estado, sendo considerados uns dos pilares da renovação na gestão pública representando um modelo alternativo de democracia. (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012; TATAGIBA, 2003).

A inclusão de mecanismos da democracia direta feita pela Carta Magna de 1988, no entanto, guarda controvérsias, quando vistos a partir da pluralização da representação e sociedade civil (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006b). De acordo com a literatura clássica, essa perspectiva não supera as limitações do modelo da democracia liberal, dada a característica paradoxal do próprio conceito de representação se combinados com instrumentos participativos (LÜCHMANN, 2007; PITKIN, 2006). Apesar de serem considerados um avanço democrático na relação entre Estado e sociedade, os conselhos gestores reproduzem o principal cenário que abarca as tensões entre a representação e participação. Essa tensão, por sua vez, evidencia as considerações acerca do alcance democrático desses espaços em promover inovações no campo da gestão pública e nas relações entre Estado e sociedade (TATAGIBA, 2003). Tal processo de inovação da gestão, por sua vez, se situa entre o conflito hegemônico e contra-hegemônico no que concerne aos modelos de democracia, em que o primeiro compartilha dos ideais do capitalismo neoliberal e dos moldes da democracia representativa e o segundo de uma alternativa de natureza participacionista de partilha do poder político (ABREU, 2012). Na concepção de Gramsci (1982), hegemonia consiste no exercício do poder por parte de uma classe sob a forma de domínio político, cultural, intelectual, econômico e social.

Diante disso, esta pesquisa, ao propor uma discussão acerca dos dilemas e limites da construção democrática em direção à proposição de uma nova hegemonia na relação entre Estado e sociedade, considera a noção de projetos políticos como componente analítico essencial no estudo dos arranjos institucionais participativos. A partir da perspectiva gramsciana, a definição de projeto político pode ser apresentada como os “conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 38). Segundo Dagnino (2004a), o processo de redemocratização na América Latina é marcado pela disputa político cultural entre dois projetos políticos distintos. De um lado o projeto político neoliberal e de outro o projeto político democrático-participativo. Para a autora, ambos sugerem uma sociedade ativa e propositiva, mas obscurecem concepções divergentes a respeito

dos referenciais de participação, cidadania e sociedade civil sob um discurso aparentemente similar e persuasivo.

O deslocamento semântico desses referenciais cria condições propícias para a coexistência de projetos políticos antagônicos. Desse modo, forma-se o que a autora denomina de “confluência perversa” em torno da participação ocorrida no interior dos canais institucionalizados, impactando no grau de inovação ou continuidade, fortalecimento ou fragilidade das práticas democráticas (CUNHA et al., 2011).

Além do estudo da predominância de diferentes projetos políticos, o campo de discussão da política pública, o desenho institucional e as relações de poder entre os sujeitos também se manifestam como variáveis fundamentais para análise do alcance e permanência das experiências democráticas (AVRITZER, 2008; FARIA; RIBEIRO, 2011; SERAFIM, 2013; TEIXEIRA; TATAGIBA, 2008). Desse modo, a depender do desenho institucional e dos sentidos dados à participação por parte do Estado e dos membros que compõem os conselhos gestores, o resultado da atuação dessas instâncias pode, ao contrário de direcionar para a construção de uma nova hegemonia com o fortalecimento da cultura política participativa, servir como forte instrumento de reprodução de modelos hegemônicos de democracia e manutenção do monopólio das decisões políticas, econômicas e sociais (TATAGIBA, 2003).

Assim, é face a tais considerações que este estudo parte do seguinte questionamento: Quais são os sentidos da participação que implicam na efetividade de um conselho de política pública em âmbito local?

De forma a contribuir com tal reflexão, esta pesquisa sustentou sua análise a partir de um estudo de caso da experiência de Volta Redonda/RJ na democratização do planejamento urbano, tendo como objeto empírico o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU). A cidade de Volta Redonda, cuja a sua notória importância no processo de industrialização do Brasil com a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), foi palco de intensa luta política e social, sobretudo em resposta à histórica relação de dependência e controle exercido por parte da Companhia (FONTES; LAMARÃO, 2006; LIMA, 2013; MANGABEIRA, 1993; MOREL, 2001; PALMEIRA, 2012). Um dos efeitos de tal dominação projetou-se no espaço urbano do município, que foi marcado pela desordem do modelo *company town*, provocando forte segregação socioespacial do território e, por sua vez, numerosas movimentações em busca por moradia por aqueles que não eram contemplados pelas benesses concedidas pela usina sob os moldes do “paternalismo industrial” (LIMA, 2010). Tais movimentações, com destaque para o Movimento dos Posseiros Urbanos, eclodiram partir da década de 1980 em resistência ao governo dos militares, tendo maior propulsão na década de

1990 com as tensões em torno do Programa Nacional de Desestatização (PND)<sup>1</sup>, que além de outras empresas estatais, visava a privatização da CSN.

Assim, dentre um dos resultados das lutas dos movimentos sociais em Volta Redonda, sobretudo na década de 1990, dá-se destaque ao CMDU. Criado em 10 de agosto de 1993 e sob forte influência da reivindicação de movimentos populares, o conselho teve como proposta principal a discussão de um novo plano diretor<sup>2</sup>, de forma a atuar em conjunto com o Executivo para tratar das questões urbanas da cidade (LIMA, 2010). Fundado pela Lei Orgânica do município e com base nas determinações da Constituição de 1988, o CMDU foi inicialmente formado apenas por membros da sociedade civil organizada – associação de moradores, sindicatos, clube de serviços e outras entidades – após três anos de embate político, o conselho firmou sua estrutura contando com 25 delegados, sendo estes divididos em 12 setores administrativos. A composição do CMDU nesse período foi criticada pelo poder público local pelo fato de a grande parte dos membros serem representantes de movimentos populares.<sup>3</sup>

O conselho significou uma das primeiras experiências democráticas do município na tentativa de protagonizar mudanças nas relações de poder até então existentes entre a sociedade, a CSN e outros grupos do empresariado local. O órgão representou ainda a necessidade de se consolidar o controle social em torno das ações de infraestrutura previstas no plano diretor. Todavia a não aprovação do novo plano diretor na Câmara dos Vereadores devido a conflitos com os interesses da CSN, somados à incapacidade do poder público na efetivação e operacionalização da gestão democrática por meio do CMDU, levaram este ao seu fracasso e esvaziamento (LIMA, 2010).

Com a aprovação do Estatuto das Cidades em 2001, o plano diretor passou a ser obrigatório para as cidades metropolitanas, as quais deveriam elaborar seus planos até o ano de 2006. Além disso, a lei passou a exigir que as cidades possibilitassem o envolvimento democrático da população na confecção dos planos. Dessa forma, Volta Redonda, a partir do Fórum de Articulação dos Movimentos Populares, que foi organizado pelo poder público, deu início uma série de convocatórias para viabilizar a elaboração de um novo plano diretor, o qual, desta vez recebera o nome de Plano Diretor Participativo. Ao todo foram 18 plenárias que, ao decorrer do ano de 2006, contaram com a presença de atores sociais dos diversos segmentos de

---

<sup>1</sup> Conjunto de medidas iniciadas no governo de Fernando Affonso Collor de Mello que teve como objetivo a privatização principais empresas estatais em operação no país, a exemplo das Usinas Siderúrgicas Minas Gerais (USIMINAS), Cosinor, Piratini, Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), Acesita, Vale do Rio Doce e Companhia Siderúrgica Nacional (CSN).

<sup>2</sup> Até então, estava em vigor o Plano Estrutural de Desenvolvimento Integrado de Volta Redonda – PEDI-VR, aprovado em 1977.

<sup>3</sup> O Diário do Vale – 04/12/1993.

influência no espaço urbano da cidade, tanto poder público, quanto sociedade civil e iniciativa privada. A demora na análise da Câmara dos Vereadores em aprovar o plano, somado ao ano eleitoral de 2006 fez com que o plano só viesse a ser finalmente aprovado em 2008 (PALMEIRA, 2012).

Após a aprovação do novo plano diretor, no ano de 2008, através do art. 99, a lei fez renascer o CMDU, instituindo-o como órgão responsável pela gestão participativa nos assuntos relacionados à política urbana do município. Dessa vez, representado por 36 integrantes, o conselho estruturou sua composição paritária em poder público e sociedade civil organizada, agindo em consonância com as diretrizes da lei federal do Estatuto das Cidades.

Em 2012, com a aprovação da Lei 12.587, que obriga os municípios com mais de 20 mil habitantes a elaborarem, até 2015, seus Planos de Mobilidade Urbana, o CMDU é incumbido de rediscutir os rumos da política urbana de Volta Redonda. Assim, novamente utilizando-se do lema da participação, o Plano Participativo de Mobilidade Urbana de Volta Redonda é lançado em 2015, configurando o palco de análise da atuação do CMDU na construção de um novo modelo democrático de decisão da política urbana.

Diante de tal contexto, busca-se neste estudo centralizar a análise para o desempenho do CMDU como instância de participação social, visando identificar os principais fatores que revelem o alcance dessa experiência em âmbito municipal como órgão de controle social da política urbana. Assim sendo, o objetivo central deste trabalho consiste em analisar os sentidos da participação social e suas implicações na atuação do CMDU como órgão de controle social da política urbana de Volta Redonda. Para a consecução deste, contam-se com os seguintes objetivos específicos:

OE1: Descrever a trajetória democrática da política urbana em nível municipal;

OE2: Analisar o desenho institucional do CMDU no que tange a sua atuação no processo de elaboração do Plano de Mobilidade de Volta Redonda;

OE3: Identificar em que medida projetos políticos antagônicos coexistem na gestão democrática da política urbana de Volta Redonda;

OE4: Compreender os sentidos e significados da participação na construção de um modelo democrático-participativo no planejamento urbano de Volta Redonda.

O desenvolvimento desta pesquisa tem como norte duas hipóteses centrais. A primeira é de que, se, historicamente, a CSN protagonizou domínio central sobre a autonomia política do município, após a privatização da Companhia, tem-se a prefeitura como um outro elemento que cumpre este papel, sobretudo por meio dos canais institucionalizados de participação, a exemplo do CMDU, para legitimar um modelo hegemônico de gestão democrática. A segunda

hipótese então revela que, embora o CMDU tenha sido resultado de forte pressão popular a favor da revitalização política e democrática do município, hoje, sua ação é condicionada às variáveis institucionais que impendem e alteram o sentido de sua autonomia no campo da participação na política urbana.

Para o alcance dos objetivos desta pesquisa e verificação de tais hipóteses, contou-se com o estudo exaustivo de um caso único. Adotou-se a triangulação por fonte de dados (DENZIN; LINCOLN, 2000; OLSEN, 2004), coletando-os por meio de entrevistas em profundidade com gestores públicos e atores da sociedade civil, observações diretas da dinâmica participativa em Volta Redonda e pesquisa documental via jornais locais, nacionais, relatórios técnicos, leis, decretos, normas e atas. Para a análise dos dados, utilizou-se como metodologia teórico-metodológica a análise do discurso, sobretudo a análise crítica do discurso (FAIRCLOUGH, 2001; VAN DIJK, 2009). Para o tratamento e operacionalização da análise dos dados, fez-se o uso do *software* QSR NVivo®.

As motivações para a condução deste estudo destacam-se pela contribuição da pesquisa no avanço da produção científica sobre o tema, pela natureza do objeto e relevância do conhecimento produzido para a sociedade. De forma interdisciplinar, este trabalho versa sobre conteúdos presentes nos campos da Administração Pública, Sociologia Política, Urbanismo e outras áreas relacionadas ao tema.

Quanto ao aspecto da produção científica, verificou-se que os estudos sobre conselhos, a partir da década de 1990, limitavam-se na investigação da dinâmica interna dessas instâncias sem a preocupação com as suas variáveis institucionais externas. Segundo um recente balanço da produção acadêmica sobre conselhos, enfoques analíticos que tratam de suas condicionantes externas ainda são pouco explorados pela literatura, sobretudo aqueles que contribuem para a avaliação da dimensão político-institucional dos canais participativos (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015). Ainda de acordo com a literatura (CUNHA et al., 2011; PIRES, 2011), grande parte da bibliografia sobre o tema não propõe avanços em pesquisas que combinam diferentes dimensões de análise, bem como na compreensão do perfil dos atores presentes fora e dentro desses espaços.

Nesse sentido, no campo das ciências sociais, trabalhos que abordam variáveis como a influência de projetos políticos, cultura política e desenho institucional dos conselhos surgem como um cenário promissor no entendimento de fatores que favorecem ou constroem o potencial democrático dessas instâncias (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015; CUNHA et al., 2011).

A despeito da literatura predominante sobre o desenho institucional de conselhos gestores (AVRITZER, 2008; LÜCHMANN, 2007), poucos são os estudos que abordam elementos multifocais de análise do tema vinculado a outras variáveis estudadas sobre o fenômeno da participação (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015; CUNHA et al., 2011).

Diante disso, a perspectiva analítica que envolve a compreensão das motivações políticas e ideológicas dos indivíduos se mostra como um avanço metodológico na avaliação do alcance democrático dos arranjos participativos. Embora a avaliação de políticas públicas não represente o principal escopo de análise desta pesquisa, busca-se aqui contribuir para a discussão de instrumentos analíticos e recursos metodológicos capazes de aprofundar o entendimento da dinâmica interna e externa dos conselhos e suas implicações para a qualidade do debate sobre a política urbana. Como foi visto em literatura recente, a análise da atuação dos conselhos no processo de construção democrática de políticas públicas ainda não proporcionou avanços significativos na produção acadêmica a respeito do tema (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016; ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015; AVRITZER, 2011; LAVALLE, 2011; LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016; VAZ, 2011).

Sendo assim, frente à literatura dedicada a analisar os modelos de avaliação das instâncias participativas, uma razão para o desenvolvimento desse estudo se sustenta na sua contribuição para o debate, não só sobre a qualidade do modo de construção da democracia participativa, mas também sobre a perspectiva metodológica de análise multivariada de conselhos gestores. Opta-se por uma abordagem crítica do tema por compreender o papel desses arranjos na trajetória da democracia, a qual ora pode resultar em avanços político-institucionais, ora pode resultar na inércia dos modelos que a reproduzem. Dessa forma, este estudo evidencia sua relevância social pelo aprofundamento do debate acerca dos sentidos e significados dados aos modelos democráticos, de forma a transparecer as limitações e potencialidades da institucionalização da participação em prol de interesses coletivos. Nessa vertente, cabe dar destaque aos recentes estudos de Alves (2015), Abreu (2014), Bretas e Saraiva (2014), Calgaro Neto (2015), Silva (2013) e às contribuições de Lüchmann (2006), Albuquerque e Moreira (2005) e Teixeira (2005), o quais aproximam dos esforços empreedidos nesta dissertação no que concerne às reflexões acerca dos sentidos e significados da participação social.

Esta pesquisa ainda se justifica pela especificidade do objeto a ser investigado. O campo de política urbana enquanto cenário de experiências participativas pós-constituição de 1988 parece não refletir a essência dos movimentos sociais das décadas de 70 e 80. Isto é, embora tais movimentos tenham sido ancorados a partir das demandas decorrentes de problemas urbanos, a exemplo do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), é inexpressiva a

presença de conselhos municipais que tratam especialmente da política urbana no Brasil. De acordo com dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (2012), estes órgãos ocupam pouco mais de 17% do total de municípios no país, enquanto que os conselhos que versam na área de assistência social, educação, saúde e até mesmo cultural revelam dados superiores quanto ao seu grau de institucionalização. Cabe lembrar que a CF de 88 dedicou seu capítulo II para descrição de diretrizes básicas quanto à política urbana dos municípios. Mais tarde, em 2001, a aprovação do Estatuto das Cidades ampliou o escopo dessa política, fornecendo diretrizes gerais e visando regulamentar os instrumentos de política urbana a serem aplicados pela União, Estados e Municípios. Nessa lei, destacou-se o papel da participação popular em todas as etapas do planejamento, execução, controle e avaliação de políticas públicas voltadas para a questão urbana.

No entanto, a despeito do caráter normativo dado aos conselhos de política urbana, os mesmos pouco representam em relação ao total dessas instâncias presentes no país. Assim sendo, como contribuição para olhar científico acerca dessas instâncias, este estudo esforça-se em compreender a dinâmica deliberativa desses conselhos, demonstrando, sobretudo as suas especificidades enquanto órgão de controle social das políticas públicas.

A pesquisa delimita-se a partir do cenário pós-privatização da CSN, iniciado em 1993, sobretudo após o ano de 2008, quando da aprovação do Plano Diretor Participativo de Volta Redonda e novo papel e configuração institucional do CMDU. Tem-se como foco de análise a atuação do conselho em três momentos: i) quando a elaboração do Plano Diretor Participativo; ii) quando da fase de deliberação, execução e controle das políticas instituídas pelo Plano Diretor e fora dele; iii) quando da fase de elaboração do Plano Participativo de Mobilidade Urbana de Volta Redonda.

Além da análise da dinâmica interna do conselho no que trata de aspectos relacionados às relações de poder entre os atores políticos envolvidos, o trabalho também envolve a discussão de fatores político-culturais e históricos inerentes ao contexto de revitalização democrática da política urbana de Volta Redonda. Conceitos relacionados à esfera pública dos conselhos, novos movimentos sociais, desenho institucional e aspectos específicos da política urbana também irão compor o espectro teórico de base para a consecução do objetivo proposto.

Cabe destacar que, embora o *locus* de análise seja representado pelo CMDU, a pesquisa visa captar as visões diferenciadas de atores externos ao conselho, inclusive daqueles participantes do Conselho Gestor do Plano de Mobilidade Urbana. Amplia-se assim o campo de observação do pesquisador para a atuação de atores políticos que influenciaram a atuação do CMDU na construção um modelo participativo de discussão das decisões públicas. Desta

forma, além de conselheiros e ex-conselheiros, interpretações oriundas da sociedade civil e poder público acerca da participação institucionalizada na política urbana do município serão alvo da investigação proposta por este trabalho.

Este trabalho está organizado em quatro principais capítulos além desta introdução e as considerações finais. O primeiro capítulo tem o objetivo de abrir o debate sobre a democracia participativa e o paradoxo entre os mecanismos de participação e representação. O mesmo capítulo contempla ainda o estado da arte sobre o conceito e parâmetros quanto à efetividade dos conselhos gestores de políticas públicas, atrelado ao contexto de sua formação pelos movimentos sociais das décadas de 70 e 80. Aspectos relativos à avaliação do desenho institucional dessas instâncias também são abordados.

O segundo capítulo, além de apresentar as implicações do conceito de hegemonia para a teoria democrática, resgata a literatura sobre projetos políticos de forma a caracterizá-los de acordo com a dimensão cultural de seus elementos estruturantes. São tratados ainda fatores relacionados ao modo como os sentidos e os significados dados à participação podem restringir ou favorecer a construção de um modelo democrático-participativo.

É reservado no terceiro capítulo a descrição do percurso metodológico da pesquisa. Enfatiza-se a abordagem e os principais métodos e técnicas empregadas para a análise dos dados coletados, bem como as limitações metodológicas do estudo. Detalha-se todo o procedimento de coleta realizado de forma a descrever cada fonte consultada. Cabe destacar o resgate da bibliografia sobre análise de discurso – principal instrumento de análise deste trabalho – e descrição das ferramentas utilizadas para o desenvolvimento da pesquisa.

Por fim, o contexto histórico da cidade de Volta Redonda, bem como o panorama da política urbana em âmbito nacional e local são destaques do capítulo quatro. Nele, pretende-se detalhar o objeto de análise de modo a permitir maior compreensão do fenômeno investigado. Dessa forma, descreve-se a trajetória de atuação do CMDU no processo de revitalização política e democrática na questão urbana em Volta Redonda, apontando as principais nuances, desafios e dilemas de sua consolidação enquanto órgão efetivo na construção de um modelo de democracia participativa. As considerações finais precedem este capítulo, respondendo as principais indagações colocadas neste estudo e pontuando a consecução de seus objetivos propostos.

## **2. DEMOCRACIA, CONSELHOS GESTORES E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO**

Este capítulo busca apresentar a matriz teórica que concede base para o desenvolvimento desta pesquisa. Procura-se aqui delinear o campo teórico e prático do processo de institucionalização da participação social. Para tanto, tem como ponto de partida o resgate da literatura sobre os principais dilemas entre a representação e a participação política, demonstrando de que forma ocorre a imbricação dos dois modelos e como esse processo é materializado na prática. O capítulo ainda conta com uma breve trajetória dos movimentos sociais após a década de 1970 e a canalização dos seus esforços na implementação dos arranjos institucionais participativos. Quanto a estes, dá-se destaque ao debate acerca da efetividade dos conselhos gestores de políticas públicas, finalizando com algumas considerações sobre o desenho institucional como um de seus principais instrumentos de análise.

### **2.1. Dilemas entre a representação e participação**

As mudanças sociais e econômicas ocorridas ao longo do século XX fizeram com que o modo de representação política fosse repensado a fim de garantir maior compatibilidade entre as demandas dos indivíduos e as decisões de seus representantes. A divisão do trabalho oriunda dos avanços do capitalismo industrial impactou também na reconfiguração dos modelos de governo do Estado, o que impulsionou o debate de ideias acerca de formas mais específicas de mediação política (MENDES, 2007). Tal discussão coloca em destaque o papel e sentido da representação em um novo contexto sociopolítico de maior complexidade, considerando a participação como alternativa de acesso e direito ao poder decisório.

A literatura a respeito da teoria democrática apresenta uma trajetória de oposição da participação ao conceito de representação. Entretanto, a reconfiguração política, impulsionada pelas mudanças sociais e econômicas, sobretudo após o período pós-guerra, ajudou a redefinir a forma como os termos atingiram um sentido interdependente, resultando na pluralização dos mecanismos representativos.

A participação e a representação perderam suas posições polares e, com isso, passaram por um processo de ressignificação recíproca, fazendo com que a primeira perdesse seu caráter autoevidente e, a segunda, sua identidade naturalizada identificada com o governo representativo (LAVALLE; VERA, 2011, p. 109).

De forma a compreender esse processo, destaca-se a relação que Lüchmann (2007) estabelece entre os conceitos de representação e participação, a qual ela define como p&r. A

autora ressalta que eles “estabelecem combinações e articulações que desenham um processo de concomitante inovação e reprodução das práticas e orientações político-institucionais” (LÜCHMANN, 2007, p. 140). Nesta lógica, a ideia de representação é analisada, sobretudo a partir dos parâmetros que definem a participação, isto é, propõe-se que a representação legítima é viabilizada pelo envolvimento direto dos indivíduos nas decisões políticas, no entanto, ao mesmo tempo assumindo a posição de representantes. Para tanto, antes de explicar de que modo os conceitos assumem caráter paradoxal nas novas configurações políticas, é preciso descrever suas dicotomias a fim de explicar os elementos constitutivos da pluralização da dinâmica representativa e seus efeitos.

Para abrir esse debate, cabe destacar a visão crítica de Jean-Jacques Rousseau (1995) que considera inadmissível um modelo essencialmente representativo como determinação da soberania do popular, pois argumenta que “toda lei que o povo não ratificar pessoalmente é nula; não é sequer uma lei” (ROUSSEAU, 1995, p. 121). Dessa forma, suas ideias aproximam do modelo grego de democracia, prevalecendo a participação direta nas decisões públicas como única condição de soberania política dos indivíduos. A formação de facções políticas pelos representantes, orientadas por crenças e interesses distintos aos dos representados, bem como descentralização do Estado e a responsabilização da sociedade civil complementam a perspectiva rousseauiana a respeito dos limites da representação (HIRST, 1988; MADISON; HAMILTON; JAY, 2009). A compatibilidade entre interesses políticos dos representantes e vontades dos representados é, dessa forma, inviabilizada não só pela complexidade da estrutura de relação entre Estado e sociedade, mas também pela falta de autonomia da participação destes últimos na formulação de demandas diretas.

Hirst (1988), em análise da sociedade britânica, apresentou outra perspectiva quanto às limitações do modelo de representação. Para o autor, ela se opõe a um maior envolvimento dos indivíduos nas decisões, bem como tende a impactar no grau de transparência pública por parte do Estado. Complementa-se esse argumento com base no aspecto central dado ao mecanismo do sufrágio, que sob uma visão marxista representa um modo de dominação política dado pela sua possibilidade de reeleição dos representantes. Esse modelo que traduz na autorização política, impacta na forma como os representados dialogam pessoalmente com o conteúdo das decisões, pois a participação dos eleitores é discursivamente orientada à escolha por meio do voto. O modo como as eleições atingiram status monopolista em definir o padrão de representatividade política reforça esse argumento no contexto de consolidação do Estado moderno (AVRITZER, 2007).

Ainda considerando o esquema de escolha por meio de eleições dos representantes, Urbinati (2006) contesta a relação entre soberania e representação, tal como tomada *a priori* na perspectiva de Rousseau (1995). Segundo a autora, o processo eleitoral não necessariamente se mostra como definitivo em relação à liberdade política dos indivíduos, uma vez que “as eleições ‘engendram’ a representação, mas não ‘engendram’ os representantes. No mínimo, elas produzem um governo responsável e limitado, mas não um governo representativo” (URBINATI, 2006, p. 193). A posição da autora possibilita um entendimento que remete à abertura para a possibilidade de protagonismo dos atores nas decisões políticas, ampliando-se a dimensão do conceito de soberania popular, uma vez que a efemeridade do processo eleitoral não pressupõe a impossibilidade de diálogo e aproximação com os indivíduos eleitos. Isto é, se para os teóricos clássicos, a participação direta é vista como contrária a uma estrutura baseada na representação, para os teóricos da democracia moderna, ambos os modelos começam a apresentar relações de concomitância.

Ao considerar as limitações do modelo de democracia representativa como forma de mediação sociopolítica, pensa-se a participação como alternativa de controle ao processo decisório. Isto é, no modelo participativo a legitimidade das decisões públicas se dá com a inserção dos indivíduos no debate público, de modo a assegurar uma condição básica de auto representação no interior da arena pública (LÜCHMANN, 2007). Com isso, de acordo com Pateman (1992), a participação assumiria uma função educativa no campo da teoria democrática, uma vez que um maior engajamento dos indivíduos nos assuntos políticos “incrementaria o senso de pertença do cidadão à sua sociedade, não apenas fortalecendo a formação de identidades políticas amplas, mas contribuindo para a legitimação das instituições políticas” (LAVALLE; VERA, 2011, p. 107). Nesse aspecto, o problema de soberania dos representados perante a minoria de representantes, tal como criticada pela literatura clássica, daria espaço à autonomia dos sujeitos no debate político. Argumenta-se que o envolvimento da sociedade nas decisões públicas possibilitaria estabelecer maior confiança nas instituições representativas tomadas através do diálogo contínuo a respeito das vontades coletivas.

Dessa forma, a concepção de representatividade política desenvolve uma dimensão que vai além da relação entre representantes e representados, porém segue em direção às relações que se dão entre os representados, conforme Lüchmann (2007). Nessa dinâmica, inserem-se indivíduos capazes de interagir uns com os outros e debater as decisões tomadas pelas autoridades políticas, de forma a discutir o conteúdo dos assuntos de interesse coletivo e apresentando demandas ao Estado (AVRITZER, 2000). A autora parte do pressuposto de que uma representação legítima requer, ao mesmo tempo a participação ativa dos indivíduos, grupos

e organizações da sociedade civil, ou seja, ela “não substitui, mas reconfigura a representação, constituindo-se a participação em chave da boa representação” (LÜCHMANN, 2007, p. 167). Isso pressupõe que as posições e as ideias passariam a ser representadas politicamente e não apenas os indivíduos em grau numérico (URBINATI, 2006). Assim, tem-se que o paradoxo se forma a partir da participação manifestada como novas formas de representação, uma vez que no interior das experiências de participação, mecanismos representativos delegam representantes de segmentos da sociedade civil em defesa de direitos.

Hanna Pitkin (1967, p. 72) permite abrir um debate que contribui para o entendimento da composição desse paradoxo e seus efeitos. Ela o faz partindo do conceito de representação, onde a autora define que “representation means a presenting again, a presenting of something not present”. Ora, se representação pressupõe a presença de alguém ou algo que está ausente, como é possível tornar presente e direta as vontades e interesses coletivos em uma experiência de participação que ainda considera os instrumentos representativos como legítimos à democracia direta? Propondo um avanço, ao fazer o resgate histórico de como o conceito de representação se institucionalizou na sociedade, a autora propõe reflexões a respeito dos seus significados, expondo o paradoxo da representação na reconfiguração política em curso.

A discussão nasce do paradoxo inerente ao próprio significado da representação: tornar presente de alguma forma o que apesar disso não está literalmente presente. Mas, na teoria política, o paradoxo é recoberto por várias preocupações substantivas: a relação entre os representantes na legislatura, o papel dos partidos políticos, a medida em que os interesses locais e parciais se encaixam no bem nacional, a forma pela qual a deliberação se relaciona com o voto e ambas se relacionam com o exercício do governo etc (PITKIN, 2006, p. 30).

A afirmação da autora serve de base para a formulação do que Alkmin (2013) denomina como paradoxo lógico do conceito de representação. Segundo o autor, a harmonia entre representação e participação é contestada tendo em vista a contradição do significado atribuído ao primeiro. Entende-se que não é possível estabelecer um equilíbrio no sistema político ao aprofundar o conceito da democracia direta e participativa no interior dos modelos das democracias liberais (ALKMIM, 2013). Nesse sentido, tem-se então que a crise das democracias modernas é definida pela inserção de mecanismos de participação no interior do modelo tradicional de representação política. Ao combinar o envolvimento dos indivíduos com os procedimentos oriundos de uma lógica representativa, a noção de representação e a qualidade da participação podem ser comprometidos por fatores que obscurecem seus significados dentro de uma trama política pautada por vontades e interesses antagônicos.

Portanto, a ineficiência dos mecanismos de representação em responder às demandas sociais difusas tem impulsionado o nascedouro de iniciativas capazes de alterar a estrutura do

modelo tradicional de democracia (GOHN, 2011; LÜCHMANN, 2007). Nesse contexto, a aproximação dos cidadãos no controle e decisão política dos interesses coletivos se revela como uma alternativa de reconfiguração da relação entre Estado e sociedade de forma a superar a representação através do processo eleitoral. Por outro lado, a combinação entre participação e representação acaba reforçando um paradoxo que é alimentado a partir de uma estrutura política previamente baseada nos moldes representativos (ALKMIM, 2013; LÜCHMANN, 2007). De forma prática, a tensão entre representação e participação pode ser materializada nas recentes experiências locais dos conselhos gestores os quais, de acordo com a literatura da democracia moderna, desempenham papel significativo na redefinição democrática (AVRITZER, 2008).

A próxima seção deste trabalho visa ampliar o escopo teórico acerca do processo de transição democrática no Brasil, sobretudo ao descrever a construção do ideário participativo conduzido pelos movimentos das camadas populares ao longo das últimas décadas. Ao fazê-lo, o intuito será compreender os elementos constitutivos dos canais institucionalizados de participação, em especial os conselhos gestores de políticas públicas, de forma a debater seus limites e caminhos para a efetividade no sistema político.

## **2.2. Os novos movimentos sociais e os avanços democráticos**

O Brasil da década de 1970 representou importante palco para a pluralização dos movimentos sociais, os quais foram organizados em resposta ao processo de resistência política frente ao governo antidemocrático dos militares. Essa pluralização marcou ainda uma ruptura teórico-conceitual acerca dos estudos sobre os movimentos sociais no campo prático da história política brasileira (CARDOSO, 2008; DOIMO, 1995).

A transição para o conceito dos novos movimentos sociais, sendo estes formados pela luta a favor da transversalidade dos direitos humanos, pôde ser observadas pelo avanço dos movimentos populares que reivindicavam pautas que eram direcionadas para além dos conflitos de classe, tais como melhorias no campo da saúde, educação, moradia, emprego, relações étnico raciais e de gênero (ALONSO, 2009; DOIMO, 1995; GOHN, 2006). Segundo Doimo (1995, p. 46) os chamados novos movimentos sociais não reproduzem “o padrão clássico do conflito de classes porque as contradições agora são de outra ordem e porque os conflitos aí instalados são metapolíticos, ou seja, muito mais pautados em valores do que em reivindicações negociáveis”.

Como resultado da forte resistência ao regime militar, esses novos movimentos sociais direcionaram os esforços na manutenção e expansão das estruturas comunicativas caracterizadas pelo exercício da participação (ALONSO, 2009). No entanto, vale destacar que

a trajetória dos movimentos sociais no Brasil, após da década de 1970, se deu a partir de uma série de lutas protagonizadas por atores oriundos de segmentos sociais heterogêneos e à margem dos interesses do Estado (DOIMO, 1995; SCHERER-WARREN, 2006).

Dentro dessa trajetória, Noronha (2009) destaca o ciclo de greves iniciado no ano de 1978 como elemento importante no processo de transição política para a democracia. Para o autor, o contexto socioeconômico e sociopolítico da época favoreceu a eclosão de um conjunto de greves, sendo a de maior destaque a organizada pelo movimento sindical no ABC paulista entre o período de 1978 a 1981. Muitas das lutas dos trabalhadores eram oriundas de reivindicações em defesa dos salários, emprego e de melhores condições de vida (RAMALHO; CORDEIRO; SILVA, 2014). Essas mobilizações se estenderam para outras regiões do país e alcançaram ainda o apoio de outros segmentos da sociedade, tais como trabalhadores da construção civil, médicos e professores (NORONHA, 2009). Após 1983, ano da confluência de diversas mobilizações a favor da Campanha das Diretas, o ciclo de greves atinge o seu auge, sobretudo em 1985, quando da queda do governo militar. Nesse período, dá-se destaque pressões do movimento sindical, a qual estimulou a inserção de novos atores no debate a favor da criação de espaços de decisão sobre as políticas públicas e exercício da cidadania (NORONHA, 2009; RAMALHO; CORDEIRO; SILVA, 2014).

De maior importância na trajetória dos movimentos sociais no Brasil, cabe citar a formação e atuação dos movimentos sociais urbanos, os quais tiveram seu nascedouro em torno dos problemas decorrentes do rápido e desordenado processo de urbanização no país (CARDOSO, 2008). Além da luta de classes, esses movimentos, que se intensificam na década de 1980 no Brasil representam, para Jacobi (1986), “efeitos das distorções e das desigualdades decorrentes de uma aplicação desigual dos recursos públicos empregados no desenvolvimento e manutenção dos aglomerados urbanos”. Fatores como estes, somados à incapacidade estrutural do Estado em atender as demandas coletivas no contexto urbano são as principais razões para o crescimento desses movimentos (CARDOSO, 2008; GOHN, 1991).

A distribuição desigual dos serviços públicos nas áreas urbanas motivou novas mobilizações que surgem em prol da luta pelo acesso à terra e moradia; pela qualidade e acesso aos meios de transporte; contra o desemprego; pelo acesso e qualidade dos serviços de saúde e; pelo acesso a grande parte dos serviços públicos às comunidades periféricas. Tais movimentos marcaram o início de uma reforma democrática, principalmente em torno das mobilizações das Diretas Já. Este surgiu no ápice de um ciclo de protestos contra o regime militar e diante do forte desemprego da época, o que impulsionou os primeiros debates a favor de uma nova constituição (GOHN, 2006).

Cabe ressaltar ainda a estreita relação entre a Igreja Católica e os movimentos sociais urbanos que se estabeleceu à luz dos preceitos da Teologia da Libertação, a qual defendia, com base no evangelho, o protagonismo dos sujeitos na construção de uma sociedade justa, igualitária e livre dos mecanismos de opressão (ALTMANN, 1978; BOFF, 1983). Nessa vertente, surgiram as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), fundadas na década de 1960 e desenvolvendo um forte papel na consolidação dos movimentos sociais a partir dos anos de 1970. Diante do contexto sociopolítico de limitação dos direitos civis e exclusão social, as CEBs concederam apoio aos movimentos sociais emergentes naquele período sob um discurso liberacionista e pautado na ideia de uma sociedade protagonista perante as relações entre Estado e sociedade (COSTA; ZANGELMI; SCHIAVO, 2010; DOIMO, 1995).

Scherer-Warren (2006) destaca a formação das redes de movimentos sociais como principais elementos da constituição de novos espaços de governança pública por meio da participação cidadã. O autor esclarece que as mobilizações na esfera pública são resultados da articulação e diálogo de atores dos movimentos sociais sendo estes integrados em um conjunto heterogêneo de interesses, no entanto sob valores, objetivos e projetos em comum. Ainda afirma que embora "esse diálogo não seja isento de conflitos, o encontro e o confronto das reivindicações e lutas referentes a diversos aspectos da cidadania vêm permitindo aos movimentos sociais passarem da defesa de um sujeito identitário único à defesa de um sujeito plural" (SCHERER-WARREN, 2006, p. 115). A construção de um sujeito plural, neste sentido, está inserida na essência que constitui os novos movimentos sociais, tendo em vista que estes pressupõem a ampliação e inclusão de novos atores políticos no processo de aprofundamento democrático (DOIMO, 1995; GOHN, 2006).

O fortalecimento dessas redes, somado ao enfraquecimento do governo militar em conter a crise política e econômica do país a época, resultou na promulgação de uma nova constituição. Com a Constituição de 1988, também chamada de Constituição Cidadã, os movimentos sociais foram incorporados aos novos arranjos institucionais participativos, a exemplo do orçamento participativo (OP), que teve sua primeira experiência na cidade de Porto Alegre, e dos conselhos gestores (AVRITZER, 2005). Estes últimos, embora não representem alguma novidade nos modos de relação entre Estado e sociedade, são considerados como uns dos mais emblemáticos resultados das lutas e reivindicações pela democratização do Estado (GOHN, 2011; SCHERER-WARREN; LÜCHMANN, 2004). Com a implementação dos conselhos, "a sociedade organizada em associações e movimentos deixou de ser algo marginal ou alternativo; perdeu seu potencial exclusivamente contestador para ganhar um caráter

legalista, ordenador e participante das novas regras estabelecidas para o convívio social” (GOHN, 1991, p. 15).

Sendo assim, os conselhos gestores representaram um dos principais resultados dos esforços empreendidos pelos movimentos sociais após a década de 1970, tornando-se elementos centrais nas discussões em torno da efetividade do avanço democrático protagonizado pela sociedade civil organizada. A próxima seção tem por objetivo apresentar o papel dessas instâncias como instrumentos de diálogo entre o Estado e a sociedade, destacando seus limites e possibilidades no processo de construção da democracia participativa.

### **2.3. Os conselhos gestores como instrumentos de participação nas decisões públicas**

A promulgação da Constituição de 1988 marcou o cenário político brasileiro quanto às relações entre Estado e sociedade, ampliando o conceito de participação para o de participação cidadã, resultado da pressão dos movimentos sociais atuantes entre o final da década de 1970 e o início da década de 1980. O rompimento do paradigma centralizado e tecnocrático de gestão das políticas públicas permitiu, nos moldes da descentralização política da gestão pública, o desenvolvimento de um novo conceito a ser institucionalizado – a Participação Cidadã, tendo como base a universalização dos direitos sociais, a ampliação do constructo de cidadania e uma nova perspectiva do papel e do caráter do Estado (GOHN, 2002).

A participação, por sua vez, passou a ganhar destaque na formulação, implementação e controle das ações do Estado sobre políticas públicas, caracterizando a sociedade civil como sociedade política capaz de atuar diretamente, inovar e dinamizar os novos mecanismos de exercício da democracia participativa (GOHN, 2002).

Em meados da década de 1980, o processo de redemocratização do país começava a amadurecer fundado nos novos instrumentos formalizados de promoção da vontade coletiva, os quais se destacam os plebiscitos, referendos, ações civis públicas, audiências públicas, leis de iniciativa popular, fóruns temáticos, orçamentos participativos e conselhos gestores. Desta forma, a Constituição legitimou um novo formato institucional, considerando que as políticas sociais deveriam ser desenvolvidas democraticamente, de modo que, por meio de órgãos representativos, a sociedade fizesse parte dos espaços de deliberação das diretrizes, planejamento, execução e controle social dos programas de projetos atrelados a essa política (TEIXEIRA, 2007)

Dado que o art. 204 da Constituição estabelece que a participação da população deve ser viabilizada “por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no

controle das ações em todos os níveis”, assim como o orçamento participativo, os conselhos gestores se constituíram como protagonistas no processo de descentralização das políticas públicas, tornando-se espaços propícios para o diálogo e novas relações entre o Estado e a sociedade, permitindo o acesso da população às instâncias decisórias (DIEGUES, 2013). Embora os conselhos não representem qualquer inovação institucional na história da política brasileira, a Carta Magna de 1988 impulsionou a formação dessas instâncias em diversos segmentos sociais. Segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, publicada em 2001 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apenas 20 municípios não possuíam qualquer tipo de conselho.

De acordo com Tatagiba (2004, p. 348), os conselhos podem ser traduzidos em “espaços de representação plural, para que a sociedade e o governo possam negociar, disputar e compartilhar responsabilidades na produção de políticas públicas em áreas específicas”. A ideia da concepção dos conselhos gestores como o elo das relações entre a sociedade e o Estado compartilha dos conceitos defendidos por Habermas (1984) em sua obra “Mudança Estrutural da Esfera Pública”, na qual procura caracterizar o espaço diferenciado de interação com o Estado, onde os indivíduos podem discutir questões relacionadas ao bem coletivo e onde também é possibilitada a presença política nas ações governamentais, como descrito por Avritzer (2000, p. 31)

Nesse espaço os indivíduos interagem uns com os outros, debatem o conteúdo moral das diferentes relações existentes ao nível da sociedade e apresentam demandas em relação ao Estado (...). Os indivíduos no interior de uma esfera pública democrática discutem e deliberam sobre questões políticas, adotam estratégias para tornar a autoridade política sensível às suas discussões e deliberações.

Dessa forma, a concepção habermasiana sugere que a argumentação pública é viabilizada pelo exercício da razão dos indivíduos inseridos em um ambiente de participação política. Assim sendo, os conselhos gestores ainda assumem o papel como instâncias de controle dos negócios estatais por meio da participação políticas dos cidadãos, capazes de estabelecer mecanismos de definição de diretrizes e programas sociais, bem como o envolvimento destes no controle da gestão pública, implicando a transparência da gestão pública quanto ao monitoramento e avaliação das políticas públicas (SANTOS, 2002b). Nesta lógica, cabe destacar ainda o envolvimento dos movimentos sociais nessas instâncias, funcionando como um mecanismo de manutenção da qualidade da democracia. Diante dessa perspectiva, Gohn (2011, p. 7) reforça que os conselhos gestores podem ser entendidos como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”. Essa articulação visa propor

maior aproximação da sociedade civil ao campo do debate político, visto que pressupõe uma pluralização representativa de seus variados setores. Ademais, possibilita a eficiência na alocação justa dos recursos públicos, dado que, por meio de canais públicos e plurais, permite a integração e participação nos processos de planejamento, formulação e controle das ações do governo (DIEGUES, 2013). Em linhas gerais, Gohn (2002, p. 21) conclui a respeito dos conselhos, esclarecendo que eles

Podem fazer política, publicizando os conflitos; como interlocutores públicos poderão realizar diagnósticos, construir proposições, fazer denúncias de questões que corrompem o sentido e o significado do caráter público das políticas, fundamentar ou reestruturar argumentos segundo uma perspectiva democrática: em suma, eles podem contribuir para a ressignificação da política de forma inovadora.

No entanto, tendo em vista a possibilidade de os conselhos permitirem a distribuição de poder entre os participantes na decisão sobre interesses coletivos e difusos, Almeida e Tatagiba (2012, p. 82) consideram que essas instâncias apresentam conflitantes fluxos de deliberação e de controle das ações do Estado. Neste sentido, os conselhos enfrentam desafios de legitimidade perante a máquina pública na consolidação de políticas públicas compatíveis com as demandas sociais.

Elas propõem ainda uma discussão a respeito do caráter híbrido dos conselhos gestores que revelam a justaposição de competências entre os atores que os compõe. O fato de que estes sejam os mesmos que deliberam, responsáveis pelo controle e, muitas vezes, pela implementação da política, favorece o potencial de democratização das decisões públicas, no entanto, ao mesmo tempo, carrega os riscos de que as mesmas possam apresentar maior nível de atendimento a interesses particulares. Dessa forma, cabe destacar a posição de Teixeira (2000), que discute acerca da importância da efetividade dos conselhos para com os negócios públicos. Para o autor, elementos relacionados à paridade, representatividade e pressão social devem ser considerados na avaliação dos conselhos quanto à efetividade deliberativa.

Para a condição de paridade, Teixeira (2000) ressalta que o número de conselheiros eleitos não necessariamente revela nível significativo de igualdade na dinâmica das discussões no interior dos conselhos e, ainda assim, o acesso à informação, disponibilidade e formação destes atores sociais mostram-se como elementos fundamentais que fortalecem o princípio de paridade. Assim, “temos uma paridade legal onde percebemos, de fato, uma total assimetria entre os representantes do governo, de um lado, com tempo disponível, assessoria, equipamentos e informações, e os representantes da sociedade, de outro lado, sem nenhuma destas condições” (TEIXEIRA, 2000, p. 93).

No que se trata da representatividade, o autor coloca que algumas entidades que fazem parte dos conselhos nem sempre desempenham papel de representar o interesse coletivo, uma vez que se fundam em posições ideológicas que dificultam este processo e não garantem a efetividade do conselho. Nesta perspectiva, Fuks e Perissinotto (2006) discutem sobre as relações entre os recursos, decisão e poder na dinâmica do papel dos conselhos como instrumentos políticos, argumentando que não basta apenas que tais instituições participativas existam para que a ampliação da participação aconteça. Fatores como constrangimentos socioeconômicos, de natureza simbólica e política podem representar poderosos obstáculos ao caráter de participação e ainda destacar a desigualdade política entre os atores envolvidos. Neste sentido Fuks, Perissionotto e Ribeiro (2003) sugerem a avaliação da representatividade a partir de indicadores que revelem o perfil dos indivíduos quanto a igualdade de recursos político-culturais distribuídos. Na visão dos autores, assim como proposto por Teixeira (2000) no que se trata da paridade, é necessário identificar não só a quantidade, mas sobretudo quem são os indivíduos inseridos no processo de participação.

Teixeira (2000) ainda entende que a mobilização social deve ser considerada no âmbito do processo deliberativo dos conselhos como forma de efetivar as decisões coletivas diante do poder público dominante. Ele afirma que as decisões públicas podem ser incompatíveis com os interesses da massa dominante da população, o que faz com que a pressão de movimentos populares, por exemplo, influencie no caráter democrático das deliberações. Assim como, segundo Gohn (2002), os conselhos gestores “são frutos de demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país”, de acordo com Teixeira (2000), esta mesma lógica de participação se atribui ainda ao caráter decisivo das políticas públicas, isto é, no contexto de amadurecimento destes órgãos perante o arcabouço jurídico constituído de amparo legal às decisões.

Vale destacar que a origem dos conselhos pode ser determinante para estabelecer uma condição de maior efetividade das experiências participativas, pois conselhos legitimamente constituídos de forma autônoma pela sociedade civil compartilham de uma projeto democrático-participativo em oposição àqueles constituídos de forma a oportunizar o repasse de recursos, tornando-os apenas consultivos e sem poder de deliberação (GOHN, 2002) Neste sentido, Teixeira (2000) revela que a efetividade dos conselhos pode ser percebida uma vez que eles ganhem respeitabilidade e sejam reconhecidos pela sociedade como órgãos de legítima representatividade dos interesses públicos e quando não são vistos pelo poder público como órgão da sociedade civil desempenhando apenas a função de referendar as iniciativas governamentais e cumprir mínimas exigências legais visando o repasse de recursos federais.

Gohn esclarece que (2002, p. 22–23),

Nos municípios sem tradição organizativa-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos.

Verifica-se pela posição da autora que a análise do desenho institucional, bem como da efetividade deliberativa dos conselhos parte, sobretudo, de uma perspectiva histórica de constituição dos conselhos. Teixeira (2000) então reforça que a eficácia está relacionada diretamente com a forma de como eles foram constituídos, isto é, se o processo que os originou é fruto dos anseios da sociedade, tendem a ter maior grau de institucionalização, sucesso e participação nas políticas públicas a nível municipal (NORONHA, 2000).

A efetividade e eficácia dos conselhos está diretamente relacionada com o papel controlador das atividades do Estado, da forma como aponta Diegues (2013). O autor revela que o controle democrático dos negócios públicos está relacionado a três questões fundamentais que viabilizam tal processo, como o amparo jurídico para as deliberações dos conselhos, a definição clara de uma autonomia decisória e a legitimidade destes órgãos perante a sociedade. Pode-se dizer que o papel do conselho não se reduz apenas à fiscalização ou ao acompanhamento das ações governamentais quanto a decisões já tomadas, mas também visa protagonizar os atores políticos na avaliação das atividades da administração pública frente ao interesse coletivo (TEIXEIRA, 2000).

De acordo com Tatagiba (2005, p. 209), os conselhos gestores, inseridos em uma nova relação Estado-sociedade “constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo”. Todavia, cabe mencionar o que a autora define como os desafios que esses órgãos enfrentam na construção de um modelo participativo de democracia. Fatores como “a centralidade do Estado na elaboração da pauta, a falta de capacitação dos conselheiros, problemas com a representatividade, dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses, manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade e a recusa do Estado em partilhar o poder” representam o cenário de obstáculos para a consolidação dos conselhos no cenário político brasileiro (TATAGIBA, 2005, p. 211).

O desafio de tornar os conselhos espaços efetivamente participativos recai sobre um exercício que se fundamenta na análise crítica da formação dos limites encontrados em suas ações. Desse modo, é necessário discutir acerca do seu modelo de desenho institucional, enfatizando o potencial de inovação democrática dessas instâncias em um contexto marcado por projetos políticos antagônicos. Os efeitos da coexistência de elementos políticos-culturais

distintos, portanto, se colocam como um elemento chave na efetividade deliberativa dos conselhos gestores como novos instrumentos de mediação entre Estado e sociedade.

#### **2.4. O desenho institucional na avaliação de canais participativos**

A ampliação da participação social institucionalizada, a exemplo dos conselhos gestores, representa uma das principais inovações democráticas desde a Constituição de 1988. Antes com poucas formas de participação dos cidadãos nas decisões públicas, o Brasil hoje representa um dos países com maior número de instâncias participativas (AVRITZER, 2008). Atrelado a isso, a crescente demanda pela participação, até mesmo impulsionada pelo Estado, motivou pesquisadores a se preocuparem com a efetividade deliberativa e o alcance democrático dos canais participativos (CHAIM, 2011; FUNG; WRIGHT, 2003; LÜCHMANN, 2002; PIRES, 2011; TEIXEIRA, 2000).

Notou-se que, ao tratar da efetividade desses mecanismos de deliberação pública, a variável institucional se torna um importante componente analítico das instituições participativas (CUNHA et al., 2011). Entende-se por instituições participativas as “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008). A dimensão institucional ainda prevalece na avaliação do potencial democrático no interior dos arranjos participativos. Dessa maneira, considerar o aspecto endógeno da participação em relação às condicionantes que envolvem o processo de deliberação dos atores políticos é essencial para a definição das possibilidades e limites das experiências de gestão colegiada. Na visão de Lüchmann (2009), enxergar as diferenças de poder e/ou desigualdades sociais, a cultura política autoritária, bem como a lógica burocrática organizativa como aparato institucional também permite inferir análises sobre os limites da efetividade dos processos decisórios. Tais fatores podem ser, desse modo, avaliados considerando o desenho institucional das experiências participativas.

De acordo com Avritzer (2008), o desenho institucional dos conselhos gestores se configura pelo processo de partilha do poder, isto é, por uma instituição na qual há a participação simultânea de Estado e sociedade civil. Para o autor, diferente de como se estabelece o Orçamento Participativo, os conselhos não visam incorporar um número amplo de atores políticos, dado o seu caráter normativo e constitutivo. Para Cunha *et al* (2011), a presença de regras que fortalecem a pluralidade de atores sociais na formulação das normas, definição da pauta de discussão e tomada de decisão determina o grau de democratização dos espaços de participação.

Compreende-se como desenho institucional o conjunto de regras, as quais apontam para identificação dos sujeitos centrais no processo de decisão, assim como aquelas que definem o conteúdo a ser deliberado, o aspecto temporal e o modo de agregação das ações individuais em decisões de interesse coletivo (LÜCHMANN, 2009). Com base nesse conceito, Lüchmann (2009, p. 9) entende que a definição das características do desenho institucional dos conselhos gestores parte da “análise de um conjunto de regras que determina quem participa, como se estrutura o processo deliberativo, onde, ou quais os espaços e lugares que ocupam [...] e quando ocorre o processo participativo dos Conselhos Gestores”. Assim sendo, a forma como o desenho institucional está estruturado é capaz de definir o alcance democrático e a qualidade do modelo de democracia participativa (FUNG; WRIGHT, 2003).

Lüchmann (2009), Faria e Ribeiro (2011) identificam, a partir dos trabalhos de Fung e Wright (2003), que a identificação do desenho institucional envolve cinco dimensões fundamentais: i) quem são os participantes das decisões; ii) de que forma são estruturadas as discussões; iii) o conteúdo das decisões; iv) que e como os recursos estão à disposição dos indivíduos e; v) quais espaços acontecem a deliberação. De acordo com os autores, essas variáveis subsidiam a análise da efetividade dos espaços de participação pública.

No que se trata dos conselhos gestores, Faria e Ribeiro (2011) ainda destacam que aspectos como o tempo de existência das instituições, a existência de uma estrutura organizacional e a frequência de reuniões obrigatórias contribuem para medir o grau de institucionalização dessas instâncias. Já quanto ao potencial democratizante, as autoras complementam que ele pode ser medido com base em regras que tratam da i) composição, pluralidade e proporcionalidade nos conselhos; ii) normas em torno do processo decisório referentes a distribuição, concentração e alternância de indivíduos no poder de formular as regras e definir o conteúdo a ser discutido. Dentre estes fatores, dá-se destaque à avaliação do processo de escolha da presidência dos conselhos, uma vez que ele pode indicar maior ou menor grau democrático no interior desses órgãos. A relevância desse fator como elemento analítico do desenho institucional se manifesta pelo fato de o presidente ser capaz de influenciar significativamente nas regras concernentes ao processo de deliberação e caráter público dessas instituições (FARIA; RIBEIRO, 2011).

Em estudo recente realizado por Lima *et al.* (2014), os autores propõem um conjunto de indicadores inseridos em três dimensões voltadas para a avaliação institucional de conselhos gestores, as quais são i) o reconhecimento formal dessas instâncias pelo Estado; ii) a disponibilidade de recursos para a tomada de decisão e; iii) o aprendizado adquirido para o processo decisório. Para os autores, o reconhecimento dos conselhos como espaço legítimo de

deliberação das políticas públicas junto ao Estado, parte de indicadores que caracterizem essas instâncias quanto ao ato normativo de sua criação, o caráter decisório e a vinculação a estatutos, políticas nacionais ou sistemas.

No que concerne à disponibilidade de recursos, a existência de materiais adequados, a estrutura organizacional e a capacidade técnica de servidores de suporte ao espaço de participação são indicadores a serem considerados por meio dessa vertente institucional.

Por último, o aprendizado acumulado para o processo decisório diz respeito à experiência prévia do conselho e de seus integrantes no debate de políticas públicas (LIMA et al., 2014). A organização e participação em conferências municipais, estaduais e nacionais, bem como o tempo de fundação do conselho são possíveis indicadores de análise do grau de institucionalização desses espaços no que se refere ao aprendizado adquirido.

Considerado que desenho institucional dos conselhos é formado pela combinação de mecanismos de representação e participação, tal como visto por Lüchmann (2007), o processo representativo se configura como uma importante variável na avaliação do grau de representação dos espaços de deliberação pública. Cunha *et al.* (2011) argumentam que, para inferir sobre o grau de representatividade dos conselhos, é necessário verificar a presença alguns critérios, tais como i) a escolha das entidades participantes dessas instituições; ii) proporção de cadeiras destinadas a cada segmento da sociedade civil e poder público e; iii) o processo de escolha dessas entidades. Para os autores, a análise dessas condições visa dimensionar a pluralidade de segmentos representados, bem como o conjunto de regras acerca de como essas entidades adquirem representação nas decisões políticas.

Além dos conselhos gestores, cabe destacar o desenho institucional de ratificação dos Planos Diretores Municipais. Para Avritzer (2008) esse formato não se configura como um espaço de deliberação das decisões, cabendo aos indivíduos apenas ratificar o que foi determinado pelo Estado. Desse modo, o autor argumenta que os Planos Diretores Municipais são a forma de participação com menor grau democrático em comparação com as experiências do orçamento participativo e conselhos gestores, no entanto possuem maior capacidade de anular políticas públicas particularistas (AVRITZER, 2008).

Embora o desenho institucional seja determinante na efetividade dos canais participativos, Avritzer (2008) demonstra que os aspectos políticos e culturais antecedem a formação e escolha do modelo institucional. O autor ainda argumenta que apenas a análise do desenho institucional dos canais participativos não é suficiente para compreender a efetividade da participação nesses espaços. Na visão de Lima *et al.* (2014, p. 16), “no máximo, a institucionalização indicaria um potencial maior ou menor de que este seja efetivo”. Neste

sentido, a análise das relações de poder no interior dos órgãos colegiados, segundo Fonseca (2011), precisa considerar não só os fatores endógenos, isto é, o desenho institucional, quanto também as condicionantes externas que influenciam nas relações sociais e políticas dos atores. Essa abordagem multidimensional também é defendida por Cunha *et al.* (2011). Esses autores argumentam que a análise de variáveis exógenas aos conselhos gestores como o projeto político e a dinâmica associativa local é fundamental em determinar não só o potencial democrático desses espaços, mas também os parâmetros que indicam o nível de inovação ou continuidade das práticas participativas de gestão.

O próximo capítulo, portanto, tem como objetivo explorar os fatores externos que influenciam no modelo participativo sugerido pela dinâmica institucional dos conselhos gestores.

### 3. PROJETOS POLÍTICOS, PODER E TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO

Neste capítulo, serão explicitados os principais elementos teóricos que fundamentam a análise crítica empregada nesta dissertação no que tange ao modelo de participação social. Tem-se como objetivo discutir a respeito das condicionantes externas que moldam a atuação dos canais participativos, sobretudo dos conselhos gestores, diante da democratização do acesso às decisões públicas e controle social do Estado. Assim sendo, as primeiras discussões se dedicam, de maneira breve, em explicar a ideia de hegemonia e contra-hegemonia na teoria democrática, de forma a dar suporte à concepção de projetos políticos antagônicos que coexistem dentro e fora das experiências de participação.

Diante disso, este capítulo conduzirá o leitor às reflexões sobre os efeitos desses diferentes projetos nos significados e sentidos dados à participação social, de forma a destacar os fatores que constroem ou possibilitam o avanço democrático.

#### **3.1. O conceito de hegemonia e suas implicações para a teoria democrática**

As tensões entre o avanço do capitalismo e a sua (in)compatibilidade com o regime democrático dos países tornou comum o conceito de hegemonia em explicar o desenvolvimento da teoria democrática. Criado a partir da corrente marxista, tal conceito significou uma das principais contribuições do marxismo para repensar o papel da ideologia e da sociedade civil na constituição das relações sociais (ALVES, 2010). Em Gramsci (1982), a ideia de hegemonia não se mostra de forma explícita, todavia indica ser a supremacia exercida por determinada classe ou grupo social via domínio político, econômico, intelectual ou social.

No entanto, Gramsci (1982) destaca que a hegemonia se consolida, não pela força armada e coercitiva, mas, sobretudo pelo consentimento das massas. Dessa forma, o autor compartilha de um paradoxo, ressaltando que, mesmo que os indivíduos se encontrem sob forte subordinação de um determinado grupo social, esses mesmos indivíduos tendem a adotar as ideias impostas por este grupo, mesmo ainda que não concordem com a ação realizada (ALVES, 2010; COUTINHO, 1999).

Transferindo o conceito para o campo da teoria democrática, Santos e Avritzer (2002) mostram que a democracia no século XX foi marcada por dois modelos hegemônicos. Um caracterizado pela desconsideração do papel da mobilização social e a ação coletiva como via de construção democrática e o outro, de modo complementar, fundado na valorização dos instrumentos representativos em que a elite assume o poder político de decisão. Ou seja, há a

concepção hegemônica de democracia, traduzida pela democracia liberal em que há a busca pela estabilidade na tensão entre capitalismo e democracia (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Entretanto, como apontam os autores, o mesmo período fez emergir uma série de concepções em torno da democracia que podem ser considerados como contra-hegemônicas. A ideia de contra-hegemonia em Gramsci (1982) é implícita, pois o que se estabelece é, na verdade, a constante luta hegemônica. No entanto, no campo da teoria democrática, ela se traduz no embate de modelos alternativos contra aqueles que possuem a hegemonia consolidada. Neste sentido, tal disputa se estabelece entre aquele que se baseia no ajuste neoliberal e outro voltado ao aprofundamento democrático (MENDES, 2012).

Desse modo, dentre as perspectivas democráticas contra-hegemônicas, tem-se destaque a visão de Habermas (1984) em que considera a existência de espaços onde indivíduos oriundos de diferentes segmentos da sociedade são capazes de problematizar e publicizar suas demandas sociais a partir do diálogo e a construção de consensos. Para Habermas (1987) a legitimidade das decisões se dá pela deliberação pública condicionada à participação de indivíduos sob regras que garantam a igualdade e a liberdade do que o autor denomina como agir comunicativo. Neste sentido, a teoria da democracia deliberativa, tal como defendida pelo autor, configura em modelo alternativo ao “elitismo democrático”, característico das democracias hegemônicas (LÜCHMANN, 2002).

Outro modelo de concepção democrática contra-hegemônica sendo a de maior propulsão no final do século XX e início do século XXI, recai sobre o exercício da democracia participativa (SANTOS; AVRITZER, 2002). Tal modelo, embora não apresente maior ruptura de padrões hegemônicos de decisão democrática, caracteriza-se pelo avanço, desenvolvimento e fortalecimento de concepções que possibilitem maior envolvimento e controle das ações do Estado pelos cidadãos, a exemplo do modelo de democracia deliberativa (COHEN, 1998). Como consequência, tem-se a hegemonia do poder político exercido pelas classes subalternas, compartilhando do pensamento gramsciano de Estado ampliado (MATOS; FERREIRA, 2015). Além disso, na América do Sul, cabe enfatizar a ação dos movimentos sociais dirigidos pelas camadas populares em contraposição aos regimes autoritários, o que significou um poderoso avanço na tentativa de consolidação de um novo padrão hegemônico. Assim, é correto afirmar que o nascedouro da democracia participativa foi, sobretudo, impulsionada pela tentativa de disputa dos significados das práticas políticas, com vistas à incorporação de novos atores e temas à agenda política (SANTOS, 2002a).

No Brasil, a promulgação da Constituição de 1988 reconfigurou as bases de relação entre o Estado e sociedade, conferindo maior debate acerca da tensão entre o modelo de democracia

representativa como concepção hegemônica e aquele viabilizado pelas instâncias de participação social, enquanto modelo contra-hegemônico. Um dos exemplos dessas instâncias refere-se à ação direcionada pelo Partido dos Trabalhadores com a experiência do Orçamento Participativo (OP), que desafiou a dicotomia entre os modelos de democracia representativa e o de democracia participativa, combinando-os em um esforço de aproximar os cidadãos das decisões públicas a partir de procedimentos que possibilitem garantia da igualdade política (AVRITZER, 2000, 2003). Em conjunto ao OP, surgiram também os conselhos de políticas públicas, tal como tratado amplamente no primeiro capítulo teórico deste trabalho.

No entanto, tal como argumenta Santos e Avritzer (2002), pelo fato de tais práticas desafiarem os interesses da concepção hegemônica de democracia, elas são combatidas ou, até mesmo, descaracterizadas via cooptação ou ressignificação. É sob este aspecto que se faz necessário a discussão da tensão na disputa entre projetos políticos antagônicos e o seu impacto para a construção de uma nova hegemonia democrática.

### **3.2. As tipologias de projetos políticos e os desafios da construção democrática**

De modo a explicar a ambivalente disputa de projetos políticos distintos no processo de construção democrática no Brasil, esta seção tem por objetivo propor um diálogo teórico acerca de seus elementos constitutivos. A literatura predominante sobre o tema considera a coexistência de três projetos políticos com perspectivas antagônicas acerca do modelo de participação, tais como o projeto neoliberal, autoritário e democrático-participativo (BAQUERO, 2001; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; PAULA, 2005).

Dagnino (2004b, p. 144) parte da perspectiva gramsciana de projeto político, traduzindo-o em um “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”. A identificação de projetos políticos permite traçar a direção do projeto democrático em curso acerca de experiências calcadas na participação, de forma a reconhecer o potencial inovador no processo de formulação e controle de políticas públicas. Isto é,

o potencial de desenvolvimento democrático na América Latina depende do tipo de projeto democrático participativo, que pode impulsionar a inovação democrática e o confronto, tanto teórico como prático, da democracia elitista dominante, e enfrentar as questões, sempre pendentes da transformação social (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 7).

Neste sentido, o tipo de projeto político predominante no modelo de gestão do Estado é determinante para apontar os direcionamentos da participação (TATAGIBA; CLÁUDIA; TEIXEIRA, 2006). De forma a explicar essa restrição, Dagnino (2004a) argumenta que há uma

crise discursiva que parece atravessar as experiências recentes de construção democrática no Brasil e na América Latina. A autora ressalta que essa crise é marcada por uma disputa político-cultural entre os dois projetos antagônicos, isto é, há, de um lado, um processo de alargamento da democracia, que é resultado da criação de espaços públicos e da crescente participação dos indivíduos no debate político. Por outro lado, existe um processo de encolhimento das responsabilidades sociais do Estado e sua transferência para a sociedade civil, resultando na fragmentação dos espaços de participação nas decisões públicas. Embora ambos os projetos apresentem perspectivas opostas e até antagônicas quanto ao projeto democrático, ao mesmo tempo, sugerem uma sociedade ativa e propositiva.

a coincidência na exigência de uma sociedade civil ativa e propositiva, que estes dois projetos antagônicos apresentam, é, de fato, emblemática de uma série de outras “coincidências” no nível do discurso, referências comuns que, examinadas com cuidado, escondem distinções e divergências fundamentais (DAGNINO, 2004b, p. 147).

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) explicam que esse propósito, aparentemente comum, é, na verdade, obscurecido por uma linguagem similar acerca dos significados de participação, cidadania e sociedade civil. Na visão das autoras, essa crise discursiva acerca dos sentidos desses conceitos permite que o projeto neoliberal avance por dentro os espaços construídos pelo projeto democrático, o que resulta no que elas denominam de “confluência perversa”. Na visão das autoras, a perversidade é determinada pelo obscurecimento das divergências entre cada projeto político por meio de um discurso comum e de procedimentos e mecanismos institucionais similares. O risco iminente que esse deslocamento de significados guarda é que

a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico (DAGNINO, 2004b, p. 144).

Desta forma, o dilema do avanço democrático é formado por tensões entre a disputa de significados através do discurso homogêneo de referências compartilhadas entre diferentes projetos políticos. A noção de participação, cidadania e sociedade civil construída por cada projeto político, desde que decifradas, ajudam a evidenciar as nuances, diferenças e antagonismos ocultados pelo discurso e que desafiam a construção democrática na América Latina. Para tanto, além disso, é necessário descrever suas características distintivas no que concerne à origem, tipo de Estado, organização político-institucional e modelo de gestão para complementar o escopo analítico dos efeitos desses projetos no sentido da participação.

Além da disputa entre um projeto político democrático-participativo e os ideais neoliberais, Schwartzman (2007, p. 36) reconhece a oposição destes últimos a um projeto político apoiado pelas bases do autoritarismo.

Por uma parte, está o contraste entre o Estado patrimonial irracional, centralizador, autoritário, e os setores da sociedade que se pretendem autônomos, descentralizadores e representantes do racionalismo privado dos grupos sociais mais organizados. Por outra, no entanto, está o contraste entre as ideologias liberais de não-intervencionismo, privatismo, laissez-faire, e as necessidades ineludíveis de planejamento governamental e intervenção do Estado na vida econômica e social do país

Sendo assim, se para Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), a disputa político-cultural se estabelece entre os projetos neoliberal e democrático-participativo, considera-se nesse resgate teórico também a permanência das raízes de um projeto político autoritário. Este é tratado a partir das contribuições de Chauí (1995) no que se refere à gestão pública e Silva (2013) ao posicioná-lo diante da problemática da participação.

### 3.1.1. Projeto político democrático-participativo

Primeiramente, cabe destacar a presença do autoritarismo político no processo de democratização da gestão pública. Ao realizar um resgate histórico da política brasileira, é possível identificar as bases do projeto político autoritário que se instauram desde o período colonial, perpassando o sistema econômico de natureza patrimonialista e se fortalecendo no governo de Getúlio Vargas, em 1937, dando início a um longo período de governo ditatorial conhecido como Estado Novo (1937-1945) (ABREU, 2008; SCHWARTZMAN, 2007). Após o término desse governo, o projeto político autoritário ganha maior notoriedade no regime militar, iniciado no ano de 1964, sendo o resultado de constantes tentativas da elite conservadora em ascender ao poder. A presença desse tipo de governo por mais de 20 anos na condução das ações do Estado fortaleceu a permanência de elementos característicos do autoritarismo na cultura política brasileira, mesmo diante do avanço da pluralização dos movimentos sociais na reconfiguração da relação entre Estado e sociedade (O'DONNELL, 1991; PINHEIRO, 1991; SCHWARTZMAN, 2007).

Além da restrição à participação política, aspectos como o particularismo e práticas clientelistas são principais características dos ideais autoritários (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; SILVA, 2013). No projeto político autoritário, o clientelismo pode ser definido como as práticas do Estado subsidiadas por trocas de favores políticos por meio da distribuição de recursos e benefícios públicos a indivíduos ou grupos específicos da sociedade. Outro aspecto da cultura política que são sustentadas pelas práticas autoritárias se refere ao patrimonialismo (CARVALHO, 1997). Este, de estreita relação com as ações clientelistas, pode ser entendido pela ausência do Estado na distinção entre os limites públicos e privados,

configurando, segundo Weber (1982), uma espécie de dominação, na qual os líderes políticos conduzem a administração pública, seguindo interesses individuais (CAMPANTE, 2003).

Para Dagnino (2005) as características desse autoritarismo, ainda enraizadas na cultura brasileira, baseiam-se predominantemente em critérios relativos à classe, raça e gênero, o que reforça as condições de desigualdade e exclusão socioeconômica encontradas no estilo de gestão orientado a partir dessa corrente política.

Chauí (1995) argumenta que, mais do que uma forma de governo, o autoritarismo se vê presente na estrutura da sociedade brasileira, segundo um conjunto de características, tais como: incapacidade da luta pela igualdade social, bem como pelo direito de grupos minoritários; incapacidade da luta contra as formas de opressão social e econômica; a não distinção entre o público e privado; incapacidade de lidar com conflitos, contradições sociais e políticas; incapacidade da criação de mecanismos plurais para veicular a opinião pública; incapacidade do fortalecimento de movimentos sociais; naturalização das desigualdades econômicas e sociais e; a forma de tratamento baseada em condição econômica e social. Percebe-se que tais elementos figuram uma cultura política autoritária que caminha em sentido oposto ao preconizado pelo projeto político democratizante, sobretudo “pela via do não reconhecimento do direito do outro e da determinação de lugares sociais na sociedade para os que não se vêem como iguais” (SILVA, 2013, p. 20). Desta forma, o projeto político autoritário compartilha de um tipo de Estado centralizador e se faz da ausência de espaços de participação dos indivíduos.

De maneira distinta ao projeto neoliberal e oposta ao democrático-participativo, o projeto político autoritário é constituído por um histórico contexto de limitação e supressão dos direitos civis. Segundo Pinheiro (1991), a despeito da transição democrática marcada pela promulgação da Constituição de 1988, as práticas autoritárias de repressão às manifestações a favor dos direitos sociais seguem um legado na cultura política brasileira a partir da ideia do autoritarismo socialmente implantado. Para o autor, o desrespeito aos direitos civis se manifesta no interior das relações interpessoais e se consolida em uma rede de microdespotismos que influencia na restrição da representação e limitação das condições de participação política.

Vale mencionar que o projeto político autoritário compartilha dos ideais de um novo autoritarismo, o qual busca a modernização do capitalismo na América Latina e a manutenção desse sistema, garantindo a eficiência econômica com a despolitização da sociedade através do controle das instituições democráticas (O'DONNELL, 1991). Desta forma, o Estado se vale do oportunismo para a cooptação dos indivíduos a favor de seus interesses econômicos e políticos.

Por fim, é importante ressaltar a tecnocracia como característica principal do modelo de gestão do autoritarismo. Ela pressupõe que as decisões políticas sejam tomadas com base na

técnica e apenas por indivíduos detentores de conhecimento específico para exercer as funções do Estado. A Reforma Gerencial do Estado, iniciada nos anos 1990, teve como um dos principais objetivos realizar a ruptura com esse padrão tecnocrático e burocrático ao implementar o conceito da nova administração pública (BRESSER-PEREIRA, 1996). No entanto, Paes de Paula (2005), revela que o aspecto tecnocrático das decisões políticas ainda é reproduzido pelo modelo gerencial defendido pelos ideais do projeto político neoliberal. Para a autora, o gerencialismo das ações governamentais se pauta em um conjunto de técnicas advindas do modelo de administração privada. A tecnocracia, portanto, diferente do padrão presente no projeto político autoritário, se configura em espaços fragmentados e descentralizados da gestão pública conduzida pelo modelo hegemônico neoliberal, o que demonstra a compatibilidade institucional desses dois projetos.

### 3.1.2. Projeto político neoliberal

O segundo projeto político diz respeito à adoção de mecanismos oriundos do mercado como condutor das atividades do Estado (DAGNINO, 2004b). O conjunto de medidas responsáveis pelo fortalecimento desse projeto teve seu marco global com o Consenso de Washington, em 1989, e a eleição de Fernando Collor de Mello, no Brasil. Entretanto, segundo Serafim (2007), esse projeto ganhou força no país a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) com a chegada da aliança social-liberal ao poder. A partir desse período, iniciou-se a Reforma do Estado no Brasil, que buscou substituir o modelo burocrático de gestão pública por um modelo voltado à eficiência e eficácia das ações, de princípio empreendedor e inspirado na gestão empresarial.

A desregulamentação da economia, a abertura ao capital estrangeiro, a privatização de empresas estatais, a diminuição de gastos públicos e outras medidas que significavam a redução da atuação do Estado, constituem a base principal da implementação do projeto neoliberal. Conseqüentemente, esse encolhimento das responsabilidades sociais do Estado impulsionou a formação do terceiro setor, representado por organizações da sociedade civil incumbidas na realização de atividades transferidas pelo ente estatal. Nesse contexto, cabe citar o papel das agências internacionais de cooperação, as quais representam o resultado do projeto neoliberal na redefinição do significado de sociedade civil. Esta passa a significar uma sociedade civil institucionalizada, fruto do processo de “onguização” dos movimentos sociais. Sendo assim, o surgimento expressivo dessas organizações como interlocutoras do Estado é entendido como uma forma de controle da sociedade civil frente às ações previstas pelo projeto neoliberal. Essa

nova configuração das relações entre Estado e sociedade, que contrapõe ao que é defendido pelo projeto democrático-participativo, produz seus efeitos no modo de participação popular exercido através do modelo de organização neoliberal.

Se o caminho aberto pelos movimentos sociais era fortemente politizado e implicava a demanda direta da população carente organizada por bem público, o caminho das ONGs opta por representar as demandas populares em negociações pragmáticas, tecnicamente formuladas, com os governos dispensando a base ampliada da participação popular (PAOLI, 2002, p. 34).

Essa inversão de sentidos do que se concebe por sociedade civil reflete o modo de organização política defendido pelos ideais neoliberais, no qual se destaca o modelo de democracia liberal ou representativa, sendo a escolha dos representantes realizada por meio do sufrágio. Esse modelo de democracia fortalece a fragmentação dos espaços de participação dos indivíduos e tem como primazia a técnica como acesso aos canais participativos. Dessa forma, o debate público no contexto da nova administração pública é despolitizado, uma vez que ele é reduzido a micro espaços, incluindo organizações privadas, as quais favorecem a passividade dos indivíduos diante das ações do Estado (SILVA, 2013; TATAGIBA, 2003).

Vale destacar que o projeto político neoliberal, no entanto, não propõe desconstruir a importância da participação, mas altera o seu significado, segundo Dagnino (2004c), para aquela à qual o envolvimento dos indivíduos se reduz ao papel da solidariedade destes perante aos problemas sociais, assim como visto na redefinição das relações do Estado e sociedade civil. Ou seja, sob uma perspectiva neoliberal “os alvos dessas políticas não são vistos como cidadãos, com direitos a ter direitos, mas como seres humanos “carentes”, a serem atendidos pela caridade, pública ou privada (DAGNINO, 2004b, p. 158). Neste sentido, o projeto neoliberal caracteriza o conceito de cidadania a partir da ideia de que os cidadãos são sujeitos cujo o papel se refere a garantir a manutenção do Estado liberal junto às organizações privadas e, ao mesmo tempo, clientes desse próprio sistema definido pelos princípios da solidariedade (PAOLI, 2002).

Assim sendo, segundo Paoli (2002), a transferência das ações do Estado para a sociedade civil promove um cenário que caracteriza a responsabilidade social como sinônimo de cidadania. Na perspectiva empresarial, discursos como “empresa-cidadã” e os que vinculem a doação como exercício de cidadania, surgem no contexto de implementação do projeto político neoliberal. Essa mudança do sentido de cidadania impacta na transformação dos indivíduos em sujeitos passivos e dependentes da iniciativa privada, distanciando-os da arena de discussão pública em prol de seus direitos sociais.

### 3.1.3. Projeto político democrático-participativo

Assim como abordado no capítulo anterior, esse projeto nasce a partir da década de 70 quando da formação dos movimentos sociais urbanos a favor de demandas sociais emergentes em um contexto marcado pelo autoritarismo e forte fluxo migratório para as cidades. A promulgação da Constituição de 1988, abrindo espaço para a institucionalização de arranjos participativos, representa o principal resultado do avanço desse projeto na reconfiguração das relações entre Estado e sociedade (CARDOSO, 2008; DAGNINO, 1994; DOIMO, 1995; GOHN, 2002; SCHERER-WARREN; LÜCHMANN, 2004). O projeto democrático-participativo ou democrático-popular defende a ampliação dos direitos sociais no intuito de constituir um tipo de Estado voltado aos interesses de uma sociedade civil autônoma e inserida na definição da agenda política. Esse processo é viabilizado por canais institucionalizados de participação à luz do modelo de democracia deliberativa em contraposição à democracia liberal cuja representação é o modelo principal de organização sociopolítica.

No âmbito do projeto político democrático, Dagnino (1994) destaca a emergência de um novo conceito de cidadania em que a autora o caracteriza como o exercício da luta pelo acesso aos direitos sociais de forma a organizar uma estrutura de construção democrática e transformação social.

A nova cidadania é um projeto para uma nova sociabilidade: não somente a incorporação no sistema político em sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade (negociação de conflitos, um novo sentido de ordem pública e de responsabilidade pública, um novo contrato social, etc.) [...] Essa concepção não se limita, portanto, a conquistas legais ou ao acesso a direitos previamente definidos, ou à implementação efetiva de direitos abstratos e formais, e inclui fortemente a invenção/criação de novos direitos que emergem de lutas específicas e da sua prática concreta (DAGNINO, 1994, p. 23).

Neste sentido, a cidadania é vista como meio de direitos a ter de direitos universais através do reconhecimento da igualdade social na participação dos cidadãos nas decisões públicas. Esse tipo de participação significa o envolvimento plural das camadas sociais, orientada a partir do conceito de Gestão Social. Tenório (1998) a define como um modelo de gestão que contrapõe à gestão estratégica e se baseia na ação gerencial dialógica, isto é, a qual permite conduzir o processo decisório com base no agir comunicativo (HABERMAS, 1987) envolvendo diferentes sujeitos sociais.

Diferente de um modelo de Estado centralizador, a gestão participativa é viabilizada através de arranjos participativos que possuem a função de ampliar a participação social no processo decisório da gestão pública. Paes de Paula (2005) define esse modelo de gestão como administração pública societal, o qual busca enfatizar a dimensão sociopolítica a favor do

desenvolvimento do aparelho do Estado. De acordo com a autora, a condução da gestão pública a partir do envolvimento ampliado dos cidadãos contribui para a construção de uma cultura política democrática da forma que combina ação e estrutura, bem como política e técnica em espaços de deliberação transparentes.

Dessa forma, tal como abordado por Serafim (2007), outro elemento característico do projeto político democrático-participativo, no que tange a seu modelo gestão, diz respeito ao conceito ampliado de controle social. Segundo a autora, nesse projeto político há o fortalecimento do controle político que antecede a definição das políticas e ações do Estado, no entanto, sem desconsiderar o acompanhamento *ex post* do cumprimento das metas estabelecidas e da legalidade na execução das ações.

Verifica-se, portanto, que o projeto democrático-participativo é oriundo da trajetória política dos movimentos sociais no aprofundamento da democracia e luta por direitos. Esse esforço culmina na importância de se consolidar uma cultura participativa e propositiva sustentada pela criação de espaços de negociação e deliberação pública, constituindo a ideia de esfera pública não estatal. Como exemplo desse espaço, da forma como abordado no capítulo anterior, se destacam o Orçamento Participativo, Conferências Públicas e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Dada as características dos projetos políticos, faz-se necessário identificar sua presença e predominância nos espaços de decisão pública através da percepção dos indivíduos participantes. Com base nisso, Silva (2013) propõe que a identificação de projetos políticos é permeada pela compreensão dos seguintes fatores: i) a origem; ii) organização política/institucional; iii) o tipo de Estado iv) a participação na visão dos atores políticos iii) o que estes atores entendem por cidadania; v) o entendimento sobre sociedade civil; vi) a relação entre Estado e sociedade civil e; vii) o principal modelo de gestão empregado. Cabe destacar que a análise comparativa dos projetos políticos a partir de suas características não ignora as contradições inerentes a cada categoria. Serafim (2007, p. 47), argumenta que “um projeto político está em constante construção, não será sempre coeso ou mesmo explicitado nas ações dos sujeitos políticos”. Entende-se que, embora apresentem perspectivas distintas ou antagônicas, tais projetos não estão isentos de ambiguidades e imbricações, tendo em vista que as ações dos sujeitos nem sempre se mostram coerentes e explícitas no campo político (SERAFIM, 2007).

O Quadro 1 busca sintetizar a descrição das principais características de cada projeto político abordado.

**Quadro 1 - Principais características dos projetos políticos.**

Característica	Autoritário	Neoliberal	Democrático-participativo
Impulsos Principais	Ditadura do Estado Novo (1937-1945); Regime Militar (1964-1985); Repressão dos avanços de movimentos sociais, sindicatos e demais manifestações de oposição.	Medidas baseadas na redução da participação do Estado na economia; Fortalecimento do modelo neoliberal a partir da eleição de Fernando Collor (1989).	Aprofundamento da democracia e luta pela ampliação dos direitos sociais; Movimentos sociais urbanos oriundos da década de 1970.
Organização Política/Institucional	Total controle das instituições democráticas.	Democracia liberal; Representação como forma ideal de governo; Preferência pelo sufrágio.	Democracia participativa e deliberativa; Participação viabilizada por canais institucionalizados.
Tipo de Estado	Estado centralizador.	Estado mínimo.	Estado voltado ao interesse público.
Cidadania	Limitação dos direitos civis.	Cidadania e mercado; Cidadania e filantropia; Cidadania e responsabilidade social.	Nova cidadania; Cidadania como garantia de direitos universais; Reconhecimento da participação nas decisões públicas.
Participação	Ausência de participação; Desmobilização e inércia.	Participação despolitizada; "Participação solidária".	Participação ampliada; Inclusão de novos atores sem distinção de raça, gênero, classe etc.
Relações entre Estado e Sociedade Civil	Pouco influência da sociedade nas ações do Estado; Sociedade civil vista como grupo de clientes e beneficiários; Sociedade civil como meio para a cooptação a favor dos interesses do Estado; Autoritarismo social.	Organizações do terceiro setor como interlocutoras do Estado; "Onguização" dos movimentos sociais; Sociedade civil institucionalizada.	Fortalecimento e inclusão da sociedade civil; Sociedade civil como definidora da agenda política.
Modelo de Gestão	Modelo patrimonialista burocrático, tecnocrático e clientelista.	Modelo gerencial e empreendedor; Controle social restrito.	Gestão social; Controle social ampliado; Administração pública societal.

Fonte: Elaboração própria a partir de Silva (2013), Serafim (2007), Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), Paes de Paula (2005) e Tatagiba (2003).

### 3.3. Os (des)caminhos da participação

Como foi visto no capítulo anterior, o crescimento expressivo de experiências participativas, após a Constituinte de 1988, impulsionou, ao mesmo tempo, o debate a respeito do papel e efetividade destas instâncias na construção do modelo de democracia-participativa. A articulação entre participação direta e representação política amplia ainda mais o escopo de análise da atuação dos canais participativos no aprofundamento da democracia e nos direcionamentos e significados dados à participação (LÜCHMANN, 2006). A linguagem da gestão participativa incorporada pelo Estado é, por sua vez, associada a modelos inovadores de

gestão pública, no entanto, esconde diferenças semânticas capazes de fortalecer ou enfraquecer as práticas participativas (DAGNINO, 2004c). Assim sendo, o que se busca aqui é a discussão da qualidade da democracia, evidenciando os sentidos e significados da participação social frente à disputa de projetos políticos antagônicos.

Os conselhos gestores, enquanto espaços orientados para o diálogo plural entre sociedade e Estado não estão isentos dos conflitos de interesses em torno do modo e conteúdo das políticas públicas exigidas. De fato, a diversidade de opiniões e interesses é condição conveniente para o exercício da democracia deliberativa, desde sob um conjunto de regras baseadas em princípios de igualdade e paridade política que propiciem a efetiva troca comunicativa no processo decisório (BOHMAN, 1996; COHEN, 1998). No entanto, condicionantes externas aos conselhos como a influência do projeto político do governo ou a de grupos hegemônicos se revelam como um dos principais desafios à garantia dessa igualdade e a autonomia dos sujeitos no envolvimento direto nas decisões públicas. De acordo com Lüchmann (2006, p. 23) os arranjos institucionais participativos, a exemplo dos conselhos

vêm apresentando uma série de problemas e contradições, não apenas em função do peso da herança política – institucional e cultural – tradicional, como também, e fundamentalmente, pela despolitização da “questão social” ditada pela perspectiva neoliberal. Ergue-se, junto à bandeira do mercado, uma bandeira com as insígnias da filantropia e da solidariedade, com um clamor à participação limitada à execução das ações de enfrentamento da pobreza, através da construção de alternativas privatistas que ocorrem por fora do mundo público e dos fóruns de discussão e negociação.

A posição da autora remete aos efeitos da “confluência perversa”, tal como abordado por Dagnino (2004a), de forma que a despolitização da sociedade civil e o desvio de significado da cidadania são resultantes da combinação de projetos políticos. Assim, a cidadania, diferente da concepção fundamentada na ideia de direitos a ter direitos, é reduzida à passividade dos sujeitos, igualando-a à ação solidária sem compromisso direto com o debate político. Neste sentido, a atuação e representatividade da sociedade civil são canalizadas pelas organizações não-governamentais, que surgem como espaços de fortalecimento da cidadania vista sob a ótica do mercado (DAGNINO, 2004b). Dessa forma, a concepção de Estado mínimo característica do projeto político neoliberal é minimalista ainda quanto ao sentido dado a participação social, tendo em vista que esta é limitada à ação gerencial por parte de órgãos representativos da sociedade civil no interior do aparelho do Estado (DAGNINO, 2004b; TATAGIBA, 2002).

No que se trata da participação como campo de gestão pública, Nogueira (2011) destaca que essa relação partiu não apenas de mudanças políticas e ideológicas, mas também das exigências da modernidade radicalizada e da globalização capitalista. O autor argumenta que os rumos do capitalismo e da sociedade moderna apontam para uma ideia de participação

deslocada da política e sem conteúdo ético-político, o que como consequência, fortalece a abertura ao atendimento de demandas específicas e atreladas a interesses particulares. Sendo assim, “a participação tende a converter-se em um instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para compartilhar custos e decisões, para reduzir atritos entre governo e sociedade” (NOGUEIRA, 2011, p. 144).

De forma distinta à participação cidadã idealizada pelos movimentos sociais da década de 1970 e presente no texto da Constituição de 1988, Nogueira (2011) então define a participação gerencial como aquela que associa a política a um processo de barganha entre representantes e representados, sugerindo que quanto mais alianças cooperativas existirem, melhor para o sucesso da democracia liberal e para a legitimidade dos governantes e grupos sociais envolvidos na partilha do poder. O autor revela, no entanto que embora ambos os projetos de participação compartilhem de perspectivas distintas, a participação como ação gerencial permite a conciliação de elementos democratizantes na condução do processo decisório. Tal condição corrobora com as ideias de Dagnino (2004a), onde é possível ver que o desvio do sentido dado à participação e cidadania por parte de projetos políticos antagônicos configura na confluência perversa no que tange à construção de um modelo de democracia. Como consequência

as pessoas podem participar sem se intrometer significativamente no estabelecimento das escolhas essenciais. Podem permanecer subalternas às deliberações técnicas ou a cálculos políticos engendrados nos bastidores, em nome da necessidade que se teria de obter suportes técnico-científicos para decidir ou de concentrar certas decisões eminentemente políticas (NOGUEIRA, 2011, p. 147).

Assim sendo, a emancipação preconizada pela participação cidadã encontra seus desafios perante a um modelo de participação que está vulnerável a reproduzir a hegemonia de governos e grupos sociais específicos (NOGUEIRA, 2011).

Trazendo esse debate para o ambiente dos conselhos gestores, Oliveira (2009) destaca os riscos da predominância da participação gerencial em relação à participação política. Isso tende a ocorrer quando: a) não há vínculos fortes entre os conselheiros e as organizações sociais; b) quando estas se relacionam de forma superficial com os movimentos sociais; c) existem movimentos sociais com pouco legado histórico e comunitário; d) há a ação estratégica por parte do poder público em não partilhar o poder político; e) o poder público local não reconhece os conselhos como órgãos legítimos ou relevantes; f) há o desconhecimento dos conselheiros quanto ao sistema de políticas sociais, as rotinas da administração pública e o processo de concretização das decisões tomadas e; g) quando as iniciativas de empoderamento dos atores são negligenciadas.

De acordo com Tatagiba (2003), as chamadas “experiências inovadoras de gestão” podem, nesse caso, assumir características tutelares ou emancipatórias, uma vez que podem fortalecer a democracia na relação entre Estado e sociedade ou manter e até mesmo reforçar aspectos tradicionais da cultura-política. Segundo a autora isso ocorre pois, se por um lado há a ampliação dos espaços de participação e a inclusão de novos atores no processo de democratização da gestão pública, por outro lado há também há a despolitização dos atores com a participação fragmentada pela representação de atores específicos da sociedade civil em favor de interesses particulares. A dimensão cultural, neste sentido, é componente essencial para explicar de que forma um conjunto de crenças, valores e visões de mundo são capazes de alterar os rumos e os significados da participação social.

Nas palavras de Tatagiba (2003, p. 15), a participação pode ser traduzida em “estratégia para consolidar uma democracia de baixa intensidade, contribuindo e promovendo a apatia política, mesmo que as expectativas e os discursos que sobre ela se fazem ressaltem sua potencialidade no sentido da ampliação e aprofundamento do projeto democrático” Na visão da autora, as pautas de discussão sobre as políticas públicas no interior das experiências de participação podem ocultar interesses estratégicos por parte de grupos sociais hegemônicos, o que reduz o horizonte de emancipação dos atores e tende a manter o debate sobre questões sociais de pouca relevância ao interesse coletivo. Pode-se dizer que a depender de como se estabelece a disputa entre projetos políticos antagônicos, “a participação pode não ser pública, nem tampouco democrática”, pois se estabelecem limites à partilha de poder entre a sociedade e Estado em torno de uma perspectiva igualitária de definição da agenda pública (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Tais considerações podem ser explicadas com base em Baquero (2001, p. 101) que, em uma visão ampliada da política brasileira, enfatiza que as instituições democráticas, ao contrário de dedicar a sua função específica ao exercício pleno da democracia, têm, na verdade, dado base a setores que, de forma mais eficaz e legítima, acabam reproduzindo sua dominação e seu enriquecimento. Para o autor há um ciclo vicioso que impede o processo de construção democrática no Brasil. Esse ciclo é alimentado pela perversidade da representação política por interesses privados e relações sociais paternalistas, personalistas e clientelistas que, ao mesmo tempo, impedem o aumento do capital social, sendo este elemento central da cultura política participativa e contra-hegemônica (BAQUERO, 2001). Isto é, segundo Baquero (2001), a experiência política brasileira se caracterizou pela predominância de formas autoritárias de governo, o que conseqüentemente criou obstáculos às possibilidades de uma participação mais efetiva. O autor ainda completa que, historicamente, os instrumentos necessários para a

construção de uma democracia participativa sempre estiveram ausentes ou eram conduzidos de forma limitada diante de concepções ideológicas determinadas.

Chauí (2005) avança nesse debate, sobretudo para explicar a despolitização da sociedade provocada pelo neoliberalismo, considerando a presença de três versões da ideologia contemporânea: ideologia da competência, ideologia da sociedade do conhecimento e a ideologia pós-moderna. A primeira é fundada pela ideia de que aqueles que possuem determinado conhecimento adquirem direito natural ao comando dos demais em qualquer esfera, de forma que as assimetrias de poder são reforçadas por uma formação hierárquica baseada no indivíduo de maior competência para a condução das ações políticas. “Isso significa que a política é considerada assunto de especialistas e que as decisões são de natureza técnica, via de regra secretas ou, quando publicadas, o são em linguagem perfeitamente incompreensível para a maioria da sociedade” (CHAUÍ, 2005, p. 28).

A ideologia da sociedade do conhecimento, segundo a autora, tende a aumentar a exclusão social, política e cultural, uma vez que esta impacta na distribuição desigual da informação entre a sociedade. Já a ideologia pós-moderna advém do desenvolvimento do capitalismo moderno com a fragmentação e dispersão da produção econômica. Chauí (2005) entende que essa fragmentação se estende para o campo da ação política dos indivíduos, os quais, diante de uma sociedade induzida pelos anseios da pós-modernidade, se transformam em sujeitos passivos e distantes de uma trajetória de emancipação e mudança dos padrões hegemônicos.

Assim, o legado do autoritarismo, sobretudo do autoritarismo social, além do avanço do projeto político neoliberal, são elementos-chave na combinação de esforços capazes de alterar ou até mesmo subverter o processo de construção de um modelo democrático-participativo (CHAUÍ, 1995; SILVA, 2013).

Estamos, portanto, diante de duas séries de obstáculos à democracia social no Brasil: aquela decorrente da estrutura autoritária da sociedade brasileira, que bloqueia a participação e a criação de direitos, e aquela decorrente das novas ideologias que reforçam a despolitização provocada, de um lado, pela fragmentação e dispersão das classes populares (sob os efeitos da economia neoliberal sobre a divisão e organização sociais do trabalho) e, de outro, pelo encolhimento do espaço público e alargamento do espaço privado pela ação das três ideologias contemporâneas, que reforma a ação privatizadora do Estado neoliberal (CHAUÍ, 2005, p. 30)

Essas limitações impostas ao desenvolvimento da democracia no Brasil, representam o que Baquero (2001) define como desconsolidação democrática a qual permite sustentar a avaliação da qualidade democrática das instituições. O autor entende que há o uso privado das instituições públicas, isto é, de forma que as instituições democráticas e o poder político sejam canais de legitimidade e continuidade de interesses econômicos. Cenário que, como foi visto,

diz respeito à manutenção da hegemonia do projeto político neoliberal por dentro os espaços de participação social, configurando na confluência perversa (DAGNINO, 2004a). Dessa forma, as instituições são deslegitimadas quando, ao mesmo tempo, se fortalece democraticamente uma dominação eficaz sobre a sociedade e uma maior concentração de capital (BAQUERO, 2001). “O neoliberalismo consegue, portanto, algo inédito, qual seja, sem destruir as instituições democráticas, submetê-las aos seus interesses e utilizá-las como instrumentos de dominação e enriquecimento ilícito” (BAQUERO, 2001, p. 101).

Desse modo, Tatagiba (2003) então revela que a participação pode ser ambígua em seu significado e ambivalente quanto aos seus direcionamentos na construção de um modelo contra-hegemônico de democracia-participativa. Considerando que os conselhos gestores surgem como principais instâncias responsáveis por mediar as relações entre Estado e sociedade, a autora revela que essas experiências se mostram ambivalentes, pois “realizam o novo, inovando os processos e os conteúdos das políticas, ao mesmo tempo em que mantém limites rígidos ao avanço do diálogo entre públicos e instituições no que respeita a democratização da decisão” (TATAGIBA, 2003, p. 175).

Para a autora, embora a introdução dos conselhos possibilite novos rumos à democracia brasileira, a apropriação de um modelo gerencial, oriundo do neoliberalismo, faz com que a participação nesses órgãos aponte até mesmo para direções contrárias ao proposto pelo projeto político democrático-participativo. Além disso, a combinação das características do projeto autoritário ajuda a reforçar a perversidade da atuação de projetos políticos antagônicos (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Com base em estudos realizados por Moisés (2008), o autor explica que a ambivalência política também se manifesta na preferência das práticas autoritárias que mantêm seu legado nos modos de representação política brasileiros. Neste sentido, a ambivalência é entendida pelo fato de indivíduos, ao optarem por práticas democráticas, ao mesmo tempo serem capazes de defender atitudes autoritárias diante de determinados cenários políticos. No caso da América Latina, constatou-se que o Brasil como mais ambivalente, o que confirma o legado e influência dos traços autoritários na cultura política do país. (MOISÉS, 2008). Assim, o que essa ambivalência resulta é na adaptação das instituições democráticas a procedimentos antidemocráticos, os quais pervertem a representação política e influenciam diretamente a confiança dos indivíduos nos mecanismos de participação social. Como consequência, há a “institucionalização de atitudes de indiferença, apatia e distanciamento da arena política, e a crença de que não há nada que se possa fazer para mudar o atual estado de coisas” (BAQUERO, 2001, p. 98). Dessa forma, o que se observa é que países de recente transição democrática e que

ainda apresentam baixa qualidade de instrumentos democráticos tendem a apresentar maior grau de ambivalência política, provocando um *déficit* de capital social a favor da construção de uma cultura política participativa (BAQUERO, 2001; MOISÉS, 2008).

Na visão de Luchmann (2006), a apatia política e a baixa participação têm forte correlação com as desigualdades sociais, uma vez que “se as pessoas sabem que existem oportunidades para a participação efetiva no processo de tomada de decisões, elas provavelmente acreditarão que a participação vale a pena, tornando-se mais ativas e confiantes” (HELD, 1987, p. 234). Na visão de Baquero (2001), o aumento dessas desigualdades é impulsionado pelo dogma neoliberal, o qual tende a transformar a sociedade não em uma sociedade de direitos a ter direitos, mas sim em uma nação passiva, de necessidades. A defesa por uma cidadania solidária, deferente do conceito da nova cidadania, acaba prevalecendo no modo das relações políticas e sociais. Dessa maneira, observa-se que o avanço do projeto neoliberal se fortalece através de efeitos que ele mesmo gera como consequência de sua implementação.

Segundo Gohn (2011), a participação pode ser traduzida no “processo mediante o qual as diferentes camadas sociais da população têm acesso aos espaços para definir e avaliar as políticas públicas, especialmente as de caráter social” No entanto, como foi visto, o seu significado pode assumir dimensões mais amplas e até mesmo controversas em relação ao processo de construção democrática, dependendo do grau de coexistência de projetos políticos antagônicos. Isto é, a trajetória da participação, sendo ela institucionalizada pelos conselhos gestores, é capaz de apontar para caminhos que avancem ou recuem na proposta de um projeto político democratizante. Os limites entre a cultura e a política, neste sentido, são determinantes em explicar até que ponto e sob qual intensidade o envolvimento direto dos cidadãos nas decisões políticas consegue promover rupturas contra concepções hegemônicas acerca da democracia.

## **4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Este capítulo visa descrever o percurso metodológico da pesquisa para a consecução de seus objetivos propostos. A importância das seções a seguir para o leitor se dá pelo seu conteúdo que expressa as justificativas das escolhas feitas pelo pesquisador para a compreensão do fenômeno a ser investigado. Compreender de que forma os métodos e técnicas foram encadeados é visto como fundamental para definir as potencialidades e limites de aplicação e validade da metodologia empregada. Assim, os procedimentos metodológicos dessa dissertação estão divididos nas seguintes seções: a) a abordagem metodológica e classificação da pesquisa a qual inclui a descrição das estratégias de coleta dos dados; b) os procedimentos de análise dos dados onde o leitor encontra os instrumentos de análise dos dados, com destaque para a análise do discurso; c) e por fim, são apresentadas as principais ferramentas computacionais utilizadas neste trabalho.

### **4.1. Abordagem Metodológica e Classificação da Pesquisa**

O debate acerca do rigor e relevância na produção de pesquisas em administração tem mantido presença significativa nas reflexões sobre o modo de desenvolvimento científico. (CARVALHO DE VASCONCELOS, 2009; FARIA, 2007; MASCARENHAS; ZAMBALDI; MORAES, 2011). Em Soares (2005), é possível ver que esta discussão se estende para o campo da ciência política. Segundo o autor, os estudos nessa área enfrentam desafios quanto ao apelo metodológico empregado, argumentando que muitos trabalhos “se esquecem que há métodos qualitativos rigorosos, e confundem ensaísmo com trabalhos que usam métodos qualitativos (SOARES, 2005, p. 3).

Nesse contexto, a ausência de procedimento metodológicos é, sobretudo, oriunda de concepções dicotômicas entre abordagens e técnicas de pesquisa motivadas pelo afastamento interdisciplinar. Em razão disso, a postura do pesquisador em buscar a transversalidade de métodos e técnicas de pesquisa se mostra como um fator essencial na quebra de paradigmas que impedem a liberdade do progresso científico. Tal postura é, ao mesmo tempo, determinante para o rigor e relevância necessários para a confiável compreensão dos dilemas sociais.

Em ciências sociais, a produção do conhecimento para a aplicação prática na solução de problemas específicos determina a natureza aplicada do estudo (SILVA & MENEZES, 2001). Este trabalho parte dessa lógica, porém esclarecendo que o tipo de problema necessita, sobretudo de discussão e análise antes do propor as soluções. Assim sendo, possibilitar a articulação sistemática do conteúdo teórico com os elementos que definem o conteúdo empírico

do fenômeno requer o esforço do pesquisador no planejamento da pesquisa, de forma a caracterizá-la face ao objetivo previamente estabelecido.

Considerando que este estudo consiste na análise, em âmbito municipal, dos sentidos da participação social e suas implicações na atuação de um conselho de política urbana, busca-se a compreensão da realidade social a partir de diferentes perspectivas dos indivíduos. Sendo assim, esta pesquisa possui abordagem fortemente qualitativa, em que os dados são tratados de forma a “analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano” (LAKATOS; MARCONI, 2007, p.269). Dessa forma, a identificação dos elementos institucionais e político-culturais que fortalecem a coexistência de projetos políticos antagônicos serão resultado do estudo exaustivo dos discursos, observações e conteúdo formal de registro das decisões dos atores conselho. Isto é, o estudo, sob o viés metodológico, visa a busca por uma análise mais profunda sobre os hábitos, atitudes e tendências de comportamento dos indivíduos protagonistas da trajetória política do CMDU e da interação de seus atores políticos na deliberação pública, logo após o ano de 2008, quando o conselho surge como órgão colegiado institucionalizado por lei municipal<sup>4</sup>.

No campo político, considerar a existência da multiplicidade de significados, crenças, motivações, interesses, valores e ações, se configura como uma condição *sine qua non* na leitura das relações de poder. Tais elementos, da forma como Minayo (1994) elencou, exigem a utilização de uma pluralidade metodológica capaz de não reduzir a dinâmica social em um conjunto de variáveis mensuráveis. É nesse sentido que esta pesquisa se distancia de uma abordagem quantitativa.

Dado que essa dissertação propõe a análise de um caso específico de uma experiência de consolidação democrática da política urbana em âmbito municipal, afirma-se que os objetivos aqui empreendidos se aproximam de uma pesquisa de cunho exploratório. Este tipo de pesquisa, segundo Gil (1991), possibilita a ampliação do conhecimento de determinado fenômeno de forma a proporcionar ao pesquisador maior familiaridade com o objeto pesquisado. Esse processo pode ser construído a partir de levantamento da bibliografia do tema pesquisado, entrevistas com aqueles que vivenciaram ou vivenciam o problema e análise de exemplos que auxiliam em sua melhor compreensão.

Dessa forma, descrevendo as etapas da pesquisa, o primeiro passo realizado constituiu de um levantamento bibliográfico, especialmente na busca por temas relacionados à “cultura política”, “democracia participativa”, “conselhos gestores”, “poder” e “política urbana”. A

---

<sup>4</sup> Plano Diretor Participativo – Volta Redonda – 2008, lei 4.441.

interação desses assuntos apoiou o conteúdo teórico empregado nesse trabalho. A segunda etapa contou com a coleta de discursos por meio de entrevistas, anotações de campo feitas por meio de observações e pesquisa de documentos que descrevem diretamente elementos explicativos do fenômeno estudado e o contexto da política urbana no Brasil e em Volta Redonda. A terceira e última etapa se deu pela análise do discurso dos entrevistados e análise das notas de campo, acompanhadas do balanço do contexto sociopolítico da participação no planejamento urbano do município de Volta Redonda.

#### 4.1.1. Estratégia de Coleta de Dados

Como estratégia de coleta dos dados, optou-se por triangular os métodos de coleta das informações por meio de diferentes fontes. A triangulação surge como alternativa à validação dos dados coletados, uma vez que ela permite o investigador obter diferentes perspectivas acerca de um mesmo fenômeno de forma a evitar que a pesquisa aponte desvios devido ao uso de um método único. Denzin e Lincoln (2000) ressaltam que, em ciências sociais, a combinação de métodos de coleta e análise permite acrescentar maior rigor, riqueza, amplitude, complexidade e profundidade ao estudo realizado.

Desta forma, a opção pela realização de entrevistas em profundidade, observações e coleta de informações em documentos possibilita compreender o conjunto de aspectos fenomenológicos atrelados à experiência de consolidação democrática dentro e fora de ambientes participativos, de modo que contribui para a aproximação da realidade investigada sob múltiplos ângulos de análise. Além disso, a triangulação por fonte de dados visa ainda propiciar ao pesquisador maior amplitude na captura dos elementos que constituem o fenômeno estudado, contribuindo assim não só para a validade da pesquisa, mas também para a acurácia no exame do problema (JICK, 1979).

O Quadro 2 traz o detalhamento de cada técnica e instrumento de coleta de dados utilizados para a consecução dos objetivos específicos propostos neste trabalho.

**Quadro 2 - Detalhamento de técnicas e instrumentos de coleta de dados utilizados**

<b>Objetivos Específicos</b>	<b>Técnica de Coleta</b>	<b>Instrumento de Coleta</b>
OE1: Descrever a trajetória democrática da política urbana em nível municipal;	Entrevista	Roteiro semiestruturado
	Pesquisa Bibliográfica	Produções científicas sobre a cidade de Volta Redonda
	Pesquisa Documental	Jornais locais, nacionais, relatórios técnicos e estatísticos, leis, decretos, normas e atas.
OE2: Analisar o desenho institucional do CMDU no que tange a sua atuação no processo de elaboração do Plano de Mobilidade de Volta Redonda;	Entrevista	Roteiro semiestruturado
	Observação	Protocolo de observação para observador não-participante
	Pesquisa Documental	Jornais locais, nacionais, relatórios técnicos, leis, decretos, normas, vídeos e atas.
OE3: Identificar em que medida projetos políticos antagônicos coexistem na gestão democrática da política urbana de Volta Redonda;	Observação	Protocolo de observação para observador não-participante
	Entrevista	Roteiro semiestruturado
	Pesquisa Documental	Relatórios técnicos, normas vídeos e atas.
OE4: Compreender os sentidos e significados da participação na construção de um modelo democrático-participativo no planejamento urbano de Volta Redonda.	Entrevista	Roteiro semiestruturado

Fonte: Elaborado pelo autor

#### 4.1.1.1. Entrevistas

De modo que um dos objetivos deste estudo se propõe a identificar a essência dos discursos atrelados a projetos políticos distintos, a entrevista como técnica de coleta de dados possui papel central na obtenção de informações relacionadas às crenças, ideologias, percepções, sentimentos e interesses dos entrevistados em seus contextos sociais específicos (GASKELL, 2002). Segundo Alves-Mazotti (1999), a entrevista é adequada ao tratamento de temas complexos de forma a explorá-los com profundidade. Para a construção do *corpus* de dados coletados para essa pesquisa, adotou-se a entrevista semiestruturada, uma vez que ela permite controle adequado do roteiro a ser aplicado sem afetar o diálogo livre com o entrevistado ao decorrer do processo.

Realizou-se entrevistas curtas e longas de acordo com o perfil do entrevistado e conteúdo a ser buscado para a compreensão do problema. No entanto, destacaram-se as entrevistas de longa duração, uma vez que elas possibilitaram ao pesquisador a captura da visão de mundo do entrevistado, bem como sua vivência frequente e direta do fenômeno social investigado (MCCRACKEN, 1988). Ainda assim, as características dessa técnica contribuíram para a compreensão das relações de poder existentes entre os atores envolvidos.

Quanto ao modo de uso desta técnica, de forma a subsidiar a análise dos resultados, adotou-se critério rigoroso de observação e transcrição dos diálogos, de forma a registrar elementos que traduzem o comportamento do entrevistado através de termos não-lexicais da fala e pausas (GAGO, 2002; MYERS, 2002).

O processo de seleção dos entrevistados envolveu um conjunto de critérios baseados na representação política e experiência em instâncias públicas participativas bem como na disponibilidade em fornecer as informações. Buscou-se explorar um amplo espectro de opiniões e as diferentes perspectivas a respeito do assunto estudado. Neste sentido, a escolha de cada indivíduo foi orientada a partir dos seguintes pontos: a) escolha dos atores com maior tempo de participação no CMDU; b) conselheiros em atividade; c) assiduidade nas reuniões, assembleias, audiências públicas e outros eventos organizados pelo poder público e sociedade civil; d) presença nas reuniões de outros conselhos do município, organizações e associações; e) interesse em colaborar com a pesquisa. Vale ressaltar que todas as informações que embasaram a escolha dos informantes foram confirmadas através da consulta de dados contidos em documentos oficiais do sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Volta Redonda (PMVR), bem como por meio de registros em atas, notícias locais e imagens da internet publicadas em redes sociais.

Desse modo, mediante prévia autorização formal<sup>5</sup> dos entrevistados, a pesquisa visou captar a visão de 15 atores sociais oriundos de diferentes segmentos da sociedade civil, bem como da administração pública, totalizando 19 horas, 23 minutos e 53 segundos de entrevistas gravadas, as quais foram transcritas integralmente pelo autor. Ao todo, somaram-se 126 páginas de transcrição. De modo que o estudo propôs absorver o ponto de vista de indivíduos de diversificados setores, as entrevistas foram elaboradas três roteiros distintos para condução das entrevistas considerando o tipo de ator entrevistado e a informação pretendida. Neste sentido, os roteiros para as conversas foram elaborados de forma a captar a relevância, validade, profundidade, especificidade e clareza das respostas dos entrevistados (MARCONI;

---

<sup>5</sup> Mediante Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), conforme prevê a Resolução nº 466/12 do Conselho Nacional de Saúde. O documento pode ser consultado no Apêndice A desta pesquisa.

LAKATOS, 2003). O leitor pode ter acesso aos roteiros nos Apêndices B, C e D deste documento.

A fim de preservar o anonimato dos entrevistados, os nomes verdadeiros dos mesmos foram substituídos por nomes fictícios, agindo em consonância com a Resolução nº 510/16 do Conselho Nacional de Saúde, que trata da ética em pesquisas nas Ciências Humanas e Sociais e dispõe que tal medida deve aplicada a pesquisas cujo os procedimentos metodológicos envolvam “ a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana”. O Quadro 2 a seguir apresenta a relação de entrevistados, destacando sua posição como ator político, organização ou setor o qual está vinculado, o cargo ou ocupação, bem como o tempo total de entrevista.

**Quadro 3 - Relação de Entrevistados**

<b>Nome Fictício</b>	<b>Ator</b>	<b>Organização/Setor</b>	<b>Posição/Cargo</b>	<b>Duração da Entrevista</b>
André Moreira	Jurídico	Ministério Público	Procurador da República	00:00:00 <sup>6</sup>
Bóris Monteiro	Poder Público	Secretaria de Planejamento	Secretário	02:36:18
Carlos Toledo	Sociedade Civil	Movimento Social	Arquiteto	00:44:32
Daniel Santos	Sociedade Civil	Associação de Moradores	Presidente	01:24:43
Fernando Souza	Sociedade Civil	Sindicato Patronal	Empresário/ Arquiteto	02:16:41
Geraldo Carvalho	Sociedade Civil	Associação de Arquitetos e Engenheiros	Arquiteto	01:13:25
Joana Alencar	Sociedade Civil	Associação de Moradores	Presidente	01:21:12
João Paulo Freitas	Sociedade Civil	Movimento Social	Liderança	01:35:38
Luiz Roberto Chagas	Sociedade Civil	CSN	Diretor Institucional	00:34:28
Marcela Amorim	Poder Público	FURBAN	Arquiteta	01:35:31
Nélson de Assis	Sociedade Civil	Associação de Aposentados e Pensionistas	Diretor de Eventos Sociais	01:40:19
Paulo César Alves	Sociedade Civil	Sindicato de Trabalhadores	Diretor Geral	00:52:48

<sup>6</sup>Entrevista concedida via correio eletrônico.

(Continuação)

<b>Nome Fictício</b>	<b>Ator</b>	<b>Organização/Setor</b>	<b>Posição/Cargo</b>	<b>Duração da Entrevista</b>
Renato Vasconcelos	Sociedade Civil	Associação de Moradores	Presidente	01:30:23
Sérgio Pereira	Poder Público	Secretaria de Planejamento	Chefe de Gabinete	01:37:50
Simone Dutra	Poder Público	Secretaria de Planejamento	Gerente de Unidade	00:19:45 <sup>7</sup>

Fonte: Elaboração própria.

#### 4.1.1.2. Observação

A escolha pela coleta de informações por meio da observação apoia-se no fato de que ela, combinada com outras técnicas, proporciona ao pesquisador maior familiaridade com o assunto a ser pesquisado. A etnografia, método comumente empregado na Antropologia, admite a participação pública e secreta do pesquisador na vida diária dos indivíduos em determinado intervalo de tempo, observando os acontecimentos, escutando as falas, fazendo perguntas, isto é, coletando qualquer dado disponível que seja capaz de esclarecer o objeto sob investigação (HAMMERSLEY; ATKINSON, 1983).

Neste trabalho, além de apoiar na busca pelas informações, o estudo etnográfico preliminar foi fundamental para o processo de formulação das hipóteses e definição do problema de pesquisa. Segundo, Emerson, Fretz e Shaw (1995) para compreender as ações a partir da visão dos participantes, é necessário que haja a participação e a aproximação de suas atividades diárias durante um período longo de tempo. O ato de participar, neste sentido, entende-se por aquele cujo o pesquisador exerce o papel de espectador da realidade observada sem intervir na construção ou modificação do fenômeno social (HAGUETTE, 2010; MARCONI; LAKATOS, 2011). Desta forma, optou-se aqui pela observação não-participante, uma vez que o contato realizado com o objeto pesquisado não o posiciona, ao mesmo tempo, como sujeito capaz de interagir com o projeto de estudos (SERVA; JAIME JÚNIOR, 1995).

A técnica foi empregada no acompanhamento sistemático das ações do CMDU no interior das reuniões de discussão da política de mobilidade urbana de Volta Redonda, bem como das audiências públicas organizadas pelo Ministério Público e pela própria prefeitura. Embora esta pesquisa apresente objetivos específicos de caráter descritivo, buscou-se observar de que forma os atores políticos se relacionam na deliberação pública de forma a compreender o comportamento de cada indivíduo no tocante às decisões tomadas, bem como interpretar o

<sup>7</sup> Esta entrevista teve sua gravação interrompida a pedido do entrevistado.

modo como se estabelecem as relações de poder no interior das experiências de participação. Ademais, o método ainda contribuiu de forma exploratória para a leitura de projetos políticos antagônicos por meio do discurso entre os observados. No Quadro 3, a seguir, é possível verificar a relação de participações do pesquisador como observador em eventos voltados à discussão da política urbana em Volta Redonda.

**Quadro 4 - Relação de Participações em Eventos como Observador**

<b>Evento</b>	<b>Órgão Organizador</b>	<b>Data</b>	<b>Local</b>	<b>Duração</b>
Audiência Pública	Ministério Público	22/06/2015	Auditório da UFF	03:10:00
Audiência Pública	PMVR	05/08/2015	Cine 9 de Abril	02:46:00
Audiência Pública	PMVR	17/10/2015	Cine 9 de Abril	02:26:00
Cerimônia de Posse do Núcleo Gestor de Mobilidade Urbana	PMVR	14/01/2016	Auditório da UFF	01:49:00
Reunião do Núcleo Gestor do Plano de Mobilidade Urbana	PMVR/Núcleo Gestor do Plano de Mobilidade Urbana	04/02/2016	Auditório da PMVR	02:07:00
Reunião do Núcleo Gestor do Plano de Mobilidade Urbana	PMVR/Núcleo Gestor do Plano de Mobilidade Urbana	08/03/2016	Auditório da PMVR	02:02:00
Reunião do Núcleo Gestor do Plano de Mobilidade Urbana	PMVR/Núcleo Gestor do Plano de Mobilidade Urbana	10/05/2016	Auditório da PMVR	02:11:00
Reunião do Núcleo Gestor do Plano de Mobilidade Urbana	PMVR/Núcleo Gestor do Plano de Mobilidade Urbana	07/06/2016	Auditório da PMVR	02:19:00
Reunião do Núcleo Gestor do Plano de Mobilidade Urbana	PMVR/Núcleo Gestor do Plano de Mobilidade Urbana	05/07/2016	Auditório da PMVR	01:57:00

Fonte: Elaboração própria.

Cabe destacar que os fatos observados foram coletados via Protocolo de Observação<sup>8</sup> e registrados em de notas de campo, bem como por meio de gravações de áudio. Segundo Danna e Matos (1986), o Protocolo de Observação é um instrumento que possibilita o direcionamento sistemático do registro de elementos capazes de abranger informações relevantes acerca do comportamento dos indivíduos. De acordo com Emerson, Fretz e Shaw (1995), a descrição dos fatos em notas de campo exige que o etnógrafo se apoie em um processo intuitivo de

<sup>8</sup> Ver Apêndice E deste trabalho.

compreensão da vida social, relatando aquilo que ele considera como relevante para o conteúdo a ser analisado futuramente. No entanto, captar os aspectos da vida cotidiana não só requer que o pesquisador reserve um período longo de tempo na pesquisa, mas também a cautela em não constranger as ações dos indivíduos observados. Esses aspectos manifestam o que pode ser entendido como as limitações desta técnica e revelam as razões pela qual optou-se por uma abordagem multimétodos na coleta das informações. Neste sentido, de modo a superar essas desvantagens, além das entrevistas individuais, decidiu-se pelo uso da pesquisa documental, que será detalhada a seguir.

#### 4.1.1.4. Pesquisa Documental

Similar à pesquisa bibliográfica, a coleta de dados por meio de documentos se difere pela sua diversidade e natureza das fontes as quais estes podem ser acessados (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009). Desde documentos internos e externos, a pesquisa documental abrange elementos que podem ser analisados a partir de tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, manuais, leis, documentos oficiais, cartas, vídeos, fotografias, relatórios de empresas etc. Godoy (1995, p. 24) define pesquisa documental como um procedimento que envolve “o exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se interpretações novas e/ou complementares”.

Neste sentido, uma motivação de escolha desse tipo de pesquisa se deu por ele viabilizar a descrição do contexto histórico da cidade de Volta Redonda, no que se trata de seus aspectos urbanos e sociais. Isto é, os dados de relatórios estatísticos de centros de pesquisa, de documentos publicados pelo Ministério das Cidades e de leis federais serviram de base para a construção do *corpus* de informações relativas à contextualização da política urbana em âmbito local. Como alternativa à análise dos dados coletados em entrevistas e notas de campo sobre as relações entre os atores políticos e o conteúdo das decisões tomadas, serão avaliados os registros contidos em atas, regimento interno, transcrições de audiências públicas, relatórios e demais documentos oficiais de interesse da pesquisa. Destas fontes, destacam-se as atas, por serem documentos que registram os atos da fala e os discursos políticos produzidos pelos atores na dinâmica deliberativa, de forma a evidenciar as diferentes posições políticas, consensos e propostas (CUNHA et al., 2011). Cabe destacar que a prefeitura de Volta Redonda, bem como o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPU) dispõem de acervo em seu sítio eletrônico com documentos, imagens e vídeos para a consulta dos cidadãos acerca da questão urbana. Todavia, também foi realizada a busca por fontes secundárias, a exemplo de jornais

locais e vídeos completos das reuniões do Plano de Mobilidade Urbana presenciadas pelo CMDU com o objetivo de ampliar o escopo analítico do trabalho. A relação de todos os documentos utilizados pode ser consultada no Apêndice F deste trabalho.

A pesquisa documental preenche a lacuna deixada pelas limitações encontradas nos processos de entrevista e observação, uma vez que ela contribui para o estudo de intervalos longos de tempo (GODOY, 1995). Gil (2008) complementa ainda que esta técnica coleta os dados sem provocar constrangimentos aos sujeitos, o que facilita uma leitura mais precisa do fenômeno social. No entanto, cabe destacar que certos documentos, além da possibilidade de ter seu acesso negado para pesquisador, podem não apresentar amostras válidas e confiáveis do fenômeno estudado (GODOY, 1995). No que se trata das atas produzidas nos espaços deliberativos, Cunha *et al* (2011) destacam que é preciso que o pesquisador se atente para a abrangência de seu conteúdo, pois nem sempre elas irão documentar os acontecimentos, os debates e ideias emanadas pelos atores participantes das reuniões. Dessa forma, é necessário que a postura do pesquisador seja a de manter a criticidade na escolha das fontes disponíveis e triangular com outras informações a fim de garantir a credibilidade da pesquisa.

#### **4.2. Procedimentos de Análise dos Dados**

De posse das informações coletadas, é preciso iniciar o processo de análise, que tem como objetivo organizá-las de forma que possibilite o encontro de respostas ao problema proposto pela pesquisa. (GIL, 2008). Para Lakatos e Marconi (2003) a eficácia da análise e interpretação dos dados é determinante para o sucesso do estudo. Sendo assim, é necessário que haja o planejamento das etapas de análise que deve envolver os níveis de interpretação, explicação e especificação dos dados coletados. Cada nível tem a função de, respectivamente, fornecer o significado das variáveis, os esclarecimentos sobre sua origem e o detalhamento das relações entre os elementos identificados (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Como foi visto, este estudo se apoia na estratégia de triangulação por fonte de dados, os quais são entrevistas, observação e pesquisa documental. Dessa forma, o tratamento de informações de natureza diversificada requer a sistematização do processo de análise, que será realizada com base nas orientações de Creswell (2007). O autor destaca seis principais etapas da análise qualitativa dos dados, as quais são: i) organização e preparação dos dados; ii) codificação; iii) leitura crítica das informações; iv) descrição; v) representação das descrições e; vi) interpretação.

Embora este modelo sugira uma sequência linear quanto aos procedimentos empregados para a análise, vale revelar que este estudo compartilha de um sistema circular de pesquisa, tal como proposto por Spradley (1980), que indica que o processo analítico pode ocorrer em concomitância com outras etapas da pesquisa, gerando novas hipóteses e mais de uma etapa de coleta e análise dos dados. Considerando o volume textual e os objetivos propostos pelo estudo, aplicar-se-á a análise do discurso em complementação com outras ferramentas computacionais, as quais serão discutidas a seguir.

#### 4.2.1. Análise de Discurso

Dada a postura crítica deste trabalho e o esforço da compreensão de significados e, sobretudo das relações de poder inerentes ao processo de construção social democrática por meio da linguagem, emprega-se a técnica da análise do discurso (AD). Mais especificamente, propõe-se aqui a análise crítica do discurso (ACD), na qual Fairclough (2001) define discurso como a representação da linguagem falada ou escrita como prática de impacto social. Essa ideia parte do pressuposto de que “o discurso é formado por relações de poder e investido de ideologias” (2001, p. 43). Neste sentido, poder é traduzido como hegemonia e a luta hegemônica como a evolução das relações de poder. Já a construção de significados nas diversas dimensões da prática discursiva se configura como as ideologias que envolvem a produção, reprodução ou mudança nas relações de dominação (MAGALHÃES, 2001). Gomes (2013, p. 214) reforça esta posição, afirmando que

No concernente ao discurso e à possibilidade de transformação social, seria abordá-lo como espaço de relações entre forças antagônicas, configuradas na dualidade entre constrangimento e agência social, relativa à dissonância entre perpetuação e mudança, subordinação e subversão, identidade e diferença.

Desse modo, no que se trata aos propósitos dessa dissertação, a ACD tem papel fundamental em identificar e compreender de que forma projetos políticos antagônicos, constituídos sob discursos similares, coexistem na gestão democrática da política urbana de Volta Redonda. Para tanto, faz-se necessário partir das proposições de Fairclough (2001) que sistematiza a análise do discurso sob um ponto de vista tridimensional. Para o autor, os discursos devem ser analisados, considerando seu aspecto textual, prático-discursivo e social. Quanto à sua dimensão textual, segundo o autor, a ACD compreende a análise de elementos como o vocabulário, a gramática, a coesão e a estrutura textual. A importância da análise textual nesta pesquisa se dá pelo fato de as estruturações das relações entre as palavras proferidas pelos atores serem capazes de sugerirem formas distintas de hegemonia em torno do sentido da participação. (FAIRCLOUGH, 2001).

No que concerne à prática discursiva, Fairclough (2001) a define como dimensão do discurso que envolve processos de produção, distribuição e consumo do texto, considerando a natureza de tais processos em diferentes tipos de discurso sob distintos contextos sociais. Neste aspecto, este trabalho se preocupou em, além de analisar o discurso propriamente dito, inferir análises a respeito dos fatores sociais os quais ele é condicionado, produzido e interpretado pelos sujeitos.

A terceira dimensão analítica da ACD proposta pelo autor diz respeito à função dos discursos como prática social. De maior relevância para este trabalho, tal aspecto compreende a investigação da matriz social discursiva, assim como a ordem dos discursos e suas implicações em âmbito político e ideológico. Assim, a terceira dimensão apontada por Fairclough (2001) estabelece diálogo direto com o conceito de hegemonia proposto por Gramsci (1982), já discutidos previamente no primeiro capítulo deste estudo. Para Fairclough (2001), o conceito de hegemonia na ACD permite “analisar a prática social a qual pertence o discurso em termos de relações de poder, isto é, se essas relações de poder reproduzem, reestruturaram ou desafiam as hegemonias existentes”.

Na visão de van Dijk e Mendizábal (1999), estruturas discursivas carregam sentidos capazes de reafirmar as opiniões e atitudes políticas, estabelecer apoios, manipular a opinião pública, fabricar o consenso e legitimar o poder político. Desta forma, o discurso, entendido como ação política contribui para a análise de “um complexo de significados diversos, sobrepostos, e algumas vezes contraditórios” produto de elementos textuais que “são em geral altamente ambivalentes e abertos a múltiplas interpretações” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 273). Isto é, o discurso pode ser expresso, ao mesmo tempo, como um instrumento de dominação e mudança, uma vez que pode ser oriundo da construção conjunta de significados produzidos pelas relações sociais.

Pode-se dizer que a análise do discurso ideológico permite que o pesquisador interprete as condições de autonomia do indivíduo face ao processo de construção coletiva da fala. Entende-se que, mesmo diante de uma condição de ilusão de autonomia, os sujeitos são capazes de reproduzir os significados ideacionais por meio do discurso (CAREGNATO; MUTTI, 2006). Neste sentido, o discurso pode ser compreendido como mecanismo de poder simbólico fundado em valores, crenças e afetos dos sujeitos que compõem a fala em um contexto de construção da realidade social e política (BOURDIEU, 1989).

Diante do alcance analítico da ACD neste estudo, a aplicação prática desta técnica nos discursos produzidos pela entrevistas, pesquisa etnográfica e documental se vale pela sua eficácia em permitir a leitura de significados heterogêneos ocultados por relações perversas de

dominação dentro dos espaços de participação social (DAGNINO, 2004a; GOMES, 2013). Em outras palavras, por meio da ACD, este estudo se dedica a compreender o campo semântico de produção e coexistência de projeto políticos opostos de modo a determinar o alcance democrático de uma experiência de participação. Gill (2002, p. 255) afirma que não há modelo específico que subsidie este tipo de análise, todavia ressalta que “ela exige rigor, a fim de produzir um sentido analítico dos textos a partir de sua confusão fragmentada e contraditória”.

Assim sendo, cabe elencar um conjunto de ações que foi capaz de orientar o trabalho do pesquisador na análise das informações, as quais envolveram: a) elaboração de perguntas diferentes aos entrevistados; b) transcrição minuciosa dos discursos, tal como visto em Myers (2002); c) leitura cética do material coletado d) codificação dos elementos discursivos de interesse no estudo; d) e análise detalhada do discurso. No entanto, vale destacar que esta técnica se limita à própria interpretação do analista quanto a leitura dos significados produzidos, isto é, suas crenças, afetos, experiência e vivências também são capazes de gerar sentidos, o que não torna a interpretação única e absoluta acerca do fenômeno analisado (CAREGNATO; MUTTI, 2006).

A ACD no contexto das pesquisas sociais críticas assume, portanto, uma amplitude metodológica no que concerne ao fato de que ela possibilita não só a análise textual, mas, principalmente, um método de análise das práticas sociais e políticas (FAIRCLOUGH, 2001; PÊCHEUX, 2008). Tal técnica tem a função de transparecer a opacidade das relações de dominação e controle exercidas pelo discurso (GOMES, 2013). Desse modo, mais do que uma técnica de análise, neste estudo, a ACD tem papel fundamental na análise das relações e assimetrias de poder que interferem na ação democrática dos atores políticos quanto à discussão de políticas públicas em âmbito local. Ainda assim ela representa pano teórico relevante na análise da prática discursiva como modo de luta hegemônica, permitindo compreender se o modelo de democracia participativa está reproduzindo, reestruturando ou desafiando as ordens de discurso existentes face a distintos projetos políticos.

#### 4.2.2. Análise com o Auxílio de Ferramentas Computacionais

Como apoio à técnica da análise do discurso, serão utilizados recursos computacionais específicos de análise qualitativa. Referem-se a *softwares* do tipo CADQAS (*Computer-Assisted Qualitative Data Analysis Software*) que são capazes de realizar múltiplas funções tais como o armazenamento, a organização e processamento de informações contidos em dados não

estruturados ou de natureza qualitativa. Para este estudo, destacando suas vantagens e desvantagens, contou-se com o uso das seguintes ferramentas:

QRS NVivo®<sup>9</sup>: Este aplicativo permitiu organizar e classificar diversos tipos de dados, tais como entrevistas, notas de campo, jornais, relatórios, documentos oficiais etc. Ele também auxiliou a atividade do pesquisador na codificação dos segmentos de textos, podendo estabelecer a relação de sentido entre eles, o que facilita o processo de interpretação das falas dos indivíduos. No entanto, cabe destacar que o *software* não possibilitou uma análise profunda da essência dos discursos coletados e o seu processo de codificação foi demorado (MACMILLAN, 2005);

Mendeley: Esse *software* ofereceu ao pesquisador melhor gerenciamento de referências bibliográficas. A sua interface permitiu criar um acervo de textos, livros e artigos científicos de forma a contribuir para a elaboração de fichamentos, resumos e resenhas. Em suma, ele diminuiu o tempo do pesquisador na etapa de pesquisa bibliográfica e o ajudou a estabelecer melhor as conexões entre conceitos e ideias. Uma desvantagem desse recurso foi a impossibilidade da realização de buscas em uma base de dados própria.

Transcribe: Esta ferramenta permitiu ao pesquisador maior agilidade no processo de transcrição das entrevistas coletadas para este trabalho. Dispondo de teclas rápidas de atalho que permitem voltar, adiantar, retardar ou acelerar a fala, o aplicativo auxiliou no detalhamento da descrição dos discursos, contemplando as pausas, erros gramaticais, de fala e coesão, de forma a manter o rigor metodológico da pesquisa. O aplicativo não apresentou desvantagens ao pesquisador.

---

<sup>9</sup> Para a análise dos dados desta pesquisa, considerou-se o emprego do *software* Atlas TI®, no entanto, dado o referencial teórico-metodológico aplicado neste trabalho, optou-se pela versão 11.0 do QRS NVivo®, o qual proporcionou maior vantagem ao pesquisador na análise manual dos discursos coletados e codificados. Mais informações podem ser consultadas em: <http://www.qsrinternational.com/>.

## **5. O DESENHO INSTITUCIONAL E A PRODUÇÃO DE SENTIDOS NA CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE VOLTA REDONDA**

Este capítulo tem como propósito discutir o contexto de atuação do CMDU, os critérios que definem a sua efetividade, bem como a produção de sentidos em torno da implementação de um modelo de gestão democrático-participativo. Para tanto, tópicos como a historiografia política e urbana de Volta Redonda, o nascimento e renascimento do CMDU, instrumentos legais de política urbana e os desdobramentos destes às experiências de democracia participativa serão abordados a seguir.

Inicia-se o capítulo com o resgate da história política e de ordenamento urbano do município de Volta Redonda, tendo como destaque o contexto de formação do CMDU na década de 1990. Será possível compreender a importância das primeiras mobilizações na cidade, sobretudo impulsionadas pela ação da Igreja Católica e dos sindicatos dos trabalhadores da CSN. Ainda assim, a caracterização da condição de forte dependência e controle exercido pela usina na cidade, principalmente sob o ponto de vista político, será um aspecto a ser explorado nesta primeira parte.

Propõe-se ainda apontar algumas considerações a respeito da política urbana brasileira, sob o ponto de vista de seus instrumentos legais e fomento à participação popular. Neste sentido, cabe destacar a importância do Estatuto das Cidades, aprovado em 2001 e da Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída no ano de 2012, as quais vão interferir diretamente no esforço estratégico do poder público e da iniciativa privada em consolidar um plano de desenvolvimento para o município. Além disso, tal contexto será palco para evidenciar a postura do CMDU após o seu renascimento em 2008, ano de aprovação do novo plano diretor de Volta Redonda, com destaque aos elementos que definem a sua efetividade enquanto órgão de controle social de políticas públicas. Desse modo, um conjunto de métodos e técnicas de coleta dos dados, como a observação dos encontros, audiências públicas, seminários e reuniões, bem como a investigação por meio de atas, decretos, relatórios, normas e artigos de jornal serão a base de tal análise.

Por fim, como ponto central do debate deste estudo, será analisado, com base nas falas coletadas ao longo desta pesquisa, a produção de sentidos por parte dos conselheiros do CMDU quanto ao modelo de gestão democrático participativo, de forma a evidenciar a coexistência e as imbricações de projetos políticos antagônicos em tais discursos. Aspectos relacionados à

prática social e discursiva nos elementos textuais serão cuidadosamente explorados com o objetivo de esclarecer aspectos ocultos da fala e apontar reflexões sobre a consequente ambivalência presente na construção e aprofundamento da democracia participativa nas experiências de participação social, sobretudo a exemplo da atuação do CMDU na política urbana de Volta Redonda.

### **5.1. Contexto histórico da política urbana de Volta Redonda e a formação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano**

Em 1946, com a entrada em operação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Santo Antônio de Volta Redonda – então distrito de Barra Mansa – se converteu no epicentro do processo de industrialização nacional e se transformou no mais emblemático polo siderúrgico do país. A atividade siderúrgica promoveu um forte incremento demográfico na localidade que, antes da sua emancipação política em 1954, já via sua população saltar de aproximadamente 3.000 para 33.110 habitantes, fenômeno impulsionado pelo forte movimento migratório resultante da construção e entrada em operação da CSN. Tal construção teve como base o modelo fordista do *company town* voltado para garantir melhor fluxo de bens e pessoas bem como criar condições de absorver a mão de obra local (MANGABEIRA, 1993; PALMEIRA, 2012).

Projetada pelo arquiteto Atílio Corrêa Lima<sup>10</sup>, Volta Redonda reproduziu a hierarquia do sistema de produção da usina no ordenamento do espaço urbano, de forma que os bairros foram divididos e distintamente desenhados para engenheiros, técnicos e operários. Além disso, hospitais, áreas de lazer, clubes e escolas foram desenhados ao redor da CSN com a pretensão de domesticar o trabalhador à vila operária. Desse modo, a estrutura do espaço urbano de Volta Redonda dava início ao forte paternalismo praticado pela companhia, isto é, a criação da “família siderúrgica<sup>11</sup>”.

As principais modificações na paisagem urbana da cidade tiveram início na segunda metade da década de 1950. Com o plano desenvolvimentista de Juscelino Kubistchek (1956-1961) e a consequente expansão da indústria automobilística no país, a demanda por aço cresceu e a CSN, já em 1960, ampliou sua capacidade produtiva, elevando a produção de aço para 1

---

<sup>10</sup> Arquiteto, urbanista e paisagista responsável pela elaboração do plano urbanístico da cidade de Goiânia, em 1934, do Plano Regional de Urbanização do Vale do Paraíba e do Plano da Cidade Operária de Volta Redonda, em 1941 e da Fábrica Nacional de Motores (FNM), em 1943.

<sup>11</sup> Termo utilizado por Morel (1989) para designar o modelo de gestão adotado pela CSN, que visava o controle do sistema produtivo com base na disciplina e domesticação da força de trabalho para além do espaço fabril.

milhão de toneladas. Tal medida fez com que o número de loteamentos, inclusive aqueles clandestinos tomassem o espaço da cidade, fruto do maciço movimento de mão de obra externa, sobretudo oriunda das áreas rurais. Após o término das obras de ampliação da usina, grande parte dos trabalhadores foram dispensados, resultando em problemas sociais para o município com a formação de moradias irregulares e bairros sem o planejamento urbano adequado e acesso a serviços públicos (FONTES; LAMARÃO, 2006; SOUZA, 1992).

Anos depois, já configurada como cidade operária e emancipada de Barra Mansa, Volta Redonda se dividia basicamente em duas áreas urbanas: uma chamada de cidade nova pelo seu planejamento e por ser ocupada majoritariamente por funcionários da companhia, outra conhecida como cidade velha, que se expandiu à luz de qualquer planejamento da empresa e que gradativamente absorveu um numeroso contingente de operários não atendidos pelo programa de construção e venda de moradias executado pela usina (PALMEIRA, 2012; SOUZA, 1992). Nesse período, já no início da década de 1960, problemas relacionados à habitação e de acesso aos equipamentos urbanos da cidade começavam a alimentar os primeiros conflitos sociais em Volta Redonda. Tal momento coincidiu com os primeiros sinais significativos da ação sindical no município, embora ainda sem uma postura combativa em função do paternalismo ainda fortemente presente exercido pela companhia (LIMA, 2010; PALMEIRA, 2012).

Em 1964, com o golpe dos militares e a ascensão dos mesmos ao poder, tanto os sindicatos quanto qualquer movimento de resistência na época permaneceram neutralizados ou até mesmo reprimidos devido às inúmeras perseguições a operários e lideranças políticas (SOUZA, 1992). Além disso, o ano marcou a queda do modelo de *company town*<sup>12</sup>, em função da perda do monopólio da indústria de aço com a fundação da USIMINAS e COSIPA (LIMA, 2010; PALMEIRA, 2012).

A partir de 1967, quando a CSN decide abdicar da responsabilidade de construir casas e prestar serviços de utilidade pública, a função social da propriedade é transferida para a administração pública municipal, que se vê em meio a um contexto social diverso, marcado por anseios políticos e conflitos de terra com crescimento urbano desordenado, redefinindo as responsabilidades do poder público na evolução urbana paisagística de Volta Redonda (FONTES; LAMARÃO, 2006). Embora Volta Redonda tenha experimentado um processo de urbanização distinto de outras cidades brasileiras impactadas pelo forte crescimento da

---

<sup>12</sup> Apesar de a literatura tratar da queda do modelo *company town*, cabe destacar os achados de Lima (2013) em que pôde constatar a ainda forte relação de dependência e controle exercido pela usina sobre a geografia econômica do município, preservando características fundamentais deste modelo.

indústria, os principais problemas de ordem urbana e social podem ser comparados com a maioria daquelas que sofreram um rápido e expressivo crescimento demográfico devido aos movimentos migratórios campo-cidade.

Problemas como o elevado déficit habitacional, expansão desordenada das periferias, aumento da violência urbana, saneamento básico deficiente, problemas ambientais, segregação socioespacial, insuficiência na prestação de serviços públicos básicos e segurança começam a aumentar gradativamente e a serem percebidos na realidade urbana de Volta Redonda, com maior profusão nos anos 1980, fase de crise e profundo endividamento da CSN. Tal contexto de desordem urbana motivou o poder público a buscar alternativas a fim de minimizar mecanismos capazes de reorientar o meio urbano da cidade. Para tanto, em 1977, foi criado o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPU), que teve como finalidade acompanhar a implementação e revisão do Plano Estrutural de Desenvolvimento Integrado (PEDI). Elaborado no mesmo ano dentro das dependências de uma empresa de consultoria, o plano teve como principal objetivo atender aos interesses da CSN, na época, em ampliar a capacidade produtiva da usina de 1.400 milhões de toneladas de aço por ano para 4.500 milhões de toneladas, além de consolidar o município como polo industrial e estimular o surgimento de um Centro de Comércio e Serviços de Caráter Regional (CECOR).

Além da histórica relação de dependência e controle da CSN sobre o desenvolvimento econômico e social da cidade de Volta Redonda, principalmente percebido pela formação do de seu espaço urbano (LIMA, 2013; PALMEIRA, 2012; SOUZA, 1992), é possível também observar os efeitos dessa hierarquia econômica atravessando o cenário político local. Enquanto Área de Segurança Nacional (1973-1985), o município vivenciou o avanço do autoritarismo sobre as decisões concernentes ao campo da política urbana do município que reforçou essa relação de controle, sobretudo dos primeiros movimentos que começavam a ganhar força naquele período em contraposição ao modelo de gestão estatal implantado. Estes movimentos, organizados principalmente pelo movimento sindical e a Igreja Católica, sobretudo sob a influência do bispo Dom Waldyr Calheiros de Novaes<sup>13</sup>, representaram as primeiras resistências à estrutura de dominação e opressão estabelecida em Volta Redonda. Dá-se destaque ao Movimento dos Posseiros Urbanos, oriundo da comissão formada pelos posseiros no início da década de 1970. O movimento representou um dos principais movimentos propulsores na busca pela democratização do espaço urbano em Volta Redonda. Impulsionado

---

<sup>13</sup> Foi bispo emérito da Diocese de Barra do Piraí e Volta Redonda, conhecido nacionalmente pelo engajamento político a favor dos movimentos sociais e sindicais de Volta Redonda. Após seu falecimento, em 2013, teve um monumento em sua homenagem erguido na Praça Juarez Antunes, palco principal dos conflitos políticos na cidade.

pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), adquiriu força nas décadas de 1970 e 1980, possibilitando o fortalecimento das associações de moradores em estabelecer maior diálogo entre a administração pública e a sociedade civil (LIMA, 2010).

Em paralelo a esse contexto local, ocorria a pressão de movimentos populares – marcados pelas fortes contestações ao regime militar e legitimados por iniciativas como o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) – os quais agiam em prol do resgate do aprofundamento democrático, visando impulsionar e incluir no debate os anseios de segmentos heterogêneos da sociedade. O resultado das demandas sociais trazidas por esses movimentos ganhou força na Constituição Federal de 1988, a qual impôs diretrizes fundamentais na consolidação do envolvimento da sociedade nas decisões públicas. A partir desse período, sobretudo na década de 1990, nota-se um crescimento acentuado de experiências participativas, destacando-se o orçamento participativo e os conselhos gestores de políticas públicas.

Nesse mesmo período, Volta Redonda enfrentava tensões políticas e econômicas em torno do processo de privatização da CSN, impulsionada pelo conjunto de reformas econômicas prescritas desde o governo de Fernando Collor de Mello. Como meta do Programa Nacional de Desestatização (PND), a transferência da empresa para o setor privado, ao mesmo tempo marcou o crescimento de um conjunto de mobilizações e protestos de resistência aos ideais do neoliberalismo que começava a se fortalecer na cidade (LIMA, 2010). No entanto, a despeito do crescimento expressivo de mobilizações sociais, o movimento sindical, principal propulsor dessas lutas se fragilizou, dada a nova configuração das relações de poder entre empresa e os trabalhadores, o que impactou na despolitização desses atores frente ao novo cenário pós-privatização (PALMEIRA, 2012). Todavia, é importante ressaltar que os movimentos populares modificaram suas estratégias de mobilização de forma a direcionar seus esforços na busca por direitos sociais e autonomia política perante as ações do Estado (LIMA, 2010; MAGALHÃES; RODRIGUES, 2015).

Assim, os reflexos normativos da Carta Magna de 1988 começou, ainda que de forma incipiente, a movimentar esforços coletivos em direção às primeiras experiências de gestão colegiada do município. Após cinco anos de pressão do “movimento popular organizado”, os primeiros espaços de participação começaram a ocupar o ordenamento político da cidade. Orientada sob o “modo petista de governar” característico das gestões do PT em Porto Alegre, a construção de um modelo de gestão participativa na cidade teve início com as propostas de governo da “Frente Popular”, sendo o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) o elemento central neste projeto capaz de viabilizar o envolvimento da população nas decisões públicas (LIMA, 2010; PALMEIRA, 2012). Criado em 1993, a constituição do

conselho teve como principal motivação, além da determinação descrita na Constituição de 1988, a necessidade da elaboração de um novo plano diretor para o município no intuito de substituir o que havia sido elaborado na década de 1970. Contudo, o mesmo não chegou a ser aprovado pela Câmara dos Vereadores, uma vez que previa a desapropriação de terras por parte da CSN, contrariando os interesses da empresa. (LIMA, 2010).

Outro exemplo foi a criação do Fundo Comunitário de Volta Redonda (FURBAN), instituído sob o Decreto nº 4.493/93, sendo resultado de constantes lutas dos Posseiros Urbanos de Volta Redonda com o apoio da Igreja Católica. O órgão foi construído com o objetivo de estreitar as relações entre a administração pública, movimentos sociais, Igreja e associações de bairro no que confere às ações no espaço urbano da cidade. No entanto, ao contrário de horizontalizar as relações entre Estado e sociedade, o FURBAN, como autarquia do governo, acabou operando como uma peça estratégica do poder local na despolitização dos movimentos sociais urbanos (LIMA, 2010).

Neste sentido, esse efeito da institucionalização dos movimentos também recaiu sobre a postura do CMDU, que posteriormente veio a ser esvaziado por fortes conflitos entre o poder público, movimentos sociais e empresariado local (LIMA, 2010). Outro aspecto que configura seu esvaziamento deveu-se a seu enfraquecimento como órgão representativo da condução do orçamento do município na época (PALMEIRA, 2012). É importante destacar que havia ainda, por um lado, a posição do governo municipal que considerava o conselho como consultivo, enquanto que para o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) e o Conselho das Associações de Moradores (CONAM), o órgão deveria ser deliberativo, com maior autonomia política sobre as decisões públicas (LIMA, 2010; PALMEIRA, 2012). Após o fracasso do CMDU em conduzir a elaboração de um novo plano diretor, este, sem a presença do órgão colegiado foi discutido novamente em 1998 no governo de Antônio Francisco Neto. No entanto foi arquivado em meio às ações do governo municipal da época em, por meio de uma série de obras, investir em uma estratégia de elevar a autoestima dos munícipes após os eventos ocorridos durante o processo de privatização (PALMEIRA, 2012).

A despeito do fracasso do CMDU em redefinir a relação simbólica de dependência e opressão da usina na cidade, o conselho representou um dos maiores resultados do movimento popular constituído em Volta Redonda, entre as décadas de 1980 e 1990. Todavia, se por um lado, tal modelo de governança participativa é fruto de um movimento orgânico organizado pelas camadas populares, por outro, a partir da década de 2000, essa lógica se inverte. O CMDU, então, renasce a partir de impulsos normativos, que obrigam a gestão pública municipal a organizar as instituições participativas. Nesse sentido, a Lei 10.257 de 2001 e a Lei 12.587 de

2012 cumprem um papel fundamental em possibilitar uma análise detalhada da postura do governo municipal na condução dos novos instrumentos de democracia participativa, além de oportunizar a avaliação do potencial destas instâncias em conquistar a autonomia política pretendida desde as últimas décadas.

#### 5.1.1. O Plano Diretor Participativo de Volta Redonda e o renascimento do CMDU

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento do Município. De acordo com Moreira (2008) ele tem por finalidade orientar a intervenção da administração pública e da iniciativa privada na construção dos espaços urbano e rural na oferta dos serviços públicos essenciais, visando a garantia de melhores condições de vida para a população. Para o autor, a concepção do Plano Diretor deve ser oriunda de mecanismos democráticos que viabilizem a participação direta da sociedade civil no planejamento urbano da cidade, no que se refere à elaboração do plano e seu controle social, garantindo a gestão democrática das políticas públicas urbanas.

A fim regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, a Lei 10.257 de 2001 – Estatuto das Cidades – concedeu um novo ordenamento para a política urbana do Brasil. A lei, sob pena do bloqueio de repasse de verbas oriundas do Governo Federal, obrigou que municípios com mais de 20 mil habitantes revisassem seus planos diretores até outubro de 2006 a partir do uso de instrumentos de gestão democrática como audiências públicas, plenárias, conferências, seminários e a criação de conselhos setoriais para o controle social da política urbana.

Desse modo, no ano de 2005, o Ministério das Cidades em parceria com o Conselho das Cidades realizou a Campanha Nacional “Plano Diretor Participativa: Cidade de Todos” com o objetivo de mobilizar os municípios a elaborarem seus planos diretores por meio do envolvimento direto da população na construção e posterior controle da implementação do instrumento. A campanha contou com o incentivo técnico e aporte financeiro do Governo Federal, chegando a atingir mais de 10.000 pessoas em quase 1.600 municípios, segundo informações do próprio Ministério das Cidades.

Como resultado da campanha, Volta Redonda estruturou a elaboração de seu plano seguindo as diretrizes colocadas pela lei e regulamentadas pelo Estado, conforme declara o texto de apresentação do referido instrumento de política. Iniciado por meio do decreto 10.585/2006 que criou o Conselho Gestor do Plano Diretor Participativo, a elaboração do novo plano diretor de Volta Redonda foi viabilizada por meio de 18 plenárias, 2 fóruns e uma

conferência que, ao decorrer do ano de 2006, contaram com a presença de atores sociais dos diversos segmentos de influência no espaço urbano da cidade.

Contando com 135 artigos, a Lei 4.441/08 - que recebe o nome de Plano Diretor Participativo - é estruturada em títulos, capítulos, seções e subseções, substituindo o PEDI-VR, aprovado em 1977. O plano traz consigo a ideia de uma cidade autônoma fundada em seu desenvolvimento por meio do fortalecimento das atividades de negócio, comércio e prestação de serviços. Tal premissa é refletida no plano estratégico com o “Arco de Centralidades”, proposta conceitual sob influência técnica do arquiteto Jorge Wilhein que visa integrar os centros comerciais da cidade, resultando na criação de um novo. Com exceção da construção de uma ponte a ser responsável pela interligação de um dos centros ao novo centro, vale ressaltar que o texto da lei, bem como o relatório técnico elaborado pelo arquiteto não esclarecem acerca de um plano de obras para a viabilização do projeto, apresentando apenas indicações no que se refere à estrutura viária do município.

#### CAPÍTULO I DA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA

(...)

Artigo 27 – A Política de Mobilidade Urbana de Volta Redonda têm como objetivos:  
(...)

II. implantar via de interligação entre os bairros componentes da área denominada Arco de Centralidades, inclusive com transposição do Rio Paraíba do Sul;

Para a ocupação desta **Gleba do Aterrado**, propomos um importante conjunto urbanístico/arquitetônico, criando assim a entrada adequada ao Novo Centro. (...) Na sequência do eixo viário proposto se encontraria a **Ponte** sobre o Paraíba, levando, de forma majestosa, à entrada do Novo Centro” (VOLTA REDONDA, p. 15, grifo do autor)

O relatório técnico, que trata especificamente sobre a proposta, contempla ainda o relato do arquiteto acerca dos principais levantamentos realizados pelos cidadãos que, ao decorrer do processo de elaboração do Plano, foram divididos por agrupamentos temáticos, sendo discutidos os interesses relacionados às políticas públicas setoriais sobre a dimensão urbana do município. Propostas como a de: melhorias no sistema viário e de transporte; definições quanto ao macrozoneamento do município; sugestões em prol do desenvolvimento econômico; plano de saneamento; proposições para a política de habitação e regularização fundiária; e ainda contribuições para o fortalecimento da gestão democrática no município também fizeram parte do relatório oriundo das atas das reuniões plenárias sobre o diagnóstico da situação urbana da cidade.

De modo a traduzir as diretrizes do Estatuto das Cidades, em seu art. 40, § 4º, I do e no que concerne aos mecanismos urbanísticos de caráter operacional, a Lei 4.441/08 reserva seis

artigos que tratam especificamente sobre a gestão urbana participativa, que em sua consecução contará com a administração pública municipal para:

- I. incentivar a ação cooperativa e integrada dos diversos agentes econômicos e sociais atuantes na sociedade;
- II. promover a integração intersetorial entre as instâncias democráticas da cidade;
- III. valorizar as entidades organizadas e representativas como legítimos interlocutores da comunidade, respeitando sua autonomia política;
- IV. garantir o processo de gestão democrática da política de desenvolvimento urbano.

Em complemento ao arcabouço democrático de gestão urbana do município, o art. 99 institui o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) como órgão colegiado, permanente e deliberativo, cabendo reunir representantes da sociedade civil e da administração pública, constituindo-se em instrumento de gestão participativa nos assuntos relacionados à política urbana. Embora herdando o mesmo nome do primeiro CMDU formado em 1993 no governo Baltazar, o conselho desta vez foi composto por 36 integrantes e estruturou sua composição paritária em poder público e sociedade civil organizada, agindo em consonância com as diretrizes da lei federal do Estatuto das Cidades. Dentre os membros da administração pública municipal e sociedade, o órgão conta com a seguinte proporção: 42% formado pelo

Poder Público Municipal, sendo 4/5 do Executivo e 1/5 do Poder Legislativo; 26% representados por membros dos movimentos sociais e populares; 10% composto por representantes de entidades sindicais dos trabalhadores; 10% de membros do setor empresarial relacionado à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano; 6% de membros de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; 4% formado por membros de Organizações Não-Governamentais (ONG's); e 2% de membros dos Conselhos de Classe. Atenção especial ao parágrafo segundo do artigo 101 da lei, que nomeia o chefe do poder Executivo Municipal à presidência do conselho ou, no seu impedimento, ao seu suplente conforme regimento interno.

Dentre as atribuições do novo CMDU, cabe destacar a participação do conselho na revisão do Plano Diretor; a análise e deliberação acerca das propostas de detalhamento, legislação integrante e demais instrumentos de implementação do plano e da política urbana; o acompanhamento e avaliação da montagem e execução das operações urbanas, da aplicação dos instrumentos urbanísticos, de habitação de infraestrutura; realizar o acompanhamento dos resultados do monitoramento da evolução urbana e avaliar os efeitos do plano no desenvolvimento urbano e ambiental da cidade; e indicar ajustes e mudanças necessárias nas estratégias e prioridades do Plano Diretor, nos projetos e programas de política urbana.

Assim sendo, diferente do órgão constituído em 1993 fruto da eclosão dos movimentos sociais da época, o CMDU renasce, sobretudo a partir de um impulso normativo visando cumprir o controle social das políticas públicas de caráter urbanístico. Neste sentido, faz-se

necessário a avaliação de sua efetividade como órgão deliberativo e consultivo com destaque para os aspectos que definem a sua trajetória de atuação tendo em vista a autonomia, a representatividade e as regras estabelecidas para o diálogo fora e no interior do conselho. No entanto, é necessário ainda contextualizar a aplicação de tais instrumentos legais no controle social da política urbana no município, a exemplo das críticas apresentadas à elaboração e produto do plano diretor, bem como as movimentações políticas em torno da Política Nacional de Mobilidade Urbana com a estruturação de um novo órgão colegiado.

### 5.1.2. Críticas ao plano diretor e ao seu processo de elaboração

Ao consultar os acervos do Instituto de Planejamento e Pesquisas Urbanas (IPPU), disponíveis no sítio eletrônico do órgão, é possível encontrar um relatório denominado “Processo Participativo” que apresenta as etapas do envolvimento da população na elaboração do plano diretor. O documento dá destaque aos pontos positivos, negativos e prioritários definidos pelos participantes ao decorrer das 18 plenárias realizadas, todavia não abre espaço para descrever o conteúdo das discussões dos fóruns e da conferência – etapas relevantes ao processo em que ocorreram as deliberações acerca do que foi levantado nas plenárias temáticas.

A despeito da forte mobilização da sociedade civil em apontar os problemas e deliberar sobre as proposições em torno do aspecto urbanístico da cidade, a qualidade do processo de elaboração recebe críticas daqueles que estiverem presentes nos encontros realizados no ano de 2006. O arquiteto Fernando Souza, representante do Sindicato das Indústrias da Construção e do Mobiliário do Sul Fluminense – Sinduscon-SF, questiona a autonomia dos setores nos debates em concretizar as proposições no texto da lei para aprovação.

Foi separado em grupos. Eu lembro que nós ficamos no grupo de setor econômico, uma coisa assim. Eu participei desse grupo. Mas esse grupo é o que menos tem voz. É o que menos tem voz. Porque o relator do nosso grupo escreveu o que ele quis. Não adiantou nós falarmos. (...) O relator do grupo era do IPPU. Então a gente falava, falava, falava e escrevia também o que ele queria. O nosso grupo teve esse problema. Eu posso falar porque eu posso falar, tá? Então a gente falou, "mas não foi isso que nós falamos", ah... Ele relatou da forma que interessava. E nós tivemos documentos nossos que perderam.

Neste aspecto, a fala do arquiteto revela que, embora tenha sido utilizado os instrumentos da gestão democrática para incentivar o debate, a lógica de participação dos membros seguia uma estrutura hierarquizada e de poder não compartilhado entre os atores, delegando total autonomia ao poder público em definir os rumos quanto ao que foi deliberado. Aspecto também destacado por João Paulo de Freitas, liderança de um dos movimentos sociais de Volta Redonda.

O que, na discussão nossa, o que que nós percebíamos? Que a gente sempre era vencido naquelas discussões que...já tinha algumas coisas prontas. Havia, até de certa forma um esforço do poder público, que as representações sociais tivessem voz e vez. Mas a interferência do setor imobiliário, da própria presença da...da prefeitura, do setor empresarial era muito forte. É como se a gente tivesse, assim, uma coisa que vinha sempre de CIMA pra baixo, algo pronto. E a nossa participação, ela tinha resistência e a gente perdia naquilo essencial. Eu não sei bem esse período, porque depois vem o...o plano que eles trazem um especialista, né...muito renomado na área, né... Jorge Wilhelm. E aí há um encantamento de fazer um planejamento pra cidade, um novo desenho, que de certa forma, aquilo impactou muito o...a nossa, por que...o cara sabia, mas o nosso andar não combinava com aquelas propostas. Embora fosse muito interessante, mas ela é vencida, a proposta que vem de fora, o desenho, um novo traçado, um novo arranjo...

Pela fala de João, fica claro o modo de como a pauta dos debates era construída e, ao mesmo tempo, de que forma a mesma exercia legitimidade perante às deliberações dos participantes. Neste sentido, o caráter técnico das propostas, em conjunto com a hierarquia da participação estabelecida ao decorrer do processo, era capaz de direcionar ou até mesmo negligenciar o conteúdo das discussões na concretização do plano.

Vale ressaltar que, como resultado das primeiras 9 plenárias que envolveram diversos setores da administração pública e da sociedade civil, 6 temas foram considerados prioritários para compor a principal pauta da fase de proposições para o plano diretor, os quais foram: desenvolvimento urbano e infraestrutura; desenvolvimento econômico; trânsito, transporte e mobilidade; saneamento ambiental; habitação e; uso do solo e terras ociosas. Sobre o último tema definido como prioridade na composição do plano diretor de Volta Redonda, é importante também destacar que há no município uma histórica disputa judicial quanto à reintegração da posse de cerca de 16 quilômetros quadrados de território pertencente à CSN e incorporado à usina após sua privatização em 1993. Com o equivalente a 1/5 da zona urbana do município, a Companhia detém desde escolas, hospital e clubes a terrenos sem qualquer tipo de atividade produtiva ou função social. O mapa a seguir na Imagem 1 ilustra a dimensão territorial da usina e de sua propriedade ao longo do espaço urbano de Volta Redonda.

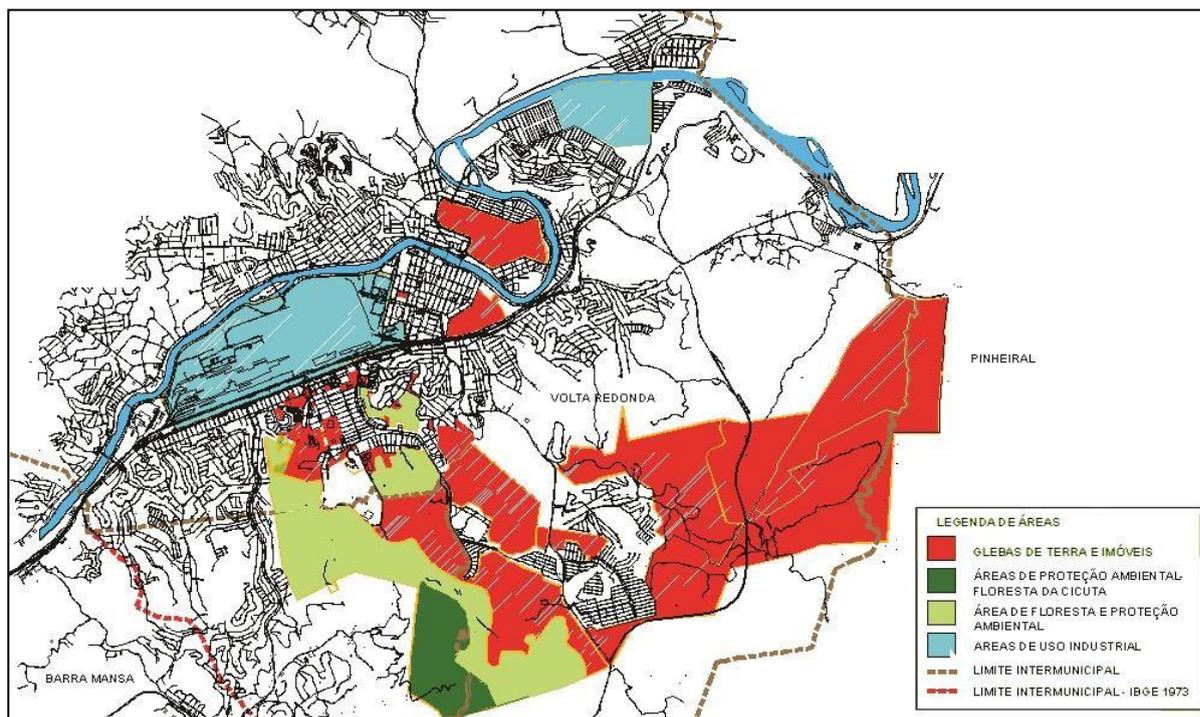


Figura 1 - Mapa das áreas de propriedade da CSN

Fonte: Adaptado de Gomez (2010)

Após o término das discussões, o anteprojeto de lei do novo plano diretor foi homologado em setembro de 2006 e enviado para aprovação na Câmara, no mesmo mês. No entanto, tendo em vista o ano eleitoral de 2006, o plano não foi apreciado pelos vereadores, dos quais, a maioria tentava a reeleição naquele ano. Em 2007 a Câmara novamente colocou em segundo plano a aprovação do texto, o qual só veio a ser finalmente aprovado em 2008, após o risco iminente de o poder público responder por improbidade administrativa e um acordo realizado com o poder legislativo (PALMEIRA, 2012).

Outro ponto a ser considerado se refere ao fato de o texto da lei receber críticas a respeito do seu caráter de auto aplicabilidade. De acordo com parecer elaborado pela professora e arquiteta Andréa Auad, da Rede de Avaliação para Implementação dos Planos Diretores Participativos, o plano apresenta generalizações sem considerar a especificidade do espaço urbano de Volta Redonda, não refletindo o resultado das proposições e prioridades elencadas no processo de envolvimento da população. Segundo o estudo realizado

O texto da lei traz alguns aspectos não pertinentes a uma lei local que tira o espaço dos aspectos específicos da cidade que deveriam ter sido privilegiados. (...) A importância e as características específicas da Cidade não são traduzidas com a complexidade necessária. Volta Redonda é uma cidade cuja origem, história e atrelamento à atividade industrial siderúrgica são indiscutíveis. Este caráter não se apresenta, por exemplo, de maneira clara e esclarecedora no texto da lei. O plano é genérico e serviria, em grande medida, para qualquer outra cidade.

Auad ainda aponta questionamentos sobre o plano reconhecer o papel da CSN apenas como coadjuvante do ordenamento urbano do município. O instrumento sequer problematiza ou considera o fato de a empresa deter o maior número de terras ociosas em Volta Redonda. Na visão da arquiteta

O Plano não revela, por exemplo, terem sido considerados aspectos importantes do território como, por exemplo, os elementos estruturadores do desenvolvimento urbano da cidade (o traçado da Vila Operária, o Rio Paraíba do Sul, sua exígua extensão territorial, a presença física da Companhia Siderúrgica Nacional) (...) A estratégia mais frequentemente abordada trata da constituição de um eixo de centralidade perpassando em centralidades já existentes e outras a serem estruturadas. A grande centralidade da cidade foi e continua sendo a Companhia Siderúrgica Nacional, mesmo com toda a ressignificação da imagem física e simbólica da mesma, alavancadas pelo processo de privatização da CSN nas últimas décadas. O Plano parece desconhecer este dado e passa, de maneira despercebida, pelo mesmo. Como organizar um Plano Diretor para Volta Redonda sem discutir, no texto da Lei, a presença e centralidade inquestionável da CSN? É um equívoco e, mais que isso, uma negligência.

Desse modo, é possível verificar que, apesar da inegável discussão em torno da questão fundiária envolvendo a usina ter sido definida como um dos temas prioritários no processo de elaboração do plano diretor, este parece não refletir o resultado das deliberações feitas pelos atores. Como mencionado no relatório, a participação da companhia fica condicionada apenas à concretização do projeto do Arco de Centralidades, uma vez que este compartilha dos interesses da iniciativa privada em utilizar parte das terras da própria CSN para a formação de uma nova centralidade no município.

O relatório da arquiteta ainda faz breves considerações a respeito da política de mobilidade urbana, também colocada tema principal nas plenárias de elaboração do plano.

Na política de mobilidade urbana não fica claro de onde saem tantos objetivos, se da diagnose, da consulta social ou de uma lista genérica disponibilizada nos manuais para elaboração de Planos Municipais de Mobilidade. Novamente a cultura local se dilui numa generalidade sem pertinência. O texto é muito genérico e aplicável a qualquer outra cidade.

Com validade de 10 anos, o novo plano diretor de Volta Redonda vigorou por quase dois mandatos no governo Neto sem ser revisado pelo governo municipal, tampouco pelo próprio CMDU, que foi instituído como órgão responsável por tal ação e o acompanhamento do cumprimento da lei. Desde a aprovação do plano, em 2008, foram realizadas duas conferências, a primeira, em 2011, envolveu as temáticas: “Cidades para Todos e Todas com Gestão Democrática e Participativa”, já a segunda teve como tema “Quem muda a cidade somos nós: Reforma Urbana Já!”, no ano de 2013. Com exceção da primeira conferência, a qual não foram encontrados registros das deliberações, a de 2013 teve como resultado um conjunto de demandas relacionadas à reestruturação da política urbana do município, desde o fortalecimento

do CMDU como órgão transversal à revisão do plano diretor e elaboração do plano de mobilidade urbana do município. No entanto, até o ano de 2015, tais proposições não haviam se concretizado, ano em que por pressão do Ministério Público Federal, são retomadas as discussões por parte do poder público no campo da política urbana, na busca por atender as diretrizes impostas pela Lei 12.587/2012 e concretizar o projeto do Arco de Centralidades

### 5.1.3. O Plano Nacional de Mobilidade Urbana, Arco de Centralidades e a ação do Ministério Público Federal

Com a crescente taxa de urbanização e a ausência de políticas públicas voltadas à mobilidade nos municípios, em abril de 2012, é inaugurada uma nova fase da política urbana no Brasil. É aprovada a Lei 12.587 que institui diretrizes para a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) com o objetivo de orientar os municípios acima de 20 mil habitantes a elaborarem seus próprios planos, priorizando modos de transporte não motorizados e o transporte coletivo. Desse modo, a lei estabelece princípios, diretrizes e instrumentos com a finalidade de orientar os municípios no planejamento do sistema de transporte e infraestrutura viária para a circulação de cargas e pessoas, visando o desenvolvimento sustentável. Além disso, ela define a gestão democrática e o controle social como princípios fundamentais para o planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, sendo viabilizados pelos instrumentos que permitem o envolvimento direto dos cidadãos nas decisões públicas como órgãos colegiados, ouvidorias, audiências públicas e sistemas de avaliação.

Como desdobramento em torno da agenda voltada à discussão da mobilidade, ainda em 2012, o Governo Federal deu início ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Mobilidade Médias Cidades, oferecendo o financiamento de até R\$ 7 bilhões para cidades entre 250 mil e 700 mil habitantes, ou para os estados, com a finalidade de incentivar a realização de obras de transporte coletivo<sup>14</sup>. Para tanto, deveriam ser apresentados pelos municípios ao Ministério das Cidades projetos de obras para a mobilidade, os quais seriam executados com base na Lei 12.462/11, que autoriza o Regime Diferenciado de Contratações (RDC)<sup>15</sup>.

Em 2013, como resultado da ação do Governo Federal, o poder público de Volta Redonda encaminhou ao Ministério das Cidades projeto básico de engenharia, tendo sido

---

<sup>14</sup> O Globo – 19/07/2012.

<sup>15</sup> Regime de contratações públicas instituído com o objetivo de acelerar a execução de obras previstas para o triênio 2013-2016 em decorrência dos grandes eventos esportivos como a Copa das Confederações 2013, a Copa do Mundo Fifa 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. A lei tem como principal característica a não obrigatoriedade de o ente público desenvolver o projeto de engenharia da obra, deixando a cargo da empresa executora.

habilitado em 2014 e aprovado pela Caixa Econômica Federal no mesmo ano com o aporte de 58 milhões. O projeto consistiu no Arco de Centralidades, que em sua cartela de obras, previa a construção de três viadutos, uma ponte, dezoito quilômetros de ciclovias e quinze quilômetros de corredor exclusivo para ônibus. Cabe ressaltar que, como antes mencionado, tal projeto nasceu a partir do Plano Diretor de 2008 em que o mesmo, com a exceção de uma recomendação técnica quanto a construção de uma ponte, não apresentava plano detalhado para a execução das obras. O plano, no entanto, foi apresentado ao Governo Federal sendo elaborado por intermédio do Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP), administrado pela prefeitura de Volta Redonda e coordenado pelo vice-prefeito na época.

No começo de 2015, o governo municipal deu início ao processo licitatório para a realização do projeto, no entanto, por meio de pedido encaminhado pelo Ministério Público Federal (MPF), a justiça emitiu liminar suspendendo as ações. Na visão do MPF, a administração pública não havia apresentado argumentos técnicos suficientes que justificassem o uso do RDC para a condução dos trabalhos. Mais tarde, em março do mesmo ano, a justiça concedeu outra liminar de paralisação do processo de licitação. Dessa vez, o MPF justificou o pedido com base na ausência de um plano de mobilidade urbana aprovado por parte da prefeitura que priorizasse o transporte não motorizado e coletivo. Além disso, o órgão alegou a falta do envolvimento da população nas decisões sobre a política urbana do município, conforme entrevista com o procurador da República, André Moreira. Por outro lado, para o vice-prefeito do município, Jorge Costa, o projeto havia sido fruto da participação massiva da população durante o processo de elaboração do Plano Diretor de 2008 e deveria ser independente da Lei 12.587/12. No entanto, nas palavras do procurador André Moreira

a discussão do plano diretor, se houve, não pode vincular o debate em 2014, por duas razões principais: a mudança de cenário (em 06 anos há muitas mudanças na cidade) e do próprio tratamento do tema da mobilidade urbana e o fato novo da Lei 12.587/12.

Com base nisso, as disputas entre o MPF e a prefeitura aumentaram, ganhando maior proporção meses depois com a ação do órgão em convidar o poder executivo, os cidadãos, movimentos organizados, arquitetos, engenheiros e outros profissionais para uma audiência pública com a finalidade de discutir o impasse e propor soluções para o diálogo permanente entre os setores. Tal ação foi resultado de uma série de encontros que já vinham sendo realizados desde de outubro de 2014 na região pelo próprio MPF por meio do projeto “MPF em Movimento”, que teve como objetivo aproximar a instituição e os setores da sociedade civil, de modo fortalecer as relações com os movimentos sociais de Volta Redonda.

A audiência pública, realizada no auditório da Universidade Federal Fluminense (UFF), contou com a presença do poder público, sob a figura do secretário de planejamento na época, o arquiteto e urbanista Bóris Monteiro, além de diversos segmentos da sociedade civil organizada. Além disso, na mesa, estiveram presentes também representante do Ministério das Cidades e representantes do Sindicato de Arquitetos do Rio de Janeiro e da federação Nacional dos Arquitetos. Na ocasião, o principal questionamento dos participantes se deu em relação ao projeto do Arco de Centralidades em que o poder público insistia dar continuidade ao processo de licitação para o início das obras, defendendo que o plano de mobilidade urbana já havia sido previsto no Plano Diretor aprovado em 2008. Todavia, na fala dos representantes dos sindicatos, ficou evidente a posição dos mesmos quanto à natureza superficial do plano e o fato de o projeto defendido pela prefeitura não se caracterizar como mobilidade urbana, de acordo com a Lei 12.587/12. Além disso, os arquitetos, bem como a representante do Ministério das Cidades enaltecem a importância de cumprir com as exigências estabelecidas no Estatuto das Cidades acerca da utilização dos instrumentos de participação social, sobretudo os conselhos gestores.

Após intenso debate travado entre os setores e a pressão do MPF em deslegitimar o projeto apresentado pela prefeitura, o secretário cedeu às pressões do MPF em reconhecer que o projeto do Arco de Centralidades não fazia parte do que fora estabelecido pelo Governo Federal a respeito que diz respeito à Política Nacional de Mobilidade Urbana. O secretário ainda esclareceu que, para o processo de elaboração do plano de mobilidade urbana, já havia sido iniciado processo de contratação de consultoria especializada, ação que, inclusive, foi fortemente criticada pelos participantes da audiência. Nesse sentido, o MPF recomendou ao poder executivo a estruturação de um fórum permanente para a discussão do plano, sobretudo o fortalecimento das instâncias participativas já existentes no município, a exemplo do CMDU, órgão que também foi alvo de críticas dos movimentos populares dada a sua baixa atuação nos últimos anos.

Mesmo com a forte postura do MPF em ser contrário às obras do Arco de Centralidades, a prefeitura não abriu mão em dar continuidade ao projeto. Ainda no ano de 2015, a gestão pública municipal deu início a uma série de encontros com empresários, arquitetos e associações de moradores na tentativa de convencer os setores da importância da realização das obras<sup>16</sup>. Um mês após a audiência conduzida pelo MPF, representantes da CSN e do escritório de arquitetura Loeb Capote apresentaram à prefeitura a versão final do projeto urbanístico de ocupação do bairro Aeroclube, localidade definida no plano diretor, no âmbito do projeto do

---

<sup>16</sup> O Diário do Vale – Edições de 13/08/2015, 18/08/2015 e 23/08/2015.

Arco de Centralidades, para surgimento de um novo centro no município. Tal episódio confirmou o interesse explícito da usina em ocupar o terreno de sua propriedade, tendo como objetivo a construção de um shopping center, um edifício empresarial e de prédios comerciais e residenciais<sup>17</sup>.

Seguindo as recomendações do MPF, em agosto de 2015, o poder público de Volta Redonda convocou a primeira audiência pública para o lançamento do plano de mobilidade urbana. Sob o lema da participação social, o governo municipal o denominou de “Plano Participativo de Mobilidade Urbana” e definiu como pauta principal da audiência pública a composição do conselho gestor, órgão colegiado a ser responsável pelo controle e acompanhamento da elaboração do plano.

#### 5.1.4. O Núcleo Gestor do Plano Participativo de Mobilidade Urbana de Volta Redonda

A audiência pública realizada nas dependências do Cine 9 de Abril, em agosto de 2015, marcou o início das novas discussões em torno da política urbana de Volta Redonda. Como mencionado, a administração pública determinou como pauta principal do encontro a composição do órgão colegiado que teria o papel de deliberar acerca da elaboração do plano de mobilidade urbana. Na ocasião, foi também apresentada a Planum, empresa de consultoria contratada pela prefeitura, responsável por elaborar o diagnóstico e dar apoio técnico na condução das ações sobre o plano. Além dos membros do CMDU, o encontro teve presença de ativistas, bem como de demais movimentos sociais com atuação até então não evidente dentro do cenário da política urbana do município.

Para a composição do conselho gestor, o governo municipal propôs a integralização total de segmentos já presentes no CMDU e de mais 12 setores responsáveis por representar os usuários do transporte urbano. A proposta então foi fortemente criticada pelos participantes da audiência, que ora se viam confusos em torno da pauta já estabelecida pelo poder público, ora questionavam a falta de posicionamento da prefeitura quanto ao projeto do Arco de Centralidades e o financiamento já aprovado para o início das obras. Ficou evidente que, além das pressões do MPF em torno da concretização do projeto, ativistas e grupos políticos, sobretudo vinculados ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) expressavam os principais questionamentos a respeito não só da efetividade das obras previstas, mas também do modo como ela foi definida, isto é, sem o diálogo com a população de Volta Redonda. Para o secretário de planejamento da época e vice-prefeito, embora reconhecessem que as obras não

---

<sup>17</sup> O Diário do Vale – 29/07/2015.

faziam parte da Política Nacional de Mobilidade Urbana, defendiam que as mesmas já haviam sido definidas com ampla participação popular no plano diretor aprovado em 2008. Após intensa discussão e falta de consenso entre os segmentos da sociedade civil e os representantes do governo municipal, foi decidido que a formação do conselho gestor ficaria para ser discutida em nova audiência pública em data a ser definida pela prefeitura.

Assim, passados dois meses, a população foi reunida novamente no Cine 9 de Abril para dar andamento à estruturação do conselho gestor que acompanharia o plano de mobilidade urbana do município. Com pouco mais da metade dos participantes do último encontro, a audiência pública iniciou com a apresentação de duas propostas de composição do conselho gestor. Uma encaminhada pela CMDU e defendida pelo poder público municipal e outra por membros ligados a movimentos sociais. Na primeira proposta foi sugerido novamente a integralização total do CMDU, com 31 membros, mais outros 22 que seriam definidos por meio da indicação de diferentes entidades da sociedade civil e 5 votados na própria audiência, sendo que 25% do total dos 58 conselheiros seriam de representações da administração pública. A segunda proposta consistia em formar o conselho com 80% dos membros oriundos da sociedade civil e os restantes 20% do poder público municipal, no entanto com um número reduzido de conselheiros, 47, sob o argumento da possibilidade da falta de quórum, o que poderia invalidar os encontros. Nessa proposta, diferente do que foi colocado pelo poder público e CMDU, todos os membros se candidatariam e seriam postos em votação popular, seguindo a lógica de formação do Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) de Volta Redonda, que havia sido recentemente estruturado na cidade<sup>18</sup>.

Os conflitos em torno do projeto do Arco de Centralidades ainda persistiram ao longo do encontro, no entanto, o principal questionamento dos movimentos sociais e de outros cidadãos foi direcionado à legitimidade do CMDU, já que o órgão, segundo dados desta pesquisa, não havia realizado reuniões para discussão da política urbana do município desde o ano de 2013. Verificou-se que, nos últimos dois anos, a atuação do conselho restringiu-se ao acompanhamento do Plano Municipal de Saneamento Básico com vistas ao atendimento da Lei 11.445/07 que institui o Plano Nacional de Saneamento Básico e que prevê a obrigatoriedade da inclusão de órgãos colegiados de controle social. Dada a baixa atuação do conselho na cena política e o fato de o mesmo ter encaminhado uma das propostas de composição do conselho

---

<sup>18</sup> CUNHA, B; DELGADO, M. V. “Conselho de Política Cultural de Volta Redonda: um movimento orgânico para as reais liberdades político-culturais”. *Anais do VII Seminário Internacional de Políticas Culturais, 17 a 20 de maio de 2016, Rio de Janeiro* / Organizadores: Lia Calabre... [et al.] – Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2016.

gestor após realizadas três reuniões com o governo municipal, integrantes de movimentos sociais questionaram a autonomia e credibilidade do órgão, criando um ambiente de instabilidade e oposição política entre o CMDU e aqueles contrários à proposta do conselho, defendida pelo poder público.

Pressionados pelos membros do CMDU, que, em sua maioria, estava representado pelas associações de moradores, os representantes dos movimentos sociais decidiram alterar a proposta, incluindo todos os membros do órgão no conselho gestor do plano de mobilidade urbana. Além disso, ampliaram-na para a participação de outros segmentos até então não considerados na proposta do CMDU, a exemplo dos metalúrgicos da CSN e empregadas domésticas. Apresentadas as propostas, ambas foram colocadas sob votação pelo vice-prefeito, que conduzia a audiência. Com 50 votos a 41, a proposta encaminhada pelo CMDU foi a vencedora, a qual ainda previa a eleição de mais três integrantes para a composição do conselho gestor. Desse modo, a escolha dos novos membros foi posta em votação, no entanto gerou o descontentamento daqueles que estavam representando os movimentos sociais, os quais sugeriram a inclusão de mais quatro conselheiros, totalizando sete, sendo que quatro seriam oriundos desses movimentos. Após debate com o CMDU, o mesmo acatou a proposta dos movimentos e a defendeu para que fosse aprovada. O poder público a aceitou e o Conselho Gestor do Plano Participativo de Mobilidade Urbana foi, desse modo, estruturado com 62 membros e 55 suplentes, sendo 31 representantes titulares do CMDU com 14 membros oriundos da gestão pública municipal.

Instituído por meio do Decreto Municipal nº 13.732 em 11 de janeiro de 2016, o conselho gestor passou a se chamar Núcleo Gestor do Plano Participativo de Mobilidade Urbana, que teve seu coordenador nomeado pelo prefeito municipal. Desse modo, foi definido que o presidente da Superintendência de Serviços Rodoviários (SUSER) seria o responsável por coordenar e conduzir o processo de participação dos conselheiros, atribuição essa que foi fortemente criticada pelos membros presentes na cerimônia de posse do núcleo gestor, realizada três dias após a publicação do decreto. A cerimônia teve caráter apenas informativo, não possibilitando a abertura de diálogo por parte dos cidadãos presentes, que apresentaram expressiva insatisfação quanto à postura do governo.

A despeito da baixa postura propositiva do CMDU dentro do cenário político de Volta Redonda nos últimos anos, a sua total incorporação ao Núcleo Gestor do Plano Participativo de Mobilidade Urbana significou um dos momentos mais oportunos em evidenciar as condições que determinam a sua autonomia e efetividade enquanto órgão de controle social, tal como instituído pela Lei nº 4.441, que trata do plano diretor do município, aprovada em 2008. Sendo

assim, faz-se necessário discutir a respeito de elementos capazes de dimensionar o alcance da participação social por meio da experiência do CMDU na política urbana de Volta Redonda.

#### 5.1.5. O reflexo do papel do CMDU na política urbana de Volta Redonda

De forma a avaliar o alcance democrático-participativo do CMDU na política urbana de Volta Redonda, optou-se por considerar variáveis institucionais capazes de determinar a sua efetividade. Consideraram-se quatro principais critérios de análise do desenho institucional do conselho de modo a verificar a sua posição como órgão capaz de realizar rupturas ao modelo hegemônico de gestão democrática. Desse modo, partindo dos trabalhos dos principais autores incumbidos na análise do desenho institucional das experiências participativas (AVRITZER, 2008; CUNHA et al., 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011; LÜCHMANN, 2009), aspectos como: a autonomia do CMDU; o processos de tomada de decisão; as regras e normas para o debate público e; a representatividade foram sistematicamente avaliados no âmbito da pesquisa. Ainda foram alvo de análise as considerações feitas pelos entrevistados sobre a atuação do CMDU na política urbana de Volta Redonda.

Cada perspectiva de análise foi codificada por meio do software QSR Nvivo® de modo que cada código, chamados de nós, permitiu compilar os diversos fragmentos dos discursos coletados dos entrevistados em nós inter-relacionados para melhor compreensão do fenômeno.

##### 5.1.5.1. Autonomia

Primeiramente, cabe abrir a discussão a respeito da autonomia do CMDU, partindo do processo de elaboração do novo plano diretor que deu origem a sua nova formação no ano de 2008. Aproxima-se, então, a análise desse critério a partir da visão dos atores participantes dos debates na época.

O que que, na discussão nossa, o que que nós percebíamos? Que a gente sempre era vencido naquelas discussões que...já tinha algumas coisas prontas. Havia, até de certa forma um esforço do poder público, que as representações sociais tivessem voz e vez. Mas a interferência do setor imobiliário, da própria presença da...da prefeitura, do setor empresarial era muito forte. É como se a gente tivesse, assim, uma coisa que vinha sempre de CIMA pra baixo, algo pronto. – João Paulo de Freitas, Líder de Movimento Social.

Na fala de João, fica evidente sua frustração a respeito do modo de deliberação em torno da elaboração do novo plano diretor. Adjetivos como “vencido” e “forte” figuram o centro do discurso do entrevistado em caracterizar atores opostos ao que o entrevistado define como “a gente”. Ainda assim, cabe ressaltar à utilização da palavra “coisa”, que assume a função de caracterizar aquilo que é desconhecido e difícil de decifrar, acompanhado ainda com a visão do

entrevistado acerca da hierarquia decisória entre os membros participantes. Neste sentido, ao solicitar o esforço do entrevistado em desvendar tal imposição, o mesmo enfatizou a natureza técnica em que as decisões eram revestidas e o potencial destas no processo de deliberação.

Tinha um aspecto técnico, científico, que não era de domínio nosso. Então, o poder público, como ele tinha essa expertise do conhecimento científico, nós de movimento...é, quando eles falavam, embora, às vezes até numa linguagem muito técnica, né. (...) o poder público, na fragilidade do conhecimento técnico daqueles que participavam, ele enfiava ou colocava através da técnica, né...as coisas que a cidade poderia ser uma cidade virtuosa, mas mais numa visão técnica, do que numa visão social. E aí, às vezes, seduzidos, grupos aprovavam a proposta que vinha de cima pra baixo. – João Paulo de Freitas, Líder de Movimento Social.

Neste sentido, do ponto de vista da prática discursiva, o entrevistado posiciona a interpretação do discurso produzido pelo poder público como aquele dotado do saber técnico e científico e de potencial “sedutor”, capaz de exercer legitimidade sobre aquele caracterizado pelo entrevistado como “frágil”. Além disso, o entrevistado destaca a dicotomia entre o técnico e o social, sendo este último, em sua visão, menos explorado no processo de elaboração do Plano Diretor. De fato, como já mencionado, o documento final do Plano Diretor de Volta Redonda dá destaque estratégico ao Arco de Centralidades, sem traduzir de forma específica as diferentes demandas levantadas pela população ao longo dos encontros na plenárias e fóruns organizados pelo governo municipal.

Além do caráter genérico do novo plano diretor, foi destaque a formalização dos instrumentos de gestão democrática do município, fazendo renascer o CMDU. Ao questionar os entrevistados a respeito do novo conselho formado, ficou evidente a perda de autonomia do órgão frente as discussões sobre a política urbana do município.

O CMDU, ele tinha uma configuração de que era totalmente de participação social e popular, tanto e que eu fui o presidente, nós tínhamos uma executiva que se reunia semanalmente e fazia as plenárias acontecer e tal. A partir de dois mil e cinco, quando governo Gothardo assumiu, o que que ele fez? Ele alterou a lei que instituiu o CMDU, colocando o prefeito municipal como o presidente...do CMDU. Então, ele tirou o poder...dessas pessoas que foram eleitas pela comunidade, pela representação social pra fazer a ordem do debate. – Paulo César Alves, diretor do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil de Volta Redonda.

(...) Então eu acho que quando o, o chefe do executivo, ele é o presidente do conselho, eu acho que fica assim, meio, meio assim, né...porque o executivo, o prefeito não participa em si. (...) Então, é, é...eu acho que isso aí entrava um pouco o conselho. Porque quem é que determina a, a, as reuniões? É o chefe do executivo através do regimento interno, mas tudo pautado no chefe do executivo. – Joana Alencar, representante da Federação das Associações de Moradores (FAM).

Enquanto o presidente do conselho for o prefeito, tsc, tsc, tsc...nenhum conselho nesse parte fará acontecer. Não, isso é um erro da nossa lei urbana, entendeu? Então nossa lei orgânica diz que todo presidente do conselho é o nosso executivo. Brincadeira, entendeu? Isso é uma coisa...inadmissível. Então tudo só vai andar dependendo

daquilo que ele queira, entendeu? – Fernando Souza, representante do Sindicato das Indústrias da Construção e do Mobiliário do Sul Fluminense (SINDUSCON-SF).

Fizeram o regimento um negócio pra não funcionar. O presidente, o prefeito. Rapaz, qual o conselho que o presidente é o prefeito, cara? Que maluquice é essa? Conselho de política pública não pode ser o prefeito não, rapaz. Tá pensando o que? Isso aqui foi política da oposição pra botar o Neto ali, pra enquadrar o Neto. Pra botar o Neto sentado na cadeira. – Bóris Monteiro, Secretário de Planejamento de Volta Redonda.

Em análise dos discursos coletados, o primeiro proferido por Paulo César permite compreender sua opinião de que o movimento social fora enfraquecido dada a nova configuração do CMDU. O entrevistado traça um comparativo entre o conselho formalizado na década de 1990 no governo Baltazar, em que assumiu a cadeira de presidente, e aquele intuído na lei do Plano Diretor em 2008, que determinou o poder executivo como presidente do conselho. Joana, embora utilizando de mecanismo linguísticos para amenizar o efeito da afirmação como o advérbio “meio”, também reconhece a limitação do conselho na proposição dos debates. De maneira mais contundente, Fernando classifica tal configuração como “brincadeira” e “inadmissível”, enaltecendo a incapacidade de o conselho em assumir tal postura de órgão autônomo nas questões políticas do município. Por fim, cabe ainda mencionar a visão do próprio secretário de planejamento na época, que questiona a configuração do conselho e revela o pano de fundo político por detrás da origem do novo CMDU. Verifica-se que, além do impulso normativo ao que o conselho foi condicionado, a sua composição teve como base o interesse individual e político de grupos de oposição. Fato que refletiu no Decreto 11.199/2008, que, imediatamente, delegou ao secretário de planejamento Bóris Monteiro a posição de presidente executivo do CMDU.

Como já mencionado, conforme pesquisa documental em jornais e em documentos disponibilizados pela própria prefeitura, desde o ano de 2008 até o ano de 2015, CMDU exerceu pouca ou nenhuma atuação no cenário político de Volta Redonda. Posto isto, cabe destacar a avaliação da gestão pública, que justifica o esvaziamento do conselho ao longo desses anos.

O problema todo são as...contingências que a gente tem que... as vicissitudes todinhas que são muito...vamos ver. Nos últimos anos pra cá a gente tem um declínio econômico. A gente tem um refluxo dos movimentos sociais, teve uma acomodação muito grande nesses últimos quatro anos. Há uma fragilidade normal, é natural. O momento, um refluxo, crise econômica... (...). Esse conselho que eu tô falando agora, a formação dele é de 2012. O de 2009 foi muito presente, a gente discutiu muito. Uma coisa que a gente discutia era o Orçamento Participativo. Ele atendia a demanda de reivindicações muito imediatas. Agora nas discussões mais complexas o negócio perdia um pouco a impedância. (...). Quando chegou em 2012 teve outra conferência. Aí na conferência elegeram outros, aí o conselho ficou mais fraco... Tava em baixa esse negócio de conferência. Ficou fraquinho. Ele já não era grandes coisas e veio mais fraco ainda. A qualidade do conselho não ia. Eu olho assim... esse conselho não constrói política urbana nenhuma. Para esse grupo aqui eu deveria fazer uma capacitação muito grande. Como eu vou fazer a capacitação desse grupo, se eu também tenho que capacitar o governo? Aí de 2012 pra cá eu falei: ô Neto, eu não tô

reunindo mais não por que a gente não tem política pública, nós não temos política urbana! Tá faltando isso, tá faltando aquilo, tem nada pra deliberar. - Bóris Monteiro, Secretário de Planejamento de Volta Redonda.

Ao contextualizar o cenário econômico e classificar como “normal” e “natural” a retração dos movimentos sociais, o discurso do secretário se coloca na tentativa de isentar o poder público da fragilização de tais movimentos. Outro aspecto é o fato de o secretário atribuir positivamente a participação do CMDU no Orçamento Participativo (OP), sendo que este, apesar da importância como instrumento democrático, não fazia parte das atribuições do CMDU. Já a respeito do que o secretário denomina “discussões mais complexas”, que pressupõe as questões estratégicas voltadas ao desenvolvimento do município, o CMDU não apresentava sucesso. O uso repetitivo do pronome demonstrativo “esse” para se referir ao conselho e a sua fragilidade em “construir política pública” denuncia o reconhecimento do poder público quanto a pouca efetividade do órgão e, principalmente a tentativa do mesmo em retirar seu papel como corresponsável pelo envolvimento dos cidadãos na formulação, discussão e controle das políticas públicas.

Em 2015, com o reposicionamento do CMDU no cenário político de Volta Redonda, foi possível identificar críticas dos próprios membros do órgão a respeito de sua credibilidade e modo de condução do debate por parte da administração pública.

Então, na conferência da cidade, eu entrei pra entrar pro CMDU. Então, o que que acontece nisso, é... A prefeitura desde então vem se lixando pra isso, né. Esse governo aí do Neto se lixa pra isso. E ninguém mexe pra ta vindo pra esse negócio. E só vem mexer quando é interesse deles, agora na, no Conselho Municipal de, no Conselho de Mobilidade Urbana, né. Porque a prefeitura queria...a discussão inicial era justamente, é...construir, seria uma ponte. - Geraldo Carvalho, arquiteto e representante da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Volta Redonda (AEVR).

Em nenhum momento esse grupo mais amiúde permitiu se reunir e a maioria das vezes foi pra opinar em cima de uma proposta que já veio pensada, já veio pronta, já veio pronta. E proposta pronta nem sempre...vai ser acatada. Quer dizer, o conselho se reunia de acordo com a necessidade ou por desejo do governo. Tá errado, tá errado. – Paulo César Alves, diretor do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil de Volta Redonda.

Como foi visto, as pressões do MPF em paralelo aos interesses da PMVR em dar continuidade à obra do Arco de Centralidades motivaram o poder público em convocar uma primeira audiência pública, visando constituir um conselho gestor para discussão do plano de mobilidade urbana do município. Nas audiências, dentre os conflitos em torno da aprovação do financiamento do PAC para a inicialização de tais obras, atentou-se ainda para a postura da administração pública em conduzir o debate acerca das propostas de composição do conselho gestor. Cabe lembrar que das duas propostas apresentadas, a primeira defendida pelo poder público visava a integralização total do CMDU no conselho, diferente da proposta apresentada

por outros segmentos da sociedade civil. Vale contextualizar ainda que as propostas seriam postas em votação pelo vice-prefeito, que estava coordenando o encontro.

Também foi ouvido que a nossa proposta que eu, o Bóris apresentou a pouco, é delegar o plano de mobilidade da cidade a um bando de pau mandados, e está dizendo que o conselho municipal de mobilidade urbana e as novas representações que virão, que serão um bando de pau mandados. Isso foge um pouquinho do que a gente espera da participação; até porque o CMDU tem plena legitimidade. – Paiva, vice-prefeito de Volta Redonda.<sup>19</sup>

Primeiro queria falar com rapaz que falou aí hoje, agora a pouco, eu não conheço, mas peço mais respeito ao ser humano; por que na sua fala você acabou desaprendendo, por que na sua fala você colocou que o CMDU é pau mandado da prefeitura. Não foi uma boa crítica. – Joana Alencar, representante da Federação das Associações de Moradores (FAM).<sup>20</sup>

Apropriando-se da dimensão textual na análise do discurso do vice-prefeito, o mesmo opta por utilizar uma oração com sujeito indefinido, sem designar o autor da acusação de que o CMDU seria “um bando de pau mandados”. No entanto, é o próprio poder público, sob a figura do vice-prefeito, que inicia tal discussão e profere tal expressão pejorativa. Do ponto de vista da prática discursiva, o texto é consumido e interpretado negativamente pelos atores do CMDU, principalmente pelos representantes das associações de moradores que eram a maioria presente. Desse modo, sob a perspectiva da prática social, tem-se como resultado a polarização entre aqueles que eram membros do CMDU e aqueles oriundos de outros movimentos sociais e segmentos que não tinha representações no conselho.

Então pessoal do CMDU, não houve um ataque ao CMDU, por que ninguém sabia que era o CMDU que estava indicando o conselho. A prefeitura sempre faz isso; ela não diz dias antes, para as pessoas terem tempo de vir aqui discutir, debater; não, chega na hora e apresenta um negócio em dez minutos, e quer aprovar em dez minutos e quer fazer. Isso não é fazer participação popular. – Participante da audiência pública não identificado.<sup>21</sup>

Outra questão também é que os membros do CMDU falaram que só tinham tido uma reunião desde 2013, e vemos que agora, esse mês eles fizeram três. Eu não estou aqui querendo dizer que o CMDU é pau mandado. Não é nada disso. Mas, só que é muito estranho o CMDU, antes, não tinha nem como se reunir, não tinha apoio do poder público para se reunir, e depois disso tem três reuniões; aí eu questiono se não é para referendar realmente aquilo que a prefeitura está querendo. – Maximiliano, participante da audiência pública.<sup>22</sup>

Embora tenha havido a tentativa de desmentir a acusação em nome do grupo que representava esses segmentos, o conflito se manteve e, para além disso, trouxe à tona a discussão a respeito da credibilidade e legitimidade do CMDU. Neste sentido, o fato de a gestão

<sup>19</sup> Discurso proferido em audiência pública realizada em 17 de outubro de 2015.

<sup>20</sup> Discurso proferido em audiência pública realizada em 17 de outubro de 2015.

<sup>21</sup> Discurso proferido em audiência pública realizada em 17 de outubro de 2015.

<sup>22</sup> Discurso proferido em audiência pública realizada em 17 de outubro de 2015.

pública ter realizado três reuniões com o conselho, somente após as provocações do MPF, é capaz de dimensionar o papel controlador do Estado nas atividades do CMDU, sendo este o mesmo que comanda a pauta e exerce a autonomia decisória (DIEGUES, 2013).

Ademais, cabe ressaltar a ação do poder público em alterar a natureza do órgão colegiado que faria o controle e discussão da elaboração do plano de mobilidade urbana. Como foi visto, embora a pauta das duas audiências organizadas pela prefeitura tenha sido a aprovação de propostas para composição do órgão, o mesmo, por meio do Decreto 13.732/16 foi instituído como um núcleo gestor, sem as prerrogativas inerentes à ação de um conselho. Neste sentido, vale ainda destacar que, ao analisar as transcrições de tais audiências públicas, verificou que a palavra “conselho” é pronunciada 119 vezes pelos representantes do governo municipal para se referir ao órgão colegiado responsável pelas deliberações a respeito da elaboração do PlanMobVR, enquanto que a palavra “núcleo” contém apenas 3 citações. Do ponto de vista da prática discursiva, tal fato se configura na estratégia do governo municipal em alterar o modo de consumo da expressão “conselho gestor”, de modo a transmitir a mensagem à população de que o órgão teria maior amplitude democrática e poder compartilhado, o que, na prática social resultou na aceitação dos membros presentes com a apresentação de propostas para a composição do órgão.

O **conselho** gestor é o conselho que acompanha todo o plano, participando de todas as oficinas, audiência, e fechando tudo; por que, o plano segue constituído passo a passo, por produtos, e a cada produto ele é fechado, e discutido ao final em grandes audiências. (...)

(...) O mais importante é constituir um **conselho** aberto e que abre as reuniões para quem quiser participar. – Bóris Monteiro, secretário de planejamento em discurso proferido em audiência pública (Grifo nosso).<sup>23</sup>

Só pra esclarecer uma coisa do nosso regimento interno: é aberto às pessoas participarem como ouvintes...como ouvintes. Sem voz, tá? A voz é dada ao membro do **conselho**, titular ou suplente. Sendo que o titular tem direito a voto. Na ausência do titular, o suplente vota em seu lugar. Então, se o senhor não é membro desse **conselho**, eu gostaria que o senhor se comportasse como ouvinte. Ouvinte é uma pessoa que ouve, tá bom? (...). **Isto não é um conselho**. Isso é um **núcleo** gestor de acompanhamento da elaboração do plano de mobilidade para o município de Volta Redonda. – Roberto Lopes, coordenador do Núcleo do PlanMobVR em discurso direcionado a representante de movimento social (Grifo nosso).<sup>24</sup>

Quando o senhor coloca que nós somos um núcleo de acompanhamento e coisa e tal, eu não me propus a fazer patê de um núcleo. Tem muita gente aqui que foi indicado. Eu não fui indicado, eu sou voluntário, eu não sou RPA, eu não sou funcionário público, eu sou um cidadão. E como cidadão eu me propus a fazer parte de um conselho! E fui eleito para um conselho! Então, a partir dessa premissa, quando alguém aqui toma uma, alguma coisa extra republicana, nós estamos com muita pouca moral pra reprender, porque a nossa própria administração passou por cima de uma assembleia soberana convocada por ela mesma e elegeu um conselho e para não dar

<sup>23</sup> Discurso proferido em audiência pública realizada em 17 de outubro de 2015.

<sup>24</sup> Discurso proferido em reunião do núcleo do PlanMobVR realizada em 8 de março de 2017.

autonomia a esse conselho nos impôs o senhor como coordenador – Jorge Ávila, representante da sociedade civil em discurso direcionado a Roberto Lopes, coordenador do Núcleo do PlanMobVR.<sup>25</sup>

Pelos fragmentos coletados, é possível dimensionar o impacto gradativo da prática discursiva exercida pelo poder público em fabricar o consenso e manipular a opinião pública por meio do discurso ambivalente e vulnerável a múltiplas interpretações (FAIRCLOUGH, 2001; VAN DIJK; MENDIZÁBAL, 1999). Como efeito, tem-se o controle total do Estado dos espaços de participação social na política urbana de Volta Redonda e a existência do conselho apenas como instrumento jurídico-formal, sem o exercício pleno da prática democrática (GOHN, 2002; NORONHA, 2000; TEIXEIRA, 2000).

#### 5.1.5.2. Processo de tomada de decisão

Outro ponto de destaque relacionado à autonomia do CMDU se expressa no processo de tomada de decisão no interior do conselho. Nesse aspecto, atentou-se para três fatores: o primeiro diz respeito ao modelo de decisão, o segundo relacionado à condução dos debates e o terceiro no que se refere à natureza das decisões. Quanto ao modelo de decisão, verificou-se a predominância de um sistema democrático representativo, baseado, sobretudo a partir do voto dos conselheiros.

Então, no colégio com isso aí, tudo é através de votação. E às vezes uma proposta boa deixa de ser implementada por votar errado. Ou votar diferente do outro. Ou por questões políticas ou partidárias ou...não sei. (...)

Tem que saber que o espaço ali, nem sempre a sua posição vai ser contemplada. Então, essa é a questão. É você saber que o seu posicionamento, por mais correto que você acha que é, ele vai ser posto em votação. Agora, o que eu vejo lá é que as pessoas, pra poder aprovar um projeto, que ela delibera dentro do conselho. Ela não tem que articular politicamente não. Ela tem que mostrar pro outro através de, de, da sua visão que aquilo é bom pra todo mundo. Então você ganha muito mais...do que você fazer articulação política pra alguém votar com você. E às vezes ali tá sendo outro votado. Esse é o perigo do conselho. – Joana Alencar, representante da Federação das Associações de Moradores (FAM).

Ao analisar o discurso de Joana, a expressão “o seu posicionamento, por mais correto que você acha que é, ele vai ser posto em votação” torna clara a sobreposição do modelo de democracia liberal baseado no sufrágio sobre um modelo de democracia deliberativa sustentada pelo diálogo e construção de consensos (HABERMAS, 1984). A fala “do que você fazer articulação política pra alguém votar com você”, permite revelar que tal prática é recorrente na dinâmica do conselho e é reflexo do modo como o processo decisório é estruturado. A fala de

<sup>25</sup> Discurso proferido em reunião do núcleo do PlanMobVR realizada em 8 de março de 2017.

Geraldo Carvalho é capaz de exemplificar a forma de condução do processo por parte do poder público.

(...). Tudo...é nesse ponto é aquele negócio que eu te falo, a prefeitura jogava pro pessoal votar e aprovar. Aí votava e aprovava e a prefeitura não tinha o filtro também. Ninguém filtrava nada e então saía qualquer coisa ali. Não tinha ninguém favorável ou não. O Roberto ficava naquela posição, "ah, vocês votam, é isso que vocês querem, então é isso". Não havia um bom senso do coordenador. – Geraldo Carvalho, representante da Associação de Engenheiros de Arquitetos de Volta Redonda (AEVR).

Percebe-se ainda que tal modelo de tomada de decisão é valorizado e consensual entre outros gestores públicos, como pode ser visto no fragmento a seguir.

Cada um vai ter o seu voto, mas na hora de colocar o problema, ele tem o problema, aí ele tem que tá lá pra colocar a questão dele e esperar que o carinha da associação de moradores que não tem nenhum desses problemas, mas ele tem o voto. E ele tem cinco votos ali haha...ele tem que convencer o cara de que "ó, você precisa votar comigo, porque...". – Sérgio Pereira, chefe de gabinete da secretaria municipal de planejamento.

De fato, ao observar como eram tomadas as decisões no interior do núcleo do PlanMob, questões relacionadas ao regimento interno, bem como aqueles referentes ao próprio planejamento do plano de mobilidade eram postas sobre votação, conduzida restritamente pelo coordenador do órgão. Tal fato ilustra a tensão paradoxal entre o modelo de participação e representação, um vez que em que o conselho, como instrumento da democracia participativa, acaba reforçando o exercício de um modelo de democracia liberal para revestir o processo decisório (ALKMIM, 2013; LÜCHMANN, 2007).

Vale ressaltar que o coordenador direcionava os rumos das reuniões e determinava a pauta a ser discutida, mesmo sob forte pressão de movimentos sociais que se faziam presentes nos encontros. Assim, a respeito da condução dos debates, cabe apontar a postura e perfil do coordenador, o qual, conforme foi visto, assumiu tal posição por meio de decreto publicado pelo chefe do executivo.

Me pareceu que o perfil da, do coordenador não é um perfil assim, muito afeito, acostumado a lidar com, com, quer dizer, é uma pessoa experiente e tudo mais, mas...porque pra você conduzir esse tipo de conselho, né, você tem que ter muita paciência. – Luiz Roberto Chagas, Diretor Institucional da Companhia Siderúrgica Nacional.

Ele é de executar o que o poder público determina. Na forma legal, do prazo legal, mas não tem a habilidade da escuta política e temerário, né, que, contudo, o coletivo lá que vai votar, vão definir, mas elas vão votar naquela máxima. Quem está no conselho, ele fica prestando a atenção nessa...que vem pressão, que a sociedade ela é feita de pressão econômica, política, ideológica, né. Mas ele, a pessoa dele não é a pessoa ideal pra conduzir esse processo. – João Paulo de Freitas, Líder de Movimento Social.

Como efeito, tem-se a participação dos conselheiros condicionada ao controle exercido pelo agente da administração pública, o que, como consequência resultava na opressão aos membros do órgão colegiado.

Tem gente que concorda comigo, mas eu vejo um silêncio ali muito grande, entendeu? Porque a figura do Roberto Lopes é extremamente intimidadora. Então eu tô vendo ali que tem gente que concorda, fala até comigo *in box*, mas não se manifesta. Há uma manipulação ali e uma intimidação muito grande. – Carlos Toledo, Líder de Movimento Social.

Mas eu notei assim, que o povo ficou assim em silêncio. E quando fica em silêncio eu fico preocupado. Ou o negócio tá muito bom, ou ninguém tá pegando nada. Tem que ter um... uma opinião, um questionamento. – Néelson de Assis, representante da Associação de Aposentados e Pensionistas de Volta Redonda (AAP-VR).

Dessa forma, a intertextualidade dos fragmentos aponta a compartilhamento da visão autoritária por parte do coordenador quanto à condução do processo decisório. Além disso, escolhas lexicais como “manipulação”, “intimidação” e “silêncio” permitem, até mesmo, inferir análises sobre o próprio rumo da participação popular no processo de elaboração do plano de mobilidade urbana de Volta Redonda, tornando vulnerável o direcionamento das decisões ao atendimento de interesses singulares. Esse cenário corrobora com o que é tratado por Fuks e Perissinotto (2006) e que fatores como constrangimentos de natureza simbólica e política podem representar poderosos obstáculos ao alcance da efetividade participativa dos conselhos.

No que refere à natureza das decisões, com base nos dados coletados, constatou-se o predomínio do teor técnico no conteúdo dos debates a respeito da elaboração do PlanMobVR. Na visão dos conselheiros, tal fato constrange a participação dos mesmos, sobretudo daqueles que não dominam o conhecimento das questões urbanísticas.

Aí o cara fala pra você: "esse viaduto, tantas tonelada de concreto, largura, espessão (sic), tem não sei o que, tem isso aqui". Aí vai passar tantos carro por minuto, então... O cara começa a fazer aqueles cálculo todo, meu Deus, entendeu? Se você não tiver uma noçãozinha, dá a impressão que o cara tá até é chutando (...) Parece mais uma apresentação do que uma reunião. Porque um fala assim: "eu vou fazer uma apresentação ali". "Eu vou fazer uma apresentação, to deixando bem claro pra você. Não é pra você dar palpite não. É uma apresentação. Agora "vou fazer uma reunião, vou fazer uma demonstração aqui". Aí é diferente (...). A partir do momento que eu chego lá, ligo o *data show*..."oh, viaduto e tal, tantos metros, não sei o que e tal...". Você não participa, não tem o incentivo. – Néelson de Assis, representante da Associação de Aposentados e Pensionistas de Volta Redonda (AAP-VR).

Conforme observações das reuniões, de fato, o conteúdo das decisões era dificilmente colocado sob discussão pelos participantes, que ora se viam silenciados pelos direcionamentos dados pelo coordenador, ora pelos diagnósticos técnicos realizados pela Planum, empresa contratada pela prefeitura para auxiliar na elaboração do PlanMobVR. A natureza expositiva de como os encontros eram organizados mais figurava um seminário com apresentações de palestras e diagnósticos da cidade do que um espaço de deliberação coletiva por parte dos

membros presentes. Tem-se como exemplo a capacitação do núcleo realizada pela própria empresa, que segundo os relatos dos atores que participaram, teve o foco apenas em demonstrar os problemas urbanos da cidade de Volta Redonda, sem considerar a formação política dos membros quanto ao processo de participação no planejamento da mobilidade urbana do município.

Porque o que que acontece. Quando você começa a falar de, de questões urbanas, você tem naquele conselho, pessoas de associações de moradores, pessoas de sindicato que, quando você fala de urbano é uma coisa meio...longe demais pra essas pessoas enxergarem. – Geraldo Carvalho, representante da Associação de Engenheiros de Arquitetos de Volta Redonda (AEVR).

Sob o olhar da prática discursiva, o arquiteto Geraldo Carvalho posiciona sua fala como aquele que domina o conhecimento na área, apontando o próprio entendimento técnico das questões urbanísticas como requisito principal de participação nos debates. A visão do entrevistado revela a vulnerabilidade tecnocrática que conselhos como os que tratam da política urbana podem assumir. Tal fato tende a afetar fortemente a qualidade da participação, visto que a igualdade de recursos político-culturais é determinante para a partilha de poder entre os atores sociais que compõem as esferas de participação (FUKS; PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2003).

O caráter técnico das decisões refletia também em como era definida a pauta das discussões. Dada a centralidade da condução do debate pelo poder público no âmbito das reuniões do núcleo do PlanMobVR, cabe destacar ainda a sua postura nas últimas audiências públicas que antecederam a formação do órgão. Verificou-se que, a despeito dos questionamentos da maior parte da população presente em relação ao início das obras do Arco de Centralidades, os representantes da prefeitura optaram por direcionar as discussões de modo a restringir o assunto da pauta, previamente definido pelo governo municipal.

Nada disso aqui que nós estamos realizando hoje, não tem a ver com as obras; até porque as obras são baseadas em participação popular, do plano diretor, que ocorreu com intensa participação popular, que viram que essas obras deveriam ser realizadas. (...). As obras estão fora dessa discussão. Fiquem sabendo disso: as obras estão fora dessa discussão. - Paiva, Vice-prefeito de Volta Redonda.<sup>26</sup>

Além disso, as escolhas lexicais “participação popular” e “intensa participação popular” com destaque ao advérbio, configuram na tentativa do poder público em legitimar o projeto desenhado no plano diretor de 2008. Confirmam ainda o interesse do próprio órgão em dar continuidade às obras, mesmo após as pressões do MPF e da própria população de Volta Redonda. O verbo “fiquem” direcionado aos participantes e utilizado no imperativo ratifica o tom autoritário da fala ao se referir ao propósito do encontro. Discursivamente, a fala proferida

<sup>26</sup> Discurso proferido em audiência pública realizada em 5 de agosto de 2015.

pelo vice-prefeito, sendo este dotado de poder político influi na prática social do discurso, que propõe o controle e restrição da participação social. Como efeito, tem-se o discurso em tom de protesto por parte dos cidadãos presentes.

Disseram-me que, hoje, aqui, estaria sendo discutida a questão da mobilidade. Enganaram-me. Porque, como eu vejo está acontecendo a formação do Conselho Gestor. Eu tive pensando como eu vou discutir o conselho gestor. Desculpem, apesar de ter uma boa representação do povo, aqui. Mas, a sociedade mesmo não está presente; parte da nossa sociedade não está presente. - Participante da audiência pública não identificado.<sup>27</sup>

O que está escrito nesse texto não está se referindo ao CMDU, por que na verdade a prefeitura já não é a primeira vez que faz isso, ao invés de mandar antes para as pessoas saberem o que vai acontecer, não manda, e chega na hora apresenta, e não dá tempo de discutir. Então não foi para o CMDU que foi escrito isso. - Participante da audiência pública não identificado.<sup>28</sup>

Outra coisa também, o Paiva sempre quer colocar aqui – não, não, não vamos discutir obras aqui, não; o plano de mobilidade urbana é pra frente. Mas só que as obras que foram proposta pelo plano diretor interfere, sim, na mobilidade urbana que está sendo discutida aqui, com a população de Volta Redonda. – Maximiliano, participante da audiência pública.<sup>29</sup>

Olha só, não está tendo audiência pública, o que está havendo aqui é um encontro pessoas que foram convocadas pra votar numa proposta feita pela prefeitura. Leonardo Moreira, participante da audiência pública.<sup>30</sup>

Ao interrogar um dos gestores públicos sobre os principais questionamentos apontados nas audiências públicas, o mesmo dá ênfase ao prazo de execução das obras e reafirma o fato de que as mesmas devem ter tratamento distinto ao que se propõe para a discussão da mobilidade urbana de Volta Redonda. Cabe lembrar que, em audiência pública realizada em junho de 2015 pelo MPF, já havia sido unânime o entendimento de que tais obras deveriam, de fato, compor a pauta de discussão do PlanMobVR, sendo principal argumento, inclusive para o procurador da república suspender a licitação para contratação de empresa que daria início à concretização do projeto do Arco de Centralidades.

Essa parte já havia entendido...e...é, é...teria que fazer essas obras independente de ter...esse plano pronto, né... Nós já tamos, já estamos com aditivo de prazo, porque já era pra ter terminado. Era agora setembro, ero o prazo...(...). – Sérgio Pereira, chefe de gabinete da secretaria municipal de planejamento.

Entende-se que, o fato de o poder público fazer o uso de audiências públicas para definir rumos importantes no campo da política urbana de Volta Redonda configura em um conjunto de esforços estratégicos com o objetivo de referendar a ação governamental. A ausência do uso

<sup>27</sup> Discurso proferido em audiência pública realizada em 17 de outubro de 2015.

<sup>28</sup> Discurso proferido em audiência pública realizada em 5 de agosto de 2015.

<sup>29</sup> Discurso proferido em audiência pública realizada em 17 de outubro de 2015.

<sup>30</sup> Discurso proferido em audiência pública realizada em 17 de outubro de 2015.

de outros instrumentos de gestão democrática, a exemplo de fóruns de debate, plenárias, seminários formativos e conferências revelam o desinteresse do poder público em realizar a partilha do poder com a sociedade civil (AVRITZER, 2008; TATAGIBA, 2005). Dessa forma, os dois fatores, somados a ação do governo municipal em direcionar o debate às questões de baixo impacto político-social pouco ou nada contribui para a descentralização no processo decisório e a efetividade do CMDU como órgão capaz de influenciar o controle social das políticas públicas em Volta Redonda.

#### 5.1.5.3. Regras e normas para o debate

Ao observar o modo de como eram organizadas as reuniões do PlanMobVR, notou-se que as regras estabelecidas para o debate entre os membros eram, na maior parte dos momentos, ditadas e reinterpretadas pelo coordenador do núcleo. Como já foi visto, toda pauta de discussão era posta sob votação pelo coordenador, o qual, quando da manifestação de algum membro do CMDU, controlava o número de vezes que cada indivíduo podia se pronunciar. Ademais, nem mesmo o tempo de manifestação era colocado sob deliberação entre os conselheiros e sim, definido pelo coordenador do órgão.

No âmbito das reuniões de elaboração do PlanMobVR, outro aspecto evidente se refere ao procedimento de envio de pauta para o coordenador do núcleo gestor. Conforme definido em regimento interno, este deveria receber via e-mail com antecedência de, pelo menos 10 dias úteis, pedido formalizado com os assuntos a serem debatidos em reunião. Entretanto, ao observar os encontros, viu-se que havia negligência por parte da administração pública municipal, uma vez que recebiam queixas daqueles que propunham assuntos de pauta que não eram absorvidos no debate ou eram colocados ao final das reuniões quando a mesma já apresentava sinais de esvaziamento. Desse maneira, tal conjunto de regras é capaz de exemplificar um dos principais obstáculos à qualificação dos espaços de participação, a saber centralidade do Estado na elaboração da pauta e das regras para o debate público (TATAGIBA, 2005).

Ainda a respeito de como os debates eram estruturados, cabe destacar o local onde núcleo praticava as reuniões. As mesmas aconteciam no auditório da PMVR em que o coordenador, por meio de um microfone, conduzia as discussões com os demais membros do poder público. É importante ressaltar que o auditório segue *design* arquitetônico semelhante às salas de aula tradicionais, sendo a disposição dos assentos voltada ao orador ou, no caso em questão, aos condutores dos encontros. O mesmo formato segue para os espaços onde foram

realizadas as plenárias para a elaboração do plano diretor de 2008 e audiências públicas organizadas pelo governo municipal – CMVR, auditório da Universidade Geraldo DiBiase (UGB), auditório da Universidade Federal Fluminense e Cine 9 de Abril. A razão para tal análise sustenta-se no fato de que o espaço físico de deliberação pode indicar o modelo de democracia adotado pelos participantes, da forma como foi visto em pesquisas recentes realizadas por Vegt e Lara (2016).

#### 5.1.5.4. Representatividade

Como condição para a análise da efetividade do CMDU, buscou-se ainda avaliar a representatividade dos segmentos que compõem o órgão, de modo a identificar a assimetria de poder entre os representantes do governo e da sociedade quanto à paridade política. Cabe lembrar que o núcleo gestor do PlanMobVR foi composto por 50% de conselheiros oriundos do CMDU, tal como foi definido em audiência pública e instituído pelo Decreto 13.732/16. Do total de membros, 80% são representantes da sociedade civil e 20% da gestão pública municipal. Composto majoritariamente por indivíduos do sexo masculino (82%) como representantes titulares, o núcleo gestor é formado por gestores públicos, associações de bairro, sindicatos de trabalhadores, associações de classe, movimentos sociais, ativistas, operadores de transporte, organizações de do terceiro setor e representantes dos setores do OP. É importante enfatizar que, estes últimos representantes são presidentes de associações de moradores em Volta Redonda e somam ao número de cadeiras representadas pela FAM, totalizando uma proporção de 26% de representantes apenas desse segmento.

Outro fato é o de que o setor dos operadores de transporte, que figura 16% do total de conselheiros, possui metade de seus representantes composto pelas empresas de ônibus que operam no município. Sendo assim, tal setor pode ser incluído na categoria das empresas com cadeiras disponíveis no conselho. A Figura 2, a seguir, demonstra a proporção de representantes titulares de cada segmento distribuída no núcleo gestor do PlanMobVR.

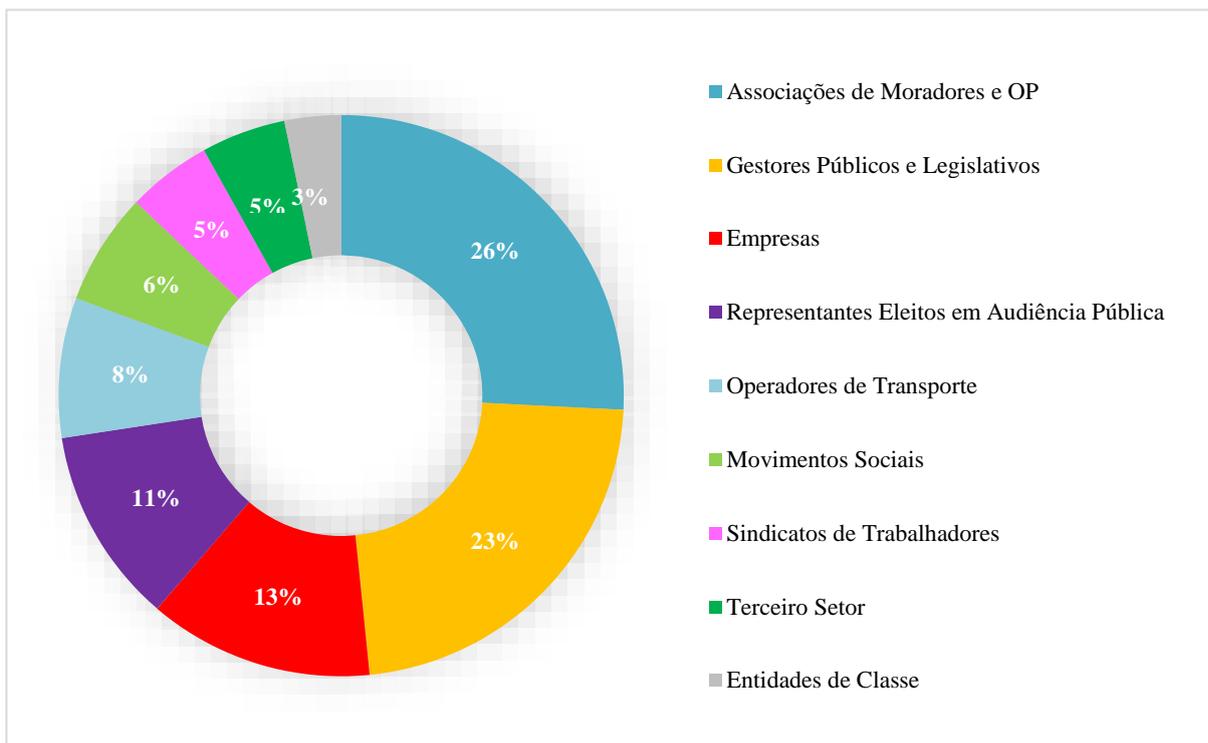


Figura 2 - Proporção de Representantes por Segmento

Fonte: Dados da pesquisa.

Pela Figura 2 é possível identificar a relação de assimetria de poder entre alguns setores da sociedade civil, com destaque para a associação de moradores, que detém o maior percentual de representações dentro do conselho. No entanto, tal como visto em Teixeira (2000), a quantidade de conselheiros eleitos independe do nível de igualdade política entre os mesmos, o que cabe a análise, conforme Fuks e Perissionotto (2006), de aspectos relacionados às relações de poder entre os setores representativos. Para tanto, optou-se por captar a visão dos entrevistados a respeito dos setores de maior representação e atuação dentro do CMDU e, conseqüentemente, dentro do núcleo gestor do PlanMobVR.

Assim sendo, ao questionar os entrevistados a respeito da atuação dos órgãos que representam o empresariado, apesar da forte presença nos encontros, ficou evidente a despolitização desse setor frente às discussões em torno da política urbana do município.

Eles participam, acompanham, mas eu acho, ainda falta proposição. Tanto, por exemplo de negociação. – Carlos Toledo, Líder de Movimento Social.

O empresariado hoje, sobretudo nos dois últimos anos, ele tá usando um elemento que eu não via muito tempo...ele que sempre dialogava com o governo atual, hoje ele faz um diálogo com eles mesmo e isso é uma coisa que eu considero preocupante. Que que eles tão fazendo? Discutindo a cidade pra frente a partir de projetos que vem de fora. – João Paulo de Freitas, Líder de Movimento Social.

Já fizeram uma ou duas reuniões em Volta Redonda com grupo de empresário com grupos de pessoas afins. (...). Ou seja, eles tão tentando propor alguma coisa. - Geraldo Carvalho, arquiteto e representante da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Volta Redonda (AEVR).

Pelo discurso de João, fica clara a sua visão de que a iniciativa privada se posiciona a parte das discussões que ocorrem dentro das instâncias participativas. Isto é, a presença do setor nas discussões do PlanMobVR tem caráter apenas de monitoramento do debate, sem considerar o órgão como instância legítima de diálogo e negociação, condição apontada como uma das que definem a efetividade das instâncias de participação social (LIMA et al., 2014; TEIXEIRA, 2000).

Ainda no que concerne ao posicionamento do empresariado, cabe destacar a postura da CSN, que demonstra controle nas discussões apoiada em interesses já preservados. A fala de um dos gestores públicos é capaz de esclarecer a posição da empresa.

É, nós temos a CSN que também faz parte do CMDU e nunca, nunca criou problema ali dentro, muito pelo contrário. A CSN com todas essas terras ela, ela...era parte talvez a parte maior do...do...do Plano Diretor e, no entanto, a discussão e por isso o Jorge Wilhelm acabou vindo pra cá por conta da CSN que tinha interesses... "Peráí, não vamos inviabilizar minhas terras, né" e...e...e no Plano de Mobilidade vai ser a mesma coisa, a CSN ainda tá, tá quieta ainda enquanto...até porque não se falou das terras dela, não se falou... – Sérgio Pereira, chefe de gabinete da secretaria municipal de planejamento.

O uso da expressão “nunca criou problema”, seguindo de “muito pelo contrário” e “a CSN com todas essas terras”, apontam para um discurso que indica a interpretação de que, apesar de a usina deter grande parte do território do município, tal fato não se configura em algo que incomoda ou afeta negativamente os interesses do governo municipal, sugerindo a acomodação deste frente aos interesses garantidos pela usina.

Como também do interesse da empresa, porque nós como grupo, como empresa, como CSN, nós temos todo o interesse que a mobilidade urbana funcione. Tanto na questão dos nossos colaboradores aí, nossos funcionários, que eles tenham boa qualidade de vida, que eles, né...em relação ao se movimentar bem e...ter segurança também, né.  
(...)

É um projeto que tem, né, todo, todo um desenho pra fazer uma expansão ali, vai ter um Shopping, uma área de serviços também dentro da, daquela região ali que é bastante conveniente, né, pra cidade, né. – Luiz Roberto Chagas, diretor institucional da Companhia Siderúrgica Nacional.

O representante da empresa, por sua vez, não esconde o desejo de fortalecer a política de mobilidade urbana no município, no entanto, ratifica o interesse da instituição no projeto defendido pela prefeitura, que se refere ao Arco de Centralidades. Corroborando com os achados de Lima (2013), tais considerações possibilitam afirmar a ainda forte interferência da Companhia na configuração política e econômica do município, exercendo o domínio do território quanto às suas possibilidades de desenvolvimento regional.

No que se trata da atuação do poder público, os entrevistados enalteceram de forma negativa a postura do órgão frente à condução do processo de participação.

É que a prefeitura não queria fazer, queria apenas pegar uma verba lá pra... Era véspera de eleição, a prefeitura tava quebrada pra tapar os buraco dela lá e financeiro e conseguir um gás politicamente pra essas eleições que eu acho que agora, justamente as eleições agora (...). O que aconteceu foi justamente o...eles só vieram mexer com o CMDU, foi por conta do conselho de mobilidade urbana. Se não tivesse isso, a gente nunca teria tido a reunião. [...] A prefeitura tinha uma posição muito passiva pra fazer algumas coisas que tavam, tipo praxe da organização do plano, fazia o, tava na cartilha do plano, de fazer plano de mobilidade. O que era de praxe fazer. Não propunha nada, num... Deixava tudo a cargo da Planum. E fazia o que era o mínimo pro que tinha que fazer. Agora não, não provocava nada, num...num tentava...é...desenvolver nada. Não havia interesse. (...) - Geraldo Carvalho, arquiteto e representante da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Volta Redonda (AEVR).

O discurso de Geraldo tem a função de denunciar o que seria a estratégia do poder público em legitimar o projeto do Arco de Centralidades, que previa o financiamento de 58 milhões de reais pela Caixa Econômica Federal. Além disso, é contundente em afirmar que a prefeitura exercia um posicionamento passivo diante das discussões que ocorriam no interior do CMDU e, posteriormente no núcleo do PlanMobVR. Para Geraldo, a ação dos gestores públicos municipais tinha apenas o interesse de cumprir as normas estabelecidas pelo Ministério das Cidades e a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Fala que é corroborada com a visão do primeiro presidente do CMDU e atual diretor geral do sindicato dos trabalhadores da construção civil, Paulo César Alves, que, embora apresente posição favorável ao Governo Neto, reconhece a falta de diálogo deste com a população sobre o projeto do Arco de Centralidades. Da mesma forma, a mesma opinião pode ser encontrada no discurso de Renato Vasconcelos, presidente da FAM.

Tanto é que o problema da mobilidade urbana, que ocorreu agora recente, que inclusive com intervenção do Ministério Público e tal, tal. Foi em razão dessa pouca representatividade, dessa pouca participação da sociedade e o governo querendo implementar, embora eu entenda que a proposta que o governo não era ruim. Sobretudo do aspecto do conhecimento não era ruim. Mas faltou o debate (...). Se os governos continuar sendo, ele o grande determina-determinador do que, pra onde a cidade vai caminhar e pra onde ela vai crescer e tal, a gente vai continuar errando (...). O governo Neto foi um governo excepcional sobre vários aspectos, mas na participação popular, na participação social, ele não teve tanta abertura assim. – Paulo César Alves, diretor do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil de Volta Redonda.

Nós fomos chamados pra ouvir as apresentações da mobilidade. Na questão da mobilidade nesse agora, do Arco da Centralidade, da construção dos viaduto, da ponte e aquela coisa toda. Nós fomos sim, né. Mas participamos, nós fomos pros CRAS e tudo mais. Mas nós fomos como associação de moradores pra assistir. Foram-foi feitas pra no-pra assim, específicas pra nós mesmos. Associações de bairro. E a gente conseguiu entender aquilo ali. O que faltou foi isso ter levado anterior, ter sido levado anteriormente. Porque se isso tivesse sido levado para o CMDU, que é bem eclético, né. Ele é bem diversificado. Teria um respaldo. – Renato Vasconcelos, presidente da Federação das Associações de Moradores de Volta Redonda (FAM).

Quanto à fala de Paulo, ao se referir ao poder público municipal como “governos”, no plural, o entrevistado opta por amenizar seu discurso a respeito de como o planejamento urbano

é realizado no município. Do ponto de vista da prática social, tal artifício da linguagem coloca a PMVR apenas como uma dentre as diversas que possui modelo centralizador nas decisões, transmitindo a mensagem de que tal prática é coletiva e ocorre também em outras localidades. Neste sentido, Paulo César, enquanto favorável ao Governo Neto, apesar de reconhecer a postura autoritária do governo municipal em conduzir a política urbana em Volta Redonda, tenta por meio do discurso isentar a administração pública de tal reponsabilidade. Já o discurso de Renato enfatiza as recentes discussões feitas em torno do plano de obras defendido pela prefeitura, no entanto aponta como um equívoco do poder público em não incentivar o debate nas instâncias participativas. Mais uma vez, torna-se evidente a recusa da partilha de poder entre os atores da sociedade civil, bem como centralidade decisória do Estado em direcionar os rumos do desenvolvimento territorial de Volta Redonda.

A estratégia de aproximação dos movimentos populares por parte do Governo Neto logo após a sua eleição em 1996 e saída do período conturbado em torno da privatização da CSN, teve como principal foco as associações de moradores, que, na época, ainda careciam dos serviços públicos e de infraestrutura nos bairros, sobretudo aqueles que, até então, possuíam grande parte do território sem regularização fundiária. Como reflexo, a política adotada no Governo Neto foi responsável por despolitizar grande parte das lideranças dos movimentos populares, ora pela ação do Furban, ora pela incorporação destes líderes para dentro da máquina pública.

Na verdade, o que a gente entende é o seguinte: nós vivenciamos esse momento lá atrás, onde a associação de moradores tinha um poder muito grande, porque mobilizava de fato a comunidade pra reivindicar as obras e tal e tal. À medida em que a cidade foi melhorando, foi crescendo a infraestrutura foi melhorando, isso tendeu a dar uma reduzida. E aí também teve a cooptação das lideranças comunitárias pra dentro do governo. Então, essa cooptação, boa parte dessas lideranças que foi de fato o porta voz ativo da comunidade, ele acabou ocupando o cargo, deixando a associação um pouco de lado. – Paulo César Alves, diretor do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil de Volta Redonda.

O, o poder público, que que ele fez? Ele deu emprego pra todos os representantes das associações de bairro. Morreu...entendeu? Todos os presidentes das associações de moradores estão trabalhando na prefeitura, tá? O, o estatuto das associações de moradores...ele é, ele é legalizado e ele é preparado pela FAM. A FAM funciona onde? Dentro da prefeitura. A FAM funciona dentro da prefeitura. E a pessoa, presidente da FAM é funcionária da prefeitura e trabalha dentro da prefeitura pra FAM. O que que você quer mais? (...). Eles participam. Eles participam. Eles participam, porém eles não têm um discernimento. Eles não são capacitados pra ter um discernimento e falar assim: "não concordei". (...). Já tão trabalhando na prefeitura, são funcionários da prefeitura. Tão sendo pagos pra ir lá pelo horário do...entendeu...da prefeitura. O que que ele vai votar contra o quê? – Fernando Souza, representante do Sindicato das Indústrias da Construção e do Mobiliário do Sul Fluminense (SINDUSCON-SF).

Desse modo, assim como pode ser visto em ambos os discursos, os entrevistados veem a participação das associações de bairro dentro do CMDU como condicionadas aos direcionamentos que o poder público aponta nas discussões, tal como fica explícito na fala de João Paulo de Freitas do Movimento Ética na Política.

As associações de moradores, ela tem um encantamento pelo poder público e muita das vezes ela vai votar na proposta de um agente do poder público. Pode ser até boa, mas a gente percebe essa presença muito forte do poder público e pra fazer controle social de base, essa independência, às vezes, as entidades não tem ainda. Às vezes não tem independência política, porque o coletivo lá, seja associação, seja o grupo social tem ligações com ele, tem ligações com aquele ente público, seja o vereador seja o prefeito. (...). Percebemos também que boa parte das associações estavam cooptadas, estavam muito próximas ao poder público- por interesse ou por estratégia política e algumas até se reúnem no espaço do poder público. (...). Hoje o ônibus tá fragilizado, mas tem ônibus; o posto de saúde já tá mais perto, né? O vereador, o prefeito já arruma lá a consulta com uma maior facilidade. As associações hoje estão assim, fragilizadas no aspecto legal, estão fragilizadas porque faltam pessoas pra trabalhar, não tem aquela...e estão fragilizados porque o poder público está bem pertinho delas. – João Paulo de Freitas, Líder de Movimento Social.

João Paulo então aponta para a postura clientelista em que o poder público adota para com o setor das associações de moradores. As escolhas lexicais como “ligações com aquele ente público”, “muito próximas do poder público” e “bem pertinho delas” diversificam o discurso do entrevistado, no entanto apontam para a mesma ideia da sua visão de que o poder público exerce o controle direto da participação das associações nos assuntos políticos da cidade. Um fato importante é o de que tal discurso é consenso entre o secretário de planejamento na época, Bóris Monteiro, que reconhece a despolitização desses movimentos.

A maior parte da liderança do movimento que era guerrida, que era contra, todo mundo virou cargo do governo. E a gente tem uma dificuldade, porque no CMDU a gente não quer ninguém chapa branca, ninguém do movimento que tenha ligação com o governo. Mas aí você não acha! Os principais tão no governo! - Bóris Monteiro, Secretário de Planejamento de Volta Redonda.

O discurso de Bóris, no entanto, contradiz a ação da gestão pública em levar os movimentos populares para dentro da máquina pública e coloca tal fato como um obstáculo para o fortalecimento do CMDU na cena política de Volta Redonda.

A proximidade das associações de moradores com o poder público de Volta Redonda ainda pode ser ratificada pelos dois próximos discursos captados dos entrevistados.

Volta Redonda se perdeu. As lideranças ou envelheceram, aposentaram ou foram cooptadas, boa parte delas foram cooptadas ao longo do tempo na, justamente nos quatro anos do governo Neto, boa parte, ao meu ver, foi cooptada, tá. (...) o Furban que pegou várias pessoas de associações de moradores e botaram pra dentro da prefeitura. - Geraldo Carvalho, arquiteto e representante da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Volta Redonda (AEVR).

E as associações de moradores, muitas das vezes elas tão envolvidas com política também. Então, é uma participação ativa? Algumas sim, outras não. A maioria, tipo assim, aqui no Furban, por exemplo a gente tem um bom relacionamento. Você entendeu? Eles tão sempre aqui, sempre com os conselheiros, sempre ligados à parte

política, sempre né. – Marcela Amorim, representante do Fundo Comunitário de Volta Redonda (Furban).

Ao propor a intertextualidade entre as falas, é possível compreender o papel do Furban como órgão intermediário na ação da prefeitura em direcionar a participação política em Volta Redonda. Isso ocorre não só pelo fato de o órgão ter tido a função de incorporar grande parte das lideranças, mas também pela sua natureza provedora de serviços a um público específico.

(...) o fato de Volta Redonda ter atingido grandemente, fortemente as demandas primárias urbanísticas da comunidade. 174 grupos de posse hoje tá tudo urbanizado a partir das nossas ideias de orçamento participativo e do Furban. Você tem 174 comunidades e todas estão atendidas com água, luz e esgoto... há um refluxo natural da fúria aguerrida, das lideranças...há um refluxo. Eles ficam satisfeitos, o prefeito vai lá toda hora.... Acomoda todo mundo! Acomoda porque foi atendido. – Bóris Monteiro, Secretário de Planejamento de Volta Redonda.

E aí o governo Neto trabalhou muito isso. E, à medida que urbanizou, então isso reduziu um pouco essa mobilização da, daquele setor pra, pra solicitar do governo alguma benfeitoria. Então a tendência natural foi o enfraquecimento desse conselho também, por conta dessa exigência. – Paulo César Alves, diretor do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil de Volta Redonda.

O ex-secretário centraliza sua fala nas ações do Furban e o resultado dessas na despolíticação dos movimentos, utilizando como expressão “refluxo natural da fúria aguerrida”, no entanto, o entrevistado caracteriza tal recuo como “natural” e fruto do atendimento às demandas populares. Dessa forma, do ponto de vista do consumo do texto, o que, ao mesmo tempo se revela como obstáculo à participação social, também se coloca como um processo natural e satisfatório da política adotada pelo poder público, caracterizando a ambivalência do discurso. O entrevistado Paulo César corrobora com a declaração de Bóris e associa o modelo de gestão do governo Neto ao enfraquecimento do setor das associações de moradores, tal como pôde ser visto em Palmeira (2012).

Como reflexo da despolíticação desses movimentos, tem-se a perda da qualidade da participação no CMDU.

Nós somos fragmentados... Fragmentados da seguinte maneira: os caras não têm consciência de qual é o papel do conselho. Na verdade, a maioria do pessoal das associações de moradores vê obra. O orçamento participativo. O negócio deles é obra. O que eles cobram é obra. A questão é capacitar o pessoal na gestão pública. O pessoal nem sabe o que é gestão pública. A maioria dos presidentes de associação são leigos. Eu sou leigo. (...). Tem que capacitar o conselho do seu papel pro caboclo ter visão! – Daniel dos Santos, representante da Federação das Associações de Moradores de Volta Redonda (FAM).

O entrevistado, que também assume outras cadeiras em instâncias de participação em Volta Redonda, revela que a visão das associações de moradores está direcionada, sobretudo para a prestação do serviço final, distanciando estes do debate que envolve o planejamento urbano do município. Além disso, pela análise textual, o entrevistado faz o uso dos pronomes

em terceira pessoa e da palavra “pessoal” para se referir aos representantes das associações. Tal narrativa o afasta deste grupo, o que pressupõe a fragmentação existente dentro do próprio movimento, assim como declarado pelo entrevistado no início de sua fala.

Cabe dar destaque à entrevista realizada com Renato Vasconcelos, que é presidente da FAM, ex-funcionário do IPPU e, na época, servidor público da PMVR. Pelo discurso de Renato, fica ainda evidente a presença de aspectos personalistas na administração pública municipal.

Aí essa presidente me ligou e falou, "ó, Renato, olha só. Quebraram um pedaço e um pedaço da calçada e tá aqui". Liguei na mesma hora pro PC. No dia seguinte de manhã tavam lá tampando. Então a minha função é também ajudá-los a resolver o problema. (...). Eu não posso reclamar, eu falo direto com a Marta. Se eu precisar resolver, eu falo direto com a Marta, eu mando pro WhatsApp dela. "Oh, Marta, tá acontecendo isso, isso e isso. Resolve isso aqui, o fulano tá aqui reclamando comigo que tem um ano que tá pra fazer uma cirurgia. – Renato Vasconcelos, presidente da Federação das Associações de Moradores de Volta Redonda (FAM).

É possível perceber pelo discurso de Renato, sendo este ocupante de cargo público municipal, que o mesmo assume posição de intermediador das demandas populares oriundas de outras lideranças. Ao fazer a análise intertextual entre as falas de Renato e Daniel, tem-se que a manutenção da despolitização dos membros se dá pela estrutura baseada no personalismo paternalista exercido pelo poder público, que desloca a participação do setor das associações de moradores e afeta a efetividade da participação social via CMDU e núcleo gestor do PlanMobVR. Da forma como visto em Tatagiba (2012), tal estrutura é vulnerável ao atendimento a interesses particulares, criando um cenário político de conflitos de representatividade dos segmentos sociais participantes. Tal conflito fica evidente na fala de Renato que, ao fazer a avaliação da representatividade do CMDU, seu discurso se confunde entre representante do poder público e presidente das associações de moradores.

Você tá falando eu como associação de bairro?  
[...] o CMDU hoje é muito bem representado, tá? É...ele é bem variado em representação. Eu não tô fazendo pouco caso do nosso trabalho não, mas realmente hoje, ele tá mais bem representado, né...Então eu vejo assim, como uma peça muito forte, mas que precisa ser fortalecido. Ele precisa ser fortalecido. – Renato Vasconcelos, presidente da Federação das Associações de Moradores de Volta Redonda (FAM).

Os fragmentos acima trazem o exemplo da função híbrida que o entrevistado assume enquanto membro do CMDU. Em seu discurso, tal aspecto fica claro pela pergunta feita ao entrevistador quando este o questiona sobre a representatividade no conselho. A expressão “Eu não tô fazendo pouco caso do nosso trabalho não”, com destaque para o pronome “nosso”, sob o olhar do consumo e interpretação do texto, assume caráter ambíguo no discurso de Renato, que reconhece enfraquecimento do conselho ao proferir que o órgão carece de fortalecimento político.

Dar destaque aos discursos que revelam como se estabelece a atuação das associações de moradores no CMDU e, por sua vez, no núcleo do PlanMobVR, permite compreender de que maneira a participação na política urbana de Volta Redonda é representada. Ademais, permite trazer uma avaliação dessa participação capaz de visualizar além da paridade numérica do órgão, uma vez que, ao lado do poder público, é o setor que possui maior representação dentro dos órgãos colegiados. Desse modo, o enfraquecimento desse setor, fortemente impulsionado pelo conjunto de políticas encaminhadas pelo próprio governo à época na ocasião de seu primeiro mandato, acaba por desempenhar uma função chave na avaliação da efetividade do CMDU, visto que a mobilização social se mostra como um importante elemento para a qualificação do modelo de participação social (GOHN, 2011; TEIXEIRA, 2000).

#### 5.1.5.5. Visão geral sobre a atuação do CMDU na política urbana

De modo a complementar a análise, buscou-se ainda captar a visão geral dos entrevistados acerca da atuação e importância do CMDU como órgão de controle social das políticas públicas em Volta Redonda. A respeito da atuação do conselho, verificou-se o descompasso entre as respostas fornecidas pelo poder público e sociedade civil. Enquanto o primeiro enalteceu positivamente o trabalho do órgão nos últimos anos, o segundo denunciou a sua incapacidade de atuação como órgão efetivamente deliberativo e autônomo.

[...] o mesmo conselho que há muito tempo vem trabalhando nas políticas públicas da cidade, vem trabalhando nos projetos públicos da cidade, na questão do plano gestor de saneamento, no plano de habitação popular e agora na mobilidade. – Paiva, Vice-prefeito de Volta Redonda. - Bóris Monteiro, Secretário de Planejamento de Volta Redonda.<sup>31</sup>

O CMDU foi aprovado pela população de Volta Redonda e vem trabalhando gratuitamente ao longo desses anos todos na discussão das políticas importantes urbanas. Nós temos um respeito todo especial pelo CMDU. – Paiva, Vice-prefeito de Volta Redonda.<sup>32</sup>

Em ambos os discursos proferidos por representantes da administração pública, há o uso sistemático da retórica discursiva para legitimar a ação do CMDU no controle social das políticas públicas no município. As expressões “há muito tempo vem trabalhando” e “vem trabalhando gratuitamente ao longo desses anos”, bem como o uso anafórico para indicar as áreas de atuação do órgão apontam para um discurso que, sob o ponto de vista da prática social, visa transmitir a ideia de que o conselho é efetivo e possui legitimidade perante o debate na política urbana de Volta Redonda. Além disso, o uso lexical das palavras “respeito” e “especial”

<sup>31</sup> Discurso proferido em audiência pública realizada em 5 de agosto de 2015.

<sup>32</sup> Discurso proferido em audiência pública realizada em 17 de outubro de 2015.

reforçam tal discurso, que, sob a perspectiva da prática discursiva, são consumidos diretamente pelos atores da sociedade civil presentes nas audiências onde tais falas foram proferidas. No entanto, o mesmo discurso não se reproduz na fala dos representantes da sociedade civil.

O CMDU é um conselho hoje firmado que não atua, não tem técnica... A grande maioria ali, vamos ter... se tem quarenta, tem três. . – Carlos Toledo, Líder de Movimento Social.

Eu acho, ao meu ver, nas últimas reuniões que eu fui, tava muito esvaziado, havia muit-acho que muita gente ali num entendeu...havia interesse, mas...Aí você via de um lado a prefeitura já começando a fazer corpo mole em relação à alguns assuntos, porque viu que já perdeu o prazo de, de, de soltar o edital pra, pra concorrência pública não, pra licitação. - Geraldo Carvalho, arquiteto e representante da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Volta Redonda (AEVR).

De lá pra cá, nós tivemos poucas reuniões do CMDU. Acho que tinha que ter uma agenda pautada pra isso aí. A minha proposta agora pra dois mil e dezessete é que faça uma reunião permanente até o final de dois mil e dezessete (...) é hora de resgatar o CMDU, trabalhar em cima dessas questões da mobilidade urbana, até porque já existe projeto de viaduto, de pontes, de ciclovia igual a gente tá vendo aí. . – Joana Alencar, representante da Federação das Associações de Moradores de Volta Redonda (FAM).

Então eu vejo assim, como uma peça muito forte, mas que precisa ser fortalecido. Ele precisa ser fortalecido. Ele precisa tá mais atuante, mas é, com reuniões periódicas, né. Tem que ser chama-essa reuniões precisam ser chamadas, né. – Renato Vasconcelos, presidente da Federação das Associações de Moradores de Volta Redonda (FAM).

Percebe-se que expressões como “se tem quarenta, tem três” e “tava muito esvaziado”, usadas nos dois primeiros discursos, revelam a percepção dos conselheiros de que o CMDU carece do envolvimento dos membros nas discussões. Além disso, o terceiro discurso complementa tal análise e refuta os argumentos antes proferidos pelos representantes do governo municipal ao indicar a necessidade de “resgatar o CMDU” e de que o conselho realizou poucas reuniões desde o ano de 2008, quando da sua nova configuração a partir da lei que trata do plano diretor do município. O mesmo ocorre com o discurso do presidente da FAM, que, cabe ressaltar, é também funcionário da prefeitura. No entanto, verifica-se a contradição na fala com as expressões “peça muito forte” e “precisa ser fortalecido”, indicando que, apesar de assumir posição social favorável ao governo municipal, por sua vez ao CMDU, reconhece a fragilidade política do órgão. É importante ainda salientar a percepção de um dos entrevistados a respeito do posicionamento da prefeitura em que fica clara a ideia de que a mesma estaria utilizando o conselho como instrumento político com o único objetivo de referendar suas ações.

Ao questionar os entrevistados sobre a importância do CMDU, os mesmos destacaram a sua relevância em diferentes aspectos.

A importância do CMDU...pra mim, o CMDU é muito importante. Pra tudo, né. Porque as políticas soc, urbanas, a participação popular...é...eu acho que podia, poderia ser até mais ativa. Eu acho não, deve, né. (...) Mas ele te que realmente ser um

con...ele não é ainda o que deveria ser. Tem que haver uma evolução. Radical. Mas...sem...a participação popular...é tudo, vamos dizer assim, né. É muito importante. Então a gente não pode abrir mão de colocá-lo para funcionar o CMDU, mas é muito difícil... – Marcela Amorim, representante do Fundo Comunitário de Volta Redonda (Furban).

E...ele é fundamental, porque...mobilidade, por exemplo, é parte daquilo que o CMDU teria que fazer. Na hora da montagem do...do Conselho Gestor de Mobilidade...é...usou-se o CMDU inteiro. - Bóris Monteiro, Secretário de Planejamento de Volta Redonda.

A importância do CMDU é que, o CMDU tem pessoas de praticamente toda a base, né. E...eu acho que é fundamental a participação do CMDU. – Simone Dutra, gerente do Orçamento Participativo na Secretaria de Planejamento de Volta Redonda.

No discurso de três gestores públicos entrevistados, o CMDU é visto como importante para viabilizar a participação popular e atuar como órgão representativo da sociedade, todavia, as respostas não traduzem a visão de que o conselho tem a função de ser o principal meio de gestão democrática do município. Neste sentido, cabe destacar a visão de Luiz Roberto Chagas, representante da CSN, que enxerga de forma instrumental a função do conselho.

Ele é importante, porque ele tem que ele tem que embasar, né, o, o município conseguir aplicar a verba nesse, o, o município consegue trazer pra aplicar nesse tipo de programa, aí essas coisas não conseguiram andar, porque entrou numa rota de colisão, de dificuldade de relacionamento, que aí atrapalhou muito. – Luiz Roberto Chagas, diretor institucional da Companhia Siderúrgica Nacional.

Fica evidente a percepção do entrevistado de que o principal papel do conselho é servir de requisito normativo para viabilizar o repasse de verbas, enfatizando sua importância para fins econômicos em detrimento de sua função política e social (GOHN, 2002).

Ao questionar os representantes de segmentos da sociedade civil acerca da atuação do CMDU, ficou clara a distinção feita pelos entrevistados entre o CMDU que foi oriundo das ações dos movimentos populares da década de 1990 e aquele instituído em 2008 após a aprovação da lei do plano diretor da cidade.

O CMDU, ele tinha uma configuração de que era totalmente de participação social e popular, tanto e que eu fui o presidente, nós tínhamos uma executiva que se reunia semanalmente e fazia as plenárias acontecer e tal. A partir de dois mil e cinco, quando governo Gothardo assumiu, o que que ele fez? Ele alterou a lei que instituiu o CMDU, colocando o prefeito municipal como o presidente...do CMDU. Então, ele tirou o poder...dessas pessoas que foram eleitas pela comunidade, pela representação social pra fazer a ordem do debate. Começou a fazer na ordem do prefeito entender, de chamar a reunião só quando interessava, que era pra justificar uma coisa aqui, outra ali e tal. – Paulo César Alves, diretor do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil de Volta Redonda.

[...] são três fases que tem que fazer com clareza a distinção. Aquela do governo que tinha um caráter mais popular, que tinha o movimento social, estava se reoxigenando, porque teve um processo de privatização, né...e aí, para tudo. Vem o governo do Neto, faz uma organização. Retoma o trabalho até por força legal do (...) que segue. É estagnado de novo e é retomado com um novo formato, onde o poder público tenta, tenta refazer o Plano, porque aí, a palavra-chave que aparece com muita força é o Arco de Centralidade que vem de cima pra baixo e tem a aprovação desse conselho com

tudo aquilo que lhe falei com relação à percepção, os elementos técnicos e a participação política e social de alguns atores que vão aparecer até dentro do poder público. – João Paulo de Freitas, Líder de Movimento Social.

[...] O CMDU, ele tinha que até mudar de nome. Ele tinha que chamar conselho da cidade igual a todos os lugares. Esse nome perpetuou aqui por uma vaidade, tá, uma vaidade.

(...) ele não vingou. Mas aí pra dizer que era o mesmo, pra dizer que nós estamos tão ruim, ao invés de trocar e falar "Conselho da Cidade", conforme o Ministério das Cidades determinou ficou CMDU, antigo e o nome que nasceu ruim. Ele nasceu ruim. Entendeu? Então, vamos dizer assim, ele foi empurrado, depois ele voltou empurrado e ele não agrada. Então ele não atua. – Fernando Souza, representante do Sindicato das Indústrias da Construção e do Mobiliário do Sul Fluminense (SINDUSCON-SF).

De modo a analisar a intertextualidade dos discursos, fica explícita a ideia de que o CMDU assume duas diferentes funções dentro do cenário político de Volta Redonda. A primeira posiciona o conselho como aquele órgão de maior autonomia e organicamente organizado, fazendo parte da principal estratégia de mobilização popular. A segunda reproduz a imagem de um conselho com menor capacidade de autonomia frente ao poder público e, mais ainda, estabelece relação de dependência e controle deste último, sobretudo oportunizado pelo impulso normativo para a criação do conselho a partir da aprovação do Estatuto das Cidades. Nesse caso, é visto que as lutas dos movimentos sociais na busca por maior protagonismo político assumem diferente trajetória e invertem a lógica de ressignificação da participação social, uma vez que são, de modo ambivalente, enfraquecidas sobretudo a partir do primeiro mandato do Governo Neto e renascimento do CMDU em 2008 com o novo plano diretor da cidade.

Em síntese, verifica-se que, diante dos aspectos que permitem avaliar o desenho institucional do CMDU, de modo como visto em trabalhos citados nesta pesquisa (AVRITZER, 2008; CUNHA et al., 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011; FUNG; WRIGHT, 2003; LIMA et al., 2014; LÜCHMANN, 2009), a atuação do conselho perante a dimensão deliberativa das políticas públicas, em especial no processo de elaboração do plano de mobilidade urbana, não se consolida de forma efetiva dentro da estrutura de gestão democrática estabelecida em Volta Redonda. Tal fato se apoia nas considerações da própria gestão pública e sociedade civil acerca dos desafios na gestão e operacionalização do próprio conselho em o fazer assumir o papel protagonista das decisões públicas. Em verdade, os discursos captados denotam a coadjuvação do CMDU e o seu uso como instrumento político do poder público com finalidade de obter a aprovação de ações previamente definidas, bem como a recusa na descentralização do poder político e o seu compartilhamento com a sociedade civil, corroborando com a visão de autores como Gohn (2002), Tatagiba (2005), Teixeira (2000), Fuks e Perissinotto (2006).

É válido ainda considerar, para efeitos deste estudo e da atuação do CMDU, pesquisa já realizada por Oliveira *et al.* (2014, p. 156), os quais destacaram visões a respeito da efetividade dos conselhos locais de Volta Redonda a partir da visão dos participantes dessas instâncias. Para os autores, fatores como o nível de conhecimento da sociedade local sobre o papel dos conselhos; a sensibilidade do governo local em relação às deliberações dos órgãos; a sua autonomia, o nível de articulação entre os representantes e representados e; a legitimidade das falas dos conselheiros nos espaços de participação ainda carecem de maior amadurecimento institucional.

Desse modo, dada a análise das variáveis endógenas que permitem definir a efetividade do processo de construção de um modelo democrático-participativo, cabe ainda compreender de que forma os discursos dos entrevistados influem no sentido da participação social e, conseqüentemente, justificam o reflexo da atuação do CMDU no controle social das políticas públicas em Volta Redonda.

## **5.2. Os sentidos da participação na política urbana de Volta Redonda**

A análise do desenho institucional do CMDU voltada para a indicar a efetividade do órgão no controle social da política urbana em Volta Redonda foi capaz de apontar o seu baixo potencial democrático. Além disso, permitiu um avanço em avaliar a sua influência em inovar o modelo tradicional de administração pública, indicando a pouca capacidade do órgão em realizar rupturas com o modelo hegemônico de democracia. No entanto, tais considerações não são suficientes em demonstrar o motivo da pouca efetividade das instituições participativas, requerendo uma análise de natureza mais profunda acerca dos sentidos e significados compartilhados por aqueles que participam dos espaços de discussão pública (CUNHA *et al.*, 2011; LIMA *et al.*, 2014). Para tanto, com base em uma concepção teórico-metodológica (FAIRCLOUGH, 2001; GILL, 2002; PÊCHEUX, 2008; VAN DIJK, 2009), utiliza-se a análise de discurso, sobretudo a análise crítica do discurso a fim de desvendar as nuances, diferenças e antagonismos ocultados pelo discurso e que desafiam a construção de modelo de democracia participativa orientado para o pleno envolvimento dos cidadãos nas decisões do Estado (DAGNINO, 2004c).

Desse modo, com auxílio da ferramenta de codificação do software QSR Nvivo®, buscou-se captar os sentidos dos conselheiros do CMDU dados às palavras “democracia”, “cidadania”, “política” e “participação”, de modo a identificar as coincidências no nível do

discurso que caracteriza a crise discursiva em torno do sentido dado ao envolvimento dos atores na esfera pública (DAGNINO, 2004a).

Primeiramente, convém abrir a análise com o discurso do governo municipal proferido e audiência pública no esforço de construir sentidos em torno do significado de democracia.

Nós entendemos que a participação de vocês é o exercício da cidadania. Você tem demonstrado que a participação popular e o controle social é um passo muito importante que nós estamos dando, já há algum tempo, para que a gente possa estar saindo de uma democracia meramente representativa para uma democracia verdadeiramente participativa. – Paiva, Vice-prefeito de Volta Redonda.<sup>33</sup>

Sob a ótica da dimensão textual, tomando como ponto central da fala a expressão “saindo de uma democracia meramente representativa para uma democracia verdadeiramente participativa”, elementos como o uso do verbo de ação “saindo” e das palavras “meramente” posicionam o modelo de democracia representativa como aquele que é simples, ultrapassado e que precisa ser renovado por uma “democracia verdadeiramente participativa”, que com o advérbio de afirmação transmite a ideia de que tal modelo simboliza a real e ideal democracia. Sob o ponto de vista da prática social, a fala tem o propósito de legitimar o discurso político em convencer os atores presentes de que o que seria feito correspondia ao exercício da prática participativa. É importante frisar, no entanto, que a audiência pública em que tal discurso foi proferido teve o objetivo único de aprovar, por meio de votação, propostas para a composição do que viria a ser o núcleo gestor do PlanMobVR, aproximando tal ação de uma prática típica da democracia liberal.

Ao propor aos entrevistados a reflexão sobre o entendimento de democracia, tem-se discursos que apresentam visões heterogêneas quanto ao seu sentido.

Eu acho que é aquela coisa assim...a democracia eu que não digo que é o voto da maioria. Eu não acho isso democrático. É o respeito às minorias dentro da maioria. Eu vejo isso como democracia (...). Você pensar que mesmo ele sendo minoria, sim, ele tem que fazer parte do sistema, tem que fazer parte dos direitos, tem que ter acesso, entendeu? (...). É a inclusão e consideração de todas as minorias. – Carlos Toledo, Líder de Movimento Social.

A democracia com a nossa conquista de participação através da representação, eu aprendi no debate da constituinte de 85 e 86 que a democracia tinha um elemento novo, que além da representação como uma conquista histórica, né? Que trouxe morte de tanta gente...o elemento novo é a participação através da participação direta do cidadão- não só do voto, a democracia participativa e a representativa...porque a palavra representante, ela é pequena, mas o bom é que ter um presente- representante- estar presente no processo político de representação social (...). Então, democracia, classicamente é uma coisa que vem do povo e deve voltar pro povo. Mas democracia na verdade é um grande instrumento de construção de baixo pra cima, sempre de coisas novas e a gente vê atualmente aí que fala em democracia e empurra a guela

<sup>33</sup> Discurso proferido em audiência pública realizada em 5 de agosto de 2015.

abaixo uma proposta. Democracia é algo que vem de baixo, ele surge de baixo pra cima. – João Paulo de Freitas, Líder de Movimento Social.

Percebe-se que ambos os discursos fazem alusão a um modelo de democracia de cunho democrático-participativo, uma vez que os entrevistados defendem que ela não se reduz ao mecanismo do sufrágio como forma de decisão pública. Neste sentido, identifica-se a clara distinção feita pelos entrevistados entre o modelo de democracia participativa e o modelo de democracia representativa. Expressões como “respeito às minorias” e “de baixo para cima” elucidam tal proposição. Por outro lado, o modelo de democracia liberal é legitimado pelo discurso de outros entrevistados, a exemplo de Paulo César Alves, do sindicato dos trabalhadores.

Ganhou a proposta A, B, C ou D, aí o governo vai dizer de que maneira, quer dizer, o governo também vai disputar, ele pode optar por A, B, C ou D. Aí, agora a disputa, meu irmão, é democrática, você ganhou leva, perdeu...concorda. A democracia, pelo menos se impõe dessa maneira, onde a maioria...expressou é o que prevalece. Eu discordo quando alguém manda pra maioria obedecer. Eu acho que a maioria sobrepõe a minoria. – Paulo César Alves, diretor do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil de Volta Redonda.

Fica claro que Paulo César, por meio de seu discurso, atribui maior valor ao modelo de democracia representativa, caracterizando o processo de votação em determinado conjunto de propostas como “democrático” e o reduz a um jogo do tipo perde-ganha. Além disso, quando da utilização da expressão “a maioria sobrepõe a minoria”, entrevistado apresenta clara discordância em relação ao sentido dado à democracia, tal como visto por Joao Paulo de Freitas e Carlos Toledo, ambas lideranças de movimentos sociais.

Há ainda a visão de democracia do ponto em que ela vista a partir de funções desempenhadas por cada cidadão.

Uma sociedade democrática, que eu acho o governo democrático, é um governo que simplesmente, é...sabe o papel ao que ele veio fazer, entendeu? Eu sou autoridade só disso. Eu sou autoridade pra isso, eu sou o prefeito, sou o vereador...pra-isso, entendeu? (...). Então eu acho que a democracia, ela é isso. Essa condição em que nós temos de reconhecer os nossos papéis, entendeu? Pessoas cidadãs, comuns, autoridades, o que for, né? – Fernando Souza, representante do Sindicato das Indústrias da Construção e do Mobiliário do Sul Fluminense (SINDUSCON-SF).

Ao enfatizar as expressões “eu sou autoridade só disso. Eu sou autoridade pra isso” o entrevistado sugere uma visão de democracia dividida sob departamentos em que cada cidadão exerce uma função de acordo com suas competências ou vínculo hierárquico. Tal visão remete ao ideário da administração pública gerencial, típico de um projeto político neoliberal, o que desfavorece o ambiente de convivência política e a consequente despolitização da sociedade civil (TEIXEIRA, 2005).

Além disso, ainda pôde ser visto que a noção de democracia perpassa a ideia de que ela é exercida e garantida a partir de instrumentos jurídicos.

É...é você, é você fazer que seus direitos seja respeitado. Eu acho que isso é uma constituição que tá sendo rasgada (...) Então eu acho que sem a constituição, não há democracia. Penso assim, me refiro assim. – Joana Alencar, representante da Federação das Associações de Moradores (FAM).

Então, isso também é democracia. Não é democracia? Ué, democracia é o povo, né, é o povo dentro dos seus direitos e dos seus deveres, o povo trabalhando em consonância com o poder público. – Renato Vasconcelos, presidente da Federação das Associações de Moradores de Volta Redonda (FAM).

Neste aspecto, o sinônimo de democracia se reduz à manutenção da relação entre direitos e deveres, sem ampliar o seu sentido para aquele relacionado à luta por direitos e redução da desigualdade política. Do mesmo modo, o discurso do poder público também reproduz tal significado e ainda traz um aspecto importante ao definir a ação democrática.

Democracia, né...é ter os seus direitos preservados ali... não foge muito dessa historinha que eu expliquei a cidadania não, mas é...uma questão de direitos e deveres também, né. Não foge muito não (...). A gente tem uma relação com o Neto agora nesse momento de muita tranquilidade, porque quando acontece alguma coisa lá, tem alguém tentando com o prefeito...ele pega o telefone e liga. A gente tem esse aparelhos dados pela prefeitura, porque ele quer falar com você...Liga pro Juarez. Juarez você conhece esse...de tal lugar e tal". Daqui, você orienta pra que ele não deixe de ser democrático com o cara que tá ali. – Sérgio Pereira, chefe de gabinete da secretaria municipal de planejamento.

Percebe-se que, pela fala do gestor, a ação democrática se resume ao atendimento de interesses particulares fora dos espaços de participação política. Tal entendimento se aproxima da prática paternalista presente na administração pública e que é derivada do autoritarismo social, característica fundamental que constitui um projeto político autoritário. Assim, em se tratando desta proposição político-ideológica, o discurso mais emblemático pode ser visto a partir da fala de um dos atores da sociedade civil.

Democracia, é... às vezes é um pouco complicado, porque tem muita...a gente não tá preparado pra democracia. Ele acha porque a democracia a gente tem direito a fazer tudo, né. (...) eu lembro o que o Ayrton Senna falou: "Na minha casa, é democracia, quem manda sou eu". E às vezes, muitas coisas você tem que se impor. Se você não se impor...você entendeu? (...) Então a democracia é muito bom, mas tem que... E...vou ser sincero. Quanto mais pobre, mas difícil lidar. Como mais pobre, mais difícil lidar, porque...só tem direito. Ele só tem direito, cara. Então a democracia é muito legal, mas às vezes é...eu passo assim...A porrada até come. Quantidade de homem à toa, jovem todo...Eita, porra, eu tenho sessenta anos e na época do Militar não tinha isso não. Não, na época do Militar, dez horas da noite, te parava assim, você tinha que ta com a carteira assinada. Se não tivesse te levava preso. É ruim, é ruim, mas pô! (...) Então a...a democracia ela tem que ser vigiada, ela tem que ter um limite. Tem que ter um limite. Tudo em excesso é ruim. – Néelson de Assis, representante da Associação de Aposentados e Pensionistas de Volta Redonda (AAP-VR).

O discurso do entrevistado demonstra com clareza a sua visão restrita do conceito de democracia e, além disso, sugere que ela não representa o melhor modelo político de relação entre o Estado e a sociedade. A apropriação do discurso autoritário proferido por terceiro e expressões como “a democracia é muito bom, mas...” e “a democracia é muito legal, mas...”, precedidas de desaprovações a respeito de um modelo ampliado de democracia, configuram no esforço discursivo de apresentar razões legítimas a favor de um projeto político de natureza autoritária. Tal entendimento por parte do entrevistado ainda pode ser confirmado a partir de suas declarações a favor do regime militar, símbolo de um governo autoritário. Por último, tem-se as palavras “vigilada” e “limite” vinculadas ao sentido de democracia, o que pressupõe, na visão do entrevistado, um tipo de organização político-institucional de total controle das instituições democráticas.

É válido destacar que o entrevistado Néelson de Assis, além de conselheiro do CMDU, desde o ano de 2013, também exerce a função de presidente em um conselho municipal de Volta Redonda. Além disso, verificou-se que o entrevistado foi um dos principais apoiadores políticos nos primeiros mandatos do governo Neto e apresentava, até então, posicionamento favorável ao governo do mesmo prefeito em seu quarto mandato, finalizado em dezembro de 2016.

Ao indagar dos entrevistados o entendimento sobre o conceito de cidadania e sobre o que significa ser cidadão, notou-se diferentes concepções sobre a associação do conceito à ideia de reivindicação de direitos, convívio social e respeito a direitos e deveres.

Cidadão é saber você respeitar o seu espaço, saber respeitar o direito dos outros e saber reivindicar os seus direitos, então, tem uma sequência. A gente começa seguinte, o seu direito vai até onde começa o meu. Então, o seguinte, se respeitar, se a gente souber qual é o nosso tamanho e qual é o nosso espaço, certamente a nossa convivência vai melhorar. – Paulo César Alves, diretor do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil de Volta Redonda.

Ser cidadão..tem até uma...quando a gente fala assim: ser cidadão consciente. Quando o médico vai fazer uma escuta na pessoa...se ela tiver assim, desacordada ou ...ele usa a palavra assim: “ele não está consciente”, então se a gente pegar esse elemento de observação do médico ou de alguém que entenda de medicina- estar consciente é ter algo em movimento, é estar em movimento, é estar percebendo, é estar fazendo crítica a uma realidade; então estar consciente é estar participando. (...). Estar consciente é sair do seu lugar, é romper o espaço, é ir ao encontro do outro, é construir junto com o outro uma possibilidade para que a sociedade seja melhor. Agora estar consciente na verdade significa se empoderar daquilo que é bom pra mim e é bom para os outros. – João Paulo de Freitas, Líder de Movimento Social.

Ser cidadão é você participar, é você se colocar, tá? Dentro das questões da cidade, você...não somente em fóruns de... fóruns de conselhos e tal. Fóruns políticos, vamos dizer assim. Mas sim você se colocar na cidade como cidadão, você cuidar da cidade como um todo. - Geraldo Carvalho, arquiteto e representante da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Volta Redonda (AEVR).

Os três discursos sugerem uma visão dinâmica do conceito de cidadania, em que o cidadão, além de parte integrante do processo de participação política, significa aquele que vai ao encontro dos espaços de debate e discussão para reivindicar seus direitos. Tal premissa estabelece vínculo com a ideia de cidadania do ponto de vista de um projeto político participativo, tal como visto por Dagnino (2004c). Todavia, ainda que coloquem em movimento o conceito de cidadania, o uso metafórico da palavra para significar aquele cidadão como “consciente” dos assuntos políticos não manifesta o seu sentido amplo como sujeito parte de uma sociedade civil ativa e propositiva, o que sugere um nível de ambiguidade no discurso (DAGNINO, 2004b). Tal sentido se torna mais expressivo com os discursos de entrevistados que reduzem o conceito de cidadania e a figura do cidadão àquele cumpridor de deveres e apto ao convívio social.

O que é ser cidadão é respeitar os limites. Eu acho que você tem que fazer parte da cidade, respeitando, é...o convívio social. Eu acho que isso, isso é importante. É aquele cara que não liga o som alto, porque tem um vizinho. Que pode ter um bebê, que pode ter um idoso, vai que tipo...né? (...). Acho que ser cidadão é saber conviver em sociedade. – Carlos Toledo, Líder de Movimento Social.

Cidadania pra mim é você ter os seus direitos, mas também os seus deveres, tá? Com dignidade. Eu acho que a gente não precisa falar muita coisa. Você tem direitos garantidos, mas você também tem deveres. Se as pessoas acham elas só têm os seus direitos, elas erram o tempo todo e as coisas só vão dar errado. Porque você tem sim. O meu direito começa onde termina o seu. Então eu tenho que respeitar. – Renato Vasconcelos, presidente da Federação das Associações de Moradores de Volta Redonda (FAM).

Eu entendo que é você ter seus direitos garantidos, né? Ser respeitado e participar com seus direitos e deveres também, não é só direito, né. Porque tem pessoas que só querem seus direitos. Você tem que saber dos seus deveres também. Eu não posso parar meu carro na porta da sua casa, impedindo você. Eu não posso chegar numa fila do banco "quebra o meu galho, paga aí pra mim". (...) Bom dia, boa tarde, obrigado, me dá licença, muito obrigado. Reconheça as pessoas. (...) Então, cidadania é você respeitar e ser respeitado. – Néelson de Assis, representante da Associação de Aposentados e Pensionistas de Volta Redonda (AAP-VR).

Percebe-se que, no primeiro discurso, o entrevistado aponta para um sentido de cidadania que posiciona o cidadão apenas como aquele responsável em manter a qualidade do convívio social, o que indica menor grau de politização quanto ao significado do conceito. Do mesmo modo, o segundo discurso reduz a ideia de cidadania ao sujeito cumpridor de deveres ao enfatizar a palavra “deveres” em detrimento da palavra “direitos”. Ambos os sentidos atribuídos pelos entrevistados estabelecem imbricações entre os projetos políticos de característica autoritária e neoliberal em que há a visão de cidadania sob a perspectiva da limitação dos direitos civis e atrelada à responsabilidade social, respectivamente (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; SCHWARTZMAN, 2007). O terceiro discurso, por sua vez, é capaz de unir ambos os sentidos.

Constatou-se ainda uma visão dúbia em relação ao que se entende por cidadania, o que provocou a reflexão por parte dos entrevistados.

Acho que cidadania foi a palavra mais mal usada que ouvi em vinte anos. Nesses últimos anos. Tudo é cidadania, até o Estádio é da Cidadania. É um mico. Não, eu acho isso um mal uso da palavra que nós fizemos aqui, porque a cidadania é um troço muito mais nobre. É você entender que você realmente tem um papel a cumprir, entendeu? Temos um papel a cumprir...na nossa cidade. Cidadania é isso, entendeu? Então, eu, eu já reclamei algumas vezes toda a vez que eu ouço falar a palavra cidadania. Eu já reclamei "pelo amor de Deus, gente. Não usa essa palavra". Porque ela é muito mais nobre do que isso...que foi colocado. Tudo é cidadania. Eu achei assim, falta de respeito com um, isso daí. Que é uma condição muito mais honrosa, a cidadania. (...) É ela se sentir cidadã. Eu tenho que fazer a minha parte. Eu tenho que fazer a minha parte, eu sou um cidadão e eu tenho que fazer a minha parte. Alguém tem que avisar isso à população. Aí ela vai exercer uma cidadania. Por isso que eu tô falando, é uma coisa muito honrosa, entendeu? Agora, puseram lá embaixo como se fosse cidadania fosse uma coisa assim...de miserável, de alguma coisa que você tem que ganhar, que você tem...entendeu? Eu entendi que fizeram isso, entendeu? Então, eu acho assim, não é isso. A cidadania é uma outra coisa, entendeu? É uma coisa muito mais nobre. – Fernando Souza, representante do Sindicato das Indústrias da Construção e do Mobiliário do Sul Fluminense (SINDUSCON-SF).

Ah, cidadania é falar o que você pensa, sem que você ofenda as pessoas... Sabe o que é cidadania? É você chegar no meio de comunicação e falar o que você pensa, sem atrapalhar a vida do outro. O direito que você tem, também tem o direito do outro lá (...). Agora, é preciso que esse cidadão entenda o que é cidadania. Porque está sendo cidadania, cada um tá entendendo da maneira dele. Cidadania é eu falar o que eu penso, cidadania é eu poder caminhar, cidadania é eu poder trabalhar e ganhar meu dinheiro digno. Cidadania, tá pra cada um um sentido diferente. E não é isso na essência da, da palavra. Então, de onde vem ci-da-da-nia, cidadão? O que que é? O que que é cidadania? O que que você entende por isso? Então, tá muito vago o...esse termo de conhecimento das pessoas. – Joana Alencar, representante da Federação das Associações de Moradores (FAM).

Fica claro que, no primeiro discurso, o entrevistado nega que o sentido dado à cidadania é aquele vinculado à ação de caridade ou filantrópica, no entanto não é preciso em definir o conceito, fazendo o uso dos adjetivos “nobre” e “honrosa” para caracterizá-lo. O sentido indefinido dado pelo entrevistado se confirma ao final da fala, quando do uso da palavra “coisa”, sugerindo algo que pode assumir diferentes significados em seu discurso, do ponto de vista da prática discursiva. O mesmo ocorre no segundo discurso em que é possível identificar um esforço do entrevistado em definir o significado de cidadania como liberdade de expressão, todavia, antecedendo do uso de perguntas retóricas para estimular a reflexão daquilo que se mostra como “vago” e de difícil compreensão. Entende-se que tal efeito da linguagem é reflexo da crise discursiva em torno do sentido de cidadania que atravessa a sobreposição de distintos projetos políticos, tal como visto por Dagnino (2004a).

Quanto à concepção de política, a maior parte dos entrevistados foram enfáticos em demonstrar um entendimento ampliado do conceito.

É, diferentemente de que política é você se organizar num partido, de você disputar um processo ele-não. Política é tudo aquilo que você se propõe a fazer (...). Então

assim, política na verdade é, o que eu quero fazer, o que eu quero viver e com quem eu quero conviver. Então, de fato é, ser cidadão é saber respeitar o espaço, mas acima de tudo, saber reivindicar e se organizar pra que tua vida não seja individual, mas que a nossa vida, ela se transforme pra coletividade, porque o que é bom pra um, tem que ser bom pra dois, melhor ainda pra três e vai melhorar se for pra quatro. Então a coletividade na verdade representa o bem-estar social, o bem-estar social significa politicamente correto, participação coletiva dentro da sociedade. – Paulo César Alves, diretor do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil de Volta Redonda.

Não, política é...é uma, pode ser considerado como uma ciência ou uma arte, né, é...em que você busca os objetivos coletivos através da ação individual de cada um, então... (...) A política é uma palavra que tem dubiedade, né. Eu não tô falando de política do sentido político partidário, é política social. – Luiz Roberto Chagas, diretor institucional da Companhia Siderúrgica Nacional.

Política é tudo. Acho que tudo na vida é política. Eu costumo dizer que tudo...todas as relações que nós temos é política. Todas as relações, é...desde uma relação de amizade, é...que você tem com uma pessoa, a pessoa é seu amigo, você tem uma relação política. Você, você tem uma relação política com a pessoa que atende no balcão de loja. Então política é tudo. Então você, quando fala política você ter a maneira de você lidar com as pessoas e como você se relaciona com o mundo que tá ao seu redor. Isso pra mim é política. - Geraldo Carvalho, arquiteto e representante da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Volta Redonda (AEVR).

Nós tamos falando da política do social, da política desenvolvimento. Aquela que a gente vive desde a hora que a gente dorme até a hora que a gente acorda. Porque as pessoas "Ah, eu não gosto de política". Uma coisa é a coisa é a política...uma coisa é a política do viver, né, do viver...com...com tranquilidade, né (...) Todos os setores tem a obrigação de tratar muito bem, né. Então, assim, o que eu vejo da política de sócio é isso. É participação da sociedade nas questão sociais, o controle social, que é exatamente isso, né. A sociedade discutindo o que é melhor pra ela. – Renato Vasconcelos, presidente da Federação das Associações de Moradores de Volta Redonda (FAM).

Pelos discursos coletados dos entrevistados, é possível perceber que, ao ampliarem o sentido da política, ela acaba recebendo diferentes tratamentos que configuram aspectos relativos à ação coletiva, à ação individual, relacionamento interpessoal e controle social. Desse modo, embora os entrevistados apresentem maior amplitude de interpretação e prática social do termo, fica clara a coexistência de seus diferentes significados. Entretanto, há ainda o discurso daqueles que demonstram significado reducionista para a definição de política, atrelando-a sobretudo à política partidária.

Olha, hoje eu não tô filiado a partido nenhum. Já fui filiado ao PPS, já fui filiado ao antigo PSD, já fui PC do B e já tive no PT. Mas...(sic) eu vou muito mais por, pela forma de governo do partido. Eu não vou porque colega me chamou.... (...). Agora, é preciso que as pessoas filiem sim. Sejam filiadas a um partido, que pode trazer o que ele pensa. – Joana Alencar, representante da Federação das Associações de Moradores (FAM).

A política? Eu acho que a política, ela é a condição que nós temos de nos organizar, talvez por ideologia, seria o lugar mais certo, a forma mais certa, né? E hoje tá meio disperso. A organização política oficia-ela não tem ideologia, né? Ela está perdida em ideologia. Eu acho que seria assim, o partido verde cuida dos assuntos do verde, o PT, dos trabalhadores, pertinente...ah, eu não sei lá. Vai lá... E ir conversando. – Fernando Souza, representante do Sindicato das Indústrias da Construção e do Mobiliário do Sul Fluminense (SINDUSCON-SF).

Verifica-se que, ao questionar os entrevistados a respeito do conceito, os mesmos ressaltam a política partidária como modo de organização política. Além disso, assim como pode ser visto no primeiro fragmento, há o destaque para a necessidade de filiação partidária para o exercício da ação política. Assim, do modo como é reproduzido pelo segundo fragmento, a prática política é condicionada estritamente ao vínculo ideológico e partidário, o que sugere o encolhimento do espaço político e democrático (DAGNINO, 2004c; TATAGIBA, 2004).

No que concerne ao significado de participação social conferido pelos entrevistados, notou-se o compartilhamento de diferentes perspectivas em torno do conceito. Os discursos traduziram a ideia de quatro sentidos distintos à participação, tais como aquela vista sob uma perspectiva ampliada, como forma de controle social, como sinônimo de contribuição ou como procedimento homologatório.

A visão ampliada da participação pode ser verificada com base nos dois discursos a seguir, os quais culminam na valorização dos canais de discussão e da inclusão de novos atores ao debate público.

Então a gente tem que criar, construir consensos, esse é o desafio do movimento social...eu tenho acompanhado, muito no sentido que...oh, tem que trazer o sindicato; Algumas pautas, tem que trazer o movimento lá das comunidades de base, tem que trazer o funcionalismo público, que é um setor hoje que tá sempre apanhando, né? Tem que trazer os setores das minorias pra essa discussão e hoje, hoje eles tão muito fortes na cidade; tem que trazer o legislador pra essa discussão, porque se nós conseguimos colocar uma pauta, né que seja impopular pra aquele grande, mas que ele aglutina a necessidade da população, você consegue construir projetos que vai impactar o setor empresarial, o poder público, então é um pouco desse arranjo que, por isso que esses trabalhos que vocês fazem eles poderão servir de instrumento pra construção... – João Paulo de Freitas, Líder de Movimento Social.

[...] A participação social é a participação de você envolver todos os atores sociais envolvidos nisso. Os atores da, da sociedade e...é...da sociedade...ativa, né, envolvidos nisso, né. E representativas que o mais importante também. Não basta só a pessoa avulsa ter uma pseudo identidade ou coisa qualquer. Tem que ter uma representação de fato, né. Isso eu acho fundamental ter uma representação de fato. É...eu acho que tem que ter essa participação, eu acho que tem que ter com todos os defeitos que a gente possa reclamar disso. Eu acho que não são, não inventaram ainda um método melhor. Eu não acho que, repetindo mais uma vez, eu não acho que é o ideal, mas eu também não vejo outra saída. Eu acho que tem que ter a participação, a participação social é importante. - Geraldo Carvalho, arquiteto e representante da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Volta Redonda (AEVR).

É visto que o primeiro entrevistado utiliza a expressão “criar, construir consensos” para se referir ao modo de como a participação social deve ser realizada. Verbos como “criar, construir, trazer e aglutinar” precedem de afirmações que designam o envolvimento de diferentes setores da sociedade civil no processo de decisão democrático, o que indica maior aproximação de um projeto político democrático-participativo. O segundo entrevistado também aposta no mesmo discurso, porém admite que a participação só pode ser viabilizada a partir de

representações da sociedade. Desse modo, sob o ponto de vista prática social, o discurso do entrevistado oscila entre uma participação que busca integrar os diversos atores da sociedade, típica do projeto político democrático-participativo, e aquela institucionalizada, que reduz os espaços de envolvimento dos cidadãos na cena política, aproximando-se de um projeto político neoliberal (DAGNINO, 2004a; SERAFIM, 2007; SILVA, 2013).

Constatou-se ainda a ideia de participação sob a ótica do controle social. Para tanto, os entrevistados apresentam a visão do controle social ampliado tal como visto por Serafim (2007).

Olha, eu acho que a população tem que participar. Quanto mais a população participar, é melhor. Dois ponto: primeiro, que vai valer a vontade dela. E segundo, que você vai fiscalizar. O cara não vai ficar à vontade. Porque quando você não é fiscalizado, não é cobrado, você faz o que você quer. Aí aquela chance de erro é muito grande, né. A oportunidade faz o ladrão. – Néelson de Assis, representante da Associação de Aposentados e Pensionistas de Volta Redonda (AAP-VR).

É através do controle social que efetivamente vai se dar a participação popular, porque se trata de cuidar daquilo que vem do povo, que é o dinheiro do povo, que vai ficar..e quebrar aquela máxima que tem muito da confusão do que é público e o que é privado. Aquilo que historicamente a gente sabe que... a questão do fisiologismo, do clientelismo...volta e meia ele serve de elemento de cooptação, então quando você faz participação popular, você quebra esses paradigmas que já vem muito presente na História e cria um novo, cria um novo que dá uma continuidade a uma transparência, a uma participação direta e um real controle daquilo que é do povo. – João Paulo de Freitas, Líder de Movimento Social.

Ela tem que continuar participando, continuar acreditando, independente de quem seja no poder, porque a participação social e popular, ela, ela...pode até não parecer, mas ela faz os políticos pensarem duas vezes antes de agir, não tenha dúvida (...). o fortalecimento da política, no meu entendimento, é a participação social. – Paulo César Alves, diretor do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil de Volta Redonda.

Observa-se que os três discursos são perpassados pela ideia de que a participação se concretiza a partir da manutenção do envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisão por parte dos governantes. No entanto, o uso da palavra “fiscalizar” feita pelo primeiro entrevistado sugere um controle *ex post*, isto é, posiciona o sujeito após escolha e aprovação das decisões (SERAFIM, 2007). De modo diferente, os dois outros fragmentos implicam em um entendimento *ex ante* do controle social das decisões do Estado, enfatizando o fato de que a participação social pode realizar a ruptura de elementos do autoritarismo social e direcionar as decisões do Estado ao interesse coletivo. Assim, é possível identificar a clara coexistência de significados que variam entre um projeto político participativo de um lado e neoliberal de outro. Sob a ótica deste último, foi visto ainda que a participação é significada como contribuição.

É, eu acho que é contribuir pelo comum. Porque não tem...é, vamos dizer assim, as contribuições que a gente faz, ela faz por...por mera vontade de ver uma coisa ser

melhor. Uma determinada coisa ser melhor, entendeu? Então, eu, eu, eu falo da minha área. Saúde eu não falo nada, educação eu não falo nada, não tenho nada pra falar, entendeu? A gente escuta um monte de coisa, mas eu, por exemplo, não tenho nada pra falar. Posso falar na minha área (...). Então, eu acho que a participação nossa, ela é voluntária e focada no, na...simplesmente boa vontade, entendeu? Ela é chamada de participação política, mas ela, na verdade, ela não é política. São os políticos que se utilizam dela. A gente contribui para que o político se utilize dela. Porque, na verdade, nossa praia é outra, entendeu? – Fernando Souza, representante do Sindicato das Indústrias da Construção e do Mobiliário do Sul Fluminense (SINDUSCON-SF).

Ah, participar politicamente é realmente você contribuir, pra mim, né? Pra, pra...política...né? De que forma, de várias formas. Cada um pode contribuir de uma forma, né? A minha participação é essa, né, com o conhecimento técnico. Mas a outra pode ser uma vivência, a outra pode ser... Mas é, a participação popular na política, em si. Eu acho que é tudo, né. A gente não tem a participação popular, né. A prefeitura, o poder público não tem uma, uma vontade de que a sociedade realmente seja crítica na participação. Ela quer meio que já ter uma doutrinação sobre aquilo. Através da associação de moradores, através da política, através de não sei o quê. Eu acho que a informação pra que você...porque a participação é contribuição, pra mim (...) Então, eu acho que a participa-a...a...contribuição é o mais valioso pra participação popular, né...eles, eles...entender...eu acho que é a parte mais importante, né, da política é a sociedade. É a, né. O dia em que eles entenderem esse poder, né? – Marcela Amorim, representante do Fundo Comunitário de Volta Redonda (Furban).

Ao analisar a intertextualidade entre os discursos, nota-se que ambos assumem comum sentido ao que se entende por participação. No primeiro fragmento, há três elementos importantes que configuram uma similaridade à linha de pensamento de um projeto político neoliberal. O entrevistado condiciona a participação ao exercício do saber técnico, o que sugere um envolvimento de cunho mais restrito por parte dos cidadãos e a consequente despolitização dos sujeitos. Além disso, as escolhas lexicais, tais como “voluntária” e “boa vontade” atreladas à prática participativa, são capazes de revelar a interpretação de uma participação solidária, assim como atrelada ao projeto político neoliberal. Por sua vez, tal participação despoliticada na visão do entrevistado, fica clara ao desvincular o termo “política” da palavra “participação”, indicando que o sentido desta última é desprovido da ação política. Do mesmo modo, o segundo fragmento de discurso compartilha do mesmo sentido, atribuindo como “mais valioso” a competência de cada cidadão inserido na esfera de discussão pública. Posição que confere maior poder político àquele que detém maior domínio técnico-científico (CHAUI, 2005). Isto é, percebe-se que o poder político é posto sob o domínio daqueles que detêm a técnica, assumindo, por conseguinte, as bases que definem a tecnocracia e sua vinculação a um projeto político tendência autoritária.

Há ainda a ideia de participação social compreendida como meio de garantir o consentimento público. Os discursos a seguir são capazes de transmitir tal significado.

A forma de montar esse conselho, a gente procura atingir todo, todos os setores, né. É...é, a gente teve um problema, porque a gente, até porque a gente ajudou a montar o CMDU, ajudou a montar o orçamento participativo. A gente não tem problema com essa historinha do conflito não, muito pelo contrário. É mais fácil trazer todo mundo

pra dentro e...e esquecendo desses aqui ainda, acertar pra fazer um decreto correto e trazer todo mundo pra dentro da discussão, porque na hora que a discussão tiver pronta, de que esse é o resultado, não tem ninguém que vá reclamar depois. – Sérgio Pereira, chefe de gabinete da secretaria municipal de planejamento.

Por isso que eu falo, é inteligente para o poder público e até para uma câmara de vereadores também junto. Eu falo o poder público, seria o executivo e o legislativo, trabalhar junto com a sociedade. Porque a sociedade te respalda. Porque se eu te respaldar numa coisa que não foi boa, eu tenho que dividir com você o prejuízo. Mas é muita cabeça pensando pra deixar acontecer uma coisa errada (...) Porque quem dá o respaldo, no final são esses conselhos, são esses encontros, são essas reuniões extremamente organizadas, que tem que regra e que tem que ser cumprida. – Renato Vasconcelos, presidente da Federação das Associações de Moradores de Volta Redonda (FAM).

É trazida pelo primeiro fragmento a ideia do gestor público de que o envolvimento da sociedade civil nas decisões públicas é benéfico no sentido de garantir a aprovação pública das decisões, isto é, para que “ninguém vá reclamar depois”. A afirmação, que coincide com o discurso semelhante aos propósitos de um projeto político democratizante ao propor a participação ampliada, se mostra ambivalente ao interpretar tal participação não como luta por direitos e partilha de poder, mas como instrumento gerencial que assegure a homologação das decisões tomadas, pressupondo assim, os moldes de uma participação passiva. O mesmo teor do discurso é reproduzido na fala do segundo entrevistado, que é enfático ao citar a palavra “respaldo” de modo a traduzir a utilidade da participação em obter o apoio e aprovação da sociedade civil frente as decisões tomadas pela administração pública. Assim sendo, fica exposto que tais considerações expressam o sentido da participação vista como aquela desmobilizada em que a sociedade civil exerce pouco influência nas ações do Estado.

Um último aspecto analisado pela visão dos atores foi em relação ao que os mesmos entendiam quanto ao ideal modelo de gestão empregado para viabilizar o efetivo envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas. A ideia de controle social ampliado se mostrou frequente nos discursos dos entrevistados com destaque para um dos representantes da sociedade civil que entendeu que tal controle pode ser realizado por meio das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs).

Olha..., eu tenho observado que quando o gestor público, ele usa até a palavra de gestão porque na administração se fala muito de...gestão, essa palavra é clássica na administração, mas o grave problema da política desviada no país hoje se volta pra área de gestão. Agora, por que que eles erram? Porque não há a participação. Gestão participativa, inclusive contraria umas pessoas que acham assim “pô, eu não posso ficar consultando tudo o que eu vou fazer!”. É uma desculpa esfarrapada...gerir democraticamente o espaço, fazer uma gestão participativa significa estar dando conta, estar informando e naquilo que é duvidoso, essencial...ele tem que fazer uma consulta. Mais do que isso, uma gestão participativa envolve prestar conta, envolve estar muito perto, estar perto a todo momento. Uma gestão participativa é ser transparente o tempo todo, uma gestão participativa é não fazer confusão do que é público e do que é privado. Uma gestão participativa é ser transparente e tá sempre na

escuta das demandas, das sugestões. A gestão participativa exige diálogo permanente. – João Paulo de Freitas, Líder de Movimento Social.

Volta Redonda avançou muito, só que a gente já chegou a seguinte conclusão: teria que avançar um pouco mais. Trazer o cidadão pra dentro da máquina pública e...e pra que ele...Não só discutir o problema que o cidadão tem, mas dele ter acesso direto, né...ao dinheiro. "Não, o que que você tá fazendo? Como é que vocês tão...pleiteando?". Pra que, né...chegando aqui e como é que você vai gastar esse dinheiro. Fazer realmente uma porta de vidro na porta da prefeitura. Não é isso, né, mas na verdade...perto disso. Você poder: "Oh, recebemos tanto, fizemos tanto e o resultado é esse". – Sérgio Pereira, chefe de gabinete da secretaria municipal de planejamento.

Eu acho que, hoje, a participação e gestão participativa, ela é possível, principalmente por causa da internet. Eu acho que não é burocracia, não é fiscalização. Não é colocar mil sistemas. Não é colocar mil formulários, não é isso. Basta você ter uma conexão de internet ali. Verificação, participação. Eu acho que é super viável sim, mas pensando na tecnologia aliada...é na concretização da democracia, vamos colocar assim. – Carlos Toledo, Líder de Movimento Social.

É oportuno frisar a fala de João, que apresenta claro discernimento a respeito da relação dicotômica entre política e gestão e enaltece a ação dialógica como modelo de administração pública, demonstrando precisa aproximação com o projeto político democrático-participativo. Do mesmo modo ocorre com a fala do gestor público, que, embora anteriormente tenha apresentado declarações relacionadas a projetos políticos antagônicos, ressalta a ideia de um controle social ampliado ao se referir ao modelo de gestão pública.

Por outro lado, a despeito de tais considerações, o discurso centralizado na técnica como condição de efetividade de mobilização de alguns setores da sociedade civil tem significativa proximidade com um modelo de gestão de cunho tecnocrático. É visto que tal fato reflete a forte tendência à valorização das competências na discussão de políticas públicas que envolvem as questões urbanísticas.

A participação popular abrange essas, todos os segmentos. E eles tem interesses próprios e isso atrapalha muito, por exemplo. Não é que eu to te falando que não deveria ter conselhos, mas assim...eu acho que a gente deveria ter um corpo técnico além de sério e...já tivesse mais ou menos um esboço daquilo e...meio que não desse muita abertura pra interesse pessoal. – Marcela Amorim, representante do Fundo Comunitário de Volta Redonda (Furban).

Eu acredito que, é, esse tipo de conselho, ele precisa ter uma...além de ter essa questão da representatividade, é, é ideal que ele tenha uma, uma assessoria técnica isenta que ela ajude a transformar as ideias e...canalize em projetos. E existem, né, várias instituições que trabalham pra isso. – Luiz Roberto Chagas, diretor institucional da Companhia Siderúrgica Nacional.

Quando você começa a falar de, de questões urbanas, você tem naquele conselho, pessoas de associações de moradores, pessoas de sindicato que, quando você fala de urbano é uma coisa meio...longe demais pra essas pessoas enxergarem. São pessoas que não são do ramo. Pra enxergar alguma coisa, são pessoas longe demais pra poder enxergar. - Geraldo Carvalho, arquiteto e representante da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Volta Redonda (AEVR).

As posições dos entrevistados centralizam a técnica como elemento principal da discussão no interior dos conselhos. Neste sentido, o discurso do arquiteto e urbanista Geraldo revela como se estabelece a dinâmica da participação no interior de um conselho de política urbana, oportunizando o predomínio de modelos de gestão tecnocráticos, atrelado a um projeto político autoritário e que distancia o envolvimento dos cidadãos dos espaços de participação democrática.

Assim sendo, com base nos discursos coletados, foi possível identificar distintas concepções em torno da visão política sobre o envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas. Constatou-se que a coexistência de projetos políticos antagônicos ocorre de tal modo que as percepções dos entrevistados assumem imbricações no que se refere às noções de democracia, cidadania, política e participação. Isso ocorre ainda quando da visão a respeito do modelo de gestão proposto para a administração pública. Dessa forma, o Quadro 5 ilustra a síntese dos discursos dos entrevistados de forma evidenciar os sentidos construídos pela sobreposição de projetos políticos antagônicos.

**Quadro 5 - Síntese de Projetos Políticos Imbricados**

Sentido	Projetos Políticos Imbricados		
	Autoritário e Neoliberal	Neoliberal e Democrático-participativo	Autoritário e Democrático-participativo
Democracia	Ação democrática vista como ação paternalista.	Participação em instâncias participativas com a tomada de decisão via sufrágio	-
Cidadania	Cidadania vista como o cumprimento de direitos e deveres.	Cidadania vinculada à garantia de direitos, mas também reduzida ao convívio social.	-
Política	-	Política como ação individual e coletiva e ainda sob a perspectiva da ação partidária.	-
Participação	Participação como instrumento para a homologação de decisões.	Participação vista como construção de consensos e também vista como contribuição solidária; Participação como controle social ampliado e restrito.	Participação é importante, porém se viabilizada pelo saber técnico-científico.
Modelo de Gestão	-	-	Gestão democrática via conselhos com valorização da competência técnica no processo decisório

Fonte: Elaborado pelo autor

Tal fato corrobora o argumento de Serafim (2007) de que os projetos políticos se encontram em constante mudança, de forma que as características que os constituem dificilmente apresentarão coesão ou explicitarão as ações dos atores políticos. Além disso, fortalece os dilemas da “confluência perversa”, tal como vista por Dagnino (2004a), em que a mais frequente imbricação ocorre entre os projetos políticos neoliberal e democrático-participativo. Como efeito, tem-se os rumos e os significados da participação social, no nível do discurso, são capazes de apontar para um projeto de potencial democratizante, porém, de modo ambivalente ser revestido de um conjunto de crenças, valores e visões de mundo que indicam pouca inovação quanto ao modo de gestão das decisões públicas, perpetuando modelos tradicionais e hegemônicos de democracia. Tais considerações são objeto de análise da última seção deste trabalho, em que se busca a compreensão de toda a conjuntura política condicionada à inefetividade do CMDU, revelando os direcionamentos conferidos à participação social na política urbana de Volta Redonda nestes últimos anos.

### **5.3. Os (des)caminhos da participação na política urbana de Volta Redonda**

Sob o olhar da experiência de Volta Redonda na tentativa de reproduzir o modelo de democracia participativa a partir do CMDU, cabe aqui inferir reflexões a respeito dos sentidos e significados dados à participação social na política urbana do município. Dado que democracia é associada ao aprofundamento desta, sobretudo diante das tensões com a evolução do capitalismo, propõe-se a reflexão sobre sentido como sinônimo de trajetória, considerando suas implicações para a construção de significados capazes de alterar os rumos e o futuro da democracia<sup>34</sup>.

O resgate da história política e a formação do espaço urbano de Volta Redonda permitiu introduzir a importância do debate a respeito da participação política no município. A participação do CMDU em contextos políticos dicotômicos e a sua posição no centro das discussões da política urbana de Volta Redonda, motivaram as proposições e reflexões acerca do modelo de participação social presente neste espaço.

Assim, primeiramente, face à atuação do CMDU, teve-se como resultado a falta de autonomia do órgão como instância legítima de controle social das políticas públicas, aspecto esse fundamental para o desenvolvimento e qualidade da participação, o que foi constatado por meio das características avaliativas a respeito de como o órgão é institucionalmente desenhado.

---

<sup>34</sup> Referência ao título do livro “O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo” de Norberto Bobbio (1986).

Todavia, apesar da clara falta de autonomia do conselho, o governo municipal insistiu em classificá-lo como legítimo e a posicioná-lo, no discurso, como centro das deliberações sobre a política urbana, quando o que ocorreu foi o contrário.

Ficou evidente a falta de autonomia do CMDU em influenciar as decisões do poder público quanto aos interesses em iniciar as obras do Arco de Centralidades. O caráter homologatório dado aos espaços de participação sob a perspectiva da prática social do discurso, explica a clara tentativa, não só do governo municipal, como de agentes da iniciativa privada em enxergar esses espaços como meros instrumentos formais para legitimar as ações unilaterais do Estado ou de grupos particulares (NOGUEIRA, 2011). Atrelado a isso, a forte tendência tecnocrática das decisões de natureza urbanística é capaz de possibilitar a participação dos sujeitos sem a interferência desses nas deliberações acerca de questões essenciais. Com efeito, assim como foi visto, os conselheiros podem permanecer subalternos às deliberações técnicas ou a cálculos científicos que subsidiam decisões particulares, o que caracteriza a participação gerencial como predominante nos discursos dos entrevistados (DAGNINO, 2004b; NOGUEIRA, 2011).

Diante disso, ficou evidenciada a influência da natureza das ações discutidas no interior do conselho, uma vez que as questões urbanísticas podiam ser facilmente traduzidas em cálculos engendrados pela prefeitura sem abertura ao estabelecimento do diálogo e consenso por parte dos conselheiros. Fato esse que figurou as etapas de envolvimento dos cidadãos na elaboração do plano diretor de 2008, bem como a partir dos discursos dos entrevistados no âmbito das reuniões para a elaboração do plano de mobilidade urbana de Volta Redonda. Nesse ponto, entende-se que, a depender da natureza dessas instâncias participativas no que diz respeito às ações postas em discussão, as mesmas podem ser vulneráveis à apatia política diante do modo como se estabelece o debate sobre tais políticas públicas, isto é, se dada a relevância para a técnica ou se estimulado o envolvimento dos atores nos debates. Neste sentido, no caso do CMDU, tal como apontado por Chauí (2005), faz-se presente a ideologia da sociedade do conhecimento, em que a desigualdade política, social e cultural é resultado da distribuição desigual da informação entre a sociedade, elementos estes fundamentais para o fortalecimento da igualdade política dos conselheiros e de um modelo de democracia participativa em direção à democracia deliberativa a partir da perspectiva habermasiana (AVRITZER, 2000; FUKS; PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2003; HABERMAS, 1987).

Ao compreender a experiência do CMDU à luz da literatura sobre os conselhos municipais, fica clara ainda a ideia colocada por Gohn (2011) a respeito da simples utilidade jurídico-formal dos conselhos como única finalidade de referendar as ações do governo

municipal. No entanto, diferente do colocado pela autora, Volta Redonda, possui tradição organizativa-associativa, a exemplo das lutas dos movimentos sociais, sobretudo impulsionados pelos sindicatos e as CEBs. Assim, a despeito disso, um dos elementos que explica o problema da autonomia do conselho foi a forte aproximação das associações de moradores e de antigos líderes dos movimentos sociais à máquina pública. Tal como visto pelos entrevistados, a incorporação desses atores para dentro da própria administração pública via Furban ou mesmo via PMVR mostrou-se um poderoso desafio de tornar o CMDU, bem como o próprio núcleo do PlanMobVR, órgãos legítimos e autônomos de controle social de política pública. Desafio esse que se configura como central na consolidação de um projeto democrático-participativo a partir dessas instâncias (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Assim como visto por Tatagiba (2003), o CMDU, dentro da categoria das chamadas “experiências inovadoras de gestão”, ao ser acionado a partir das ações do Estado, assume posição ambivalente, uma vez que seu modelo, ao invés de promover rupturas no campo da gestão pública, acaba reforçando aspectos gerencialistas e autoritários provenientes de um padrão hegemônico de democracia. Os mecanismos de representação em sobreposição à construção do consenso no espaço de discussão do conselho, bem como a centralidade das decisões exercida pelo governo municipal, evidenciam a reprodução de modelos tradicionais de gestão na administração pública. Assim, apesar de o discurso de o poder público e a sociedade civil serem a favor da inclusão de novos atores na cena política de discussão da política urbana do município, ao mesmo tempo, essa inserção dos atores é despolitizada, sobretudo pela fragmentação da participação, como foi visto a partir dos discursos dos entrevistados.

Diante do exposto, tanto no campo do discurso quanto a partir da perspectiva da ação estratégica do poder público municipal em deslocar a pauta das decisões sobre os rumos do desenvolvimento urbano do município, fica clara a tentativa de consolidação de uma democracia de baixa intensidade, tal como visto por Tatagiba (2003). A utilização de mecanismos como as audiências públicas e eventos de natureza expositiva organizados pela prefeitura reforçam tal ocorrência, o que, pela visão da autora, tem como consequência a apatia política dos sujeitos, o pouco potencial de emancipação social dos mesmos e o atendimento a interesses de grupos sociais hegemônicos, a exemplo da CSN e de outras empresas de transporte coletivo interessadas no projeto do Arco de Centralidades. Assim, embora o Plano Diretor “Participativo” aprovado em 2008 e o Plano de “Participativo” de Mobilidade Urbana lançado em 2015 apresentarem as insígnias da participação, o envolvimento dos atores não necessariamente voltou-se ao interesse coletivo, tampouco democrático, uma vez que

colocaram-se limites à partilha de poder entre o Estado e a sociedade (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Fato esse que se traduz na imbricação dos significados atribuídos à democracia e à participação, assim como desvendado nos discursos dos conselheiros.

A experiência da participação na política urbana de Volta Redonda revela o círculo vicioso que impede o processo de construção de uma cultura política participativa e contra-hegemônica, uma vez que, da forma como percebido a partir dos discursos coletados, a perversidade da representação política é reproduzida via interesses privados e relações sociais paternalistas, personalistas e até mesmo clientelistas (BAQUERO, 2001; DAGNINO, 2004a). Sendo assim, entende-se que há uso privado do CMDU, de maneira que tal instância e o poder político exercido nela sejam canais de legitimidade e continuidade de interesses econômicos em detrimento do interesse social e coletivo (BAQUERO, 2001).

Ao longo da história política de Volta Redonda, embora o CMDU tenha representado um dos principais resultados da ação dos movimentos sociais rumo à construção da democracia participativa, a introdução do conselho revelou, portanto, um apontamento contrário ao proposto por um projeto político democratizante, tendo como predominância um modelo gerencial de participação, oriundo do neoliberalismo (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; NOGUEIRA, 2011). Além disso, tal como visto nas falas dos conselheiros, a combinação de características de um projeto de cunho autoritário vinculadas aos sentidos dados à participação reforçam tal perversidade do efeito da coexistência de projetos políticos antagônicos.

Como foi constatado e partindo dos argumentos de Oliveira (2009), fatores como a ação estratégica da administração pública em não partilhar o poder político; o não reconhecimento do CMDU como órgão legítimo ou relevante para a representação da sociedade e; a negligência do empoderamento dos sujeitos via o envolvimento dos mesmos nos encontros confirmam a predominância da participação gerencial em relação à participação política, tal como visto a partir do papel atribuído ao CMDU e, sobretudo, a partir dos discursos dos entrevistados.

Neste sentido, fazendo uma aproximação com o visão de Baquero (2001), há a adaptação das instâncias democráticas, a exemplo do CMDU, a procedimentos antidemocráticos, os quais pervertem a representação política e criam obstáculos ao fortalecimento da confiança dos cidadãos nos mecanismos de participação social. Como consequência, tem-se “institucionalização de atitudes de indiferença, apatia e distanciamento da arena política, e na crença de que não há nada que se possa fazer para mudar o atual estado de coisas”, pensamento esse presente nos discursos coletados de representantes do empresariado local e de lideranças de movimentos sociais e sindicais. Vê-se, portanto, o efeito

do paradoxo colocado pela perspectiva gramsciana, em que, mesmo que os sujeitos se posicionem subordinados à alguma grupo social ou político, esses mesmos indivíduos, ainda que não concordem com as ações impostas, são capazes de reproduzir as ideias colocadas por esse grupo (ALVES, 2010; COUTINHO, 1999).

Em suma, ao analisar a experiência do CMDU, é possível que, a despeito do envolvimento dos sujeitos por meio do modelo da gestão participativa, esta pode, de modo ambivalente, assumir características contrárias à construção e ao aprofundamento de tal modelo, mesmo que os discursos possam assemelhar-se à valorização de uma democracia participativa. Os discursos coletados revelam que as imbricações e ambiguidades dos diferentes projetos políticos refletem na atuação do CMDU no interior das discussões do PlanMob de Volta Redonda, atribuindo multi-direcionamentos ao sentido da participação na construção de uma modelo democrático-participativo. Assim, em função desse deslocamento de sentidos, têm-se, como observado, uma participação domesticada e de baixa intensidade, em que há, na verdade, a formação de sujeitos passivos e distantes de uma trajetória de emancipação e mudança dos padrões hegemônicos quanto ao agir democrático.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a promulgação da Constituinte de 1988, novos instrumentos democráticos foram inseridos na agenda política no intuito de aproximar os cidadãos das decisões públicas. Dentre os principais mecanismos de participação e controle social, destacam-se os órgãos colegiados, aos quais é atribuído o papel de representar o elo entre a sociedade civil e a administração pública, visando auxiliar, reivindicar e monitorar a ação do Estado perante a sociedade.

Atrelado a isso, a ideia da participação cidadã foi ampliada e tornou-se ainda parte da linguagem do Estado na condução de suas ações e sinônimo de inovação no campo da gestão pública. No entanto, verificou-se que os diferentes sentidos atribuídos à participação oriundos de diferentes concepções políticas são capazes de interferir na efetividade das instâncias de participação, sobretudo na atuação de órgãos colegiados.

Assim, este estudo teve como propósito contribuir com o olhar para o entendimento da dinâmica participativa dos conselhos gestores, em especial, daqueles voltados à discussão da política urbana e do desenvolvimento local. Buscou-se refletir acerca dos principais elementos que podem inibir ou incentivar a atuação de tais instâncias no controle social das políticas públicas, sobretudo a partir dos discursos dos sujeitos sociais que integram esses espaços.

Dessa forma, tomando como objeto de pesquisa o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Volta Redonda (CMDU), este estudo buscou analisar os sentidos da participação social e suas implicações na atuação do conselho como órgão de controle social da política urbana de Volta Redonda. Para o alcance de tal objetivo, foi necessário, em primeiro lugar, descrever a trajetória democrática da política urbana em nível local, de modo a compreender o contexto de formação do processo participativo via CMDU. Neste aspecto, constatou-se a forte influência da CSN na formação do espaço urbano do município e na formação política dos cidadãos, sobretudo a partir dos movimentos populares liderados pelos sindicatos e igreja católica a partir da década de 1970 e início dos anos de 1990 com as tensões em torno da privatização da usina. Verificou-se ainda a trajetória do CMDU, ora como resultado das lutas dos movimentos sociais antes da década de 2000, ora como instrumento normativo para a execução de políticas públicas.

Além disso, considerando a atuação do CMDU na elaboração do Plano de Mobilidade Urbana de Volta Redonda, analisou-se o desenho institucional do órgão, de forma a compreender a influência dos fatores internos em sua efetividade enquanto instância de controle social da política urbana. Nesse ponto, a visão dos conselheiros acerca da autonomia do CMDU permitiu verificar a não efetividade do conselho em promover rupturas quanto a um modelo

tradicional de gestão, pautado principalmente pelos mecanismos provindos da democracia liberal. Mais ainda, permitiu identificar o papel do CMDU no cenário político de Volta Redonda, sendo esse de total coadjuvação e, até mesmo, figurativo do ponto de vista formal e instrumental com o fim de apenas homologar as decisões governamentais sem o incentivo ao convívio política.

Ademais, ao analisar os fatores exógenos à inefetiva atuação do CMDU, teve-se como norte a noção de projetos políticos, em que por meio do discurso dos entrevistados deixou-se clara, não só a predominância de um projeto político neoliberal com a uma participação gerencialista, assim como as imbricações entre este e o projetos políticos autoritário e democrático-participativo. Este último, embora percebido do ponto de vista da prática textual e discursiva, destoava-se de sentido quando desvendada a prática social dos sujeitos, tanto oriundos da administração pública, quanto da sociedade civil.

Assim, os achados dos três objetivos anteriores subsidiaram a compreensão dos sentidos e significados da participação na construção de um modelo democrático-participativo no planejamento urbano de Volta Redonda. Como foi visto, a coexistência de projetos políticos e a predominância de um projeto político neoliberal mostraram-se como fortes indicadores à baixa participação e a uma participação domesticada, longe de contribuir para uma ação democrática contra-hegemônica. A síntese dos discursos, bem como o reflexo da atuação do CMDU, apontou sentidos multidirecionados em torno da participação, reproduzindo uma crise discursiva a respeito dos significados dados ao que se constitui como um projeto político democratizante.

Como consequência, viu-se o uso instrumental dos espaços de participação em detrimento de sua característica substantiva e emancipatória, tendo o CMDU como o principal elemento do Estado, não para partilhar o poder, mas sim para centralizar as decisões e obter a aceitação popular. Tal característica perversa, assim como foi apresentado, justificou-se pela ação estratégica da CSN, interessada em ditar os rumos do desenvolvimento local com o Arco de Centralidades, tendo como interessada a própria prefeitura, que desempenhou o principal papel na centralização do poder político. Dessa forma, confirma-se a primeira hipótese deste estudo, tendo em vista que, historicamente, a CSN foi protagonista do domínio central sobre a autonomia política do município, após a sua privatização, a prefeitura surge como um outro ator cumpridor deste papel, espacialmente via canais institucionalizados de participação, a exemplo do CMDU, com vistas a legitimar um modelo hegemônico de gestão pública.

Por conseguinte, tal como foi demonstrado, os sentidos e significados da participação foram capazes de evidenciar a confirmação da segunda hipótese desta dissertação, a de que

embora o CMDU tenha sido resultado das constantes lutas dos movimentos populares a favor da revitalização política e democrática do município de Volta Redonda, verifica-se que, hoje, a sua ação é condicionada às variáveis institucionais que impendem e alteram o sentido de sua autonomia no campo da participação na política urbana.

Por fim, no que concerne às limitações deste trabalho, destaca-se a especificidade do objeto, o que impede de o estudo generalizar a análise para além de outros espaços de participação. Além disso, destaca-se o aspecto temporal de investigação das ações do CMDU, o que impossibilitou o pesquisador de aprofundar o olhar sobre a qualidade da participação e, sobretudo, outros aspectos exógenos ao conselho, como a cultura política e as relações de poder entre outros setores inseridos na esfera pública.

Entretanto, o estudo não tem como objetivo esgotar a análise sobre a temática. Dado que são recentes as pesquisas sobre as condicionantes que restringem ou favorecem a operação dos conselhos, sobretudo daqueles que tratam da política urbana, propõem-se como desdobramentos desta pesquisa a valorização de elementos metodológicos capazes de desvendar os obstáculos à construção de um projeto político democratizante, assim como a identificação dos núcleos de resistência às ressignificações neoliberais e autoritárias contrárias a uma participação plena e direcionada à real emancipação dos sujeitos.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, J. C. A. DE. **Participação Democrática na Administração Pública mediada pela Internet: o caso do Orçamento Participativo Digital**. [s.l.] 2012. 257 f. Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2012.
- ABREU, J. C. A. DE; PINHO, J. A. G. DE. Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital. **Revista de Administração Pública**, 2014.
- ABREU, L. A. DE. Estado Novo, realismo e autoritarismo político. **Política & Sociedade**, v. 4, n. 12, p. 49–66, 2008.
- ALBUQUERQUE, P. A. DE M.; MOREIRA, M. A. M. A democracia no estado moderno: entre ambivalência e participação. **Pensar**, v. 10, n. 10, p. 82–89, 2005.
- ALKMIM, A. C. O paradoxo do conceito de representação política. **Teoria & Pesquisa**, v. 22, n. 1, p. 56–71, 2013.
- ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 250–285, 2016.
- ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanços dos estudos sobre conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, v. 94, n. 1, p. 255–294, 2015.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Conselhos Gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, v. 109, n. 1, p. 68–92, 2012.
- ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova**, n. 76, p. 49–86, 2009.
- ALTMANN, W. Teologia da Libertação. **Der Überblick**, v. 14, n. 2, p. 13–17, 1978.
- ALVES, A. C. T. DE M. **O sentido da participação social: um estudo de casos múltiplos no setor de política urbana de Niterói-RJ**. [s.l.] Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração) - Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Programa de Pós-graduação em Administração, Niterói, 2015.
- ALVES, A. R. C. O conceito de hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, n. 80, p. 71–96, 2010.
- AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberacao pública. **Lua Nova**, v. 1, n. 49, p. 25–46, 2000.
- AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. **A inovação democrática no Brasil: O Orçamento Participativo**, 2003.
- AVRITZER, L. Sociedade civil e participação social no Brasil. **Texto preparado para a coordenação da área social do projeto Brasil em Três Tempos**, p. 1–37, 2005.
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, v. 50, n. 3, p. 443–464, 2007.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre

- a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43–64, 2008.
- AVRITZER, L. Introdução. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). . **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 13–29.
- BAQUERO, M. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 98–104, 2001.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOFF, L. **Teologia do cativo e da libertação**. Rio de Janeiro: Vozes, 1983.
- BOHMAN, J. **Public Deliberation**. Cambridge: MIT Press, 1996.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BRASIL, F. DE P. D. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos 90. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, p. 35–51, 2011.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7–40, 1996.
- BRETAS, P. F. F.; SARAIVA, L. A. S. Discursos e sentidos da participação popular em um centro de saúde de Belo Horizonte. **RECADM**, v. 13, n. 2, p. 203–218, 2014.
- CAMPANTE, R. G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, v. 46, p. 153–193, 2003.
- CARDOSO, R. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. **Sociedade política no Brasil pós-61 [online]**, p. 313–350, 2008.
- CAREGNATO, R. C. A.; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto & Contexto Enfermagem**, v. 15, n. 4, p. 679–84, 2006.
- CARVALHO, J. M. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, v. 40, n. 2, p. 34–76, 1997.
- CARVALHO DE VASCONCELOS, F. Relevancia e rigor na academia. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 49, n. 1, p. 5, 2009.
- CHAIM, N. A. Estudos sobre as Instituições Participativas: O Debate sobre sua Efetividade. **Revista Pensamento & Realidade**, v. 26, n. 1, p. 101–132, 2011.
- CHAUÍ, M. D. S. Cultura política e política cultural. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 23, p. 71–84, 1995.
- CHAUÍ, M. D. S. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. **Pólis Publicações (Instituto Polis)**, v. 47, p. 23–30, 2005.
- COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Eds.). . **Deliberative democracy**. Cambridge: MIT Press, 1998.
- COSTA, F. R.; ZANGELMI, A. J.; SCHIAVO, R. A. Comunidades Eclesiais de Base e

Teologia da Libertação: algumas reflexões sobre catolicismo liberacionista e ritual. **Intratextos**, v. 2, n. 1, p. 33–50, 2010.

COUTINHO, C. N. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, E. S. M. et al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (Ed.). **Anos 90 - Política e sociedade no Brasil**. Brasília: Brasiliense, 1994. p. 103–115.

DAGNINO, E. Confluência Perversa, Deslocamentos de Sentido, Crise Discursiva. In: **La cultura en las crisis latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2004a. p. 195–216.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, n. 5, p. 139–164, 2004b.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.**, p. 95–110, 2004c.

DAGNINO, E. A cultura acima de tudo? **Novos Estudos**, v. 72, p. 219–224, 2005.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América latina**. Campinas: Paz e Terra, 2006.

DANNA, M. F.; MATOS, M. A. **Ensinando a observação: uma introdução**. 2. ed. São Paulo: Edicon, 1986.

DENZIN, N.; LINCOLN, Y. **Handbook of qualitative research**. 2. ed. New York: Thousand Oaks: Sage, 2000.

DIEGUES, G. C. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. **Revista NAU Social**, v. 4, n. 2008, p. 82–93, 2013.

DOIMO, A. M. **A voz e a vez do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumara/ANPOCS, 1995.

EMERSON, R. M.; FRETZ, R. I.; SHAW, L. L. **Writing Ethnographic Fieldnotes**. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

FARIA, A. Relevância ou rigor? **GV Executivo**, v. 6, n. 3, p. 39–43, 2007.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho Institucional: Variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 124–135.

- FERREIRA, M.; FARAH, S. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil \*. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 4, p. 126–156, 1997.
- FONSECA, I. F. DA. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.
- FONTES, Â. M. M.; LAMARÃO, S. T. DE N. Volta Redonda: história de uma cidade ou de uma usina? **Revista Rio de Janeiro**, n. 18–19, p. 241–253, 2006.
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. v. 21, 2006.
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 1989, p. 125–145, 2003.
- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy: institucional innovations in empowered participatory governance**. London-New York: Verso, 2003.
- GAGO, P. C. Questões de transcrição em Análise de Conversa. **Veredas - Rev. Est. Ling**, v. 6, n. 2, p. 89–113, 2002.
- GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Eds.). . **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 63–89.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GILL, R. Análise de discurso. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Eds.). . **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 512.
- GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20–29, 1995.
- GOHN, M. D. G. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2006.
- GOHN, M. DA G. **Movimentos sociais e lutas pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.
- GOHN, M. DA G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrôpole**, v. 7, n. 1, p. 9–31, 2002.
- GOHN, M. DA G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- GOMES, R. A. A análise de discurso crítica: o projeto político de mudança social pelo viés discursivo. **Cadernos Discursivos**, v. 1, n. 1, p. 209–229, 2013.
- GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma**

**categoria da sociedade burguesa.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HABERMAS, J. **Teoria de la acción comunicativa.** 2. ed. Madrid: Taurus, 1987.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias Qualitativas na Sociologia.** 12. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

HAMMERSLEY, M.; ATKINSON, P. **Ethnography: principles in practice.** 3. ed. London: Tavistock, 1983.

HELD, D. **Modelos de democracia.** Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HIRST, P. Representative Democracy and Its Limits. **Polity**, v. 59, n. 2, p. 199–213, 1988.

JACOBI, P. R. Movimentos sociais urbanos no brasil. **BiB - Boletim Informativo e Bibliográfico**, n. 9, p. 221–236, 1986.

JICK, T. D. Mixing qualitative and quantitative methods: triangulation in action. **Administrative Science Quarterly**, v. 24, n. 4, p. 602–611, 1979.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, 2011. p. 33–43.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 43–66, 2006a.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 67, p. 49–103, 2006b.

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, v. 84, p. 353–364, 2011.

LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, v. 59, n. 3, p. 609–650, 2016.

LIMA, P. P. F. et al. **Conselhos nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização.** Texto para Discussão 1951. Brasília: Ipea, 2014.

LIMA, R. A **“Reinvenção” de uma Cidade Industrial: Volta Redonda e o pós-privatização da Companhia Siderúrgica Nacional.** [s.l.] 2010. 260 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia/UFRJ/IFCS, Rio de Janeiro, 2010.

LIMA, R. J. C. CSN e Volta Redonda: uma relação histórica de dependência e controle. **Política & Sociedade**, v. 12, n. 25, p. 41–64, 2013.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** [s.l.] 2002. 216 f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2002.

LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, v.

42, n. 1, p. 19–26, 2006.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 1987, p. 139–170, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 87–97, 2008.

LÜCHMANN, L. H. H. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: LYRA, R. P. (ORG. . (Ed.). . **Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática**. João Pessoa: UFPB, 2009.

MACMILLAN, K. More than just coding? Evaluating CAQDAS in a discourse analysis of news texts. **Forum Qualitative Sozialforschung**, v. 6, n. 3, 2005.

MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. **O Federalista**. 3. ed. São Paulo: Russell, 2009.

MAGALHÃES, C. M. A análise crítica do discurso enquanto teoria e método de estudo. In: MAGALHÃES, C. M. (Ed.). . **Reflexões sobre a análise crítica do discurso**. 2. ed. Belo Horizonte: FALE-UFMG, 2001. p. 228.

MANGABEIRA, W. **Dilemas do novo sindicalismo: democracia e política em Volta Redonda**. Rio de Janeiro: ANPOCS, 1993.

MARCONI, M. DE A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARCONI, M. DE A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MASCARENHAS, A. O.; ZAMBALDI, F.; MORAES, E. A. DE. Rigor, relevância e desafios da academia em administração: tensões entre pesquisa e formação profissional. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 3, p. 265–279, 2011.

MATOS, T. C. C.; FERREIRA, M. D. M. Participação e controle social no Brasil recente: influência do pensamento gramsciano. **Revista Em Pauta**, v. 13, n. 35, p. 65–79, 2015.

MCCRACKEN, G. **The Long Interview**. 13. ed. Newbury Park: SAGE Publications, Inc, 1988.

MENDES, D. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Revista Katálysis**, v. 10, n. 2, p. 143–153, 2007.

MENDES, P. Articulação entre projetos políticos contra-hegemônicos: as interfaces entre democracia e Direitos Humanos translocalista. **Revista Três Pontos**, v. 9, n. 2, p. 15–26, 2012.

MOISÉS, J. Á. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, p. 11–43, 2008.

MOREL, R. A construção da “família siderúrgica”: gestão paternalista e empresa estatal. In: RAMALHO, J. R. (Ed.). . **Trabalho e Tradição Sindical no Rio de Janeiro: a trajetória dos metalúrgicos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

MYERS, G. Análise da conversação e da fala. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Eds.). . **Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual pratico**. 2. ed. Petrópolis:

Vozes, 2002. p. 271–297.

NETO, S. C. **A participação para o desenvolvimento: um estudo sobre a construção de significados a partir de seu fenômeno temporal.** [s.l.] 2015. 282 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil.** São Paulo: Cortez, 2011.

NORONHA, E. G. Ciclo de greves, transição política e estabilização: Brasil, 1978-2007. **Lua Nova**, n. 76, p. 119–168, 2009.

NORONHA, R. Avaliação comparativa dos conselhos municipais. In: CARVALHO, M. DO C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Eds.). . **Conselhos Gestores de Políticas Públicas.** São Paulo: Pólis, 2000. p. 83–86.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, n. 31, p. 25–40, 1991.

OLIVEIRA, V. C. D. S. E. **Sociedade, Estado e Administração Pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras - MG.** [s.l.] 2009. 301 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

OLIVEIRA, V. C. DA S. E et al. Perspectiva de Contribuição do Projeto “ Formação Política e Cidadania : os Conselhos Municipais como Referência ” em Volta Redonda , RJ : Análises Preliminares Possibility of contribution of the " Education Policy and Citizenship : Municipal Councils wit. p. 143–158, 2014.

OLSEN, W. Triangulation in Social Research: Qualitative and Quantitative Methods Can Really Be Mixed. **Developments in Sociology**, p. 1–30, 2004.

PALMEIRA, A. F. **A nova face da “Cidade do Aço”: crise do capital, trabalho e hegemonia.** [s.l.] 2012. 244 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, Niterói, 2012.

PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, B. DE S. (Ed.). . **Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 373–418.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, A. P. P. DE. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36–49, 2005.

PÊCHEUX, M. **O discurso: estrutura ou acontecimento.** 5. ed. Campinas: Pontes Editores, 2008.

PINHEIRO, P. S. Autoritarismo e Transição. **Revista USP**, p. 45–56, 1991.

PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, 2011.

PITKIN, H. **The concept of representation.** Berkeley: University of California Press, 1967.

PITKIN, H. F. Representação: palavras , instituições e ideias. **Lua Nova**, n. 67, p. 15–47, 2006.

RAMALHO, J. R.; CORDEIRO, M.; SILVA, E. Â. O movimento sindical urbano no exercício

da participação. In: LOPES, J. S. L.; HEREDIA, B. (Eds.). . **Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação**. Rio de Janeiro: CBAE, 2014. p. 41–67.

ROUSSEAU, J.-J. **Do Contrato Social**. Petrópolis: Vozes, 1995.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. DE; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodologias. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, p. 1–15, 2009.

SANTOS, B. DE S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a.

SANTOS, B. DE S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. DE S. (Ed.). . **Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 87–132.

SANTOS, M. R. DOS. Conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: o caso da metrópole fluminense. **Cadernos Metrópole**, v. 7, n. 1, p. 97–112, 2002b.

SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, v. 21, n. 1, p. 109–130, 2006.

SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L. H. H. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil. **Política & Sociedade**, v. 2, n. 5, p. 13–35, 2004.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

SERAFIM, L. **Controle social nas agências reguladoras brasileiras: entre projetos políticos e modelo institucional**. [s.l.] 2007. 209 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2007.

SERAFIM, L. **Participação no Governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)**. [s.l.] 2013. 222 f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2013.

SERVA, M.; JAIME JÚNIOR, P. Observação participante pesquisa em administração: uma postura antropológica. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 64–79, 1995.

SILVA, E. R. A. DA. **Projetos políticos e arranjos participativos: os significados e os desdobramentos nos conselhos nacionais**. [s.l.] 2013. 255 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

SOARES, G. A. D. O calcanhar metodológico da ciência política no Brasil. **Sociologia, Problemas e Práticas**, v. 48, n. 1, p. 27–52, 2005.

SOUZA, C. V. C. **Pelo espaço da cidade: aspectos da vida e do conflito urbano em Volta Redonda**. [s.l.] 1992. 311 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1992.

SPRADLEY, J. P. **Participant Observation**. 1. ed. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1980.

TATAGIBA, L. Institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Ed.). . **A participação em São Paulo**.

São Paulo. São Paulo: UNESP, 2004. p. 470.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 2, p. 209–213, 2005.

TATAGIBA, L.; CLÁUDIA, A.; TEIXEIRA, C. Participação e democracia: velhos e novos desafios. **Civitas**, v. 6, n. 1, p. 223–240, 2006.

TATAGIBA, L. F. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Ed.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, L. F. **Participação Cultural Política e Modelos de gestão: A democracia gerencial e suas ambivalências**. [s.l.] 2003. 187 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

TEIXEIRA, A. C. C. **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

TEIXEIRA, A. C. C.; TATAGIBA, L. F. **Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção de políticas públicas**. Campinas: Universidade de Campinas, 2008.

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. DO C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Eds.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 97–119.

TEIXEIRA, S. M. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. **Rev. Katál. Florianópolis**, v. 10, n. 2, p. 154–163, 2007.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Publica**, v. 32, n. 5, p. 7–23, 1998.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, n. 67, p. 191–228, 2006.

VAN DIJK, T. **Discurso y poder**. Barcelona: Gedisa, 2009. v. 1

VAN DIJK, T. A.; MENDIZÁBAL, I. R. **Análisis del discurso social y político**. Quito: ABYA-YALA, 1999.

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

VEGT, D. M. VAN DER; LARA, M. C. DE. **Parliament**. Amsterdã: Xml, 2016.

VIANNA, M. L. T. W.; CAVALCANTI, M. D. L.; CABRAL, M. D. P. Participação em saúde: do que estamos falando? **Sociologias**, n. 21, p. 218–251, 2009.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1982.

## APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE

Olá, meu nome é Marcos Vinícius A. Delgado e sou pesquisador do Grupo de Estudos em Desenvolvimento do Sul Fluminense (GEDES F) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Desenvolvo em parceria com o Professor Dr. Raphael Lima, um estudo sobre a Participação Social na Política Urbana de Volta Redonda.

Agradeço sua boa vontade em participar da nossa pesquisa. Sua participação é muito importante. Antes de começar a entrevista, gostaria de assegurar que como participante neste trabalho, você tem os direitos relacionados abaixo:

- Sua participação é voluntária;
- Você pode se recusar a responder qualquer pergunta;
- Você está livre para se retirar da entrevista a qualquer momento;

Esta entrevista tem caráter estritamente confidencial e acadêmico. O seu conteúdo será mantido e analisado apenas pelos membros da equipe de pesquisa.

Extratos / pedaços desta entrevista, na forma como foram falados, poderão fazer parte do relatório final deste estudo.

Esta entrevista será gravada em áudio e sua transcrição poderá ser utilizada para fins acadêmicos, sem menção ao seu nome ou organização a qual você está vinculado, conforme a Resolução nº 196/96, do Conselho Nacional de Saúde, que dispõe sobre as Diretrizes e Normas Regulamentadoras de Pesquisa Envolvendo Seres Humanos.

Se desejar receber uma cópia do trabalho após sua conclusão, deixe aqui seu e-mail:

\_\_\_\_\_.

Volta Redonda, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016

\_\_\_\_\_  
Entrevistador

\_\_\_\_\_  
Entrevistado

## APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA (SOCIEDADE CIVIL)

**Tema da Pesquisa:** Participação social na política urbana em Volta Redonda

**Pesquisador:** Marcos Vinícius A. Delgado

**Entrevistado:** \_\_\_\_\_

**Data:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ **Hora:** \_\_\_\_h \_\_\_\_min

**Local:** \_\_\_\_\_

### I – Perfil do Entrevistado

Idade: \_\_\_\_\_ Sexo: \_\_\_\_\_ Escolaridade: \_\_\_\_\_

Profissão: \_\_\_\_\_ Participação em outro conselho: \_\_\_\_\_

### II – Questões Semi-estruturadas

*Conte-me um pouco a respeito da sua experiência em participar dos assuntos políticos da cidade? E sua experiência com a política urbana?*

#### 1. Sobre o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

- a) Como você enxerga a atuação do CMDU na política urbana do município?
- b) Após a Conferência das Cidades em 2013, como o CMDU atuou nesses últimos três anos? Por que não atuou?
- c) Para você, qual deve ser a função do CMDU hoje? Qual a importância do CMDU?
- d) Como você enxerga a sociedade civil no CMDU? Ela está bem representada? Você consegue enxergar todos ou a maioria dos setores participando ativamente das discussões?
- e) Se não, por que você acha que eles não participam?

#### 2. Sobre a política urbana de Volta Redonda de um modo geral.

- a) Você sente que as demandas da população estão sendo atendidas como base no que está sendo ou o que foi discutido nesses últimos anos?
- b) Como você enxerga a sua posição/participação no processo decisório da política urbana de Volta Redonda? Você se sente parte integrante do processo decisório de política urbana de Volta Redonda?
- c) De que forma o(os) *Organização do Entrevistado* está(ão) se organizando para participar desse processo? Como você vê isso?
- d) O que o(a) *Organização do Entrevistado* espera desse processo de participação?

- e) O que você aprendeu nesse tempo todo de participação na política urbana de Volta Redonda?
- f) Você participou da elaboração do Plano Diretor de 2008? Conte-me um pouco como foi essa experiência?
- g) Depois da aprovação do Plano Diretor, houve uma capacitação dos membros do CMDU?
- h) Como está sendo a sua experiência em participar da elaboração do Plano de Mobilidade Urbana da cidade?
- i) Como os membros do PlanMob se organizaram para montar o regimento interno do Núcleo?
- j) De forma mais específica, como você enxerga a participação do(s), da(s) \_\_\_\_\_ na política urbana de Volta Redonda?
- Governo;
  - Empresas (CSN, ACIAP, CDL, Viações de Ônibus etc);
  - Sindicatos;
  - Associações de Bairro;
  - ONGs;
  - Furban;
- k) Como você a participação dos outros modos de transporte que integraram o Núcleo Gestor?
- l) Como você o esforço do poder público em incentivo à participação da população?
- m) Durante as reuniões eu percebi pouca participação dos grupos de empresários e de alguns outros setores. Por que você acha que eles ficaram um pouco calados nesse debate?
- n) Qual a sua visão de cidade? Como Volta Redonda poderia ser daqui a 20 anos?

### **3. Sobre a percepção do entrevistado a respeito da democracia participativa.**

- a) O que você entende por participação social? O que é participar politicamente?
- b) Por que você acha a participação importante?
- c) O que você entende por cidadania? O que é ser cidadão?
- d) O que você entende por política?
- e) O que você entende por democracia?
- f) Como você acha que deveria ser a gestão participativa? Para você, quais são os principais desafios que impedem dela acontecer?

## APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA (PODER PÚBLICO)

**Tema da Pesquisa:** Participação social na política urbana em Volta Redonda

**Pesquisador:** Marcos Vinícius A. Delgado

**Entrevistado:** \_\_\_\_\_

**Data:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ **Hora:** \_\_\_\_h \_\_\_\_min

**Local:** \_\_\_\_\_

### I – Perfil do Entrevistado

Idade: \_\_\_\_\_ Sexo: \_\_\_\_\_ Escolaridade: \_\_\_\_\_

Profissão: \_\_\_\_\_ Participação em outro conselho: \_\_\_\_\_

### II – Questões Semi-estruturadas

*Conte-me um pouco a respeito da sua experiência em participar dos assuntos políticos da cidade? E sua experiência com a política urbana? O que te motivou a participar?*

#### 1. Sobre o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

- f) Como você enxerga a atuação do CMDU na política urbana do município?
- g) Para você, qual a importância do CMDU hoje?
- h) Como você enxerga a sociedade civil no CMDU? Ela está bem representada? Você consegue enxergar todos ou a maioria dos setores participando ativamente das discussões?

#### 2. Sobre a política urbana de Volta Redonda e um modo geral.

- o) De forma geral, como você enxerga a participação na política urbana de Volta Redonda?
- p) Você sente que as demandas da população estão sendo atendidas como base no que está sendo ou o que foi discutido nesses últimos anos?
- q) O que você aprendeu nesse tempo todo de participação na *gestão* da política urbana de Volta Redonda?
- r) Como você enxerga a sua posição/participação no processo decisório da política urbana de Volta Redonda? Você se sente parte integrante do processo decisório de política urbana de Volta Redonda?
- s) De que forma o(os) *Organização do Entrevistado* está(ão) se organizando para garantir a participação da população nesse processo?
- t) O que o(a) *Organização do Entrevistado* está espera desse processo de participação?

- u) Você participou da elaboração do Plano Diretor de 2008? Conte-me um pouco como foi essa experiência?
- v) Depois da aprovação do Plano Diretor, houve uma capacitação dos membros do CMDU?
- w) Como está sendo a sua experiência em participar da elaboração do Plano de Mobilidade Urbana da cidade?
- x) Como os membros do PlanMob se organizaram para montar o regimento interno do Núcleo?
- y) De forma mais específica, como você enxerga a participação do(s), da(s) \_\_\_\_\_ na política urbana de Volta Redonda?
  - Governo;
  - Empresas (CDL, SICOMÉRCIO etc);
  - Sindicatos;
  - Associações de Bairro;
  - ONGs;
  - Furban;
  - Legislativo
  - População.

### **3. Sobre a percepção do entrevistado a respeito da democracia participativa.**

- g) O que você entende por participação social? Para você, o que significa participar politicamente?
- h) Por que você acha a participação importante? Como isso interfere no planejamento urbano da cidade?
- i) O que você entende por cidadania? O que é ser cidadão?
- j) O que você entende por política?
- k) O que você entende por democracia? Como você enxerga a democracia?
- l) Como você acha que deveria ser a gestão participativa? Ela é viável? Para você, quais são os principais desafios?

## **APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL)**

**Tema da Pesquisa:** Participação social na política urbana em Volta Redonda

**Pesquisador:** Marcos Vinícius A. Delgado

**Entrevistado:** \_\_\_\_\_

**Data:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Hora:** \_\_\_\_ h \_\_\_\_ min

**Local:** \_\_\_\_\_

### **II – Questões Semi-estruturadas**

*Conte-me um pouco a respeito do envolvimento do MPF nos assuntos sobre a política urbana de Volta Redonda? O que motivou o MPF a provocar as discussões a respeito do tema no município?*

#### **1. Sobre a atuação do MPF em Volta Redonda**

- i) O que motivou o MPF a paralisar as obras previstas no Arco de Centralidades?
- j) A PMVR tem um discurso bastante contundente ao se referir às obras do Arco de Centralidades, o que ficou até evidenciado na audiência pública organizada pelo MPF. Diz até que a escolha desse projeto foi democrática com o Plano Diretor de 2008. Qual a sua opinião a respeito disso?
- k) Por que você acha que Volta Redonda não havia, até então, apresentado um Plano de Mobilidade que tivesse envolvido a população?
- l) Como o MPF está acompanhando esse processo agora?
- m) O que você está achando? Está atendendo ao que o MPF orientou?
- n) O que não está de acordo? Como poderia ser?

#### **2. Sobre a visão do MPF acerca da política urbana em Volta Redonda.;**

- z) Qual a sua impressão acerca da posição do poder público no incentivo do envolvimento da população nas discussões da política urbana do município?
- aa) Volta Redonda possui um Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, que foi instituído a partir da Lei 4.441/2008 a fim de ser responsável pela análise, debate, deliberação e acompanhamento acerca dos assuntos pertinentes à política urbana do município. Assim sendo, como o senhor tem avaliado ou avalia a atuação desse conselho no que ele foi designado?

- bb) Como você acha que o CMDU deveria operar-funcionar? Qual a importância de um conselho como esse em Volta Redonda?
- cc) De um modo geral, como você enxerga a participação da população na política urbana de Volta Redonda?
- dd) Como você avalia ou vê o esforço do poder público em incentivar a participação da população?
- ee) De forma mais específica, como você enxerga a participação do(s)/da(s) \_\_\_\_\_ na política urbana de Volta Redonda? Como estes setores se posicionam diante da discussão?
- Governo;
  - Empresas (CSN, ACIAP, CDL etc);
  - Sindicatos;
  - Associações de Bairro;
  - ONGs;

### **3. Sobre a percepção do entrevistado a respeito da democracia participativa.**

- m) O que você entende por participação social? O que é participar politicamente?
- n) O que você entende por cidadania? O que é ser cidadão?
- o) O que você entende por política?
- p) O que você entende por democracia?
- q) Como você acha que deveria ser a gestão participativa? Para você, quais são os principais desafios que impedem dela acontecer?

## **APÊNDICE E - PROTOCOLO DE OBSERVAÇÃO**

**Tema da Pesquisa:** Participação social na política urbana em Volta Redonda

**Pesquisador Responsável:** Marcos Vinícius A. Delgado

**Professor Orientador:** Raphael Lima

**Data da Observação:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ **Tempo de Observação:** \_\_\_\_h \_\_\_\_min.

**Tipo de Observação:** \_\_\_\_\_

**Local de Observação:** \_\_\_\_\_

**Objeto de Observação:** \_\_\_\_\_

- I. Relato do espaço físico;**
- II. Diagrama do local observado;**
- III. Descrição dos sujeitos observados;**
- IV. Descrição do ambiente social;**
  - a) Comportamento dos sujeitos sociais diante da fala do poder público;
  - b) Comportamento dos sujeitos sociais diante da fala de outros sujeitos sociais;
  - c) Modo como as decisões são tomadas pelos sujeitos;
  - d) Modo como é estruturado a ordem dos debates;
  - e) Modo como é anunciado as pautas a serem discutidas;
  - f) Principais questionamentos apontados pelos sujeitos;
  - g) Visão dos sujeitos sobre o processo e regras de participação;
- V. Técnicas e recursos utilizados para o registro da observação;**
- VI. Observações gerais.**

**APÊNDICE F - RELAÇÃO DE DOCUMENTOS UTILIZADOS NA PESQUISA**

<b>Nome/Título do Documento</b>	<b>Fonte</b>	<b>Ano</b>	<b>Tipo</b>
Lei Municipal 1.411/1977 - Plano Estrutural de Desenvolvimento Integrado (PEDI-VR)	PMVR	1977	Lei
Processo de Elaboração do Plano Diretor	IPPU	2006	Texto
Decreto nº 11.262 - Regimento Interno do CMDU	IPPU	2008	
Plano Diretor Participativo - Arco de Centralidades	IPPU	2008	Relatório
Plano Diretor Participativo - Livro Lei 4.441/2008	IPPU	2008	Relatório/Lei
Plano Diretor Participativo - Processo Participativo	IPPU	2008	Relatório
Avaliação Plano Diretor de Volta Redonda	Ministério das Cidades	2009	Relatório
VR realiza a 4ª Conferência das Cidades	Foco Regional	2011	Artigo de Jornal
Cartilha Política Nacional de Mobilidade Urbana	Ministério das Cidades	2012	Relatório/Lei
PAC Mobilidade destina R\$ 7 bilhões a cidades de médio porte	O Globo	2012	Artigo de Jornal
Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) do governo federal, Lei 12.587/12, pretende estimular transporte coletivo público nas cidades	Senado Federal	2012	Página da Internet
5ª Conferência Municipal de Volta Redonda foi realizada no fim de semana	PMVR	2013	Página da Internet
Conferência preparatória para etapa nacional discute problemas e aponta soluções para o futuro da cidade	AEVR	2013	Artigo de Jornal
Decreto nº 12.793 - Convocação da 5 Conferência Municipal de Volta Redonda	IPPU	2013	Lei
Eixo I, II, III e IV - Emendas	IPPU	2013	Texto
Regimento Interno - Conferência Municipal de Volta Redonda	IPPU	2013	Regimento
Texto Base - Instrução - Orientação para os Debates	IPPU	2013	Relatório
CSN apresenta projeto para terreno no Aero Clube, em Volta Redonda	Diário do Vale	2015	Artigo de Jornal
Mobilidade Urbana: Obras são apresentadas a empresários de Volta Redonda	Diário do Vale	2015	Artigo de Jornal
MPF convoca audiência pública para debater mobilidade urbana	Diário do Vale	2015	Artigo de Jornal
MPF/RJ convoca profissionais e movimentos sociais para fórum de mobilidade urbana em Volta Redonda	MPF	2015	Página da Internet
MPF: Fórum de Mobilidade Urbana em Volta Redonda reúne professores e especialistas	MPF	2015	Página da Internet
Neto e Paiva apresentam obras de mobilidade urbana a sindicatos	Diário do Vale	2015	Artigo de Jornal
Neto e Paiva explicam obras de Mobilidade Urbana em Volta Redonda	Diário do Vale	2015	Artigo de Jornal
Obras que desatarão 'nó' no trânsito estão no Plano Diretor, afirma Paiva	Diário do Vale	2015	Artigo de Jornal
Plano de Mobilidade Urbana é criticado em audiência pública	A Voz da Cidade	2015	Artigo de Jornal
Prefeitura de Volta Redonda e MPF mantêm diálogo sobre obras do Arco das Centralidades	Diário do Vale	2015	Artigo de Jornal
RJ: "MPF em Movimento" elege o direito à cidade como pauta prioritária	MPF	2015	Página da Internet
Transcrições de Audiências Públicas	PMVR	2015	Texto
Tribunal mantém decisão que suspende licitação do corredor de transporte em Volta Redonda	A Vox da Cidade	2015	Artigo de Jornal
Volta Redonda realiza 2ª Audiência Pública do Plano Participativo de Mobilidade Urbana	Diário do Vale	2015	Artigo de Jornal
Decreto 13.732-2016 PlanMob	PMVR	2016	Lei

(Continuação)

<b>Nome/Título do Documento</b>	<b>Fonte</b>	<b>Ano</b>	<b>Tipo</b>
Justiça volta a suspender licitação de Mobilidade urbana em Volta Redonda	Diário do Vale	2016	Artigo de Jornal
Mobilidade: VR pede prorrogação de convênio com CEF	Foco Regional	2016	Artigo de Jornal
Núcleo Gestor para Plano de Mobilidade Urbana toma posse	PMVR	2016	Página da Internet
Núcleo que irá elaborar plano de mobilidade urbana de Volta Redonda começa a trabalhar	Diário do Vale	2016	Página da Internet
Regimento Interno Proposto pela Coordenação - Após reunião de 04-02-2016	PMVR	2016	Norma
TCE mantém adiada licitação para construção de pontes e viadutos	A Voz da Cidade	2016	Artigo de Jornal
Volta Redonda discute mobilidade urbana em nova Audiência Pública	Diário do Vale	2016	Artigo de Jornal
Volta Redonda lança Plano Participativo de Mobilidade Urbana	PMVR	2016	Página da Internet
Atas de Reunião do PlanMob	Núcleo Gestor do Plano de Mobilidade Urbana	2016	Texto
Reuniões do Núcleo Gestor do Plano Participativo de Mobilidade Urbana	Arquiteto Carlos Toledo	2016	Vídeo