A PRODUÇÃO DE SENTIDOS NA CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO: O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE VOLTA REDONDA

The Production of Meanings in the Construction of a Participatory Democratic Model: the case of Volta Redonda's Municipal Council of Urban Development

La producción de sentidos en la construcción de un modelo democrático participativo: el caso del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano de Volta Redonda

RESUMO

O presente artigo resulta de um estudo de caso sobre a experiência de Volta Redonda/RJ, assumindo como objeto empírico o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU). O objetivo é analisar os sentidos da participação social e suas implicações na atuação do CMDU como órgão capaz de restringir ou favorecer a construção de um modelo democrático-participativo. O CMDU integrou um conjunto de esforços da sociedade civil dedicados a repensar a cidade após a privatização da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1993, e a superar divergências históricas entre setores da sociedade civil local, como os movimentos sociais e o empresariado. Como procedimento metodológico, recorreu-se a uma abordagem predominantemente qualitativa baseada em entrevistas semiestruturadas, em pesquisa documental e na observação não-participante. Para o tratamento dos dados, utilizou-se a análise crítica do discurso. Ao analisar a experiência do CMDU, infere-se que, a despeito do envolvimento dos sujeitos através de um modelo da gestão participativa, este, de maneira ambivalente, pode assumir características contrárias ao aprofundamento democrático. Os discursos coletados revelam que as imbricações e ambiguidades de diferentes tipos de projetos políticos têm reflexos na atuação do CMDU, atribuindo múltiplos direcionamentos ao sentido da participação na construção de um modelo democrático-participativo.

PALAVRAS-CHAVE: participação social, conselhos gestores, projeto político, sentido, democracia participativa.

Marcos Vinicius Araujo Delgado¹

marcos_delgado@id.uff.br

ORCID: 0000-0002-0951-3377

Raphael Jonathas da Costa Lima²

raphaeljonathas@id.uff.br

ORCID: 0000-0001-9702-0515

¹ Universidade Federal Fluminense, RJ - UFF,

² Universidade Federal Fluminense, Programa de Pós-Graduação em Administração, RJ - PPGA UFF

Submetido 04-04-2020. Aprovado 19-03-2021

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.81274>

AGRADECIMENTO

Agradecemos ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) pelo financiamento da pesquisa que viabilizou este artigo.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This paper is the result of a case study on the experience of Volta Redonda / RJ, assuming the Urban Development Council (CMDU) as an empirical object. The goal is to analyze the meanings of social participation and their implications for the CMDU's performance as a council capable of restricting or favoring the construction of a democratic-participatory model. The CMDU integrated a set of civil society efforts dedicated to rethinking the city after the privatization of Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) in 1993, and to overcome historical divergences between sectors of local civil society, such as social movements and businessmen. As a methodological procedure, a predominantly qualitative approach was used based on semi-structured interviews, documentary research and non-participant observation. For data treatment, critical discourse analysis was used. When analyzing the CMDU experience, it is inferred that, despite the subjects' involvement in a participatory management model, this, ambivalently, can assume characteristics contrary to democratic deepening. The speeches collected reveal that the overlapping and ambiguities of different types of political projects are reflected in the CMDU's performance, attributing multiple directions to the sense of participation in the construction of a democratic-participatory model.

KEYWORDS: Social participation, Management Councils of Public Policies, Political Project, Meaning, Participatory democracy.

RESUMEN

Este artículo es el resultado de un estudio de caso sobre la experiencia de Volta Redonda / RJ, tomando al Consejo Municipal de Desarrollo Urbano (CMDU) como objeto empírico. El objetivo es analizar los significados de la participación social y sus implicancias para el desempeño del CMDU como órgano capaz de restringir o favorecer la construcción de un modelo democrático-participativo. El CMDU integró un conjunto de esfuerzos de la sociedad civil dedicados a repensar la ciudad luego de la privatización de la Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) en 1993, y a superar divergencias históricas entre sectores de la sociedad civil local, como los movimientos sociales y empresariales. Como procedimiento metodológico se utilizó un enfoque predominantemente cualitativo basado en entrevistas semiestructuradas, investigación documental y observación no participante. Para el tratamiento de los datos se utilizó el análisis crítico del discurso. Al analizar la experiencia del CMDU se infiere que, a pesar de la participación de los sujetos a través de un modelo de gestión participativo, éste, de manera ambivalente, puede asumir características contrarias a la profundización democrática. Los discursos recogidos revelan que los traslapes y ambigüedades de diferentes tipos de proyectos políticos se reflejan en el desempeño del CMDU, atribuyendo múltiples direcciones al sentido de participación en la construcción de un modelo democrático-participativo.

PALAVRAS-CLAVE: Participación social, Consejos de administración, Proyecto político, Dirección, Democracia participativa.

INTRODUÇÃO

Considerados importantes mecanismos de democratização do acesso às políticas sociais, os conselhos gestores passaram a ser objetos de um significativo volume de produção acadêmica em diversas áreas ao longo das duas últimas décadas (Almeida et al., 2015; Brasil, 2011; Fuks & Perissinotto, 2006; Adrián Gurza Lavalle et al., 2006; Adrian Gurza Lavalle & Barone, 2018; Viana et al., 2009). De forma a propor um novo modelo de relação entre Estado e sociedade, essas instâncias assumiram a prerrogativa de possibilitar o envolvimento direto dos

indivíduos nas decisões do poder público e seu crescimento motivou pesquisas incumbidas de analisar o efetivo caráter deliberativo desses espaços.

Embora sejam consideradas experiências inovadoras no campo da gestão pública, ainda não há consenso acerca do seu potencial democratizante. Apesar disso, os estudos críticos realizados nas duas décadas têm se dedicado a avaliar o alcance democrático dos conselhos quanto à efetividade das políticas públicas (Almeida et al., 2016; Carlos & Almeida, 2018; Adrian Gurza Lavalle et al., 2016; Adrian Gurza Lavalle & Vera, 2011;

Lüchmann, 2008; Tatagiba, 2003).

A despeito da importância do desenho institucional para a avaliação da efetividade dos canais participativos, é possível afirmar ainda que os aspectos políticos e culturais exercem papel fundamental na formação e escolha do modelo institucional (Avritzer, 2008). Desse modo, entende-se que a análise das relações de poder no interior das experiências de participação precisa considerar não só os fatores endógenos, isto é, o desenho institucional, mas também os fatores externos que são capazes de influenciar no comportamento político dos indivíduos (Fonseca, 2011). Cunha Almeida, Faria, e Ribeiro (2011) defendem que a análise de variáveis exógenas às instituições participativas, tais como o projeto político dos governantes e a dinâmica associativa local, é fundamental em determinar não só o potencial democrático desses espaços, mas ainda os parâmetros que indicam o nível de inovação ou de manutenção da gestão pública participativa.

Em um contexto de acentuada expansão dos conselhos municipais para o interior das esferas administrativas nas décadas de 1990 e 2000 (IBGE (2012), a participação ganhou destaque na formulação, implementação e no controle das ações do Estado sobre as políticas públicas, tornando a sociedade civil capaz de atuar diretamente, inovar e dinamizar os novos mecanismos de exercício da democracia participativa (Gohn, 2002, 2019). Assim, é atribuída à participação posição promissora no campo da política, tornando-a elemento principal dos discursos do Estado na condução de suas ações. Dessa forma, instrumentos que visam ao 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 pilares da renovação na gestão pública e representando um modelo alternativo de democracia (Almeida & Tatagiba, 2012; Tatagiba, 2003).

Esta pesquisa concentra seus esforços na discussão dos dilemas e limites da construção democrática em direção à proposição de uma nova hegemonia na relação entre Estado e sociedade, considerando a noção de projetos políticos como componente analítico essencial no estudo dos arranjos institucionais participativos, sobretudo dos conselhos gestores. 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 da permanência das experiências democráticas (Avritzer, 2008; Faria & Ribeiro, 2011; Serafim, 2013; A. C. C. Teixeira & Tatagiba, 2008). Assim, face a tais considerações, este estudo questiona os sentidos da participação que implicam a efetividade de um conselho de política pública em âmbito local.

O presente artigo resulta de um estudo de caso sobre a experiência de Volta Redonda/RJ, assumindo como objeto empírico o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU). O objetivo deste estudo, portanto, é analisar os sentidos da participação social e suas implicações na atuação do CMDU como órgão capaz de restringir ou favorecer a construção de um modelo democrático-participativo.

A escolha do CMDU justifica-se pela especificidade do objeto a ser investigado dentro

do contexto da revitalização da política urbana de Volta Redonda, sobretudo depois de 1993, ano marcado pela privatização da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), empresa que historicamente vem exercendo enorme influência sobre todos os programas municipais de desenvolvimento. O CMDU foi criado no bojo da redefinição dos rumos do município a partir da desestatização da empresa e assumiu maior protagonismo em 2008, quando da aprovação do Plano Diretor Participativo de Volta Redonda. A relevância em abordá-lo está na especificidade de emergir como resultado de conflitos urbanos em expansão desde os anos 80, com destaque para o Movimento dos Posseiros Urbanos, surgido no início daquela década e composto basicamente por familiares de trabalhadores da construção civil dispensados das obras de expansão da Usina Presidente Vargas (UPV) da CSN.

O artigo é composto por três seções, a primeira delas procurando sintetizar brevemente as características dos projetos políticos neoliberal, o autoritário e o democrático-participativo, bem como suas principais marcas em termos de participação e de modelos de gestão. A segunda seção expõe os procedimentos metodológicos e a parte final do artigo concentra-se na análise do contexto de atuação do CMDU e da produção de sentidos em torno da implementação de um modelo de gestão democrático-participativo, partindo dos discursos proferidos pelos representantes do conselho.

PROJETOS POLÍTICOS E A TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO

Projetos políticos são “conjuntos de cren-

ças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade e que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (Dagnino, Olvera, & Panfichi, 2006,), interferem no processo de construção democrática, no êxito de experiências calcadas na participação e na formulação e no controle de políticas públicas (Dagnino et al., 2006, p. 7). Para Abers e Almeida (2019, p. 393), além de representarem um conjunto de ideias, os projetos políticos podem se traduzir em um “conjunto de atores e interesses, com um impacto direto na participação” (p.393). De acordo com uma série de autores (Baquero, 2001; Dagnino et al., 2006; Paula, 2005; Serafim et al., 2019; Souza & Richer, 2018), no Brasil coexistem três projetos políticos com perspectivas antagônicas de participação: o neoliberal, o autoritário e o democrático-participativo. Segundo esses autores, as noções de participação, cidadania e sociedade civil construídas por cada projeto político, desde que decifradas, ajudam a evidenciar as nuances, diferenças e os antagonismos ocultos pelo discurso e que desafiam a construção democrática.

Silva e França Júnior (2015), ao avaliarem as implicações políticas e sociais da confluência de projetos políticos antagônicos na gestão da atenção básica em saúde, identificaram que o processo de reforma sanitária brasileira tem sido atravessado por práticas privatistas, as quais impedem seu caráter reformista em cumprir com uma agenda universal, de equidade e de qualidade no acesso aos serviços de saúde. Do mesmo modo, Abers e Almeida (2019), em estudo recente, analisam as implicações dos projetos políticos em diferentes setores das políticas públicas, evidenciando que o seu entrelaçamento afetou de modo negativo o fortalecimento de

instituições participativas no âmbito dos governos Lula e Dilma. Nos estudos encampados pelas autoras, a confluência de projetos políticos distintos também incluiu o setor de saúde, que encontrou como grande adversário do projeto democrático-participativo o setor privado, o qual se fortaleceu a partir da agenda de ajuste econômico e manutenção do subfinanciamento do setor e passou a ter

presença expressiva no interior das instituições de participação.

Aqui, faz-se necessário sintetizar 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.

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 com base em Silva (2013), Silva e França Júnior (2015), Freitas, Auélio e Ferreira (2016), Serafim (2007, 2019), Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), Paes de Paula (2005) e Tatagiba (2003), Abers e Almeida (2019) e Souza e Richer (2018).

No âmbito do projeto político democrático-participativo, aquele que mais interessa aos propósitos do presente artigo, Dagnino (1994) destaca a emergência de um novo conceito de cidadania caracterizado pelo exercício da luta pelo acesso aos direitos sociais de forma a organizar uma estrutura de construção democrática e de transformação social. No sentido atribuído pela autora, a cidadania é vista como meio de assegurar a participação dos cidadãos nas decisões públicas.

Outro aspecto relevante é o fato de o projeto democrático-participativo ser oriundo da trajetória política dos movimentos sociais e do aprofundamento da democracia e da luta por direitos. Esse esforço culmina na importância de consolidar uma cultura participativa e propositiva sustentada pela criação de espaços de negociação e deli-

beração pública, constituindo a ideia de esfera pública não estatal. Como exemplo desse espaço, destacam-se o orçamento participativo, as conferências públicas e os conselhos gestores de políticas públicas.

Com base na perspectiva apresentada por Freitas, Aurélio e Ferreira (2016, p. 279), o projeto político democrático-participativo aproxima-se do sentido ideológico compartilhado pela gestão social, uma vez que se configura como “um novo projeto político” “em direção a uma sociedade mais democrática e a um Estado menos classista, partindo das bases epistemológicas da administração pública gerencial” (pg. 279). Para os autores, a gestão social, como projeto político, pressupõe o exercício da razão comunicativa como forma de poder administrativo capaz de influenciar as decisões políticas do Estado no âmbito das instâncias de participação

social. No entanto, cabe destacar que o termo “gestão social”, ao ser apropriado por um projeto político de natureza eminentemente gerencialista, pode, por outro lado, reduzir a prática democrática a uma crise discursiva que impede o aprofundamento do processo participativo de modo emancipatório (Freitas et al., 2016).

O crescimento expressivo de experiências participativas, em especial os conselhos, após a Constituinte de 1988, impulsionou o debate a respeito do papel e da efetividade destas instâncias na construção do modelo de democracia-participativa. A articulação entre participação direta e representação política amplia a 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, associada a modelos inovadores de gestão pública, esconde, contudo, diferenças semânticas capazes de fortalecer ou enfraquecer as práticas participativas (Dagnino, 2004c). Para Abers e Almeida (2019, p. 395) vislumbra-se um cenário sombrio de entrelaçamento dos projetos políticos no interior das instituições participativas, uma vez que “a participação, sempre presente, mesmo que de maneira coadjuvante, sai do horizonte das elites políticas e entra em cena a combinação entre os projetos conservador-autoritário e neoliberal” (p. 395).

Os conselhos gestores, enquanto espaços orientados para o diálogo plural entre sociedade e Estado, não estão isentos dos conflitos de interesses em torno do conteúdo das políticas públicas exigidas. De fato, a diversidade de opiniões e interesses é condição

conveniente para o exercício da democracia deliberativa, desde que 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 de grupos hegemônicos, são desafios reais à garantia dessa igualdade e autonomia dos sujeitos no envolvimento direto nas decisões públicas.

METODOLOGIA

A presente pesquisa utiliza-se da análise de discurso a fim de desvendar as nuances, diferenças e os antagonismos ocultos pelo discurso que desafiam a construção do modelo de democracia participativa orientado para o pleno envolvimento dos cidadãos nas decisões do Estado (Dagnino, 2004a). Para Gill (2001), 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 dá-se pelo fato de as estruturações das relações entre as palavras proferidas pelos atores serem capazes de sugerir formas distintas de hegemonia em torno do sentido da participação (Fairclough, 2001).

No que concerne à prática discursiva, o autor 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, além de analisar o discurso propriamente dito, em inferir a respeito dos fatores sociais a partir dos quais ele é condicionado, produzido e interpretado pelos sujeitos.

A pesquisa recorreu à triangulação por fonte de dados (Denzin & Lincoln, 2000; Olsen, 2004), coletando-os por meio de entrevistas em profundidade com gestores públicos e integrantes do CMDU. O processo de seleção dos entrevistados envolveu um conjunto de critérios baseados na representação política e na 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: escolha dos atores com maior tempo de participação no CMDU; conselheiros em atividade; assiduidade nas reuniões, assembleias, audiências públicas e outros eventos organizados pelo poder público e pela sociedade civil; presença nas reuniões de outros conselhos do município, organizações e associações; 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 dos entrevistados, a pesquisa visou captar a visão de dez atores sociais oriundos de diferentes segmentos da sociedade civil, bem como da administração pública municipal.

A fim de preservar o anonimato dos entrevistados, seus nomes verdadeiros 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 ser aplicada a pesquisas cujos procedimentos metodológicos envolvam “a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes e de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana.” O Quadro 2 apresenta a relação de entrevistados, destacando sua posição como atores políticos, em organizações ou setores aos quais estão vinculados e o cargo ou ocupação exercida.

Quadro 2. Relação de entrevistados

Nome Fictício	Ator	Organização/Setor	Posição/Cargo
Carlos Toledo	Sociedade Civil	Movimento Social	Arquiteto
Fernando Souza	Sociedade Civil	Sindicato Patronal da Construção Civil	Empresário/Arquiteto
Geraldo Carvalho	Sociedade Civil	Associação de Arquitetos e Engenheiros	Arquiteto
Joana Alencar	Sociedade Civil	Associação de Moradores	Presidente
João Paulo Freitas	Sociedade Civil	Movimento Social	Liderança
Luiz Roberto Chagas	Sociedade Civil	CSN	Diretor Institucional
Marcela Amorim	Poder Público	FURBAN	Arquiteta
Nélson de Assis	Sociedade Civil	Associação de Aposentados e Pensionistas	Diretor de Eventos Sociais
Paulo César Alves	Sociedade Civil	Sindicato de Trabalhadores	Diretor Geral
Renato Vasconcelos	Sociedade Civil	Associação de Moradores	Presidente
Sérgio Pereira	Poder Público	Secretaria de Planejamento	Chefe de Gabinete

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). E, para tratamento e operacionalização da análise dos dados, fez-se o uso do software QSR NVivo® a fim de captar os sentidos dos conselheiros do CMDU dados às palavras “democracia”, “cidadania” e “participação”, de modo a identificar as coincidências no nível do discurso em torno do sentido dado ao envolvimento dos atores na esfera pública (Dagnino, 2004b).

A PRODUÇÃO DE SENTIDOS NA CONSTRUÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE VOLTA REDONDA

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) foi constituído em 1993,

durante o governo de Paulo César Baltazar (PSB) e como resultado da atuação do movimento popular de Volta Redonda, notadamente do Movimento dos Posseiros Urbanos. Em 2001, o conselho adquiriu enorme relevância quando foi aprovada a Lei 10.257/2001 – Estatuto das Cidades –, estabelecendo um novo ordenamento para a política urbana do Brasil e obrigando municípios com mais de 20 mil habitantes a revisarem seus planos diretores até outubro de 2006, utilizando-se para isso de instrumentos de gestão democrática como audiências públicas, plenárias, conferências, seminários e a criação de conselhos setoriais para a participação social da política. A conjuntura de ascensão do CMDU permite uma análise a respeito das condições que determinam a sua autonomia e efetividade enquanto órgão de participação social, sobretudo a partir de elementos que caracte-

rizam a natureza mais profunda acerca dos sentidos e significados compartilhados por aqueles que participam desse espaço de discussão pública (Cunha et al., 2011; Lima et al., 2014). Foi nesse sentido que se orientaram as entrevistas com alguns dos seus integrantes, provenientes de variadas representações (empresariado local, movimentos sociais, etc.).

O primeiro ponto abordado foi relativo ao entendimento dos entrevistados acerca da ideia de democracia. Os discursos obtidos apresentaram visões heterogêneas quanto ao seu sentido.

Eu acho que é aquela coisa assim...a democracia eu 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.

Eu aprendi, no debate da constituinte de 85 e 86, que a democracia tinha um elemento novo, que ia além da representação como uma conquista histórica, né? O elemento novo é a participação através da participação direta do cidadão. Porque a palavra ‘representante’ é pequena, mas o bom é estar presente no processo político de representação social (...). Então, democracia 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

quem fala em democracia e empurra goela abaixo uma proposta. – 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 reduza 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. Há ainda a visão de democracia do ponto em que ela é vista a partir de funções desempenhadas por cada cidadão.

Eu acho que o governo democrático é um governo que, simplesmente, eu sei o papel que vim fazer, entendeu? Eu sou autoridade, só disso. Eu sou autoridade pra isso, eu sou o prefeito, sou o vereador (...). Então, eu acho que a democracia é isso, essa condição em que nós temos de reconhecer os nossos papéis, entendeu? – 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 segundo departamentos em que cada cidadão exerce uma função de acordo com suas competências ou vínculos hierárquicos. Tal visão remete ao ideário da administração pública gerencial, típico de um projeto político neoliberal, o que desfavorece o ambiente de convivência política e favorece a despolitização da sociedade civil (A. C. C.

Teixeira, 2005). Além disso, ainda pode ser visto que a noção de democracia perpassa a ideia de que ela é exercida e garantida a partir de instrumentos jurídicos.

É você fazer com que os seus direitos sejam respeitados. Eu acho que, sem a Constituição, não há democracia. – Joana Alencar, representante da Federação das Associações de Moradores (FAM).

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).

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

Ser cidadão é saber respeitar o seu espaço, saber respeitar o direito dos outros e saber reivindicar os seus direitos. O seu direito vai até onde começa o meu. Então, o seguinte, 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 é estar consciente. Estar consciente é estar em movimento, é estar percebendo, é estar fazendo crítica a uma realidade. Então, estar consciente é estar

participando, 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 dentro das questões da cidade, não somente em fóruns políticos, vamos dizer assim, mas 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, 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 (2004a). Por outro lado, constata-se uma visão dúbia em relação ao que se entende por cidadania, o que provocou uma reflexão por parte dos entrevistados.

Acho que cidadania foi a palavra mais mal usada que ouvi em vinte anos. Tudo é cidadania. Não, eu acho isso um mal uso da palavra que nós fizemos, 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? Eu tenho que fazer a mi-

nha 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 estou falando, é uma coisa muito honrosa, entendeu? Agora, puseram lá embaixo como se cidadania fosse uma coisa de miserável, como alguma coisa que você tem que ganhar. 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. Agora, é preciso que o cidadão entenda o que é cidadania. Porque cada um está entendendo da sua própria maneira. Cidadania é eu falar o que eu penso, cidadania é eu poder caminhar, cidadania é eu poder trabalhar e ganhar meu dinheiro digno. Mas cidadania está aparecendo para cada um com um sentido diferente. Então, está muito vago. – 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 seja aquele vinculado à ação de caridade ou filantrópica. No entanto, não é preciso ao 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 do ponto de vista da prática discursiva. O mesmo ocor-

re no segundo discurso, em que é possível identificar um esforço do entrevistado em definir o significado de cidadania como liberdade de expressão, todavia, estimulando 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 apontado por Dagnino (2004b).

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

Política é tudo aquilo que você se propõe a fazer (...). Então, assim, política, na verdade, é o que eu quero fazer, como 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 para que tua vida não seja individual, mas que a nossa vida se transforme para a coletividade porque o que é bom pra um tem que ser bom para dois, melhor ainda para três e vai melhorar se for pra quatro. Então, a coletividade, na verdade, representa o bem-estar social. – Paulo César Alves, diretor do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil de Volta Redonda.

Acho que tudo na vida é política. Eu costumo dizer que todas as relações que nós temos são políticas. Todas as relações, desde uma relação de amizade que você tem com uma pessoa. Se a pessoa é sua amiga, você tem uma relação política. Você tem uma relação política com a pessoa que atende no balcão de loja. Então, política é tudo. Significa ter uma maneira de

lidar com as pessoas e se relacionar com o mundo ao seu redor. – Geraldo Carvalho, arquiteto e representante da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Volta Redonda (AEVR).

Nós estamos falando da política do social, da política do desenvolvimento, aquela que a gente vive desde a hora que a gente dorme até a hora que a gente acorda. Então, o que eu vejo da política é isso. É participação da sociedade nas questões sociais, o controle social, 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 a política recebe diferentes tratamentos que configuram aspectos relativos à ação coletiva, ao relacionamento interpessoal e à participação social. No que concerne ao significado de participação social conferido pelos entrevistados, notou-se o compartilhamento de diferentes perspectivas em torno desse conceito. Os discursos revelam quatro sentidos distintos de participação: sob uma perspectiva ampliada; como forma de comprometimento social; como sinônimo de contribuição ou como procedimento homologatório.

Nos discursos abaixo, é possível identificar a visão ampliada da participação. Esses discursos culminam na valorização dos canais de discussão e da incorporação 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 tem que trazer o sindicato, tem que trazer o movimento lá das comunidades de base, tem que trazer o funcionalismo público, que é um setor hoje que está apanhando, tem que trazer os setores das minorias pra essa discussão. Tem que trazer o legislador para essa discussão porque, se nós conseguirmos colocar uma pauta, mesmo que seja impopular, se aglutina a necessidade da população, vamos conseguir construir projetos que vão impactar o setor empresarial, o poder público. – João Paulo de Freitas, líder de movimento social.

A participação social é você envolver todos os atores sociais. Não basta só a pessoa avulsa ter uma pseudo identidade ou coisa qualquer, tem que ter uma representação de fato. Eu acho que a participação social é importante. - Geraldo Carvalho, arquiteto e representante da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Volta Redonda (AEVR).

O primeiro entrevistado utiliza a expressão “criar, construir consensos” para referir-se ao modo segundo o qual a participação social deve materializar-se e aproximar-se 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 da 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 neoli-

beral (Dagnino, 2004b; Serafim, 2007; Serafim et al., 2019; E. R. A. da Silva, 2013).

Constatou-se ainda a ideia de participação sob a ótica da participação cidadã. Para tanto, os entrevistados apresentam uma visão do controle social ampliado (Serafim, (2007).

Olha, eu acho quanto mais a população participar, melhor. Dois pontos: 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 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. Tem que romper com aquela máxima da confusão do que é público com o que é privado. 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 e cria um novo que dá 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 esteja no poder, porque a participação social e popular, ela pode até não parecer, mas faz os políticos pensarem duas vezes antes de agir, não tenha dúvida. O fortale-

cimento 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 preservação 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 um entendimento *ex ante* da participação social nas decisões do Estado, enfatizando o fato de que a participação social pode direcionar as decisões do Estado em direção 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.

Eu acho que é contribuir pelo comum. Porque, vamos dizer assim, as contribuições que a gente faz, faz por mera vontade de ver uma determinada coisa melhorar. Então, eu acho que a participação nossa é voluntária e focada na 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 política, né? De que forma? De várias formas. Cada um pode contribuir de uma forma, né? A minha participação é essa, com o conhecimento técnico. Mas a outra pode ser uma vivência. Mas é a participação popular na política, em si. Eu acho que é tudo. A gente não tem a participação popular, né? A prefeitura, o poder público não tem 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 parte mais importante da política é a sociedade. O dia em que eles entenderem esse poder (...). – Marcela Amorim, representante do Fundo Urbano Comunitário de Volta Redonda (Furban).

Ao analisar-se 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. Tal participação despolitizada 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, posi-

ção que confere maior poder político àquele que detém maior domínio técnico-científico (Chauí, 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 de 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 todos os setores. A gente teve um problema, 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 acertar para fazer um decreto correto e trazer todo mundo pra dentro da discussão, porque na hora que a discussão estiver pronta, não tem ninguém que vá reclamar depois. – Sérgio Pereira, chefe de gabinete da Secretaria Municipal de Planejamento.

É inteligente para o poder público e até para uma Câmara de Vereadores. 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 para deixar acontecer uma coisa errada (...). Porque quem dá o respaldo no final são esses conselhos, são esses encontros, são essas reuniões extremamente organizadas, que têm regra que tem que ser cumprida. – Renato Vasconcelos, pre-

sidente 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, mostra-se ambivalente ao interpretar tal participação não como luta por direitos e partilha de poder, mas como instrumento gerencial que assegura 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 a aprovação da sociedade civil frente às decisões tomadas pela administração pública. Assim, fica exposto que tais considerações expressam o sentido da participação vista como aquela desmobilizada em que a sociedade civil exerce pouca influência nas ações do Estado.

Um último aspecto analisado pela visão dos atores foi em relação ao que entendiam sobre o modelo ideal de gestão empregado para viabilizar o efetivo envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas. A ideia de controle social ampliado de Serafim (2007) mostrou-se 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 quando o gestor público 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 eles erram? Porque não há a participação. Gestão participativa, inclusive, contraria 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, fazer uma consulta. Mais do que isso, uma gestão participativa envolve prestar contas, 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 entre o que é público e o que é privado. Uma gestão participativa é ser transparente e estar 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 à seguinte conclusão: teria que avançar um pouco mais. Trazer o cidadão para dentro da máquina pública. Não só discutir o problema que o cidadão tem, mas dele ter acesso direto ao dinheiro. “Não, o que que vocês estão fazendo? Como é que vocês estão pleiteando?” Você dizer: “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, a gestão participativa, 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 superviável sim, mas pensando na tecnologia aliada, 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. O mesmo 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 todos os segmentos. Eles têm interesses próprios e isso atrapalha muito. Não é que eu esteja te falando que não deveria ter conselhos,

mas assim (...). Eu acho que a gente deveria ter um corpo técnico que já tivesse mais ou menos um esboço daquilo e meio que não desse muita abertura para interesse pessoal. – Marcela Amorim, representante do Fundo Urbano Comunitário de Volta Redonda (Furban).

Eu acredito que esse tipo de conselho precisa, além dessa questão da representatividade, de uma assessoria técnica isenta que ajude a transformar as ideias e canalizá-las em projetos. E existem, né, várias instituições que trabalham para isso. – Luiz Roberto Chagas, diretor institucional da Companhia Siderúrgica Nacional.

Quando você começa a falar 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 para essas pessoas enxergarem. São pessoas que não são do ramo, são pessoas longe demais para 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, com base nos discursos coletados, foi possível identificar distintas concepções

em torno da visão política sobre o envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas.

CONCLUSÃO

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 um direcionamento escasso ao proposto por um projeto político democratizante, em que se observou um predomínio de características contrárias ao modelo democrático-participativo (Dagnino, 2004b; Paula, 2005; Serafim, 2007; Serafim et al., 2019; Tatagiba, 2003). Além disso, tal como visto nas falas dos conselheiros, a combinação de características de projetos políticos autoritários e de natureza neoliberal vinculadas aos sentidos dados à participação reforçam a perversidade do efeito da coexistência de projetos políticos antagônicos.

Conforme argumentou 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 seu envolvimento 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 a visão de Baquero (2001, p. 98), há a adaptação das instâncias democráticas, a exemplo do CMDU, a procedimentos an-

tidemocráticos, os quais pervertem a representação política e criam obstáculos ao fortalecimento da confiança dos cidadãos nos mecanismos de participação social. Como consequência, tem-se 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”, tal como pôde ser representado pelos discursos de representantes do empresariado local e de lideranças de movimentos sociais e sindicais indicados ao longo deste trabalho. Vê-se, portanto, que, mesmo que os sujeitos se posicionem de forma subordinada a algum 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).

Ademais, o entrelaçamento de projetos políticos antagônicos que atravessa o processo decisório do CMDU é capaz de criar uma crise discursiva no agir comunicativo dos atores políticos, de modo que insere consequências significativas para o aprofundamento do debate a respeito das reformas na gestão da política urbana. A confluência dos projetos políticos de natureza autoritária e neoliberal ameaça concorrer ou até mesmo subverter o desenvolvimento de um projeto político de cunho democrático participativo, o que coloca em risco a avaliação da efetividade deliberativa destas instâncias como experiências emancipatórias de formulação, monitoramento e análise de políticas públicas.

Em suma, ao analisar a experiência do CMDU, é possível que, a despeito do envolvimento dos sujeitos por meio do modelo da gestão participativa, este pode, de modo

ambivalente, assumir características contrárias à construção e ao aprofundamento democrático. Os discursos coletados revelam que as imbricações e ambiguidades dos diferentes projetos políticos têm reflexos na atuação do CMDU, atribuindo múltiplos direcionamentos ao sentido da participação na construção de uma modelo democrático-participativo. Assim, em função desse deslocamento de sentidos, tem-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 da mudança dos padrões hegemônicos quanto ao agir democrático.

REFERÊNCIAS

- Abers, R. N., & Almeida, D. C. R. de. (2019). Participação no século XXI: o embate entre projetos políticos nas instituições participativas federais. In M. Arretche, E. Marques, & C. A. P. de Faria (Eds.), *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT* (p. 478). Unesp.
- Almeida, C., Carlos, E., & Silva, R. (2016). Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. *Opinião Pública*, 22(2), 250–285. doi:10.1590/1807-01912016222250
- Almeida, C., Cayres, D. C., & Tatagiba, L. (2015). Balanços dos estudos sobre conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova*, 94(1), 255–294. doi:10.1590/0102-64452015009400009
- Almeida, C., & Tatagiba, L. (2012). Conselhos Gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serv. Soc. Soc.*, 109(1), 68–92.
- Alves, A. R. C. (2010). O conceito de hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, 80, 71–96. doi:10.1590/S0102-64452010000200004.
- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), 43–64. doi:10.1590/S0104-62762008000100002
- Baquero, M. (2001). Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. *São Paulo Em Perspectiva*, 15(4), 98–104. doi:10.1590/S0102-88392001000400011
- Bohman, J. (1996). *Public Deliberation*. MIT Press.
- Brasil, F. de P. D. (2011). Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos 90. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 6, 35–51. doi:10.13061/rbeur.v6i2.115
- Carlos, E., & Almeida, C. (2018). Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. *Revista de Sociologia e Política*, 26(67), 67–90. doi:10.1590/1678987318266704
- Chauí, M. D. S. (2005). Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. *Pólis Publicações* (Instituto Polis), 47, 23–30.
- Cohen, J. (1998). Deliberation and democratic legitimacy. In J. Bohman & W. Rehg (Eds.), *Deliberative democracy*. MIT Press.

- Coutinho, C. N. (1999). *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Civilização Brasileira.
- Cunha, E. S. M., Almeida, D. C. R. de, Faria, C. F., & Ribeiro, U. C. (2011). Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In R. R. C. Pires (Ed.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Ipea.
- Dagnino, E. (2004a). ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil En Tiempos de Globalización*, 95–110.
- Dagnino, E. (2004b). Confluência Perversa, Deslocamentos de Sentido, Crise Discursiva. In *La cultura en las crisis latinoamericanas* (pp. 195–216). CLACSO.
- Dagnino, E. (2004c). Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedad*, 5, 139–164.
- Dagnino, E., Olvera, A. J., & Panfichi, A. (2006). *A disputa pela construção democrática na América latina*. Paz e Terra.
- Denzin, N., & Lincoln, Y. (2000). *Handbook of qualitative research* (2nd ed.). Thousand Oaks: Sage.
- Fairclough, N. (2001). *Discurso e mudança social*. Universidade de Brasília. <http://books.google.it/books?id=sKCIPgAACAAJ>
- Faria, C. F., & Ribeiro, U. C. (2011). Desenho Institucional: Variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In R. R. C. Pires (Ed.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (pp. 124–135). Ipea.
- Fonseca, I. F. da. (2011). Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Ipea.
- Freitas, A. F. De, Aurélio, M., & Ferreira, M. (2016). Gestão social como projeto político e prática discursiva. *Cadernos EBAPE. BR*, 14(2), 278–292. doi:10.1590/1679-395136904
- Fuks, M., & Perissinotto, R. (2006). Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(60), 67–81. doi:10.1590/S0102-69092006000100004
- Gohn, M. da G. (2002). Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. *Cadernos Metrópole*, 7(1), 9–31.
- Gohn, M. da G. (2019). Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. *Caderno CHR*, 32, 63–81. doi:10.9771/ccrh.v32i85.27655
- Lavalle, Adrian Gurza, & Barone, L. S. (2018). Councils, Associations, and Inequality. In M. Arretche (Ed.), *Paths of Inequality in Brazil: a half-century of changes* (pp. 25–45). Springer. doi:10.1007/978-3-319-78184-6_2
- Lavalle, Adrián Gurza, Houtzager, P. P., & Castello, G. (2006). Representação política e organizações civis: novas instâncias de me-

dição e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(60), 43–66. doi:10.1590/S0102-69092006000100003

Lavalle, Adrian Gurza, & Vera, E. I. (2011). A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, 84, 353–364. doi:10.1590/s0102-64452011000300005

Lavalle, Adrian Gurza, Voigt, J., & Serafim, L. (2016). O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 59(3), 609–650. doi:10.1590/00115258201687

Lima, P. P. F., Alencar, J. L. O., Ribeiro, U. C., Cruxên, I. A., & Souza, C. H. L. de. (2014). *Conselhos nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização*. Ipea.

Lüchmann, L. H. H. (2006). Os sentidos e desafios da participação. *Ciências Sociais Unisinos*, 42(1), 19–26.

Lüchmann, L. H. H. (2008). Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. *Caderno CRH*, 21(52), 87–97. doi:10.1590/s0103-49792008000100007

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

Olsen, W. (2004). Triangulation in Social Research: Qualitative and Quantitative Methods Can Really Be Mixed. *Developments in*

Sociology, 1–30. doi:10.1002/jhbs.20022

Paula, A. P. P. de. (2005). Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, 45(1), 36–49. doi:10.1590/S0034-75902005000100005

Serafim, L. (2007). *Controle social nas agências reguladoras brasileiras: entre projetos políticos e modelo institucional* [2007. 209 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas]. doi:10.1017/CBO9781107415324.004

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

Serafim, L., Pereira, T. D., Federal, U., Federal, U., Aplicadas, S., & Universit, C. (2019). Sobre resistências, medo e esperança: os desafios para os movimentos sociais em tempos de crise da democracia. *Argum.*, 11(1), 33–41. doi:10.18315/argumentum.v11i1.24324

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

Silva, H. F. da, & França Junior, I. (2015). A combinação de projetos políticos distintos na atenção básica à saúde: impactos político-sociais e a desconstrução do SUS. *Physis*

Revista de Saúde Coletiva, 25(2), 423–442.
doi:10.1590/s0103-73312015000200006

Souza, C. A. de, & Richer, R. (2018). Algu-
ma coisa está fora da ordem”: participação,
representação e movimentos sociais no
Brasil contemporâneo (2013-2018). In M. V.
González & D. U. Cruz (Eds.), *Democracia
na América Latina: democratização, ten-
sões e aprendizados* (pp. 362–376). Zarte.
doi:10.2307/j.ctvn96fr4.22

Tatagiba, L. F. (2003). *Participação Cultura
Política e Modelos de gestão: A democra-
cia gerencial e suas ambivalências*. 2003.
187 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Filoso-
fia e Ciências Humanas, Universidade Esta-

dual de Campinas, Campinas.

Teixeira, A. C. C. (2005). *Os sentidos da de-
mocracia e da participação* (A. C. C. (Org. .
Teixeira (ed.)). Instituto Pólis.

Teixeira, A. C. C., & Tatagiba, L. F. (2008). *Di-
nâmicas participativas institucionalizadas e
produção de políticas públicas*. Universida-
de de Campinas.

Vianna, M. L. T. W., Cavalcanti, M. D. L., &
Cabral, M. D. P. (2009). Participação em
saúde: do que estamos falando? *Socio-
logias*, 21, 218–251. doi:10.1590/S1517-
45222009000100010