



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Luciano dos Santos Pereira

**Relações Estado-Sociedade: Análise da participação social na
gestão ambiental da Cidade do Rio de Janeiro**

Rio de Janeiro

2018

Luciano dos Santos Pereira

Relações Estado-Sociedade: Análise da participação social na gestão ambiental da Cidade do Rio de Janeiro

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Orientadora: Prof.^a Dra. Marinilza Bruno de Carvalho

Coorientador: Prof. Dr. Marcelo Fornazin

Rio de Janeiro

2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CTC-A

P436	<p>Pereira, Luciano dos Santos Relações Estado-Sociedade: análise da participação social na gestão ambiental da cidade do Rio de Janeiro/ Luciano dos Santos Pereira - 2018 204f. : il.</p> <p>Orientador: Marinilza Bruno de Carvalho. Coorientador: Marcelo Fornazin. Tese (Doutorado em Meio Ambiente) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro.</p> <p>1. Gestão ambiental - Rio de Janeiro (RJ) - Teses. 2. Política ambiental - Rio de Janeiro (RJ) - Teses. 3. Participação social - Rio de Janeiro (RJ) - Teses. I. Carvalho, Marinilza Bruno de. II. Fornazin, Marcelo. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. IV. Título.</p> <p>CDU 504(815.3)</p>
------	---

Patricia Bello Meijinhos CRB7/5217 -Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que a fonte seja citada.

Assinatura

Data

Luciano dos Santos Pereira

Relações Estado-Sociedade: Análise da participação social na gestão ambiental da Cidade do Rio de Janeiro

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Aprovada em 28 de março de 2018.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Marinilza Bruno de Carvalho (Orientador)
Instituto de Matemática e Estatística - UERJ

Prof. Dr. Marcelo Fornazin (Coorientador)
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Antônio Carlos de Azevedo Ritto
Instituto de Matemática e Estatística - UERJ

Prof.^a Dra. Lena Geise
Instituto de Biologia Roberto Alcântara Gomes - UERJ

Prof.^a Dra. Ruth Epsztejn
Inmetro

Rio de Janeiro

2018

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a Deus, aos amigos, à minha família e ao pequeno milagre, Lucas Bento.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a Deus pela oportunidade e energia para continuar. Agradeço aos meus colegas de curso, em especial a aluna Michele pelo carinho e amizade. Agradeço aos professores do programa, à coordenação, em especial às professoras Lena Geise e Elza Neffa, que contribuíram com conselhos, aprendizado e apoio.

Agradeço, em especial, aos Professores Marinilza e Marcelo, meus orientadores, pela paciência, carinho e sabedoria de indicar os melhores caminhos à conclusão desta etapa e identificarem o momento oportuno de determinar limites.

Agradeço a Daniele e Jeniffer por todo apoio, carinho, dedicação e profissionalismo que lidam com os alunos.

Agradeço à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro pela licença, tão necessária à finalização deste trabalho; aos meus colegas de corpo docente; a equipe da Gestão de pessoas da universidade, especialmente ao Carlinhos Guilhon e a Mariana.

Agradeço aos meus amigos Alexandre Dias, Robson Távora, Eduardo Francisco e seus familiares pela amizade e camaradagem. Aos meus amigos da Maré, em especial daqueles que não estão mais entre nós, vítimas da violência.

Agradeço aos meus familiares, meu irmão, mãe, tios, tias, primos e primas. Agradeço a Nicinha pela vida maravilhosa que compartilhamos durante anos, às professoras Maria Amália e Camila pelo apoio. Agradeço a Jezuino Almeida, amigo, irmão e pai nas horas necessárias. Agradeço a Maria Fonteles pela dedicação e cuidados dispensados ao pequeno Lucas Bento. Agradeço a Flávia Brito e Yasmin Brito, pelo incentivo, energia e amor.

Agradeço ao meu filho Lucas Bento pela vontade de viver, que me contagiou e transformou. Agradeço aos médicos que zelam por sua vida e àqueles que zelam pela minha, em especial ao Rodrigo Fernandes.

Agradeço a todos aqueles que, de forma indireta, participaram deste evento, como os professores do PPGA: Alexandre Nicolini, Rejane Prevot, meu camarada Javier, meus queridíssimos alunos da UNIRIO, em especial ao Serginho, meus amigos Beatriz, Adilson, Kaká e Marquinhos Mestre, aos meus amigos do Ruy Barbosa e ao Choppimpé.

Creio que, em qualquer época, eu teria amado a liberdade; mas na época em que vivemos, sinto-me propenso a idolatrá-la.
(Alexis de Tocqueville)

Políticos e fraldas devem ser trocados de tempos em tempos pelo mesmo motivo.

(Eça de Queirós)

RESUMO

PEREIRA, Luciano dos Santos. *Relações Estado-Sociedade: análise da participação social na gestão ambiental da cidade do Rio de Janeiro*. 2018. 217 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

A Política Nacional de Meio Ambiente é o instrumento político normativo que busca produzir os meios a conservação, uso e repartição justa dos benefícios associados aos recursos naturais a toda a sociedade no território brasileiro. A política baseia-se na implementação de medidas institucionais de forma integrada entre os membros do poder público e a sociedade civil em direção ao desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o propósito deste trabalho foi descrever e analisar, mediante acesso aos documentos oficiais e revisão da literatura as relações entre Estado e Sociedade por meio da análise do processo de institucionalização da administração e da política pública de meio ambiente na cidade do Rio de Janeiro. Para identificar o grau de aderência da política de meio ambiente na cidade do Rio de Janeiro aos objetivos, foram utilizados referenciais teóricos da ciência política, em especial do neoinstitucionalismo, que permitiram a análise das capacidades estatais a implementação da política. Na segunda parte da pesquisa por meio do referencial sobre participação social foram identificados quais são os atores que atuam na representação da sociedade civil em espaços institucionalizados pelo poder público para ação de forma conjunta entre Estado e sociedade na dinâmica de fiscalização e implementação da política ambiental na cidade do Rio de Janeiro. Pode-se constatar, por meio dos documentos analisados, que o órgão do poder público responsável pela política ambiental na cidade do Rio de Janeiro, desde de sua implementação, vem perdendo sua capacidade de atuação e, embora existam espaços institucionalizados que afiançam a participação da sociedade sobre a gestão da política de meio ambiente, essa representação tem sua capacidade de ação limitada mediante a permanência de formas de administração patrimonialistas e modos clientelistas de funcionamento do sistema político.

Palavras-chave: Relações Estado e Sociedade. Capacidades estatais.
Representação. Participação. Meio Ambiente.

ABSTRACT

PEREIRA, Luciano dos Santos. *State-Society Relationships: Analysis of the social participation in the environmental management of the City of Rio de Janeiro*. 2018. 217 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

The National Environmental Policy is the normative political instrument that seeks to produce the means for the conservation, use and fair distribution of the benefits associated with natural resources to the whole society in the Brazilian territory. The policy is based on the implementation of institutional measures in an integrated way between the members of the public power and the civil society towards the sustainable development. In this sense, the purpose of this work was to describe and analyze, through access to official documents and literature review, the relations between State and Society through the analysis of the process of institutionalization of the administration and the public policy of the environment in the city of Rio de Janeiro . In order to identify the degree of adherence of the environment policy in the city of Rio de Janeiro to the objectives, the theoretical references of political science, especially of neo institutionalism, were used, which allowed the analysis of the state's capacities to implement the policy. In the second part of the research through the reference on social participation were identified which are the actors that act in the representation of civil society in spaces institutionalized by the public power for action jointly between State and society in the dynamics of inspection and implementation of environmental policy in the city of Rio de Janeiro. From the documents analyzed, it can be seen that the public authority responsible for environmental policy in the city of Rio de Janeiro, since its implementation, has been losing its ability to act and, although there are institutionalized spaces that strengthen the participation of the society on the management of environmental policy, this representation has its limited capacity for action through the permanence of patrimonialist forms of administration and clientelistic modes of functioning of the political system.

Keywords: Relations State and Society. State Capacities. Representation. Participation. Environment.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dimensões de Capacidade do Estado	42
Quadro 2 - Valores Sociedade Agrícola e Industrial.....	44
Quadro 3 - Diferenças entre sistemas políticos.....	68
Quadro 4 - Diferenças entre sistemas administrativos	70
Quadro 5 - Formas de representação Política na sociedade Contemporânea.	96
Quadro 6 - Dimensões de análise	103

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Categorias de Capacidade do Estado	107
Tabela 2 - Atas das Câmaras Técnicas do Consemac	108
Tabela 3 - Categorias de Representação e Participação social	167
Tabela 4 - Recursos do FCA e Royalties	177
Tabela 5 - Atribuições do Consemac	184
Tabela 6 - Representação da Sociedade Civil no Consemac 2003-2017...	186
Tabela 7 - Composição das Câmaras Técnicas do Consemac ano 2017..	188
Tabela 8 - Atuação das Câmaras Técnicas - 2003-2017	189

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Referencial Teórico e fonte de dados	102
Figura 2 - Metodologia da Pesquisa.....	105
Figura 3 - Institucionalização da Política de Meio Ambiente	118
Figura 4 - Organograma do Consemac.....	157

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução das despesas de pessoal Meio Ambiente.....	155
Gráfico 2 - Despesas de pessoal por tipo de contratação.....	156
Gráfico 3 - Receitas Administração Ambiental 2011 a 2017	157
Gráfico 4 Recursos do Fundo de Conservação Ambiental 2004 a 2007	157
Gráfico 5 - Royalties ao Consemac.....	157

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS	ÁREA DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL
AIA	ANALISE DE IMPACTO AMBIENTAL
CIDE	CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO
CMDRFB	CÂMARA DOS DEPUTADOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
SF	SENADO FEDERAL
CNEA	CADASTRO NACIONAL DE ENTIDADES AMBIENTALISTAS
CNS	CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE
CONAMA	CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE
CONASP	CONSELHO CONSULTIVO DE ADMINISTRAÇÃO DE SAÚDE
PREVIDENCIÁRIA	
CONSEMAC	CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DA CIDADE
DASP	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
EIA	ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL
FNMA	FUNDO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE
IBAMA	INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
MARE	MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO
NPM	NEW PUBLIC MANAGEMENT
ONU	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
PGR-RJ	PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PNMA	POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE
PNRH	POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS
RIMA	RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL
SECONSERMA	SECRETARIA MUNICIPAL DE CONSERVAÇÃO E MEIO AMBIENTE
SEMA	SECRETARIA ESPECIAL DO MEIO AMBIENTE
SINGREH	SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	17
1	REVISÃO DA LITERATURA	31
1.1	Institucionalismo	31
1.1.1	<u>Autonomia do Estado</u>	35
1.1.2	<u>Capacidade do Estado</u>	37
1.2	Modernização	42
1.2.1	<u>Capitalismo e mudança</u>	49
1.2.2	<u>Clientelismo</u>	55
1.2.3	<u>Clientelismo e acumulação de capital</u>	60
1.2.4	<u>Alternativas ao clientelismo</u>	63
1.2.5	<u>Tensões e complementaridades entre Corporativismo e Clientelismo</u> ...	71
1.3	Modernização do Estado	76
1.3.1	<u>Reformas do Estado</u>	79
1.3.2	<u>Crise da democracia representativa</u>	87
1.3.3	<u>Novas formas de representação social</u>	91
1.3.4	<u>Novas formas de participação social na institucionalidade</u>	96
2	METODOLOGIA	101
3	INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DO MEIO AMBIENTE	110
3.1	Transparência na gestão ambiental	120
3.2	Participação social na gestão ambiental	123
3.3	Municipalização da administração ambiental	132
3.4	Capacidade institucional da gestão ambiental na cidade do Rio de Janeiro	135
3.4.1	<u>Controle do espaço público</u>	135
3.4.2	<u>Capacidade administrativa e burocrática</u>	149
3.4.3	<u>Capacidade fiscal da administração ambiental</u>	159
4	DA SOCIEDADE PARA O ESTADO	171
4.1	Construção da participação social na gestão ambiental na cidade do Rio de Janeiro	171
4.2	Institucionalidade e representação no Consemac	182
4.3	Participação social no Consemac	187

4.4	Representantes da sociedade - conselheiros do Consemac.....	190
	CONCLUSÕES.....	197
	REFERÊNCIAS.....	207

INTRODUÇÃO

Em um período inferior a 60 anos, as questões ambientais ganharam espaço nos noticiários e angariam apoio na sociedade. A ampliação da sensibilidade sobre o tema contribuiu para formação da opinião pública e construiu as condições necessárias ao engajamento social, dando ressonância aos discursos sobre os riscos associados à forma predatória de relacionamento entre homem e natureza.

A causa ambiental, deixou de ser um ensejo exclusivo de ativistas e indivíduos independentes, alcançou importante status dentro da agenda política global. O tema tornou-se fundamental e seus princípios serviram de baliza as políticas nacionais direcionados ao desenvolvimento sustentável (mediante a conciliação entre crescimento econômico e conservação dos recursos naturais). De caráter multi e interdisciplinar, o tema penetrou os ambientes políticos e tornou-se parte das agendas globais e governamentais na forma de conferências, fóruns e seminários, dedicados a consolidação de instrumentos de regulação das atividades produtivas, controle de suas externalidades, da construção de marcos regulatórios que pretendem conter os riscos associados a atividade humana na natureza, promover a repartição justa dos seus benefícios associados e respeito as formas de relacionamento de grupos humanos tradicionais com a natureza.

A sociedade se modernizou, um fenômeno que alcançou o perfil e modo de operação das instituições (formais e informais). As mudanças das instituições reorganizaram os objetivos e princípios orientadores da sociedade; padrões de eficácia foram introduzidos aos sistemas produtivos, os papéis políticos de cada indivíduo e suas relações com o próprio sistema foram alteradas, os estilos de vida e a forma de consumo corroboram em alterações na paisagem e sobre o funcionamento dos sistemas biológicos tornando visíveis os impactos e adulterações promovidos por essas mudanças no ciclo das estações do ano, na forma que as mutações químicas e outros efeitos associados que contribuem ao aquecimento global, redução da qualidade ambiental e extinção de espécies.

Em razão da eminente finitude dos recursos naturais, são a cada dia mais importantes as ações voltadas a produzir padrões e instrumentos políticos reguladores do comportamento dos agentes econômicos e promotores dos meios necessários ao

cultivo de valores que perquiram a conciliação entre o uso dos recursos naturais e formas sustentáveis de relação homem natureza.

O ponto de partida é reconhecer que muito foi realizado até o momento, mas ainda são necessárias ações para viabilizar à distribuição justa das qualidades e benefícios sociais, políticos e econômicos associados ao meio ambiente; promover instrumentos perenes que disponibilizem as gerações do presente a estabilidade necessária ao planejamento de oportunidades e impedir retrocessos. Em relação ao estabelecimento de dispositivos técnico-jurídicos; muito foi realizado e, ainda vem sendo construído, embora, a presença desses dispositivos, mesmo constitucionais, não garantam ou sejam garantia da implementação.

A medida que a sociedade se modernizou, as dinâmicas se tornaram mais complexas e, é necessário incorporar as inúmeras soluções e discursos oriundos de diferentes campos da ciência e política, consolidar uma eficaz dimensão sociopolítica capaz de incentivar o questionamento as ações dos grupos dominantes e requerer do poder público uma forma mais equilibrada de relacionamento do homem com a natureza.

Assim, a ação concertada da sociedade na dinâmica ambiental, busca que toda a humanidade possa ser beneficiária das capacidades associadas aos recursos naturais e, ao poder público, garantir a promoção de instrumentos que possuam como bússola a justiça nessa matéria. Na dinâmica ambiental, são os grupos mais vulneráveis e marginalizados aqueles que mais sentem os efeitos do desequilíbrio das suas condições em sentido material e social.

Neste período, não apenas a sociedade mudou, mas os estados nacionais também tiveram o seu papel modificado. Desde a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972 (ONU, 1972), marco político global, a autonomia política dos Estados Nacionais foi reduzida pela crise fiscal que dos anos 60 e início dos anos 70. Essa crise contribuiu a ruptura da ideologia político-econômica, onde os Estados eram os principais dinamizadores do desenvolvimento econômico e social. O ultra liberalismo econômico, exemplificado pela globalização dos sistemas financeiros, intensificação da competição dos mercados consumidores, criação de zonas de livre-comércio, formação de blocos econômicos e a virtualização das parcerias para o livre comércio, direcionam as ações políticas em direção a construção de um mundo desregulado e desregulamentado, onde o capitalismo reduz

o que é público e transforma o Estado em uma simples arena política onde circulam os seus interesses.

No caso específico do meio ambiente, os Estados Nacionais perderam autonomia sobre os rumos do desenvolvimento, tornando-se mais frágeis à influência externa e incapazes de direcionar ações, mediante a própria redução da sua estrutura de controle. Os estados nacionais tornaram-se instituições distantes da sociedade e a democracia não conseguiu superar as idiosincrasias existentes no sistema econômico e cultural, em um ambiente em que a representação política se tornou estratégia de poder das classes dominantes.

Os Estados não podem ser considerados ou condicionados a meras instâncias de disputas pelo poder, onde o fator econômico impulsiona os rumos do desenvolvimento e determina os condicionantes de suas ações. É necessário repensar o Estado e trazê-lo de volta ao centro do debate político, especialmente sob a autonomia de regulação, capacidade de controle dos bens públicos, manutenção da qualidade vida e de incorporação da sustentabilidade ambiental como caminho mais justo e seguro de desenvolvimento. O Estado necessita retomar a sua posição como instituição aglutinadora dos diversos interesses envolvidos na temática ambiental e promover os meios a justiça e igualdade nessa matéria. Ele deve ser ordenador e executor de ações direcionadas às necessidades da sociedade, atuar como garantidor de “contratos” sobre os bens públicos e ser capaz de limitar as preferências individuais nocivas ao bem-estar coletivo.

Nesse ponto, é necessário localizar o meio ambiente como bem público, bem comum a todos os membros da sociedade, bem complementar aos bens individuais que possui por embasamento a promoção do bem-estar humano. Nesse sentido, é necessário localizar o meio ambiente como bem público assinalado por duas características; a primeira é a "não-rivalidade", significando que o uso e o prazer proporcionados a uma pessoa não diminuem a capacidade de outras pessoas de desfrutarem do mesmo bem e a segunda é que eles são “não excludentes”, ou seja, as pessoas não podem ser impedidas de desfrutar do mesmo bem. Ações dedicadas à manutenção da qualidade do ar, por exemplo, são direcionadas à manutenção das condições sociais e econômicas, são ações destinadas à conservação e melhora das qualidades desse bem de uso comum. A respiração de ar fresco por um indivíduo não

reduz a qualidade do ar para que outros possam desfrutá-lo e/ou impede que outras pessoas venham a se utilizar dele (ELLIOTT, 2002).

No entanto, a manutenção e conservação dos bens públicos depende da credibilidade do Estado como executor. Essa credibilidade está relacionada às suas condições de atuação, às suas instituições e recursos. A credibilidade do relacionamento do estado com a sociedade é caracterizada pela capacidade de imposição das regras, regulação do comportamento e aceitação dessas regras pelos indivíduos. Os atores sociais aceitam as regras à medida que recebem incentivos, que observam retornos e benefícios satisfatórios na ação estatal. O Estado credível é aquele que consegue promover alianças com seus cidadãos e proporcionar os meios dedicados à ampliação dos bens públicos. Porém, o Estado credível também é aquele onde a força das preferências individuais existem, porque o Estado nunca poderá ser um executor perfeito, e os indivíduos, embora estejam envolvidos com as instituições, organizações e regras são dotados de preferências individuais.

Skocpol (1979, 1985, 2008), Evans (1995, 1997, 2008) e Rueschemeyer (1992,1997, 2000, 2005) recolocaram as instituições ao centro do debate político sobre o desenvolvimento, em especial posicionaram o Estado no centro do debate sobre os rumos do desenvolvimento, após um período em que os estudos sobre Estado foram dominados por teorias baseadas nas preferências dos atores individuais. Esses autores comungam que o Estado é uma instituição central no debate político e que detém os meios capazes de potencializar as qualidades liberais e democráticas voltadas à promoção da coesão sociopolítica necessária ao desenvolvimento(sustentável), suplantando os interesses de grupos dominantes.

É comum, dentro de estudos de desenvolvimento, observar os Estados sobre diferentes papéis. Em casos mais específicos, os estados nacionais podem ocupar três papéis, o de arena, o de mediador e o papel de protagonista dos processos de desenvolvimento. Esses papéis são invariavelmente capitalizados por reformas do aparelho do Estado, que determinam o nível de ação e de regulação pelos estados nacionais sobre o comportamento humano. O Estado brasileiro, em um período a 80 anos, foi objeto de três grandes reformas, que possuem em comum a incompletude de formação de dispositivos direcionados a consolidação das instituições. As três grandes reformas – burocrática, gerencial e neoliberal –promoveram um mosaico de valores, estilos e modelos políticos e administrativos que coabitam, até hoje, na

administração pública. Para Costa (2006), nenhuma das reformas do Estado se deu por completo.

Em todas as reformas do Estado brasileiro, a eficiência é um tema recorrente, mas é possível que o desnível de eficiência entre o modo de operação e as exigências funcionais impostas a administração pública, não se devam apenas a burocracia, aos fenômenos externos, mas as dinâmicas do sistema cultural, político e econômico brasileiro. As reformas são mudanças nos papéis dos estados e, enquanto instituição, o Estado se encontra em constante processo de adaptação e evolução das suas instituições devido à complexidade do tecido social. No caso brasileiro, ainda segundo Costa (2006), as reformas deixaram marcas, em especial nas instituições, que ainda requerem incentivos ao comportamento concertado. Cabe destacar, que quando as instituições estão em processos de amadurecimento, o comportamento individual é mais forte e o Estado é um executor menos credível.

Portanto, no caso do meio ambiente, é necessário reconhecer a importância das instituições formais como fundamentais ao desenvolvimento de uma sociedade sustentável. De forma geral, entende-se dentro do atual panorama que: 1) do ponto de vista do comportamento, as instituições formais do Estado passaram a ser reconhecidas como arenas onde interesses particulares superam as intenções coletivas; 2) do ponto de vista normativo, as leis e a moralidade administrativas cederam aos interesses externos, criaram-se formas particulares de relacionamento entre Estado, atores políticos e agentes societários (MARCH; JOHAN, 2013; MARCH; OLSEN, 2008, 2009).

Do ponto de vista institucional, o Estado brasileiro ainda lida com uma série de obstáculos à consolidação das instituições. Embora em uma sociedade global as principais fragilidades correspondam à ineficiência do Estado em lidar com as condições exógenas que arbitraram sobre o planejamento. Na sociedade brasileira as maiores dificuldades estão localizadas nas condições endógenas, deformações de nosso sistema político-cultural. Patrimonialismo, Clientelismo, Mandonismo, Cartorialismo, Personalismo, Formalismo, Nepotismo, Favoritismo; são patologias, aspectos de nossa realidade, particularmente do governo, que constituem as causas da pouca efetividade da ação pública e impedem a transição a valores das sociedades modernas e de democracias consolidadas (BRESSER-PEREIRA, 1998; 1996; FIORI, 1994; NUNES, 1997).

No entanto, a sociedade avançou, constituímos uma sociedade que, em um período inferior a 80 anos, deixou de ter sua economia completamente agrária e incluímos valores de sociedades capitalistas modernas. Avançamos na direção de uma sociedade que combina traços de uma economia industrial com de uma economia pós-industrial.

Após anos de represamento dos direitos, a Constituição Federal de 1988, marco de nosso processo civilizatório, reestabeleceu a soberania popular e os representantes do Executivo e do Legislativo passaram a ser eleitos via sufrágio universal.

A Constituição de 1988 deu um passo em direção à construção de uma sociedade sustentável, reconstitui o Estado de Direito e atribui ao meio ambiente capítulo específico, garantindo a institucionalidade da justa repartição dos seus benefícios. O meio ambiente equilibrado tornou-se direito fundamental, amplificado a todas as gerações, aquelas do presente e futuras: “Art. 225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”(BRASIL, 2017).

Porém, a institucionalidade da legislação e os avanços conquistados na sociedade brasileira em matéria ambiental, embora formalizados constitucionalmente, ainda não são garantia de incorporação e/ou perenidade. O direito necessita ainda ser amplamente positivado à complexidade de nossa realidade; considerando inclusive nossas características históricas, políticas, econômicas e sociais (BRESSER-PEREIRA, 1998; COSTA, 1991, 2006, 2016). Igualmente, em meio as relações de poder existentes na sociedade brasileira, como salienta O’Donnel (2011), o sistema legal brasileiro não assegura ao cidadão a estabilidade do comportamento das instituições ou promove os meios e garantias dos indivíduos e de grupos, que permitam a atuação desses contra os governos e outros grupos de comando situados na hierarquia política e social.

Assim, mesmo que medidas tenham sido incorporadas em sentido da valorização do interesse do ente local, na organização a reformulação do sistema federativo e competências tenham sido destacadas sob o pilar da descentralização e autonomia política do ente local, a gestão municipal ainda necessita reforçar o interesse local por meio da participação social (CNM, 2010; BRASIL, 2017).

Em relação à gestão ambiental, por meio da reformulação do pacto federativo, foi atribuído ao município responsabilidades sobre a formulação e implementação de políticas públicas. Corroborando a afirmativa acima, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 30 configurou a responsabilidade do ente local de XLI - preservar o meio ambiente, as florestas, a fauna, a flora, a orla marítima e os cursos d'água do município. Fica nesse sentido a cargo do poder público municipal instituir um Sistema Municipal do Meio Ambiente, nos mesmos padrões do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), com estrutura organizacional, diretrizes normativas e operacionais destinadas ao gerenciamento, relações institucionais e interação com a sociedade (NASCIMENTO & FONSECA, 2017; OLIVEIRA, PEREIRA, & OLIVEIRA, 2010).

Na dimensão sociopolítica a Constituição Federal adicionou a cidadania ao Estado brasileiro e contribui para a ampliação da responsabilidade sobre a gestão dos bens públicos ao adotar a gestão compartilhada com a sociedade das políticas públicas ambientais. São direitos (meio ambiente ecologicamente equilibrado) e deveres (proteção e defesa do meio ambiente) que configuram a corresponsabilidade na administração do meio ambiente. Essa corresponsabilidade da administração concorre ao fortalecimento da democracia e aprimoramento das capacidades estatais. Nesse sentido, inovações institucionais congregadas na CF/88, como a gestão compartilhada e colegiada entre sociedade e Estado, são um avanço do ambiente democrático.

Desta forma, os Conselhos de Políticas Públicas, são formas institucionalizadas que reconhecem na cidadania o aprimoramento da gestão dos bens públicos e fortalecem o relacionamento entre Estado e sociedade. Eles são canais que correspondem a uma nova modalidade de controle social e de encontro de alternativas de desenvolvimento (movimentos sociais, organizações não governamentais, empresariado) baseados na ação, controle e avaliação de políticas públicas de forma colegiada entre sociedade e Estado (CARNEIRO, 2002). São espaços de gestão das Políticas Públicas que exigem novas formas de relacionamento do Estado com a sociedade, que fogem à lógica da representação legitimada pelo processo eleitoral e autorizam atores políticos oriundos de movimentos da sociedade a representarem a coletividade por vias não eleitorais (AVRITZER, 2007, 2008; LÜCHMANN, 2007).

Os conselhos de políticas Públicas são instrumentos sociopolíticos incorporados às administrações municipais, que se tornaram os principais dinamizadores e implementadores das políticas e que concorrem a superar a lógica da representação e participação social mobilizados pela ação de atores sociais e agentes públicos.

No entanto, apesar da institucionalização, como destacam Gohn (2002) e Jacobi (2006), os espaços dos conselhos municipais estão se tornando arenas onde frequentemente a presença dos representantes da sociedade são meramente formais e sem influência sobre a tomada de decisão. Questionamentos sobre a garantia da representação, participação e transparência expõe a institucionalidade ao risco de se tornarem meras instâncias burocráticas de poder estatal, onde a formulação das políticas ambientais é pensada de forma exclusiva pela ótica estatal, em seu relacionamento com um conjunto amplo de grupos interessados (representantes) (GOHN, 2002).

O desafio é fazer com que essa institucionalidade seja capaz de receber as demandas efetivas da sociedade, e que essas demandas sejam incorporadas à dinâmica dos debates sobre as políticas ambientais, de modo a penetrar os ambientes de tomada de decisão e superar a noção tecnocrática (representação), as características culturais de nossas instituições, suplantar o nosso sistema político e comungar a construção de espaços de relacionamento entre sociedade e Estado cada vez mais heterogêneos.

Embora existam regras que perquiram a tomada de decisão colegiada entre representantes da sociedade civil e membros do poder público na administração estatal, a participação política da sociedade civil nas esferas de tomada de decisão, é ainda um desafio.

Partindo do entendimento de que as relações entre Estado e Sociedade são configuradas pelo nosso sistema político e que o tipo de representação e participação da sociedade repercute sobre os resultados da administração ambiental, é necessário perguntar: quais são as formas de relacionamento entre Estado e sociedade presentes na dinâmica política-administrativa do meio ambiente no município do Rio de Janeiro?

O Rio de Janeiro é o município com o maior número de Unidades de Conservação (UC), 50 unidades localizadas no bioma Mata Atlântica. Até o ano de 1994, as ações de conservação e preservação do meio ambiente estavam espalhadas em diferentes órgãos da administração municipal. Com a Lei nº 2.138 de 1994 é criada a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC), órgão responsável na administração municipal pela gestão ambiental do município do Rio de Janeiro. No ano de 1995, é criado o Conselho Municipal de Meio Ambiente (Consemac) com a Lei nº 2.390, de 1º de dezembro de 1995, que exerce sua competência nos termos do Regimento Interno estabelecido pela Deliberação Consemac “I” 120/2014 de 11/12/2014, que atua de forma vigilante sobre a administração das políticas públicas de meio ambiente na cidade. O órgão de atribuições deliberativas e consultivas é formado por representantes da sociedade e do poder público que atuam de forma colegiada, com representação paritária entre poder público e sociedade. As matérias submetidas ao Consemac são examinadas previamente por Câmaras e Comissões formadas por membros da sociedade civil e da administração pública que se manifestam através de seus respectivos Pareceres, posteriormente submetidos à discussão e votação em Plenário.

Os conselhos de políticas públicas são institucionalidades importantes dentro das dinâmicas ambientais, pois atuam como catalisadores das expectativas e direcionamentos da sociedade voltadas ao desenvolvimento sustentável. No entanto, é preciso lançar luz sobre a composição e participação social nesse espaço.

Ao observar a sociedade brasileira nos últimos anos, é possível notar que os estilos políticos do clientelismo e a forma de administração patrimonialista ainda se fazem presentes, e embora o Estado brasileiro tenha se modernizado e adotado de forma paulatina valores modernos, esses comportamentos ainda necessitam ser melhor incorporados.

Nesse sentido, transparência, acesso à informação e participação social são caminhos para a melhoria da eficiência na gestão pública que têm sido introduzidos as práticas de gestão governamental. No entanto, apesar desses esforços para a melhoria administrativa, infere-se que:

- Embora o processo de modernização das estruturas administrativas tenha avançado no sentido de propor níveis mais robustos de racionalidade, formas de gestão baseadas em métodos tradicionais ainda estão presentes na administração do município do Rio de Janeiro.
- Entende-se que apesar das vantagens dos agentes públicos em maximizar a formação de burocracias profissionais, as formas de contratação por nomeação ainda são métodos de manter grupos de apoio nas esferas da administração pública destinados a manter os interesses políticos eleitorais.
- Compreende-se que embora as formas de participação social sejam meios robustos à introdução de demandas da sociedade por meios não eleitorais na esfera pública, as formas de relacionamento entre agentes públicos e privados são marcadas pela troca de interesses.

Nesse sentido, entende-se que o relacionamento entre estado e sociedade se dá por meio de uma relação dual, que inclui o estado enquanto capaz produzir e manter os instrumentos institucionais dedicados a garantia da repartição justa dos benefícios associados ao meio ambiente equilibrado à toda sociedade, bem como a promoção de institucionalidade que garanta a sociedade meios de intervenção sobre o controle, promoção, formulação e análise das políticas públicas ambientais. Relacionar a dinâmica da gestão governamental à participação social é uma forma de superar o isolamento do governo na formulação das políticas públicas ambientais e valorizar o interesse dos atores sociais que atuam na dinâmica dos acontecimentos de forma localizada.

OBJETIVOS

Como se dão as dinâmicas de relacionamento entre Estado e sociedade em meio ambiente na cidade do Rio de Janeiro?

- Identificar quais são as capacidades apresentadas pelo município do Rio de Janeiro destinadas à gestão ambiental;

- Descrever o arcabouço jurídico que estabelece a participação social na gestão ambiental nacional e local;
- Identificar e analisar os espaços formais destinados a participação legítima da sociedade;
- Compreender as dinâmicas de relacionamento entre Estado e sociedade na gestão de meio ambiente do município do Rio de Janeiro;
- Mapear os atores e formas de representação social;
- Analisar as dinâmicas de relacionamento entre atores que compõem a arena política.

OBJETIVOS

Como se dão as dinâmicas de relacionamento entre Estado e sociedade em meio ambiente na cidade do Rio de Janeiro?

- Identificar quais são as capacidades apresentadas pelo município do Rio de Janeiro destinadas à gestão ambiental;
- Descrever o arcabouço jurídico que estabelece a participação social na gestão ambiental nacional e local;
- Identificar e analisar os espaços formais destinados a participação legítima da sociedade;
- Compreender as dinâmicas de relacionamento entre Estado e sociedade na gestão de meio ambiente do município do Rio de Janeiro;
- Mapear os atores e formas de representação social;
- Analisar as dinâmicas de relacionamento entre atores que compõem a arena política.

JUSTIFICATIVA

Aprofundar a democracia é fortalecer o Estado. O aprimoramento da democracia é um desafio nas sociedades contemporâneas, corresponde a promover a ampliação de canais diretos de ação dos cidadãos sobre a tomada de decisão governamental.

Desde a (re)democratização, a sociedade brasileira tem buscado estruturar meios legítimos de ação direta da sociedade sobre as políticas públicas.

Os conselhos de políticas são esses instrumentos institucionalizados que perquirem preencher essa lacuna sociopolítica. Eles fortalecem os aspectos da democracia direta, são espaços destinados à participação cidadã, garantindo voz à sociedade sobre o controle, formulação e implementação das políticas públicas por meio da participação de diferentes atores da sociedade que expõem às perspectivas de ação popular e combinam diferentes esperanças sobre as ações do Estado.

Na gestão ambiental, as questões são urgentes e os impactos das decisões políticas são difíceis de ser medidas. O tempo da política e dos fenômenos ambientais é distinto. A vigilância e precaução são aspectos importantes na dinâmica ambiental e a vigilância da sociedade deve estar combinada a aspectos de precaução no uso dos recursos naturais e promoção do Desenvolvimento Sustentável.

No entanto, é necessário reconhecer as dificuldades desse processo, as diferenças econômicas e intelectuais, os aspectos políticos inerentes à representação e participação social nos espaços de tomada de decisão. Nesse sentido, compreender como as relações entre os atores sociais e membros do Estado são mobilizadas nos espaços de participação tornam-se aspectos importantes, tendo em vista que o fortalecimento do diálogo de forma republicana entre Estado e sociedade é uma justificativa legítima com origem nos movimentos sociais voltada ao fortalecimento, aprimoramento, transparência e democratização do meio ambiente.

É importante lançar luz sobre quem são os representantes da sociedade e como atuam em relação aos interesses coletivos. Entre os anos de 1994 e 2016 a cidade do Rio de Janeiro passou inúmeras intervenções no plano de sua paisagem urbana, com grandes alterações nas suas características arquitetônicas, urbanísticas, de mobilidade, que mudaram sua paisagem natural, que combinaram ações de melhora da qualidade de vida e repercutiram em efeitos negativos sobre o meio ambiente.

A cidade do Rio de Janeiro é o município com o maior número de unidades de conservação da natureza no bioma Mata Atlântica, que estão em constante pressão de seus fragmentos. A perda significativa de Mata Atlântica expõe a cidade ao aumento de transformações e alterações climáticas que combinam sobre o aumento

da temperatura nas regiões metropolitanas e perda da capacidade dos recursos ecológicos.

A justificativa dessa pesquisa é corroborada a medida que o fortalecimento do relacionamento entre Estado e sociedade, seja mediante a oferta de serviços públicos seja pelo adensamento da ação social na gestão ambiental, é um mecanismo dinâmico que pode repercutir os anseios e o tipo de desenvolvimento que a sociedade enseja.

Assim, este trabalho busca colaborar com a dimensão sociopolítica do meio ambiente na cidade do Rio de Janeiro, lançando luz sob uma importante institucionalidade pretendendo contribuir com o fortalecimento da dimensão sociopolítica do meio ambiente e com a democracia.

ESTRUTURA DA TESE

Inicialmente, este trabalho é composto pela Introdução, que apresenta o problema da pesquisa. Em seguida, são apresentados os Objetivos Gerais e Específicos e a Justificativa.

Na primeira parte, Revisão da Literatura, são apresentados os conceitos de Institucionalismo e sua correlação com os conceitos de autonomia e capacidade estatal. Posteriormente, são apresentados os conceitos de modernização, em que é destacado o papel desempenhado pelo modelo de produção capitalista na mudança das instituições e na passagem das estruturas tradicionais de relacionamento entre Estado e sociedade às formas modernas de relacionamento características do modelo capitalista industrial.

Na sequência, é apresentado o conceito de clientelismo e suas variações em sistemas tradicionais e modernos, que é seguido da apresentação do processo de modernização das instituições do Estado brasileiro.

Na segunda parte, é apresentada metodologia da pesquisa qualitativa, utilizando como forma de organização a proposta de taxonomia metodológica apresentada por Gil (1999). É uma pesquisa que pretende identificar por meio de materiais publicados e materiais brutos dados a respeito da base legal de funcionamento da administração do meio ambiente em nível local, identificando o

processo de municipalização e as capacidades do município do Rio de Janeiro para gestão e promoção da política pública de meio ambiente.

Igualmente, buscou-se dentro do arcabouço legal identificar os instrumentos legais que estabelecem os canais formais de relacionamento entre Estado e Sociedade.

Na terceira parte são apresentados o levantamento do arcabouço jurídico e histórico da consolidação da administração do meio ambiente na cidade do Rio e Janeiro. Na sequência são apresentados os resultados do levantamento sobre as capacidades da administração, de modo a combinar particularidades históricas e dados acerca das formas de relacionamento entre agentes públicos e privados sobre o domínio dos recursos do Estado. Posteriormente, é apresentado o funcionamento dos espaços dedicados à participação da sociedade e resultados das formas de relacionamento entre agentes públicos e representantes da sociedade civil.

Na quarta parte é apresentada a conclusão dos achados, as limitações do estudo e as propostas para estudos futuros destinados ao relacionamento entre Estado e sociedade na gestão do meio ambiente na cidade do Rio Janeiro.

1 REVISÃO DA LITERATURA

1.1 Institucionalismo

Uma instituição é um conjunto relativamente estável de valores e práticas inseridos em estruturas formais dotadas de significado e relativamente invariantes em face do volume dos recursos transitados na sociedade.

O conceito de instituição apresentado tem como base os estudos de Hughes (1942), que definiu as instituições como iniciativas sociais direcionadas à produção de valores e comportamentos permanentes.

Instituições são construções sociais impermeáveis a preferências individuais e resistentes a mudanças circunstanciais, são valores e práticas dedicados à promoção da estabilidade do comportamento social, que necessitam de estruturas para ação. Elas sobrevivem a longos períodos, pois fortalecem o entendimento dos significados, corroboram ao agrupamento de comportamentos que originam a formação de identidades, estabelecem propósitos e objetivos, podendo ser transmitidas [relatos, histórias, símbolos], entre as gerações, dando sentido à ação social (explicando, justificando e legitimando a existência de códigos de conduta e ação), restringindo e direcionando o comportamento (MARCH; JOHAN, 2013; MARCH; OLSEN, 2008, 2009).

No campo da ciência política, as instituições foram consideradas os principais meios explicativos dos sistemas políticos, das estruturas administrativas e resultados de governo.

No início da ciência política, o apego dos institucionalistas às estruturas formais, como os aspectos legais, rotularia os estudos sobre instituições como uma ciência a serviço de uma instituição maior, o Estado (AMENTA, & RAMSEY, 2010).

Esse rótulo combinou uma série de críticas à capacidade explicativa da teoria institucional por causa do formalismo e do normatismo. Nas décadas de 1950 e 1960 surgiram correntes contestadoras, especialmente na ciência política americana. As visões dos pluralistas, behavioristas e marxistas contestaram o valor dos aspectos jurídicos enquanto fundamento para o entendimento dos sistemas políticos, administrativos e resultados de governo (PETERS, 1995).

Para os pluralistas e estruturo-funcionalistas, a atividade governamental era uma seara complexa, que combinava a existência de diferentes interesses na sociedade. Sob esse entendimento, as instituições formais eram restritoras do comportamento individual (AMENTA et al., 2010; MARCH; OLSEN, 2009; PETERS, 1995).

Para March e Olsen (2009), os pluralistas reconhecem que os resultados do sistema político são derivados da ação de grupos de interesses, atuando em busca de benefícios e, a ação governamental é um reflexo dos grupos de interesse e o governo um ator que produz resultados de acordo com os recursos transitados na arena política.

As abordagens teóricas baseadas em pressupostos individualistas, como o behaviorismo e a escolha racional, tornaram-se meios para propor a explicação do funcionamento dos sistemas políticos. Desta forma, foram adotadas categorias sociopsicológicas e o cálculo racional como pressupostos que posicionavam as escolhas dos indivíduos acima das instituições.

A partir de meados da década de 1960, "neomarxistas" lançaram debates sobre "o Estado capitalista", especialmente focados no papel desempenhado pelos Estados na transição do feudalismo ao capitalismo e na posição dos Estados como dinamizadores no desenvolvimento socioeconômico. Os estudos estavam interessados na volatilidade das democracias capitalistas industriais e funções socioeconômicas desempenhadas pelo Estado capitalista. Os neomarxistas buscavam compreender as políticas estatais por meio das relações de produção e do Estado como uma instituição a serviço das classes burguesas (*dominantes*) (JESSOP, 1983, 2009).

Os estudos marxistas acabaram por não destacar o papel do Estado como meio de concertação das idiossincrasias do sistema capitalista, mas acabaram por valorizar a luta de classes como meio explicativo dessas idiossincrasias (PETERS, 1995).

No início da década de 1980, uma contrarreforma dentro do campo de estudos institucionais recuperou a preocupação com as instituições formais (e informais) do setor público e dos arranjos institucionais sobre o desempenho dos governos.

As crises dos Estados Nacionais nas décadas de 1960e 1970 na Europa, a necessidade de ajuste estrutural e a implementação de reformas neoliberais foram fundamentais para o retorno da perspectiva institucional.

Embora as reformas neoliberais estivessem destinadas à redução da capacidade de intervenção dos Estados nacionais na economia, o mercado não era um agente capaz de realizá-las por si(EVANS, 1995, 1997; RUESCHEMEYER et al., 1992; SKOCPOL, 1985b).

Com a percepção de que o mercado não era capaz, por si, de determinar os rumos do desenvolvimento econômico, os estudos sobre a importância e o papel das instituições formais dos Estados capitalistas industriais ganharam força. Neste caso, nasceria uma corrente de pesquisa preocupada com o funcionamento e a previsibilidade dos mercados, com o papel das instituições como formas explicativas e reguladores dos comportamentos dos atores e como meios ao alcance do desenvolvimento econômico. Com o termo “neoinstitucionalismo”, mas contemplando características do velho institucionalismo, ressurgiria no campo da ciência política um modo de compreensão da realidade que mesmo contemplando aspectos do antigo institucionalismo, como a formalidade legislativa, buscou introduzir novas formas explicativas ao assumir que existem diferenças sutis nos ambientes institucionais que determinam os resultados de governo (WEAVER & ROCKMAN, 1993).

O neoinstitucionalismo é, assim, uma corrente contestada pela falta de modelos explicativos ou metodologias consolidadas e repetição de velhos instrumentos de coleta e análise de dados do início da ciência política. Para Hall & Taylor (1990), no entanto, essa dificuldade em compreender o neoinstitucionalismo está localizada, mais em sua delimitação, que na falta de metodologia moderna para a compreensão dos fenômenos. Para os autores, o neoinstitucionalismo não é uma corrente de pensamento unificada, mas corresponde a três métodos de análise diferentes, onde todos reivindicam este título: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico.

Por exemplo, neo institucionalistas na sociologia das organizações empregam a teoria da escolha racional e institucionalistas históricos estão na base da ciência política (AMENTA et al., 2010; DIMAGGIO, PAUL J; POWELL, 1983; HALL; TAYLOR, 1990).

O neoinstitucionalismo sociológico é uma teoria organizacional que vê as organizações de maneira particular e trata os Estados, em grande parte, como outras organizações. Para esse grupo, a sociologia política envolve os estudos do funcionamento das organizações e, portanto, espera-se que a nova teoria institucional forneça uma ampla perspectiva cultural sobre o funcionamento dos sistemas políticos (AMENTA et al., 2010; DIMAGGIO, PAUL J; POWELL, 1983; HALL; TAYLOR, 1990).

Em contrapartida, institucionalistas da teoria da escolha racional empregam um estilo de teorização baseado em fundamentos de micro nível; eles enfatizam que a teoria dedutiva é central ao progresso científico. Pesquisadores da escolha racional reconhecem a autonomia da tomada de decisão dos atores sobre os elementos restritivos. É uma linha de pensamento alinhada com os institucionalistas econômicos que buscam compreender os processos de maximização de resultados por atores do mercado em uma base institucional comum (DEROUEN ET AL., 2010; NORTH, 1990; HALL & TAYLOR, 1990).

Finalmente, o institucionalismo histórico é uma forma de se engajar no empreendimento científico social, que se propõe depositar uma ênfase menor na teorização geral e emprega estratégias de pesquisa analítica comparativas e históricas para compreender os sistemas políticos (EVANS, 1995; HALL; TAYLOR, 1990; SKOCPOL, 2008).

O neoinstitucionalismo recupera a importância das instituições formais na compreensão do funcionamento dos sistemas políticos, em especial sobre os estudos do Estado. Para esses pesquisadores, com a visão de outros meios explicativos, a instituição Estado passou a ser observada: 1) do ponto de vista comportamental, as instituições formais do Estado passaram a ser reconhecidas como arenas onde o comportamento político balizado por interesses particulares superando as intenções coletivas; 2) do ponto de vista normativo, as leis e a moralidade administrativas cederam aos interesses externos, criaram-se formas particulares de relacionamento entre Estado, atores políticos e agentes societários (MARCH; OLSEN, 2008, 2009).

Neoinstitucionalistas, Skocpol, Evans e Rueschemeyer recuperaram a importância do Estado como instituição reguladora de comportamentos dos atores sociais, direcionador do desenvolvimento econômico, social, e o fortalecimento da democracia. Nessa perspectiva, dois conceitos são fundamentais: autonomia e

capacidade. A seguir, serão destacados pressupostos adequados a exames menores identificados com a melhora das capacidades dos governos na implementação de Estado e criar instituições duradouras destinadas ao desenvolvimento.

1.1.1 Autonomia do Estado

Para Jessop (1983, 2009), o pensamento sobre o Estado foi reintegrado aos estudos de sociologia e ciência política por pesquisadores de linha neomarxista, que pretendiam reavaliar a autonomia da ação do Estado em relação aos interesses da classe dominante em um contexto de bem-estar social.

Os avanços na melhora das condições de vida dos trabalhadores, na vigência dos estados de bem estar social foram observados pelos pesquisadores marxistas. A base analítica marxista é apoiada em pressupostos que o Estado é uma instituição à serviço de interesses da classe dominante. Para os marxistas o meio explicativo dos relacionamentos entre estado e sociedade está baseado na compreensão dos interesses divergentes entre capitalistas e trabalhadores despossessados, ou seja, a luta de classes..

Para marxistas, o Estado não possui autonomia e suas ações são baseadas nos interesses da classe dominante.

No entanto, durante estudos acerca do papel do Estado em produzir benefícios sociais a classe trabalhadora, os estudiosos marxistas observaram, que mesmo em princípio atuando em favor da manutenção da classe dominante, os Estados providência apresentavam certa autonomia em relação a definição de políticas sociais. Embora os estudiosos marxistas observem força da classe dominante na promoção de seus interesses, os estados, em especial mediante a ação das suas burocracias profissionais, atuam em nome dos seus próprios interesses (SKOCPOL, 2008).

Foram Miliband e Poulantzas que introduziram a ideia de uma "autonomia relativa" ao destacarem a capacidade das burocracias insuladas e especializadas enquanto campos neutros a atividade política e capazes de implementar políticas acima dos interesses das classes dominantes. (KENNEDY, 2006).

De acordo com as lentes, os marxistas observavam os estados capitalistas modernas de duas formas: 1) atribuíram ao Estado o papel de agência mediadora de interesses e arena política e 2) o Estado enquanto sujeito relativamente independente, mas que pode ser substituído pela compreensão das classes (JESSOP, 1983, 2009).

Tomando como base o pensamento de Max Weber e Otto Hintze e indo de encontro aos princípios e paradigmas dominantes (pluralismo, behaviorismo, escolha racional) do campo da ciência política, os pensadores neoinstitucionalistas promoveram o reencontro com as origens clássicas dos estudos sobre o Estado baseadas em levantamentos histórico-comparativos e na importância da autonomia e capacidade dos Estados.

Importante parte desses estudos esteve localizada no Comitê de Estados e Estruturas Sociais do Conselho Americano de Pesquisas em Ciências Sociais sob as contribuições de Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol, Stephen Krasner e Eric Nordlinger (AMENTA et al., 2010; EVANS, 1995; SKOCPOL, 2008).

O trabalho de Theda Skocpol (1985), *Estados e Revoluções Sociais: Uma análise comparativa entre França, Rússia e China* destacou que as perspectivas de desenvolvimento estiveram baseadas na autonomia da ação estatal. Ao analisar as interações do aparelho estatal com as elites governamentais e os atores burocráticos, ela identificou que as revoluções sociais estiveram relacionadas com o protagonismo do Estado na formação de instituições e na provisão de instituições para o desenvolvimento. Segundo a autora, as revoluções sociais só puderam seguir adiante graças à autonomia política estatal; mais bem exemplificada pela soberania territorial, controle militar, existência de dispositivos legais, exuberância de recursos naturais e financeiros, corpo burocrático qualificado insulado dos interesses das elites políticas.

Nesse sentido, para os neoinstitucionalistas o Estado é mais que governo, ele é um contínuo formado por organizações administrativas, legais, burocracias e instrumentos coercitivos que atuam de forma relacional, não estando limitado a estruturar relações entre sociedade e autoridade pública, mas sendo a instituição que permite a produção de estruturas capazes de mediar relações dentro da sociedade.

Skocpol (1979, 1985b, 2008) reinsereu as instituições formais no centro dos desdobramentos das políticas de desenvolvimento e destaca que as questões exógenas provocam interferências sobre a construção e atitudes dos atores

endógenos. Ela adota a definição de Estado, no sentido weberiano, como instituição que atua de forma independente da ação dos grupos sociais e, de Hintze, enfatiza que o Estado é parte de um sistema competitivo onde há concorrência com outros Estados e que os resultados dessa relação auxiliam na modelagem do próprio Estado. Para a autora, os Estados Nacionais continuam responsáveis pelo percurso de desenvolvimento e, como Weber e Hintze o conceituaram, desde seu nascimento são parte de um sistema de competição com outros Estados.

Em sua percepção, os Estados alcançam a autonomia à medida que possuem os meios para perseguir objetivos atuando menos como reflexo das dinâmicas econômico-políticas exógenas e/ou como arenas políticas internas. Não é possível separar a autonomia do Estado de princípios, como a racionalidade na tomada de decisão pelos burocratas e controle do território. Eles necessitam realizar ajustes ao escopo das políticas e construir estrutura para a formulação e implementação. Neste sentido, autonomia estatal está associada à capacidade de intervenção do Estado.

1.1.2 Capacidade do Estado

Capacidade do Estado é termo amplamente utilizado, mas muitas vezes sem uma descrição específica. Essa dificuldade está associada às inúmeras correntes teóricas e conceituações, que apontam, invariavelmente, capacidade estatal como aquela relacionada à produção de meios técnicos, legais e atributos estruturais dedicados à implementação de políticas públicas (DEROUEN *et al.*, 2010).

Para Skocpol (1985), não é possível pensar em autonomia estatal sem a formação de condições e/ou existência de recursos humanos, técnicos e legais que corroborem ao aumento da racionalidade e previsibilidade na tomada de decisão pelos burocratas.

Na contramão do projeto de total desregulamentação dos sistemas econômicos, promovido pelo ideário político-econômico do modelo neoliberal, Peter Evans debate sobre o papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico. Aquele momento, os estados transformados em laboratório de um modelo prescritivo contra a intervenção estatal na economia; Evans (1995), em seu livro *Embedded*

Autonomy, analisou como o Estado pode moldar transformações estruturais e como essas são capazes de liderar movimentos na direção do desenvolvimento. Ele questionou as visões simplistas do papel do Estado na economia, examinou o papel desempenhado pelos atores políticos e econômicos, tais como: agências estatais, empreendedores locais e corporações transnacionais na modelagem de estruturas dedicadas a surgimento de mercados competitivos.

Evans atribui ao Estado, o papel de ator ativo no desenvolvimento quando combinou níveis altos de autonomia nas burocracias insuladas, capacidade técnica de planejamento espírito público. Seu posicionamento vai de encontro às correntes que dominaram o ideário da nova administração pública, em especial aquelas que identificavam o modelo burocrático com altos custos de manutenção e baixa qualidade na prestação dos serviços.

Dahlström, Lapuente, & Teorell (2009) analisaram a capacidade estatal a partir da compreensão de como se dão os relacionamentos entre as elites políticas e burocracias. Para os autores, parte significativa dos estudos sobre corrupção está relacionada com os fatores políticos e poucos deles estão associados à ação dos implementadores de políticas públicas. Neste sentido, tentando contemplar essa lacuna de pesquisa, o esforço dos autores está situado na compreensão de quais são os incentivos direcionados ao comportamento concertado dos implementadores em relação à busca de benefícios por parte de grupos políticos. A capacidade do Estado é determinada pela menor intervenção dos atores políticos sobre os implementadores de políticas públicas. Quanto mais claros forem os limites da intervenção e separação dos interesses dos políticos sobre a ação dos burocratas, maior será a capacidade estatal. Os autores realizam uma explicação baseada na separação proposta por Evans e Rauch (2000), sobre o papel desempenhado pela burocracia profissional nos processos de desenvolvimento econômico e perceberam que desvios na moralidade dos burocratas estão relacionados com a intervenção das elites políticas. Nos resultados, fatores burocráticos como o recrutamento meritocrático foram considerados inibidores técnicos ao desvio de comportamento dos agentes públicos, mas outras características relevantes na literatura institucionalista burocrática como os salários competitivos, estabilidade na carreira ou a promoção interna demonstraram impacto significativo sobre o comportamento dos atores.

Back & Hadenius (2008) destacaram a relação entre democracia e burocracias profissionais com as capacidades estatais. Para os autores, os efeitos da democracia na capacidade do Estado são negativos quando os valores da própria democracia se apresentam em baixa e positivos quando altos níveis de democracia. Em Estados autoritários, uma medida satisfatória de controle de cima para baixo pode ser realizada, mas o controle popular é melhor alcançado quando as instituições democráticas estão totalmente instaladas e são acompanhadas por uma ampla gama de recursos sociais, imprensa livre e participação eleitoral, que, combinados com a democracia, aumentam a capacidade administrativa do Estado. Para os autores, níveis baixos de democracia repercutem na diminuição da capacidade do Estado. Sendo assim, a existência de regimes democráticos com eleições regulares, justas e imprensa livre contribuem para o aumento da capacidade estatal.

Para Bockstette, Chanda & Putterman (2002), a capacidade do Estado está relacionada com a formação dos Estados Nacionais, sendo esse um indicador que corrobora a ampliação da confiança nas instituições. Para os autores, a antiguidade do Estado é uma dimensão que afiança a alta correlação com a promoção de valores democráticos e de livre mercado. Em seu entendimento, as trajetórias e o tempo de consolidação dos Estados apresentaram melhores condições para a ampliação da qualidade institucional e corroboram a melhoria de competência das burocracias. Embora durante anos os Estados tenham sido compreendidos como opostos ao mercado, o estudo demonstra que na antiguidade o Estado favoreceu a consolidação de instituições dedicadas ao comportamento dos agentes econômicos, bem como a criação de mercados.

Para Charron e Lapuente (2010), a capacidade do Estado está baseada na relação entre democracia e qualidade de governo. A qualidade do governo é usada de forma intercambiável a capacidade do Estado. Governos que buscam ampliar a sua capacidade e qualidade devem introduzir valores associados a democracias, como a transparência. A incorporação de valores democráticos na gestão governamental amplia a capacidade estatal e permite aos Estado realizar projetos de forma eficiente. Neste caso, os governos devem ser voluntariosos na implementação de medidas de controle da corrupção e fortalecimento das burocracias.

Para Margaret Levi (1998), a capacidade do Estado está associada à ação dos líderes políticos. Líderes políticos durante seus mandatos buscam meios de ampliar a

confiança do eleitorado no seu governo. Para isso, eles se utilizam de recursos estatais. Quando os recursos a realização de bons mandatos são escassos, eles buscam promover meios de ampliar sua capacidade de arrecadação, maximizando receitas, promovendo os meios para amplificar a oferta de serviços, introduzindo ações direcionadas à melhoria e imparcialidade das instituições.

Rothstein & Uslaner (2005) destacam que a boa governança é uma característica crítica de capacidade estatal. Para os autores, a ausência de confiança social é um elemento nevrálgico na equação dos estados fortes. Para os autores, o nível de confiança social está associado a igualdade econômica e de oportunidades. A omissão das dimensões da igualdade na literatura sobre capital social é peculiar, porque os países que obtêm as maiores pontuações em termos de confiança social também são os de maior igualdade econômica. Países que se empenharam na criação de igualdade de oportunidades no que diz respeito às suas políticas de educação pública, cuidados de saúde, oportunidades no mercado de trabalho e (mais recentemente) igualdade de gênero ampliaram a confiança social através da redução da desigualdade. Para os autores, os baixos níveis de confiança e capital social são causados por uma ação governamental insuficiente em reduzir a desigualdade. No entanto, muitos países com baixos níveis de confiança e capital social podem estar presos no que é conhecido como uma armadilha social. A lógica de tal situação é a seguinte. A confiança social não aumentará porque a desigualdade social maciça prevalece, mas as políticas públicas que poderiam remediar essa situação não podem ser estabelecidas, precisamente porque existe uma genuína falta de confiança. Uma "armadilha social" é um fenômeno recorrente em ambientes institucionais pobres, onde não há transparência e/ou incluem condições complexas de implementação que envolvem diferentes organismos de governo. Políticas universalistas e a promoção de padrões administrativos que valorizem a imparcialidade adicionam confiança na concepção de políticas distributivas, minimizando a discricção burocrática, aumentando o senso de igualdade de oportunidades e promovem o sentimento de confiança generalizado.

A observação de Barbara Geddes (1996) em seu livro *Political Dilemmas*, embora não esteja diretamente associada à capacidade do Estado, destaca a importância da vontade dos políticos e burocratas na implementação de políticas e reformas estruturais. Para a autora, a capacidade dos Estados está associada às ações

intencionais dos políticos e existência de condições estruturais disponíveis. As instituições formais do Estado e a burocracia restringem a ação dos políticos em relação as propostas de reformas. Assim, o poder de implementação depende da existência de uma burocracia especializada e politicamente isolada. A capacidade do Estado depende da envergadura das instituições em tributar, coagir, moldar, produzir incentivos para que as burocracias sejam capazes de implementar ações.

Peters (1995) oferece uma compreensão abrangente dos muitos fatores que impedem os governos de projetar e implementar políticas. Um desafio aparentemente contemporâneo nas democracias industriais são os efeitos produzido pela globalização sobre os Estados Nacionais. Para Peters, a nova forma de relacionamento entre organizações internacionais e Estados, entre Estados e Estados, Blocos econômicos e Estadosvem repercutindo seus efeitos sobre o funcionamento dos mercados globais, sobre a reorientação dos sistemas de regulação e na forma de acordos entre países. Essas ações têm ampliado a fragilidade das instituições dos Estados Nacionais e, por consequência, operado sob a forma de planejar e implementar suas políticas.

Para Dincecco (2017), reformas estruturais são choques que promovem alterações no ambiente institucional. Para o autor, a capacidade do Estado está baseada na construção de instrumentos dedicados à ampliação da arrecadação de impostos e a transformação desses recursos em atuação do poder público. A capacidade do Estado está relacionada à manutenção da manutenção de receitas e transformação das receitas em benefícios a sociedade.

Para Van de Walle & Scott (2009), a literatura em ciência política esteve preocupada com questões relacionadas à fragilidade e ao fracassoda construção dos Estados Nacionais. No entanto, pouco foi analisado sobre a importância dos serviços públicos no processo de construção da nação. Nas décadas de 1960 e 1970 foi construída uma literatura substancial sobre a construção de Estados-Naçãoque está amplamente ausente dos escritos atuais nos países em desenvolvimento. Essa literatura identificou a penetração, padronização e acomodação do Estado como processos-chave na sequência da construção de Estados e nações. A capacidade do Estado pode ser identificada através da forma como os serviços públicos foram consolidados durante o processo de construção do Estado. Na observação dos autores, algumas dimensões permitem a observação da capacidade do Estado: 1) a

penetração serviços públicos permite consolidar a presença e fomentar a autoridade dos Estados sobre um domínio territorial; 2) formas padronizadas de oferta de serviços públicos auxiliam na criação de hábitos, comportamentos e traços culturais;3) acomodação, um mecanismo destinado a otimizar as trocas entre o Estado e cidadãos em acordo com as diferenças existentes no corpo social.

Quadro 1 - Dimensões de Capacidade do Estado

Capacidade	Descrição
Burocrática	Forma de recrutamento da burocracia, arranjos salariais, planos de carreira, insulamento burocrático, espírito público
Recursos Financeiros	Manutenção de receitas Extração de impostos
Capital Social	Confiança interpessoal, Confiança entre os atores estatais Cooperação entre os cidadãos e organizações
Entregas do Estado	Oferta padronizada de serviços públicos, Penetração dos serviços públicos Otimizar as trocas entre o Estado e cidadãos em acordo com as diferenças no corpo social
Espaço Público	Controle do território Controle de Terras públicas
Domínio Público	Democracia, Eleições livres e justas, Transparência Liberdade de expressão Liberdade política

Fonte: Elaboração própria – múltiplos autores

O quadro anterior pretende sintetizar o espectro de dimensões da capacidade do Estado, sendo que é possível acomodar essas percepções com valores associados ao processo de modernização dos Estados capitalistas industriais modernos.

Os fenômenos associados ao processo de modernização dos Estados, bem como a absorção dos valores capitalistas, são fundamentais ao entendimento da capacidade estatal e ao propósito de consolidação das instituições e implementação de políticas de desenvolvimento econômico dos estados.

1.2 Modernização

Max Weber (1964, 2004) foi o autor que melhor delimitou o conceito de Estado e identificou os fenômenos e condições políticas, econômicas e sociais que deram

origem aos Estados-Nação modernos. Em livros como *Economia e Sociedade* e *História da Economia Geral*, as questões institucionais, temas profundos de interesse sobre o pensamento de Weber, ficam mais explícitas.

Para Weber, é com a transição e incorporação de valores associados ao sistema capitalista, tais como liberdade econômica, política e a racionalidade (contabilidade racional do capital), que os valores tradicionais se tornam desconexos à realidade da sociedade moderna. É por meio da intensificação do modo de manifestação do sistema de produção capitalista, que se deu o movimento de transformação socioeconômico e político das instituições formais e informais que permitiram a sociedade fazer a transição do feudalismo à modernidade.

Para Weber (1964, 2004), a premissa fundamental do capitalismo é a contabilidade racional do capital, que transformou o capitalismo em uma força transformadora não apenas do funcionamento do sistema econômico, mas congregou mudanças nas estruturas sociais, na cultura, e sobre os fundamentos de distribuição do poder.

O poder nas sociedades modernas não obedecia a mesma lógica das sociedades tradicionais que estavam baseados em modos difusos de relacionamento abalizados em particularismos onde a tradição mantinha a estabilidade do funcionamento do corpo social; inclusive mediante a incipiente mobilidade social, que pouco contribuiu para mudanças no sistema de ocupações.

Para Weber, o modo de produção capitalista dinamizou a transformação da sociedade. Para ele, mediante a contabilidade racional, a forma de dominação necessitou de uma administração eficiente, menos sujeita à interferência política que era pouco adequada ao capitalismo. O modo de dominação tradicional foi assim substituído por uma nova forma de exercício do poder que combinou os meios à implementação do processo de modernização capitalista. A racionalidade e a base legal seriam os meios para determinar o comportamento concertado dos atores, estabelecer o controle do comportamento dos indivíduos, em especial, sobre as dimensões da vida política, ocupacional e familiar.

A modernização combinou a separação de papéis dos indivíduos, tendo em vista que qualquer função na esfera institucional não implica automaticamente a delegação de um papel particular nas esferas políticas ou culturais. Assim, cada papel

ocupado pelos indivíduos nas esferas institucionais (na economia, na política, na esfera da organização social etc.) desenvolveram-se em unidades separadas que detinham seus próprios propósitos e objetivos. As formas naturalizadas de comportamento que nas sociedades tradicionais promoviam os mesmos efeitos em escala por meio da rede familiar ou por ligações territoriais foram fragmentadas em novas formas institucionais que atuavam de forma conectada, mas separadas entre si. Uma das razões para o alto grau de separação dos papéis nas sociedades modernas foi a diferenciação e especialização das atividades individuais em relação às sociedades tradicionais.

Por exemplo, as formas de recrutamento nas sociedades modernas não são determinadas por qualquer estrutura ou atribuição descritiva de parentesco, casta territorial ou estrutura patrimonial fixa. Os papéis dos indivíduos são especializados e “flutuantes” (isto é, a admissão para eles não é determinada por propriedades atribuídas do indivíduo). Da mesma forma, riqueza e poder não são alocados de forma tão criativa – pelo menos não tanto quanto nas sociedades não modernas. Essa mudança está associada ao peso das instituições na vida econômica, na política, atividades partidárias, organizações e administrações burocráticas formadas por indivíduos recrutados (EISENSTADT, 1966).

Quadro 2 - Valores Sociedade Agrícola e Industrial

Sociedade Agrícola	Sociedade Industrial Moderna
1. Predominância de padrões difusos, particularistas e ascriptivos 2. Grupos locais estáveis e mobilidade espacial limitada 3. Diferenciação "ocupacional" relativamente simples e estável 4. Um sistema de estratificação "deferente" de impacto difuso	1. Predominância das normas universalistas, específicas e de realização 2. Alto grau de mobilidade social (de um modo geral – não necessariamente "vertical" – sentido) 3. Sistema ocupacional bem desenvolvido, isolado das outras estruturas sociais 4. Sistema de classes "igualitário" baseado em padrões generalizados de realização profissional 5. Prevalência de "associações", ou seja, estruturas funcionalmente específicas, não-descriptivas

Fonte : Suton (1950 apud Huntington, 1971 p. 286).

Porém, a modernização capitalista liberal só foi possível pela existência do Estado, uma instituição que demonstrou capacidade de adaptação rápida.

Rueschemeyer *et al.* (1992) destaca as diferenças do papel dos estados na sociedade tradicional e moderna. Para os autores nas sociedades tradicionais o Estado é administrado sob padrões difusos, pelo particularismo e por critérios ascriptivos, onde imperam na administração estatal a vontade e o arbítrio. O sistema de recrutamento, por exemplo, obedecia a relações afetivas e aos graus de parentesco. O Estado era uma fazenda daqueles que o administravam; é um Estado Patrimonial, pois, não há separação entre o público e privado, sendo o primeiro objeto de desejo do segundo. Com a formação de uma autoridade territorial, racional e universal, como os estados modernos, que foi possível alcançar altos graus de desenvolvimento do capitalismo.

No entendimento de Weber (1964, 2004), o Estado capitalista que está sendo formado é caracterizado por ser uma comunidade humana que reivindica o monopólio do uso legítimo da força em um dado território [...] é uma organização que controla a maior concentração dos meios coercitivos no interior de um território substancial, que em algumas questões possui prioridade em relação às demais organizações que operam no mesmo território. A forma ideal de funcionamento do Estado é a estrutura racional e a base jurídica. Esses fundamentos são a base de sustentação do modelo Estado capitalista moderno.

A forma de dominação racional-legal estabeleceu as formas de administração do Estado, estabeleceu as regras de direcionam os comportamentos, as estruturas para ação e as instituições para o controle e consulta da legitimidade do comportamento. O Estado é o responsável pela garantia de conformidade do comportamento dos atores com os valores determinados.

Para estabelecer a empiria e prática da autoridade, o Estado é administrado por um grupo que deve controlar e administrar o próprio Estado, tendo como fundamento o interesse do Estado Capitalista, com o objetivo de consolidar valores impessoais e a racionalidade na utilização dos recursos.

Para Rueschemeyer *et al.* (1992), as burocracias profissionais são reflexos do processo de modernização da sociedade. O quadro burocrático é formado por um

grupo livre de tendências políticas que mantém a inviolabilidade das instituições. A burocracia é um fenômeno relacionado às dinâmicas de poder, e sua legitimidade, funcionamento, eficiência advêm de um quadro de funcionários organizados e submetidos a normas de conduta e autoridade legal. As características do grupo burocrático podem ser resumidas em: 1) Uma hierarquia mais ou menos abrupta de repartições com tarefas especializadas; 2) Operação impessoal baseada em regras; 3) Nomeação e promoção de funcionários com base na capacidade e desempenho; 4) Supervisão, incentivos e sanções; 5) Normas e estruturas que induzem à lealdade (espírito administrativo, emprego em tempo integral, estabilidade no emprego).

Para Eisenstadt (1966), a transição do modelo de administração patrimonial ao modelo burocrático tem duas características marcantes : 1) Tipo de mudança (diferenciação estrutural) por meio da capacidade das instituições de absorver contínua transformação. Nesse sentido, a burocracia atua sobre a forma de organização do poder e do sistema econômico. A racionalidade e a impessoalidade são valores que vão ao encontro das características pessoais do modelo tradicional de sociedade e alcançam o centro do poder. As burocracias profissionais desatam as relações societárias, especialmente as relações entre administradores públicos e agentes econômicos, e separam o político do econômico, promovendo ganhos em eficiência; 2) O modelo tradicional é confrontado com outras formas de organização e métodos de governo que vão contra a vontade de delegar e impor a própria vontade ao aparelho administrativo pelos governantes.

No entanto, os Estados não podem ser diligentes por deterem uma administração eficiente; é necessário fazer uma distinção entre a administração, a economia, o processo de modernização do sistema político, que são fenômenos relativamente independentes.

Como visto anteriormente, a modernização capitalista atuou de forma distinta sobre as diferentes dimensões institucionais da sociedade. Em outras palavras, o crescimento econômico proporcionado pela adoção do capitalismo não congregou um amplo conjunto de mudanças, pois essas mudanças não necessariamente podem ser progressivas e modernizadoras de outras esferas da vida (HUNTINGTON, 1969, 1971).

Neste sentido, é importante notar que a modernização não se deu de forma linear ou como um processo isento de interesses. Durante o processo de modernização são as relações de poder que estão em choque. Neste caso, os conflitos são inerentes ao processo, pois o próprio desenvolvimento das instituições regulatórias incide sobre a mudança de poder. Assim, mesmo que a maioria da sociedade compreenda as vantagens associadas ao processo de modernização propiciadas pela adoção dos valores liberais, essa modernização não é um fenômeno que passe despercebida dos interesses de grupos ou deixe de receber interferências bloqueios de atores contrários.

Por exemplo, na passagem dos estados tradicionais aos estados capitalistas modernos, conflitos surgiram de imposições e oposição à imposição de modos modernos. Igualmente, os conflitos surgem mediante a mudança de regulamentação sobre a atuação e os privilégios de grupos que possuem seus interesses em risco (RUESCHEMEYER *et al.*, 1992). A modernização, por tratar de reestruturar o poder, dá-se em conflito com as formas de dominação precedentes. Na verdade, em longo prazo são mais importantes do que transformar a resistência e a oposição. A mudança de normas e instituições na sociedade atinge escala muito maior de complexidade que atuar sob interesses e cultura normativa dentro do Estado (RUESCHEMEYER, 2005).

A modernização conduziu os indivíduos a atuarem de forma diferenciada em acordo com cada dimensão da vida em sociedade. Igualmente, a modernização capitalista conduziu a formação de novas esferas de atuação dos indivíduos e requereu desses indivíduos novos modos de relacionamento com o Estado.

Os valores modernos comungaram a mudança nos métodos de escolhas dos governantes, emergiram os valores democráticos (democracia representativa). Se nos modos tradicionais a relação é indireta na forma de relacionamento dos indivíduos com as autoridades do poder público, na forma modernizada esta passa a ser direta entre cidadão e Estado, mediada pela oferta universalizada de serviços e direitos. Padrões políticos marcados pela modernização do Estado e a ação de intermediários foram substituídos por formas universalizadas de ação social, sendo o método de escolha dos representantes ancorada na lógica dos mercados por meio da competição partidária.

Embora esse processo não caminhe sem as duas idiossincrasias, a democratização, último curso da modernização capitalista faz com que padrões de cooperação da elite política se combinem com interesses de grupos tradicionais, por vezes com a aquiescência de classes subordinadas(RUESCHEMEYER, 1993, 2009; RUESCHEMEYER; STEPHENS, 1997).

Para Huntington (1969), a ação efetiva do Estado exige relações com a sociedade (grupos sociais, constelações de interesse e culturas normativas na sociedade) de forma a conduzir a uma ação bem-sucedida. No entanto, para atingir a proposição de Huntington é lacônico a constituição de uma sociedade altamente mobilizada, que exige instituições eficazes e materialização de atitudes que apoiem a cidadania.

Para Inglehart & Welzel (2009), as instituições democráticas não podem ser configuradas facilmente, em qualquer lugar, a qualquer momento. Essas instituições só surgirão, provavelmente, quando existirem certas condições sociais e culturais. O desenvolvimento econômico e a modernização indicam as condições em direção à formação de um sistema destinado a reforçar a ação política, mas embora essa condição reforce a participação social na política, essa a ampliação apenas torna a democracia um objetivo provável.

É correto afirmar que os Estados que realizaram a transição de formas de relacionamento baseados nos modelos das sociedades tradicionais para formas modernas obtiveram vantagens econômicas pela adoção de formas impessoais de relacionamento entre as burocracias e a classe política e; embora o crescimento econômico não conduza necessariamente à democracia, ele a leva à sua auto expressão, pois quando esses valores emergem, tornam a democracia um caminho provável.

O processo de modernização da sociedade brasileira foi um momento de transformação das instituições e do relacionamento do Estado com a sociedade. O *State Building* brasileiro corroborou para o surgimento de novas gramáticas políticas que modificaram a forma de mediação de interesses e o relacionamento entre Estado e sociedade. Novas gramáticas modernizantes passaram a atuar com uma gramática mais antiga, o clientelismo, ainda presente nas formas de relacionamento entre Estado e sociedade no Brasil.

1.2.1 Capitalismo e mudança

A industrialização, evolução e transformação das forças produtivas do capitalismo industrial expressaram-se como processo social dominante, ajustando as bases materiais de produção até alcançar a forma mais desenvolvida do capitalismo por meio da utilização das máquinas na produção. Com a introdução das máquinas no processo produtivo, o capitalismo encontrou a base técnica na sua reprodução, ajustando plenamente a base material à forma social. A manufatura (forma preterida pela máquina) não conseguiu realizar esse ajuste; a base material na manufatura era estreita e limitada, o trabalho empírico, manual, desprovido de base científica que permitisse evolução da produtividade e ampliação dos lucros. A mais-valia, que na manufatura advinha do crescimento das vendas e/ou do aumento da estrutura funcional, passou a ser obtida através da introdução das máquinas, uma forma indireta de obtenção por meio da evolução técnica, da racionalização científica e da divisão do trabalho. A máquina reduziu a autonomia dos trabalhadores, isolou as etapas de produção em diferentes fases, alterou o ritmo do trabalho e a qualidade do produto, não havendo mais relação entre trabalho humano e resultado, mas sim, especificações, qualidade e natureza da máquina(MORAES NETO, 1986).

O capitalismo requer a ampliação e expansão constantes da produção e do mercado. O capitalismo é relativamente insulado das instituições, independentemente de sistemas políticos, sejam democracias, ditaduras e os do próprio Estado. O insulamento em relação ao Estado é o alicerce da manutenção de equilíbrio nos mercados. Embora o Estado seja o garantidor do funcionamento do sistema, afiançando os meios à propriedade privada do capital e à manutenção das relações de trabalho entre detentores de capital e indivíduos despossados; a sua autoridade é relativa, embora não seja determinada pela dependência da acumulação do capital, sob o qual seu controle está longe de ser completo (GIDDENS, 1991).

Para Scott (2006), apesar de os princípios do capitalismo estarem sustentados na livre concorrência, mercados abertos e despolitizados (a mão invisível), a instituição Estado continua a ser responsável pela produção dos fundamentos institucionais, onde repousa a ação das autoridades do sistema político formal (elaboradores de políticas e regulamentos), que determinam o funcionamento do sistema.

Neste sentido, o capitalismo é um sistema de duas mãos, pois a existência de um mercado livre não evita a necessidade de governo, mas, ao contrário, o governo é essencial, tanto como um fórum para determinar as "regras do jogo" quanto árbitro para interpretar e impor as regras decididas. O papel do mercado é reduzir o leque de questões que devem ser decididas através de meios políticos e, assim, minimizar à medida que o governo participa diretamente no jogo.

Segundo North (1990), o capitalismo é um sistema de governança que evoluiu ao longo do tempo. Ele é um sistema político, social e econômico, onde a propriedade, incluindo capitais e ativos é controlada em sua maioria pela iniciativa privada. O capitalismo contrasta com um sistema econômico anterior, o feudalismo, pois é caracterizado pela compra de mão-de-obra em dinheiro em oposição ao trabalho direto obtido através de relações tradicionais. No capitalismo, os preços das mercadorias são utilizados como sinais de mercado que determinam a alocação e o uso dos recursos. São marcadores, tais como sistemas de preços, regras e legislação que determinam o comportamento e ação dos agentes econômicos utilizados em determinada realidade que constitui um sistema capitalista de características únicas.

Nunes (1997) explica que o capitalismo é um modo de produção caracterizado pela concentração dos meios de produção e da propriedade privada pela burguesia. O capitalismo é formado por um conjunto de instituições e regras que valorizam a liberdade de iniciativa, o livre mercado, a compra e venda do trabalho. A extração de mais-valia é realizada de maneira indireta, sem a necessidade de utilização da violência e sem a taxação direta da produção dos trabalhadores.

Para Friedman (1982), o tipo de organização econômica capitalista liberal é aquele que fornece a liberdade direta, pois apenas em um ambiente de competição (econômico-político) que a liberdade política pode ser exercida. O capitalismo liberal é o sistema que promove a separação do poder econômico do poder político.

Nunca houve algo como liberdade política: o Estado típico da humanidade é a tirania, a servidão e a miséria. O século XIX e início do século XX no mundo ocidental destacam-se como exceções marcantes à tendência geral do desenvolvimento histórico. A liberdade política, neste caso, veio claramente com o mercado livre e o desenvolvimento das instituições capitalistas (FRIEDMAN, 1982. P.16-17).

O capitalismo é uma forma particular de organização social orientada à troca direta e impessoal, um sistema em que as pessoas que participam diretamente na transformação da natureza não sobrevivem fisicamente por si mesmos. Aqueles que não detêm meios de produção (trabalhadores) vendem a sua energia em forma de trabalho e obtêm salário. O trabalho realizado no sistema capitalista não dá direito ao trabalhador a qualquer parte do produto. O trabalhador recebe um meio abstrato para aquisição de quaisquer mercadorias e serviços. A promoção de lucro ao capitalista é uma condição ao emprego. O resultado do trabalho é de direito privado do capitalista, não existindo garantia institucional aos trabalhadores sobre a sua aquisição. Os capitalistas são tomadores de lucro, determinam aonde devem alocar e distribuir os seus produtos, sendo apenas limitados pela ação dos concorrentes e pelo sistema político (PRZEWORSKI, 1988).

Do ponto de vista político, o capitalismo industrial encontra no liberalismo político seu principal correspondente. Para Bendix (1996) a vida política medieval dependia da ligação entre a posição hereditária ou espiritual na sociedade, sendo o controle da terra o recurso econômico que garantia o exercício da autoridade pública. Todos aqueles cuja posição ou status os excluiu do acesso ao controle da terra, são excluídos de qualquer participação direta em negócios públicos. Os direitos e liberdades são estendidos mais a grupos, corporações e classes do que a sujeitos individuais; a representação nos corpos judiciários e legislativos é canalizada através condições aqueles tradicionalmente privilegiados.

Nessa estrutura, nenhum direito imediato é concedido a súditos em posição de dependência econômica, tais como: arrendatários, artífices, trabalhadores e criados. Na melhor das hipóteses, eles são classificados sob a casa de seu amo ou representados por ele e por sua propriedade.

Em cada sociedade prévia ao desenvolvimento do capitalismo, onde quer que a exploração tenha existido foi alcançada pelo que Marx chamou "meios extra econômicos". Em outras palavras, a capacidade de extrair mais-valia dos produtores diretos dependeu de uma forma ou de outra da coerção direta exercida pela superioridade militar, política e jurídica da classe exploradora. Em muitas destas sociedades, os camponeses foram os principais produtores diretos, e continuaram com a posse dos meios de produção, como a terra. As classes dirigentes os exploravam essencialmente mediante a monopolização do poder político e militar, às vezes mediando alguma classe de Estado centralizado que cobrava impostos aos camponeses; ou inclusive mediante alguma outra classe de poder militar e jurisdicional que lhes permitia extrair mais-valia destes por sua condição dependente de serventes ou peões que

lhes impunha aceitar um confisco na forma de renda para seus senhores (WOOD, 2007 p.6-7).

É no século XIX que as categorias democracia e liberalismo econômico se aproximam dentro do seio das sociedades capitalistas industriais (WOOD, 2007). Com o deslocamento dos indivíduos as cidades e a formação de uma classe trabalhadora industrial, o capitalismo conciliou categorias aparentemente antagônicas, como classe social e cidadania, através da lógica de mercado. O sufrágio universal e a cidadania são duas tecnologias que substanciaram o sistema político no capitalismo em contraponto aos padrões de relacionamento baseados em interesses particulares (DORTIER, 2010, NUNES, 1997).

Para os liberais, os meios apropriados ao alcance desse objetivo (liberdade) é o livre debate e a cooperação voluntária, sendo qualquer forma de coerção considerada inadequada (FRIEDMAN, 1982). Assim, a liberdade econômica se consolida na liberdade política, pois é através dessa liberdade econômica que os indivíduos são capazes de expressar opiniões e fazer escolhas políticas.

No liberalismo político, os indivíduos funcionam como avaliadores da ação governamental. Os indivíduos tornam-se cidadãos e o sistema político adquire a forma de um mercado competitivo, que assume a característica de um domínio público. O termo domínio público é entendido como o espaço de “acessibilidade comum” a todos os membros da comunidade política. É o ambiente onde indivíduos têm a liberdade de expor pensamentos, sem prejuízos à intimidade, sem vitimar moralmente, ferir a dignidade ou limitar liberdades. O termo “público” é balizado pela ideia de interesses em “comum” partilhados por indivíduos que atuam sob uma mesma lógica, que pode ser caracterizada como liberdade de associação entre indivíduos (ARENDDT, 1991). O domínio público é o espaço onde as contradições características das ações predatórias do sistema capitalista e as reivindicações sociais são conciliadas (NUNES, 1997).

No caso das democracias industriais, entre as funções dos Estados estão a garantia de confiança e a formação de capital social voltadas a legitimar os meios democráticos.

São valores centrais nos modernos Estados capitalistas industriais : 1) A eleição dos representantes políticos através de métodos democráticas baseados no

sufrágio universal; 2) A consolidação da nação por meio da promoção da unidade nacional; 3) A formação de uma burocracia especializada baseada em princípios de neutralidade, racionalidade administrativa e responsabilidade pública.

No processo de modernização do Estado à ordem capitalista (industrial), a mobilização social crescente erodiu as formas particulares de autoridade e contribuiu para a formação de um domínio público nacional. A constituição de instituições formais que atuavam sobre a extensão territorial dos Estados, a implementação de regras aplicáveis a população (instrumentos de regulação da ação dos atores no domínio público) e a maximização dos projetos de desenvolvimento econômico permitiram a criação dos laços a formação dos Estados-Nação modernos.

O processo de modernização tem sido caracterizado, não apenas pela contínua diferenciação estrutural nas principais esferas institucionais da sociedade, mas também pela ruptura em direção à autossuficiência e à proximidade de diferentes grupos e estratos sociais atraídos para um centro institucional e social comum, mais unificado, e que começara a colidir com as instituições centrais e simbólicas centrais.

O empreendimento capitalista não se limitou à revolução econômica, ele foi extensivo aos relacionamentos sociais e políticos produzindo os meios básicos de representação aos indivíduos que possibilitou a proteção dos abusos de autoridade e permitiram a expressão das suas demandas. Salienta-se, entretanto, que a existência de procedimentos universais não garante a experiência democrática, mas quando essas garantias são suprimidas é difícil ao cidadão arriscar seus interesses. A afirmação dos direitos é um processo político que demanda a constituição de meios e reconhece interesses e conflitos.

A moderna sociedade capitalista atingiu os padrões de relacionamento social e político dentro dos modernos Estado-Nação. Destarte, a reformulação dessas relações no domínio público atuou sobre os indivíduos e sobre as instituições básicas, tais como: a Igreja, a família, a propriedade privada, e reconstruiu o conceito de liberdade (NUNES, 1997 p.23). É relevante identificar que essas transformações se realizaram em uma parte reduzida do globo, especialmente nos países europeus e nos Estados Unidos; sociedades que combinavam uma série de fatores históricos e circunstâncias conjecturais que auxiliaram na produção de elementos fundamentais na criação das sociedades democráticas. Assim, entre as características mais marcantes das sociedades capitalistas industriais modernas encontravam-se : a) Um

padrão racionalidade que fomentava o relacionamento entre as instituições formais e os atores da comunidade política por meio do universalismo de procedimentos; b) A ação social baseada no individualismo e na impessoalidade que sustentava o relacionamento dentro da sociedade de classes, que incluem grupos de status, partidos políticos e cidadania; c) Uma economia de mercado caracterizada por critérios de impessoalidade relativos à transferência de recursos econômicos de forma independente das características dos indivíduos.

Embora a modernização possibilite a superação das formas de poder tradicional e carismática através de padrões de racionalidade, universalismo de procedimentos, criando regras que motivaram o avanço econômico, político e liberdades, os resultados são diametralmente diferentes em cada sociedade onde esse processo é conduzido. O contexto e os fatores internos de cada sociedade, bem como a conjuntura política e econômica internacional, têm grande influência sobre os resultados (NUNES, 1997).

O capitalismo é um fenômeno global homogêneo com variantes em comum, com similaridades, mas o contexto de desenvolvimento e produção do capitalismo em cada ambiente é completamente diferente. Por exemplo, as condições que aceleraram o processo de industrialização do capitalismo nos países centrais foram diferentes nos países de industrialização tardia. O capitalismo industrial nos países centrais possui condições similares ao que se refere às instituições capitalistas em relação aos países de industrialização tardia, mas são diferentes em:

a) Em relação aos desdobramentos históricos que produziram o capitalismo industrial nos países de industrialização tardia, em consequência do desenvolvimento dos países centrais;

b) Os desdobramentos históricos, conflitos e contradições existentes nos países de industrialização tardia em razão da importância relativa dos atores políticos;

c) Aos arranjos políticos que foram estabelecidos para administrar a ordem capitalista, e os padrões de separação, ou integração, entre Estado e sociedade;

d) Aos padrões de ação social e de orientação normativa dos indivíduos como membros de diferentes classes, grupos e facções;

e) Passagens que tiveram lugar em cada sociedade que auxiliaram na manutenção, criação e recriação de importantes aspectos daquela sociedade;

f) Características do processo de acumulação do capital.

O capitalismo como um conjunto de condições e relações, inclui características do sistema de propriedade, controle dos meios de produção, padrões de ação social, tipos de autoridade pública e padrões de intermediação de interesses. O tempo em que essas combinações se pronunciam é decorrência da acumulação de fatores estruturais, escolhas virtuais e oportunidades de vida. As condições estruturais fornecem o panorama, a janela, para escolhas, coalizões e resoluções de conflitos.

Isso significa que, mesmo que as condições estruturais sejam relativamente similares, os resultados podem ser diferentes, pois dependem das escolhas realizadas pelos principais agentes políticos. A existência de uma oportunidade estruturalmente criada não garante que ela seja aproveitada, porque depende da ação humana inteligente. Em cada processo de modernização, algumas instituições são modificadas e outras permanecem. Todo o processo de modernização atua de forma parcial, algumas instituições são mantidas ao longo do tempo, enquanto outras são amplamente reformuladas (EISENSTADT, 1966; HUNTINGTON, 1969; NUNES, 1997; SHMUEL N EISENDAT, 1966).

1.2.2 Clientelismo

Para Nunes (1997), o clientelismo é um tipo de relacionamento característico de sociedades camponesas, baseado na posição de subordinação dos clientes aos *patrons* (donos de terra). Os grupos camponeses que serviram de base ao desenvolvimento do clientelismo encontravam-se sempre em posição desigual de recursos materiais em relação ao *patron*.

A desigualdade é uma condição constituinte das relações entre detentores de recursos e clientes, sendo essa desigualdade a base da natureza do fenômeno.

No clientelismo, os relacionamentos são individualizados e constituídos por laços de afinidade e lealdade repousados na desigualdade econômica. O clientelismo é, assim, um sistema de relacionamento baseado na troca pessoal, um sentimento de obrigação e desequilíbrio de poder. É um sistema político baseado em trocas

generalizadas ou específicas. Trocas generalizadas são baseadas em laços pessoais e fazem referência a condição de grupo (NUNES, 1997; RONIGER, 2011).

No clientelismo, há, geralmente, um indivíduo em condição de mediar acesso a recursos a outro indivíduo ou grupo de indivíduos. Em troca desses recursos, a clientela unifica-se e realiza atos sociais de deferência e lealdade ao *patron*. O clientelismo é maneira de descrever um padrão de troca hierárquica e desigual na sociedade, na qual os detentores de recurso ou acesso aos (patronos) e os recebedores (clientes) se vinculam pelo senso de obrigação e dever.

Segundo Nunes (1997), o clientelismo político pode ser visto como uma relação mais ou menos personalizada, afetiva e recíproca entre atores ou conjuntos de atores, com recursos desiguais envolvendo transações mutuamente benéficas que têm ramificações políticas além da esfera imediata das relações diádicas. Por mais vago que esta formulação sugira, há ao menos três critérios gerais para caracterizar o clientelismo político: (1) O padrão variável de assimetria na relação *patron*-cliente; (2) O *locus*, extensão e durabilidade do relacionamento; e (3) O caráter das transações associadas aos relacionamentos (RONIGER, 2011).

Historicamente, o clientelismo desenvolveu-se como sistema político característico das sociedades feudais, baseado na relação entre senhor e vassalo. Foi com a diferenciação das classes no sistema feudal, deriva do assentamento de terras, que surgiram as relações clientelistas (RONIGER, 2011). Na sociedade feudal as relações políticas estavam baseadas em contratos pessoais de lealdade entre líder e seguidor. No feudalismo, o clientelismo opera sob a devoção e deferência do vassalo ao senhor, sendo a submissão acompanhada de uma relação proporcional de amizade e consentimento baseados na troca de benefício entre ambos (um feudo em troca dos serviços e uma promessa de apoio e proteção pelo vassalo ao senhor feudal em momentos de guerra). Na raiz dessa relação está um acordo econômico (seja em relação ao vassalo no recebimento de terra, seja a oferta de proteção) que tende a complementar a afetividade (LEMARCHAND E LEIGH, 1979).

O modelo senhor-vassalo e *patron*-cliente difere dos sistemas primitivos e patrimoniais. É importante notar que é o grau de especialização profissional envolvido nos serviços anexados ao feudo, o tempo e a variedade de tipos de feudos determinam as formas de relacionamento (vila de habitação, regime estipulado etc.). O desequilíbrio na relação senhor-vassalo é menos habitual do que a relação patrono-

cliente, e o tipo de dependência é caracterizado pela fúria, vassalagem e homenagem. As bases institucionais diferem do tipo patrimonial, mas há ligação sob a forma de autoridade entre o modelo senhor-vassalo e *patron*-cliente, pois repercutem um sistema de auxílios ao governante e dependência na forma de aquisição e manutenção de terras, impostos, salários (RONIGER, 2011; LEMARCHAND & LEGG, 1972).

Entre as diferenças entre a relação *patron*-cliente e sua contraparte feudal, podemos citar: 1) Na sociedade feudal, o relacionamento entre vassalos e senhores nunca adquiriu um grau de formalização similar ao *patron*-cliente; 2) As relações clientelistas no sistema de governo patrimonialista são baseadas na oferta de posições no governo em troca de apoio. O compromisso para o cargo é condição prévia a relação *patron*-cliente; 3) No patrimonialismo, o relacionamento é menos personalizado, a fidelidade depende de um trânsito constante de recursos, enquanto noutro a natureza da clientela está implícita (RONIGER, 2011; LEMARCHAND & LEGG, 1972).

Na administração patrimonial, a relação *patron*-cliente permeia todo o sistema político, os relacionamentos, mas a manutenção da lealdade é obtida pela reciprocidade. O sistema de clientela não tipifica qualquer diferenciação do centro a periferia. Por exemplo, a ampliação de estruturas governamentais formais não afeta a natureza clientelista das relações em nível local. A distribuição de recursos é limitada a alguns *patrons* que destina os recursos ao recrutamento político, encorajando a manutenção e criação de relacionamentos tanto ao centro quanto na periferia (RONIGER, 2011; LEMARCHAND & LEGG, 1972).

Com a modernização, o deslocamento de indivíduos a regiões urbanizadas, com a procura de trabalho, o aumento do índice de alfabetização e emergência de novos atores político-econômicos, a clientela foi exposta a novas oportunidades de relacionamento. Duas formas de redes clientelistas “patrimoniais tradicionais” e “patrimoniais modernas” são o resultado desse processo. Na forma tradicional o sistema político é resultado das relações políticas e laços patrono-cliente atingindo todos os níveis da hierarquia do governo. A rede irradia de um único ponto no sistema. No modo modernizado, a clientela é segmentada e distribuída, há um número maior de atores participando da distribuição de recursos. Na variante moderna as relações de dependência originam-se em diversos pontos do sistema político (o partido, a

burocracia, os sindicatos e até mesmo os oligarquias). Por exemplo, nesse último caso, as mudanças de associação ou aliados refletem a concorrência pela clientela. No modo tradicional a fidelidade é obtida pela alocação de cargos na administração pública. Na variante modernizadora não há limite às transações, pois as fontes de recursos e o patrocínio são diversificados (não sendo limitadas a funcionários de governo), pois incluem atores econômico-políticos (RONIGER, 2011; LEMARCHAND & LEGG, 1972).

Mesmo nos países capitalistas centrais, onde as oportunidades de acesso a recursos fundamentais à sobrevivência foram ampliadas, as redes clientelistas se mantiveram, apesar dos valores liberais e da democracia. Sistemas de troca generalizadas podem ser encontrados em centros urbanos industrializados. Mesmo em países que realizaram a transição ao capitalismo industrial, algumas frações do sistema político não conseguiram se ajustar ao modelo weberiano graças a um conjunto de descontinuidades no processo de modernização das instituições (LEMARCHAND & LEGG, 1972).

Países situados no epicentro do processo de modernização, tais como Estados Unidos, França, Inglaterra, Alemanha e Japão, ainda apresentam vestígios de máquinas políticas (uma etapa anterior do desenvolvimento dos sistemas políticos), bem como relações de negociação afetivas e personalizadas entre elites políticas e econômicas distinguidas por laços familiares e afetivos entre as elites econômica e política, laços afetivos entre servidores públicos e grupos de interesse, que incluem burocratas estatais de alto nível.

Em sociedades como a brasileira, mudanças nas instituições representam oportunidades de transição no modo como se organizam e gravitam os grupos políticos. No Brasil o poder político determina o econômico, sendo para a elite política uma necessidade. Carreiras e posições de alto nível no subsistema econômico são relativamente escassas, bem como o acesso mediante o crivo do sistema de *check and balances* é incerta. O engajamento político de setores da elite é fundamentado no alcance de interesses individuais por meio da representação de interesses coletivos. Por exemplo, algumas exigências enquadram-se em licenciamento, contratos, licitações, ajuste de regulamentação, decretos, leis, medidas destinadas a manutenção de posições no alto escalão político e econômico, na alocação em organismos estatais de apadrinhados, bem como a conservação de posições em

áreas de interesses comuns sob rótulos mais específicos ou relacionados a corrupção como "tráfico de influência" ou "conflito de interesses".

No Brasil, o clientelismo foi caracterizado como gramática que deu sustentação à formação de estruturas estatais e produção de unidade política. Pode-se dizer, que o clientelismo é o ponto central de onde o poder estatal surge. Na medida em que formas de relacionamento baseadas em trocas específicas emergem no sistema político, o clientelismo se modifica e, é separado dos laços familiares ou de parentesco característicos de sua base tradicional, assumindo uma forma diferenciada de formação das bases de lealdade (NUNES, 1997).

Neste novo clientelismo, os *patrons* atuam sob a lógica de mercado, têm de "comprar" votos distribuindo benefícios e favores concretos a eleitores ou grupos de eleitores. As generalizações sobre o efeito das relações *patron*-cliente nos sistemas políticos modernos levam em consideração: (1) A forma do sistema de estratificação – ou seja, os tipos de clivagens, interesses adquiridos e valores de grupo que coexistem com o clientelismo; (2) As bases do patrocínio, o que significa tanto as bases sociais dos grupos patronais mais influentes quanto a forma como exercem o controle sobre recursos politicamente significativos; e (3) As relações entre a rede de clientes têm acesso e podem influenciar o processo político nas instituições formais do Estado (HOPKIN, 2006).

As díades, características das descrições convencionais do clientelismo, tendem a transformar-se em redes extensivas nas sociedades capitalistas. Em sociedades como a brasileira, a lógica da troca generalizada é transferida para associações, instituições políticas, agências públicas, partidos políticos. O clientelismo fornece a base para uma rede de reciprocidades entre o centro e a periferia da qual os resultados das políticas podem ser mediados e implementados em uma escala regional ou na escala nacional (NUNES, 1997).

Assim, embora seja sempre compreendido como uma característica do atraso, nas sociedades modernas as redes clientelistas podem melhorar o desempenho das instituições formais em um ambiente político altamente competitivo. As rupturas dos laços de parentesco pré-existentes podem repercutir em novas organizações sociais e políticas, servindo a incorporação de uma variedade de agrupamentos que não teriam condições de ser representados ou disporiam de meios políticos para representar seus interesses. Desta forma, o clientelismo funciona como uma força que

se contrapõe ao poder centralizador do Estado, nos moldes do liberalismo político. As redes pessoais e hierárquicas funcionam como canais para participação, competição e alocação de recursos de acordo com as demandas oriundas de baixo.

Piattoni (2004), analisando a experiência europeia das redes clientelistas situadas em um quadro representação democrática, destacou que a atividade representativa é inerentemente particularista, e o que faz a diferença é como os interesses particulares são agregados. Certo grau de particularidade não pode ser suprimido da política e a relação entre ideologias políticas aceitas e formas de política particularistas é o que separa aquilo que é teoricamente desejável, daquilo que é possível. O clientelismo é apenas uma das formas históricas em que os interesses são representados e promovidos, uma solução prática, embora, em muitos aspectos, indesejável para o problema de representação democrática.

1.2.3 Clientelismo e acumulação de capital

Durante o processo de construção da sociedade brasileira, as instituições formais, os padrões de relacionamento social, os canais entre instituições formais e cidadãos foram determinados pela gramática de trocas generalizadas (clientelismo). A industrialização encontrou resquícios das formas de organização social e da administração patrimonialista, que ficaram impregnadas em nossa cultura de forma geral.

No Brasil, os valores burgueses das sociedades capitalistas modernas não foram incentivados. Para Caio Prado Júnior (1979), as diferenças nas formas de exploração das colônias nas regiões tropicais e subtropicais do continente americano, em relação às colônias de povoamento das zonas temperadas são fundamentais ao esclarecimento e entendimento dos elementos constitutivos da sociedade brasileira. Enquanto as últimas são resultado de questões de ordem econômica e político-religiosas, tais como o cerceamento de terras na Inglaterra e a perseguição aos puritanos, as primeiras derivaram de um empreendimento essencialmente comercial. Para Prado Júnior; nasceu nos trópicos “uma sociedade inteiramente original”, diferentemente do que ocorreu na zona temperada, onde a sociedade, embora com características próprias, guardou semelhanças em relação ao continente europeu,

revelando-se mesmo “pouco mais do que simples prolongamento dele” (PRADO JÚNIOR, 1972, p.27 e 31).

Interessado pela formação do Estado-Nação, Prado Júnior (1972) destaca a importância do passado colonial em todas as dimensões da formação da sociedade brasileira, que incluem a sua geografia, economia, sociedade e a política. Para o autor, o patrimonialismo, forma de administração (dominação) marcada pelo personalismo, desprezou a separação entre a instância pública e privada, imperou o particularismo, volição individual, onde o favoritismo, forma de ascensão social, distanciou o Estado da nação (PADRO JUNIOR, 1972).

Com a Revolução de 1930, as bases do modelo produtivo são alteradas. A industrialização e urbanização reduziram velozmente o poder das oligarquias agrárias da Região Centro-Sul (mais industrializada), mantendo-se, todavia, idêntico o modelo em todo o Norte e Nordeste do País. O capitalismo industrial, nascente aqui, era obra do Estado, um empreendimento destinado à redução do poder político e econômico das oligarquias. A modernização industrial, assim, é resultado da ação direta, da especialização estimulada pela corrente migratória europeia substituta do trabalho escravo, que fez do mercado de trabalho um espaço pioneiro de intervenção e regulação estatal (FIORI, 1994).

A mobilização da população campestre alterou a organização política e a formação do tecido social. Do ponto de vista social, o processo de industrialização capitalista alterou as bases de produção material introduzindo novas formas de relação laboral baseadas em padrões impessoais que substituíram o modo de trabalho no latifúndio. Porém, valores da família e a cultura do patriarcado seguiram juntos aos centros urbanos ao reboque da população que caminhava em busca de oportunidades de trabalho e melhores condições de vida.

A industrialização não afetou esses valores na direção que se poderia esperar, como no caso de outras sociedades capitalistas acompanhadas por uma forte ênfase na realização individual (NUNES, 1997).

No Brasil, a “individuação”, parte do processo de modernização, foi acompanhada de reforço da estrutura familiar, pelos laços familiares e a instituição família manteve-se em concomitância ao desenvolvimento de padrões de

relacionamento individualistas e impessoais característicos das sociedades capitalistas modernas (NUNES, 1997).

O capitalismo não sufocou as fontes de energia da instituição família, os indivíduos continuaram a produzir elementos de reforço da estrutura familiar de forma emocional e através de laços de lealdade e afinidades de parentesco.

Esse modo de relacionamento consolidou-se nos centros urbanos (deslocados das regiões agrárias aos grandes centros urbanos) com suas formas de apoio e auxílio caracterizadas pela ajuda e processos mais complexos como a promoção na carreira.

A realização individual somou-se ao princípio de reforço da parentela, pois a garantia de proximidade e a criação da estrutura mantenedora dessa estrutura dependiam da troca de recursos. Sem a dotação de recursos, essas ações relativas à aceitação e proximidade tornam-se difíceis de ser alcançadas.

O fenômeno da individuação não separou a sociedade brasileira do modo de produção doméstico. Por exemplo, quando os brasileiros se referem à família, eles fazem indicações das relações extensas constituídas por diversos tipos de relacionamento familiar (compadrio, amizade), mas quando se referem à família nuclear se referem a relacionamentos mais próximos como marido, esposa e filhos. É uma característica da sociedade brasileira “universalizar” relações no seu interior e manifestar pouca tolerância a grupos separados. Esses comportamentos acabaram por fomentar o personalismo que impregnou e “enquadrou” muitas instituições no Brasil. É característica da sociedade brasileira a hierarquização, que é atenuada por redes de relações pessoais. O brasileiro prefere conduzir sua própria vida, manipulando relações pessoais de acordo com as exigências de cada situação específica. As relações pessoais e hierárquicas são fundamentais a tudo: encontrar emprego, um contrato com o governo etc. Os brasileiros acomodam de forma pessoal as demandas, bem como utilizam a autoridade pessoal como mecanismos para regular relações sociais e com instituições formais(NUNES, 1997).

Os resquícios do sistema político clientelista, o personalismo e o favoritismo seriam enfrentados por uma nova gramática modernizante, o universalismo de procedimentos, leis que regulavam os empregos no serviço público e pela criação de burocracias insuladas não receptivas ao clientelismo (NUNES, 1997).

1.2.4 Alternativas ao clientelismo

As relações clientelistas são constituídas por meio de redes de apoio mútuo e desempenham papel crucial na operação dos sistemas de governo. Por exemplo, partidos constroem coalizões mediante corretagem de recursos do Estado para manter a governabilidade. Essa governabilidade é obtida (na falta de um consenso público) pela oferta de recursos e privilégios, que podem incluir a obtenção de cargos públicos, favores através de recursos destinados a emendas de orçamento, construção de equipamentos públicos (escola, hospitais, estradas), nomeações para direção de órgãos e agências na administração pública, construção de símbolos e acesso privilegiado aos centros de poder. Além disso, outros meios de favorecimento atuam de forma indireta: liberações de crédito, financiamento agrícola, subsídios fiscais, contratos de obras e outros meios que as redes de clientela utilizam para transferência imediata de recursos e serviços (NUNES, 1997, BRESSER PEREIRA, 2000; DINIZ, 1983).

Embora a administração patrimonial e o clientelismo tenham sido formas dominantes que caracterizaram a organização social, política e econômica na sociedade brasileira, foi durante o período da República Velha que esses valores se tornaram mais aparentes e contestados pelos grupos liberais, positivistas e jacobinos (PAIM, 1998).

A elite oligárquica premida pela onda de insurreições que assumiu o poder assegurou entre os seus diversos interesses (reconhecida sua diversidade e legitimidade) o direito de fazer-se representar no sistema do poder político. Era uma forma de representação política (não democrática) que não cogitava o liberalismo como sistema, mas tendia a ampliar o predomínio da classe proprietária rural com o acesso às camadas urbanas (não só da elite burguesa comercial), funcionalismo e intelectualidade encontram uma condição inteiramente nova. Na república, esses atores políticos viam a necessidade de mediar os interesses comerciais e políticos sobre a posse do patrimônio do Estado. A conquista do poder político já não era suficiente, especialmente ao nível das antigas províncias (que não demonstraram desempenho econômico de alta rentabilidade e diversificação econômica capaz de diversificar a atividade produtiva e a sociedade) para manter rentabilidade do sistema

econômico, pois era necessário assegurar a posse do poder executivo central (PAIM, 1998).

Durante o período da República Velha, as instituições formais do Estado ficaram altamente impregnadas pelo clientelismo, sendo a burocracia estatal o centro da operação de apoio econômico que alimentava o sistema político partidário. A distribuição de recursos materiais do governo central para a patronagem fomentava a base do poder na República Velha, e o clientelismo tornou-se um modo político vital à manutenção do sistema (NUNES, 1997b; PAIM, 1998).

Para Leal (2012), o período era de decadência econômica dos fazendeiros deuse pela perda do protagonismo ao Estado como dinamizador econômico. Para Carvalho (2003), é nesse momento que emerge o coronelismo, sistema político baseado na oferta de recursos pelos governos subnacionais aos coronéis locais (oriundos da guarda nacional) em virtude da troca de votos. O coronelismo, resultado da alteração na relação de forças entre os proprietários rurais e governo, significava o fortalecimento do poder do Estado, antes que predomínio do coronel. O governo estadual garante para baixo o poder do coronel sobre seus dependentes e rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária, e o coronel hipoteca apoio na forma de votos aos governadores, que dão apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento no domínio de seu Estado.

Hélio Jaguaribe, em seu trabalho *Política Ideológica e Política de Clientela*, publicado no *Jornal do Comércio* de 14/5/1950, caracterizou bem aquele tipo de Estado que entrava em crise:

Por Estado cartorial se entende, basicamente, um Estado caracterizado pelo fato de que as funções públicas, embora se apresentando como atividades orientadas para a prestação de determinados serviços à coletividade, ou seja, determinados “serviços públicos” são, na verdade, utilizados, se não mesmo concebidas, para assegurar empregos e vantagens específicas a determinadas pessoas e grupos. O Estado cartorial é resultado típico da “política de clientela” quando esta atinge amplas proporções e permeia o Estado em seu conjunto. Ao Estado cartorial se opõe o Estado funcional, cujas atividades se acham efetivamente orientadas para o exercício de funções públicas, buscando, segundo princípios racionais e critérios de eficiência, assegurar da melhor forma, de acordo com o regime social vigente, o atendimento das necessidades coletivas e a manutenção do próprio Estado. O termo Estado cartorial foi empregado por derivação da instituição judiciária dos cartórios e das atividades por estes exercidas no Brasil desde a Colônia e nos demais países de tradição luso-hispânica. O cartório é concebido,

formalmente, como uma atividade auxiliar do sistema judiciário, destinada a assegurar a guarda e a boa tramitação de processos e respectiva documentação, a verificação de determinadas verdades factuais, como a autenticidade de assinaturas, e a prática de providências semelhantes. Na verdade, entretanto, ele constitui uma imposição, de baixa ou nula utilidade funcional, frequentemente, inclusive, constituindo um inútil ônus adicional sobre as transações correntes, destinada, efetivamente, a assegurar proveitos prebendatários ao respectivo titular (JAGUARIBE, 1950).

A Revolução de 1930 trazia o ideário modernizante do capitalismo industrial, mas carecia de instituições reguladoras do comportamento econômico e social que atribuíssem novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade. O Estado não era adequado aos valores modernizantes, fazendo-se necessária a reforma capaz de eliminar o clientelismo, reduzir o personalismo e despolitizar os mercados.

Getúlio Vargas assumiria o governo destinado a centralizar e concentrar o poder. Foram nomeados interventores para os governos estaduais, e todo o processo legislativo foi suspenso. A criação do sistema de interventores, um de seus suportes, teria implicações profundas do ponto de vista das relações entre os diferentes grupos dominantes (BRESSER-PEREIRA, 2001; CERQUEIRA; BOSCHI, 1986; DINIZ, 1996; NUNES, 1997).

Entre as medidas do governo Vargas para desarticular o poder das oligarquias, encontrava-se a necessidade de formação de um corpo administrativo racional, técnico e distante dos efeitos do ambiente político, que permitisse ampliar/consolidar a autonomia do Estado em relação às suas principais políticas estruturantes. Durante esse período foi criada a estabilidade para os funcionários públicos, a instituição do concurso público para o ingresso no funcionalismo. Em 1934, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938, e a elaboração do estatuto dos funcionários públicos, em 1939 (BRESSER-PEREIRA, 2001; CERQUEIRA; BOSCHI, 1986; WAHRLICH, 1975).

Embora a reforma administrativa tenha possibilitado avanços no sentido de propor métodos e meios para a racionalização da administração pública, o padrão clientelista de expansão da máquina estatal não foi eliminado. O resultado foi a evolução para um sistema estatal híbrido, marcado pela interpenetração de aspectos do modelo racional-legal e da dinâmica clientelista (BRESSER-PEREIRA, 1995; DINIZ, 1996; WAHRLICH, 1975).

As mudanças no padrão institucional promovidas pelo governo de Vargas deram origem a duas novas gramáticas, que serviram como alternativas ao clientelismo: o universalismo de procedimentos e o insulamento burocrático.

Em geral o universalismo de procedimentos é associado à noção de cidadania plena e igualdade perante a lei, exemplificada nos países de avançada economia de mercado pela escolha através do sufrágio aos cargos eletivos no Executivo e no Legislativo, dando forma a um governo representativo (NUNES, 1997).

Para Bendix (1996), o alcance da cidadania só pode ser obtido dentro de um quadro de formação do Estado-Nação. No Estado-nação, cada cidadão encontra-se numa relação direta com a autoridade soberana do País, um contraste com o Estado medieval, onde essa relação direta é desfrutada apenas por uma parcela de privilegiados, uma condição a nação é a criação de direitos e deveres pelos quais todos os membros da sociedade sejam classificados como cidadãos.

Nas sociedades modernas, os conceitos relacionados à função de grupo pressupõem o ideal de igualdade, exceto nos casos em que conotações medievais subsistem. O termo "função" está relacionado ao trabalho no Estado e o termo "plebiscito" refere-se ao voto direto numa questão pública importante. Quanto maior a comunidade, menores as qualificações estipuladas para os eleitores e, portanto, quanto maior o número de pessoas que se encontram numa relação direta com a autoridade pública, maior será o conflito entre o princípio plebiscitário e o funcional. O sentido específico de ambos os princípios varia naturalmente com as definições de atividades específicas de grupo e extensão e qualificações de membros da comunidade. Várias acomodações entre o princípio funcional e o plebiscitário caracterizaram a sequência de decretos-leis e codificações que tornaram a cidadania nacional em muitos países da Europa ocidental (BENDIX, 1996).

Para Marshall (1967), a cidadania é observada como uma tipologia de direitos tripartites, que é composta por : (a) Direitos civis, como "liberdade pessoal, liberdade de palavra, pensamento e fé, direito à propriedade e a concluir contratos válidos, e o direito à Justiça"; (b) Direitos políticos tais como o direito de voto e ao acesso a cargo público; (c) Direitos sociais que vão do "direito ao bem-estar econômico e à segurança mínima a participar inteiramente na herança social e a viver a vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões prevalecentes na sociedade".

Esses direitos são correspondentes à ação de quatro grupos de instituições públicas correspondentes: (a) Os tribunais, para a salvaguarda dos direitos civis e, especificamente, para a proteção de todos os direitos extensivos aos membros menos articulados da comunidade nacional; (b) Os corpos representativos locais e nacionais como vias de acesso à participação na tomada de decisão e na legislação; (c) Os serviços sociais, para garantir um mínimo de proteção contra a pobreza, a doença, e outros infortúnios; (d) As escolas, para possibilitar a todos os membros da comunidade receberem pelo menos os elementos básicos de uma educação (BENDIX, 1996).

O universalismo de procedimentos é o extremo oposto ao clientelismo. As instituições democráticas são muito diferentes das clientelistas, pois adotam procedimentos legais e formas universais de relacionamento com os cidadãos e transferência aberta de bens públicos de forma transparente. O poder político é detido por representantes eleitos e é contestado por eleições regulares que permitem que os eleitores responsabilizem as elites políticas. Os cidadãos, mesmo os grupos desfavorecidos, têm direitos para receber serviços governamentais, para manter e expressar opiniões políticas e se organizar para defender seus interesses; há espaço político para organizações de membros autônomos, como sindicatos, grupos de interesse público e organizações da sociedade civil (BENDIX, 1996; MARSHALL, 1967; NUNES, 1997).

Durante a primeira fase do governo Vargas, ainda sob os ares da revolução, a bandeira reformista estava impregnada de valores relacionados à justiça social, da igualdade e liberdade políticas, da redução das desigualdades e pela eliminação das barreiras que impediam o desenvolvimento da cidadania política. Tratava-se de instalar o universalismo de procedimentos como gramática política (DINIZ, 1994; NUNES, 1997, BRESSER-PEREIRA, 1995).

Algumas ações foram realizadas, tais como, introdução do voto secreto, criação do tribunal eleitoral, reconhecimento do direito de voto para as mulheres, aprovação do novo código eleitoral e eleições para a Assembleia Constituinte. Entre 1934 a 1937, Vargas foi eleito presidente por via indireta com um projeto liberal-democrático, respaldado pela Constituição de 1934 (apesar de conter um capítulo de teor claramente intervencionista sobre a ordem econômica e social) que consagrava princípios liberais. O período subsequente, 1937-45, o golpe de Estado, instaura a ditadura, pondo fim à breve e turbulenta experiência democrática de 1934-1937. O

Estado torna-se autoritário e concentra no Executivo o Poder Legislativo, que deu origem à legislação trabalhista e previdenciária, que regularia o trabalho segundo princípios corporativistas (DINIZ, 1994; NUNES, 1997, BRESSER-PEREIRA, 1995).

Quadro 3 - Diferenças entre sistemas políticos

Diferenças entre sistemas políticos	
Clientelismo	Democracia
<ul style="list-style-type: none"> • A autoridade é pessoal, reside em indivíduos • Enriquecimento e engrandecimento pessoal são valores fundamentais • Os líderes tendem a monopolizar o poder e não dão explicações sobre suas ações • O relacionamento dos líderes com os seus representados é opaco • Não existem procedimentos regulares em relação a substituição dos líderes • Os líderes mantêm o poder fornecendo favores pessoais que garantam a lealdade de principais seguidores • As decisões políticas são tomadas em segredo sem discussão pública ou envolvimento • Os partidos políticos são organizados em torno de personalidades • A sociedade civil é fragmentada e caracterizado por links verticais • Os padrões de tomada de decisão são tácitos e os procedimentos são impossíveis de serem observados de fora • Os interesses dos líderes orientam as decisões • Existe um alcance extensivo para patrocínio 	<ul style="list-style-type: none"> • A autoridade é institucional • legalidade, eleições justas e vontade da maioria são valores universais • Os líderes compartilham poder com os outros e são responsabilizados por suas ações • O relacionamento dos líderes com os representados é transparente e previsível • Existem procedimentos regulares em relação a substituição dos líderes • Os líderes mantêm o poder fornecendo benefícios coletivos que ganham apoio grandes segmentos da sociedade • As decisões políticas são tomadas em público após discussão e revisão pública • Os partidos políticos são organizados em torno de programas declarados • A sociedade civil é profunda e caracterizada por links horizontais • Os padrões de tomada de decisão são explícitos e os procedimentos são transparentes • O interesse público orienta as decisões • Limitado existe espaço para patrocínio compromissos

Fonte : Brinkerhoff & Goldsmith, 2002. p. 5

O insulamento burocrático é uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de ilhas de racionalidade e especialização técnica; é um processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência do público ou de outras organizações intermediárias. Ele corresponde a um movimento de redução de escopo ou tamanho da arena política, onde as demandas populares e interesses acabam sendo reduzidos. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações do conjunto da burocracia tradicional, redução de interferência política do Congresso e partidos políticos, possibilitando a formação de um corpo burocrático técnico, especializado e com autonomia sobre a obtenção de recursos, a promoção de

instrumentos e procedimentos internos que orientam ações de restrição às tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas (NUNES, 1997).

Todos os tipos de governo, incluindo os que se aproximam do modelo *patron-cliente* necessitam de estruturas administrativas. Para Weber (2004), o patrimonialismo descreve o processo de recrutamento de pessoal ao aparelho do Estado por meio de critérios não racionais e de acordo com a vontade do líder. Por exemplo, na administração patrimonial membros do Legislativo e do Executivo possuem ampla base atuação sob seus domínios políticos em áreas específicas de interesse econômico. São medidas informais e intimamente associadas à oferta de cargos e empregos administrativos a seus apadrinhados. Nos sistemas patrimoniais, as funções e os recursos públicos são entendidos como uma propriedade daqueles que ocupam os cargos, servindo a interesses particulares, não há separação entre o que é público e o que é privado. A autoridade é descentralizada, com os titulares tipicamente livres para decidirem exatamente como cumprir suas responsabilidades administrativas (BRESSER-PEREIRA, 2001; CARVALHO, 2003; CERQUEIRA; BOSCHI, 1986; NUNES, 1997).

Ao contrastar o patrimonialismo e sistemas racional-legais de gestão pública, Weber (2004) caracterizou a burocracia como um sistema administrativo baseado na hierarquia, na documentação escrita, em pessoal assalariado e neutro à atividade política. Um sistema baseado em regras oficiais é altamente avaliado, onde os custos de transação das atividades não estão fundamentados no recebimento de prebendas a funcionários, mas na coleta de tarifas aos usuários, que são direcionadas ao Estado.

No Brasil, o insulamento burocrático foi inaugurado na alta burocracia governamental, protegidas de interferências externas das oligarquias. As políticas públicas passaram a ser objeto e resultado da ação da burocracia técnica e especializada situada ao centro da atividade governamental. A partir do início dos anos 30, criaram-se os conselhos técnicos em áreas da política econômica previstos pela Constituição de 1934, que em seu art. 103, buscava assessorar o Estado na formulação de políticas e na tomada de decisões. Alguns eram dotados de poderes normativos e deliberativos, outros exerciam apenas funções de natureza consultiva. Entre os principais, podem ser destacados o Conselho Nacional do Café (1931), depois substituído pelo Departamento Nacional do Café; o Conselho Federal de Comércio Exterior (1934); o Conselho Técnico de Economia e Finanças (1934); o

Conselho Federal de Serviços Públicos (1936), depois substituído pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (1938); o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (1939); o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1943) (DINIZ, 1996; PEREIRA et al., 1996).

Quadro 4 - Diferenças entre sistemas administrativos

Sistemas administrativos e tomada de decisão	
Patrimonialismo	Burocracia racional-legal
<ul style="list-style-type: none"> · Os administradores são recrutados e promovidos como recompensa pessoal pelas conexões com líderes políticos · Os administradores podem ser demitidos sem motivo · Existe uma hierarquia tácita, com pouca especialização ou especificação das entradas e saídas, pois os canais são incertos · Pedidos importantes podem ser administrados oralmente · Não há clareza entre público e privado · Administradores complementam seu salário com subornos e propinas · O sistema é descentralizado permitindo ampla discricção no trabalho · As ações dos administradores são arbitrárias, com base em raciocínio subjetivo · As regras são aplicadas com parcialidade e alguns cidadãos obtêm tratamento preferencial · Os acordos verbais são usados em compras e vendas governamentais · Os controles internos são vagos · A documentação é irregular · Os sujeitos têm pouco recurso se os serviços forem ruins 	<ul style="list-style-type: none"> · Os administradores são recrutados e promovidos pelo seu mérito e experiência · Os administradores só podem ser demitidos com justa causa · Existe uma hierarquia autorizada com divisão clara do trabalho, padrões para de entrada e saída, canais bem definidos canais · Pedidos importantes são colocados por escrito · Público e privado são mantidos separados · Os administradores são proibidos de complementando seu salário · O sistema é centralizado com pouco espaço para discricção no trabalho · As ações dos administradores são previsíveis, com base em métodos objetivos, e procedimentos uniformes · As regras são aplicadas com neutralidade e todos os cidadãos recebem o mesmo tratamento · Os contratos legais usados de forma vinculada em processos compras e vendas governamentais · Os controles internos são rigorosos · Registros completos são mantidos e regularmente auditados · Os cidadãos possuem canais de recurso se o serviço for ruim

Fonte : Brinkerhoff & Goldsmith, 2002. p. 7

Evidentemente, a burocracia não produziu o Estado neutro, imparcial, equidistante dos conflitos e comprometido com o interesse público. Coalizões com atores externos selecionados foram determinantes na obtenção de recursos adicionais para alcance das metas, por exemplo: agencias financiadoras de projetos internacionais, fundações de desenvolvimento técnico e científico e recursos humanos

para solidificar a proteção do núcleo técnico contra ruídos originados no mundo exterior (DINIZ, 1996; PEREIRA ET AL., 1996, NUNES, 1997).

Os efeitos das políticas e reformas institucionais implementadas incorporaram atores dentro da nova organização industrial nos centros decisórios das políticas. Como destaca Nunes (1997), nem todas as agências insuladas o são no mesmo grau. Pode-se imaginar um contínuo que vai do insulamento total a um alto grau de penetração pelo mundo político e social, isto é, o “engolfamento” social com graus de insulamento ou de “engolfamento”, implicando sob a estrutura, eficiência, capacidade de respostas e responsabilidade das organizações. Igualmente, nem todas as agências que foram insuladas permaneceram assim com o passar do tempo; uma vez atingidos os objetivos, o ambiente operativo torna-se menos complexo e as organizações deixaram de existir ou mesmo foram “desinsuladas”.

O novo sistema, entretanto, consagrou a assimetria entre empresários e trabalhadores no que diz respeito ao acesso aos núcleos decisórios centrais. Admitindo os primeiros e excluindo os segundos, o que se consolidou foi um corporativismo setorial biparti-te, criando-se arenas de negociação entre elites econômicas e estatais em torno de políticas específicas.

1.2.5 Tensões e complementaridades entre Corporativismo e Clientelismo

O capitalismo liberal é caracterizado pelo domínio dos meios de produção de forma privada, pela abertura dos mercados, pela inovação, pela liberdade da ação econômica individual, pelo pluralismo de ideias entre os detentores de riqueza e financiadores, incentivos em forma de capital para o desenvolvimento dos meios de produção.

O corporativismo é um sistema que valoriza a propriedade privada, mas vai ao encontro dos valores de uma sociedade capitalista liberal. Essas diferenças estão localizadas na função e no papel desempenhado pelas instituições formais, que nos Estados-Nação são destinadas a proteger os interesses dos proprietários e parceiros do regime (PHELPS, 2009a, 2009b).

Do ponto de vista das relações econômicas, a maioria dos historiadores tem distinguido o corporativismo sob duas linhas principais: na primeira, o corporativismo é reconhecido como regime que persistiu em diversas sociedades enquanto modelo de organização socio profissional característico das corporações (instituições que o liberalismo começou por abolir e proibir em finais do século XVIII)) associadas à persistência de privilégios nos sistemas de mercado, com vocação monopolista, que regulavam o preço dos produtos e serviços, controlavam a entrada e a participação nos sistemas de trabalho. Segundo o “corporativismo moderno”, é uma doutrina conservadora e reacionária, uma terceira via ao capitalismo liberal e ao comunismo que objetiva solucionar dificuldades de ordem social nas sociedades industrializadas através da concentração das atividades econômicas em grupos industriais hegemônicos atuando em mercados restritos e altamente regulados pelos Estados.

Para os corporativistas, o liberalismo traz graves consequências à economia e ao cenário social, pois a ampliação dos mercados econômicos e a concorrência expõem as capacidades da moral corporativa. Os corporativistas destacam a importância das questões morais e dos princípios tradicionais que aos poucos foram sendo eliminados pelo liberalismo. Para os corporativistas, o liberalismo econômico e político apregoava valores que iam de encontro às tradições. O liberalismo valoriza uma sociedade individualista, amoral, antissocial e de um falso igualitarismo. Para os corporativistas, a defesa do igualitarismo pelos liberais é falsa porque o liberalismo econômico produziu uma camada social formada por indivíduos que viviam na extrema pobreza ou levavam em consideração a origem do indivíduo (WILLIAMSON, 1989).

A crítica sob os princípios liberais destacava a importância e o papel do Estado como instituição capaz de organizar e controlar o corpo social. Para os corporativistas, o liberalismo proporcionaria uma sociedade amplamente desestruturada, plural, dividida e competitiva. As classes sociais só teriam papel relevante quando fossem estruturadoras da ordem social e a presença estatal fomentasse o espírito nacional. A mudança de um regime liberal para outro de cunho social depende da intervenção estatal, pois o Estado é a instituição que possui as condições de dirimir as várias mazelas que uma economia liberal com presença reduzida do Estado produz (WILLIAMSON, 1989).

Ao entenderem o Estado como agente primordial de defesa da sociedade, os corporativistas abominavam a luta de classes e viam os sindicatos como veículos para a formação da sociedade nacional. Em vez de organizarem os trabalhadores na luta por melhores condições de trabalho, os sindicatos seriam parte do sistema político-econômico do Estado. Em que pese defenderem a participação da sociedade organizada na construção do Estado, os corporativistas não necessariamente apoiavam um sistema democrático. O Estado corporativista teria como traços principais a inexistência de mecanismos democráticos, porque ao Estado eram direcionadas todas as prerrogativas de comando social, o Parlamento poderia ser perfeitamente substituído por um conselho de sindicatos patronais e de trabalhadores.

As experiências na Europa continental de uma nova direita contrarrevolucionária fundamentada em acontecimentos e ideologias antiliberais e antidemocráticas constadas em quase todo o mundo europeu, mais bem exemplificados nos regimes fascistas e nazistas da Itália e Alemanha, eram o laboratório ao modelo de Estado corporativista (PIRES, 2016).

No Brasil, o corporativismo, nasce através da divulgação de ideias conservadoras espalhadas sobre a elite industrial e militar brasileiras, tendo como princípio a estratégia do protecionismo econômico. Durante o governo Vargas, o corporativismo surgiu como alternativa político-econômica destinada à paz social. Era uma resposta à crise da política entre grupos oligárquicos e a elite burocrática. A crise da Bolsa de Valores de Nova York em 1929 havia estrangulado as exportações, aumentado o endividamento do Estado e promovido desequilíbrio nas contas públicas. Para solucionar essas questões, Getúlio promoveu o alinhamento entre a classe industrial e o comando central da burocracia estatal. Embora as modificações do arcabouço legislativo tenham se dado em 1934, as primeiras ações concretas à formação do Estado corporativista surgiram pelas ideias de pensadores corporativistas e grupos políticos formados por industriais paulistas e militares que entendiam o corporativismo como coluna de sustentação do empreendimento revolucionário de 1930 (WERNECK VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007).

O sistema corporativista que se tratou de introduzir no Brasil tinha, entre outros, os seguintes componentes: (a) Substituição do conceito de representação política territorial, típico das democracias liberais e da representação política classista pela representação corporativa de interesses funcionais; (b) A ideia de que a sociedade é

como um organismo cujos órgãos são as corporações profissionais, cada qual desempenhando seu papel, sendo os interesses harmonizados pela ação do Estado;

(c) A noção de que nas corporações a harmonia e a colaboração de grupos funcionais (basicamente patrões e empregados, dirigentes e trabalhadores, mestres e aprendizes) prevaleceriam sobre eventuais conflitos de interesse (WERNECK VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007).

A Constituição de 1934 liberou a organização sindical, ainda que lei complementar no mesmo ano a subordinasse ao Ministério do Trabalho em moldes que anteciparam o que se consolidaria em 1939. A representação classista no Legislativo vigorou na Constituinte de 1934, mas a possibilidade de sua reprodução no futuro morreu com a revolta da Aliança Nacional Libertadora em 1935. O ímpeto repressivo do Estado Novo consumou o movimento iniciado após a revolta, de perseguição, prisão e desorganização da militância, repressão que lançaria os sindicatos a uma esquina obscura da ordem estatal Estado-novista até pelo menos 1939, recusando-lhes, pois, a tarefa que lhes atribuía o corporativismo (DINIZ, 1996).

No Brasil, a experiência corporativista caracterizada pelo processo de representação classista de interesses através de conselhos de Estado excluía, quase sempre, os trabalhadores e quando os incluía era por meio de cooptação ou da imposição, jamais pela "participação direta".

Apesar de o corporativismo estar baseado na formação de leis (que desafia a natureza informal do clientelismo) na existência de normas e padrões institucionais escritos (legítimos) e refletir uma forma de racionalidade por negar o pluralismo, ele se distancia do universalismo de procedimentos, pois no corporativismo não é permitido o desafio individual ao sistema, a legislação está destinada a corporação e controle, não considerando o acesso justo aos recursos do Estado aos indivíduos (NUNES, 1997).

Diferente das democracias liberais, onde os sistemas de *check and balances*, baseados no sufrágio universal permitem a avaliação das elites políticas pela população; no corporativismo a participação está limitada às esferas controladas do Estado, nenhuma alteração na dinâmica do poder político pode ser alterada através da vontade pública. É uma estrutura de organização política, econômica e social que preconiza a concentração dos meios e recursos de produção pelas classes dominantes. Nas formações capitalistas modernas, em nível de corporação, com

apoio do Estado o corporativismo é um sistema de representação de interesses baseado em número limitado de categorias compulsórias, não competitivas, hierárquicas e funcionalmente separadas que são reconhecidas, permitidas e subsidiadas pelo Estado (NUNES, 1997, BRESSER-PEREIRA, 1995).

Nas sociedades modernas, dois corporativismo são possíveis; 1) O corporativismo de Estado ou corporativismo societal, onde os grupos empresariais são dependentes e fazem parte da dinâmica política, sendo o Estado responsável pela manutenção de incentivos técnicos, financeiros destinados a manutenção das empresas e a regulação das formas de trabalho e produção; 2) O segundo modelo de corporativismo pluralista, resultado de processos de fomento, onde o Estado, em conjunto com as organizações empresárias destina recursos, determina as regras de competição, os padrões de regulamentação e impõe barreiras de entrada e saída (NUNES, 1997).

O corporativismo é visto como um sistema de intermediação de interesses e como um sistema de formulação de políticas, uma estratégia que visa à eficiência econômica com baixos níveis de conflito. O argumento corporativista afirma que: a) O Estado sempre esteve presente na organização de interesses; b) A organização não é totalmente espontânea (NUNES, 1997, BRESSER-PEREIRA, 1995).

Para os corporativistas, o Estado é uma organização com interesses estabelecidos, um ator principal que investe recursos lado a lado com os grupos corporativos. Uma vez que o Estado tem de competir com grupos sociais e, ao mesmo tempo, manter seu monopólio sobre a autoridade, ele fornece incentivos e limitações à ação de grupo.

No Brasil, o corporativismo é um mecanismo que serve ao propósito de absorver de forma antecipada o conflito político e como o clientelismo político é uma arma de engenharia política dirigida para intermediação de interesses e o controle do fluxo de recursos materiais disponíveis (NUNES, 1997).

No Brasil, o corporativismo foi utilizado como uma tentativa de controlar e organizar as classes inferiores através de sua incorporação ao sistema de trabalho, mas também como forma de disciplinar a burguesia. Em sociedades industriais modernas, por contraste, os arranjos corporativos que procuram influenciar o Estado emergem fora de seu domínio e estão associados à ação de grupos dispostos a

reduzir a incerteza nos negócios. O clientelismo é um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades clientelistas disputam frequentemente o controle do fluxo de recursos dentro de determinado território.

Clientelismo e corporativismo podem ser entendidos como formas fundamentais de relacionamento entre o Estado e a sociedade, sendo o clientelismo informal e o corporativismo formal. O corporativismo cria formas organizadas horizontais de relacionamento por meio de regras restritas a atores específicos em ambientes formais. Já o clientelismo, expande os relacionamentos por meio de trocas generalizadas, que produzem formas de relacionamento na estrutura de pirâmides, que atravessam o sistema de classe, grupos e categorias de profissionais (Nunes, 1997).

Porém, o clientelismo político, permanece bastante vivo, manteve-se forte no decorrer de períodos democráticos, não definiu durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política.

1.3 Modernização do Estado

Em cem anos, o contexto da sociedade brasileira foi em meio as muitas contradições dessa complexa missão de pavimentação e construção dos suportes, que permitissem ao Estado constituir instituições que encaminhassem a sociedade ao desenvolvimento de valores modernos, amplamente modificado.

Foi o Estado o principal agente do projeto de modernização das instituições e da sociedade brasileira. Em diversos episódios foi o Estado que constituiu o projeto de desenvolvimento econômico, político e social de características nacionais. Esse processo não se deu sem idiosincrasias, onde em diversos momentos o Estado apresentou autonomia e capacidade de capitanear o processo de desenvolvimento e noutros houve a falta de ambos. Houve momentos de grande autonomia do Estado em relação à implementação das suas políticas e outros menor autonomia e capacidade para esse fim.

Porém, a realidade do Estado brasileiro é bem diferente daquela que observamos há mais de um século. Foram produzidos avanços na implementação de valores modernos as instituições. Mesmo sem constância em sua manutenção, vivenciamos o maior período de democracia da história brasileira, direitos civis, sociais, políticos e difusos estão presentes na constituição (mesmo que não sejam assegurados ou estejam sempre em constante risco). Constituímos uma comunidade democrática, que está produzindo resultados na forma de liberdade política, de imprensa, de associação.

O Estado de Direito Constitucional corrobora a promoção de princípios direcionados à cidadania: pluralismo partidário, participação dos movimentos sociais, minorias étnicas e outras formas de representação política. Avançamos na formação de um ambiente político onde os grupos oligárquicos tem diminuído seu poder e a poliarquia (embora não possamos usar todas as categorias de Robert Dahl) tem sido solidificada.

As formas de organização do Estado patrimonialista têm sido superadas pelo modelo de Estado gerencial; passamos das formas autoritárias de Estado para o Estado Democrático, um Estado que não consegue se desfazer do passado e oscila em formas burocráticas e gerencias.

Do ponto de vista econômico, valores de economias capitalistas modernas foram incorporados às instituições do Estado e mercado (LUSTOSA DA COSTA, 2008). Passamos de uma matriz econômica de base agrícola a uma sociedade industrial. A industrialização deu origem à nossa indústria pesada, à mecanização do campo, e nos transformamos em uma das principais economias do mundo. Embora o crescimento econômico não tenha constituído uma economia desenvolvida, especialmente em relação à dependência de produtos, insumos e financiamento, mas o aumento da riqueza (amplamente concentrada) não representou desenvolvimento social como nas economias capitalistas industriais (GIDDENS, 1996; NUNES, 1997; BRESSER-PEREIRA, 2001).

Adotamos características de uma sociedade pós-industrial e atravessamos a passagem ao século XXI como um dos países em desenvolvimento com o maior número de usuários residenciais de tecnologias de informação e comunicação; nos adaptamos às novas formas de relacionamento com o mundo globalizado. Grande parcela do comportamento administrativo, estatal e empresarial, tem sido baseada na

inovação e no empreendedorismo, valores fundamentais nas sociedades capitalistas modernas. Estamos formando uma sociedade de indivíduos qualificados e de pensamento crítico, uma nova classe média dotada de novas competências, conectada, que atribui valor diferenciado à informação e ao conhecimento(CASTELS, 2013). Desse grupo social em formação, os estratos mais elevados passaram a dividir com a burguesia o poder político e econômico. O conhecimento, a técnica, o avanço das tecnologias de informação e comunicação diversificaram as formas de ocupação (BELL, 1968). A transição para uma sociedade pós-industrial foi realizada em curto período em comparação com os países desenvolvidos. No entanto, essa modernização atribui novos problemas, que necessitam ser solucionados pela ação inteligente, como o surgimento de uma ampla camada de trabalhadores desempregados e mal aproveitados pelo sistema capitalista, excluídos dos benefícios do desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Embora nos últimos 30 anos o Estado e a sociedade brasileira tenham apresentado progresso técnico, econômico e político, os indivíduos não podem, ainda, observar as suas expectativas sobre o futuro como promissoras(BRESSER-PEREIRA, 2001). Não é o aumento das incertezas provenientes das mudanças nos mercados globais, avanços tecnológicos e a competitividade das economias que se apresentam como os principais desafios a serem enfrentados pela sociedade e o Estado brasileiros. O futuro incerto da sociedade nacional está na falta de instituições confiáveis, que promovam o funcionamento da economia, do mercado, do Estado(BRESSER-PEREIRA, 1998b, 2001; BRESSER PEREIRA, 2000).

A incerteza sobre regras, regimes políticos, economia, sistemas de governo, falta de transparência, participação social, corrupção e justiça são os desafios da sociedade brasileira. O País avançou na construção de uma matriz institucional orientada aos resultados e modelos de delegação que privilegiem o accountability, participação e descentralização dos controles burocráticos(BRESSER-PEREIRA, 2001; BRESSER PEREIRA, 2000; PEREIRA et al., 1996).

A esfera pública ampliada pela provisão de serviços tornou-se a base normativa de um novo Estado, um novo modelo de governança que reorienta as formas tradicionais de envolvimento entre Estado, mercado e sociedade civil. O desafio atual é conciliar eficiência e responsabilidade com ações de gestão pública

destinadas à participação social, autonomia local, ampliação do controle social, transparência pública e debate popular.

Concorda-se que esse é um desafio entre extremos da gestão governamental. Alinhar os princípios de reorganização do aparelho do Estado, especialmente na aplicação dos recursos públicos (com forte tendência ao controle fiscal do New Public Management) na provisão de resultados econômicos, incorporar princípios de qualidade na prestação dos serviços, agilidade, eficiência da burocracia estatal e combinar valores de gestão direcionados a descentralização, participação social e ampliação do poder decisório da sociedade.

Desde a redemocratização, a sociedade brasileira tem buscado um modelo de governança que seja capaz de aglutinar essas duas perspectivas. Como tornar o Estado mais ágil, eficiente, qualificado na prestação dos serviços públicos e ao mesmo tempo amplie a participação e o debate com a população (PALASSI; MARTINS; PAULA, 2017).

Os processos de reforma do Estado brasileiro, em especial a última reforma orientada pelo New Public Management repercutiu efeitos sobre a economia, administração, políticas públicas e governança pública. No entanto, como destaca Paes de Paula (2003), a reforma gerencial concebida pelo ex-ministro da Administração e Reforma do Estado Luiz Carlos Bresser-Pereira durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) concentrou-se nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, não produzindo resultados na dimensão sociopolítica.

O Estado não é um projeto acabado, mas um projeto em constante transformação, mudança e adaptação aos novos paradigmas que se apresentam na sociedade contemporânea. Constituir instrumentos destinados ao fortalecimento das instituições democráticas é o desafio atual da gestão estatal.

1.3.1 Reformas do Estado

O Brasil é radicalmente diferente de um século atrás. Em um período inferior a cem anos, tornou-se uma das principais economias do mundo, uma sociedade diversa e onde os espaços de poder estão sendo de maneira gradativa ocupados por minorias.

Uma sociedade diversificada, plural, que conta com a participação dos diversos segmentos sociais na vida pública.

As instituições políticas e econômicas foram sendo amadurecidas, vivenciamos uma economia de mercado aos moldes de um sistema capitalista liberal. A cidadania, última fase do processo de modernização capitalista liberal, foi sendo consolidada em meio às idiossincrasias que compuseram o nosso sistema político.

Hoje, pós-1988, consolidamos o Estado de Direito, e a tecnologia democrática garante o reencontro da sociedade com o Estado, após anos de Estado sem cidadãos. Transformações foram constituídas através de reformas, que alteraram de forma profunda o modo de administrar, prestar serviços públicos, atuar na economia, relacionar-se com os agentes societários e a sociedade.

Três reformas simbolizam esse processo de modernização do aparelho do Estado, as duas primeiras serão apresentadas de forma resumida em seus princípios fundamentais. A terceira reforma de 1995, iniciada durante o governo FHC, será mais bem detalhada nas suas ações, contradições e efeitos na sociedade.

A reforma burocrática do aparelho do Estado realizada sob o controle do governo por Getúlio Vargas foi o primeiro impulso de modernização liberal. A reforma que tinha como fundamentos a introdução de valores de um Estado capitalista industrial moderno, a centralização do poder nas burocracias estatais e a consolidação do Estado Nacional tinha como objetivo ir de encontro aos valores e formas de poder das administrações patrimonialistas. Foi um momento de grande profissionalização da administração pública, iniciado com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), que foi o órgão responsável pelo planejamento, qualificação e aprimoramento da administração estatal (NUNES, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1995; CERQUEIRA; BOSCHI, 1986; DINIZ, 1983, 1996).

Do ponto de vista administrativo, os valores e as formas de relacionamento entre os administradores, servidores públicos, agentes societários e a classe política foram alterados pela criação de uma classe burocrática selecionada por critérios meritocráticos, uma burocracia profissional nos moldes da administração weberiana. Padrões de moralidade administrativa foram incorporados em contraponto ao clientelismo e o personalismo das relações entre atores políticos, agentes societários e membros da administração do tipo patrimonialista. A introdução de valores

universalistas foi marca da reforma, que tinha como bases: modernizar a economia brasileira através de um amplo processo de industrialização, despolitizar os mercados de maneira a reduzir a influência da política sobre as atividades econômicas. Do ponto de vista político, reduzir o papel político das oligarquias cafeeiras de São Paulo, inserir a participação da sociedade no ambiente político, criar tribunais que respeitassem e confirmassem os resultados eleitorais e formar um domínio público. O Estado Democrático durou pouco mais de oito anos, até o golpe de Estado que fechou o Congresso e revogou as liberdades políticas dando início ao Estado Novo, que rompeu com as liberdades políticas. A representação política deu-se por meio da organização classista, que tinha ligação direta ao Poder executivo. A legislação pavimentou a estrada da implementação do corporativismo como modelo de governo, que se se traduziu no *modus operandi* de relacionamento entre Estado e sociedade; limitando a ação política às esferas controladas do Estado, onde nenhuma alteração na dinâmica do poder político pode ser alterada através da vontade do poder público (NUNES, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1995; CERQUEIRA; BOSCHI, 1986; DINIZ, 1983, 1996; FIORI, 1984).

Independentemente do autoritarismo, características de administrações estatais modernas foram introduzidas, em especial aquelas que repercutiram em efeitos na organização administrativa e sobre o planejamento das políticas públicas.

Após um período curto de regime democrático, a “Reforma Desenvolvimentista” de 1967 é o primeiro momento de flerte com a administração gerencial. Essa reforma realizada durante a vigência do governo militar, oriundo do golpe de Estado de 1964, introduziu importantes elementos de flexibilização e descentralização das atividades do Estado. O Decreto-Lei nº 200/1967 (Lei de Reforma Administrativa) propõe, resumidamente, a descentralização e delegações de competências e disseminação dos órgãos dotados de ampla autonomia administrativa, reorganização das funções do Estado, criação das fundações públicas de direito privado, autarquias e empresas de economia mista, além da grande autonomia para serviços científicos e sociais do Estado. A descentralização para a administração indireta é o aspecto mais marcante dessa Reforma. No panorama político, o modelo bipartidário e o autoritarismo dos governos militares limitavam a participação. Era um Estado sem cidadãos. A tomada de decisão nas instituições legislativas era figurativa, os atos institucionais revogavam direitos constitucionais, a implementação da lei censura, a ineficiência dos judiciários,

a falta de transparência e a abertura a contração sem concursos públicos renovaram o clientelismo na estrutura administrativa. Do ponto visto econômico, a política de substituição das importações e o alto endividamento das contas estatais reduziram a autonomia do Estado em relação às políticas de desenvolvimento econômico. O agravamento da crise fiscal diminuiu a capacidade do Estado em implementar e realizar as políticas, bem como reduziu a autonomia do Estado em promover os rumos do desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2001; BRESSER PEREIRA, 2000; CERQUEIRA; BOSCHI, 1986; DINIZ, 1983; EL; PAULA, 2015; GRAU, 1996; WAHRLICH, 1975).

A terceira reforma do Estado emerge neste cenário e é caracterizada pelo fim das bases de sustentação do Estado desenvolvimentista, responsável e planejador das políticas econômicas. Na parte social (welfare state), as políticas de pleno emprego e assistência social foram minadas com a crise fiscal. Pode-se dizer, ainda, que esse período foi um momento marcado por tentativas de regulação e estabilização da atividade econômica, que levaram o país à aplicação de remédios amargos, prescritos na forma de oito planos de estabilização monetária, quatro diferentes moedas, onze índices distintos de cálculo inflacionário, cinco congelamentos de preços e salários, catorze políticas salariais, dezoito modificações nas regras de câmbio, 54 alterações nas regras de controle de preços, 21 propostas de negociação da dívida externa e dezenove decretos governamentais a propósito da austeridade fiscal (ABRUCIO, 2005; BRESSER-PEREIRA, 2001; FIORI, 1994).

Mesmo assim, a crise do Estado desenvolvimentista brasileiro não emperrou o processo de modernização que seguiu contra a própria vontade do Estado, haja vista a perda de autonomia na dimensão de suas políticas (formulação e implementação). A plataforma neoliberal, mais bem caracterizada pelo Consenso de Washington (se podemos creditar a palavra Consenso a esse fenômeno à sua implementação na América Latina), solidificou-se nos anos 80 e, embora não seja admitido, serviu de base a reforma gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1995; MARE, 1995).

Na esfera administrativa, a burocracia é contestada em sua eficiência e qualidade na provisão de serviços públicos. Padrões administrativos provenientes das experiências de administração privada, mais bem exemplificados no New Public Management (NPM) foram incorporados à administração pública. O NPM foi o principal veículo para a modernização do setor público (AUCOIN, 1995; CHRISTENSEN AND

LAEGREID, 2008; LANE, 2000), o condutor de "um movimento global de reforma na gestão pública" (KETTLE 2005; PETERS E PIERRE, 2001) onde as organizações internacionais foram protagonistas e importantes no movimento, em especial pelo uso do termo "melhores práticas", como a Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico e o Banco Mundial, que argumentavam em nome da reforma da gestão pública (POLLITT; BOUCKAERT, 2000).

Assim, a reforma gerencial deu-se em um momento de transformação do Estado e da sociedade. Expectativas de maior participação nos governos originadas da atuação dos movimentos sociais, não repercutiram em participação e controle social. Os esforços governamentais estiveram destinados ao enfrentamento da: 1) Crise fiscal caracterizada pela perda de crédito do Estado e pela perda de poupança pública; 2) Esgotamento das políticas de estatização e das políticas de substituição das importações; concessão de bens públicos à administração da iniciativa privada, privatização de empresas estatais, reorganização das atribuições do Estado e superação das formas de administrar o bem público pela administração burocrática (MARE, 1995).

A reforma gerencial seguiria as regras da administração flexível e descentralizada, um modelo conceitual que distingue os segmentos fundamentais da ação do Estado e determina os campos em que ele dividiria ou transferiu a ação da iniciativa privada. A planificação do Estado deu-se em meio à redefinição das atribuições do Estado, divididos em quatro núcleos: o primeiro era o núcleo estratégico, composto pelos Poderes tradicionais, no qual deveriam ser definidas as políticas – ou seja, seu processo de formulação –; o segundo envolvia as atividades exclusivas do Estado, aí devendo operar, por exemplo, as agências autônomas; o terceiro setor, os serviços não exclusivos do Estado, no qual figuravam, por exemplo, hospitais e universidades; e, por fim, a produção de bens e serviços para o mercado, área na qual estavam as empresas que deveriam ser privatizadas (MARE, 1995).

A redemocratização, realizada à sombra dos governos autoritários e sob grande pressão dos líderes políticos locais, reorganizou responsabilidades dos entes federados em relação a estruturas organizacionais e prestação dos serviços públicos. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um novo padrão de competências e mecanismos jurídicos para limitar a concentração de poder sobre o Estado e delimitar ação dos entes federativos sobre a organização da estrutura administrativa. O artigo

18, inciso XI, retirou a competência exclusiva do Poder Executivo para atuar na organização da administração pública e estruturação dos órgãos. A modernização centralizada na esfera federal seguiu a proposta de flexibilização, descentralização e racionalização de recursos proposta pela Constituição e assegurou como princípio administrativo a execução dos serviços sociais e de infraestrutura, bem como dos recursos orçamentários aos estados e municípios. A centralidade/autonomia do governo federal na disposição das políticas foi reduzida à medida que unidades federativas e municipais foi ampliada(BRASIL, 2017).

Como resultado, a esfera tripartite atribuiu maior poder às unidades federativas e municípios na disposição das políticas, bem como tornaram as formas de organização da infraestrutura e administração do Estado sujeitas às decisões locais. De acordo com Rezende (1998), o cerne das iniciativas de descentralização é o dilema do controle. O processo de descentralização é combinado como a capacidade de dar autonomia e controlar as organizações autônomas. A descentralização é vista como perda de controle, pois ameaça a ordem burocrática, uma vez que modifica a estrutura de importância e prestígio profissional e político.

Mesmo assim, o contexto da terceira reforma do Estado é diferente das anteriores. Primeiro, porque todas as reformas anteriores se deram na eminência de regimes autoritários e, segundo, o Estado já não seria o motor do desenvolvimento. Para Bresser-Pereira (1995), a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir as atribuições e funções dos Estados modernos. O momento de realização da reforma gerencial é marcado pela mudança no contexto das economias globais, onde a integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos reduziu a autonomia e ampliou competitividade entre Estados. Os Estados mudaram suas perspectivas de desenvolvimento econômico, haja vista ter perdido a capacidade de proteger as respectivas economias da competição internacional (BRESSER-PEREIRA, 2001; CAROL WEISS, 1998; PETERS, 1995).

O intervencionismo estatal do Brasil, de 1930 ao final da década de 1970, a própria lógica do modelo substitutivo de importações e as várias ideologias, às quais o intervencionismo se associou ao longo destes 50 anos (corporativismo estado novista, populismo trabalhista, desenvolvimentismo burocrático-militar) possuíram uma característica comum: construir o parque industrial nacional, onde o Estado participou como produtor direto, instrumento de antecipação de demanda, ordenador

do mercado de trabalho e controlador, agilizador e centralizador do financiamento. O Estado delimitava áreas de influência entre as diversas frações de capital (nacional, estrangeiro, de base, financeiro etc.) e procurava adestrar o mercado de trabalho para que se comportasse funcionalmente à acumulação, não só contendo as demandas trabalhistas como arbitrando-as, com a presença maior ou menor e atribuindo funções específicas, em cada conjuntura, para cada um de seus Três Poderes (FONSECA, 1991).

Para Resende (2009), as reformas gerenciais da Administração Pública promovem um movimento em direção a um aumento de *performance* do Estado. No entanto, os principais resultados foram alcançados no plano fiscal. A reforma gerencial atuou no plano de ajuste fiscal por meio de um programa de privatização das empresas estatais e concessões públicas. O objetivo era promover um ambiente econômico favorável ao crescimento da oferta de bens e serviços pelo mercado. Entretanto, para Abranches (1999) a desestatização promovida pela reforma deixou de privilegiar uma economia mista, tornando-se uma economia privada de mercado, cujo eixo dinâmico do padrão de produção e acumulação foi definitivamente transferido para o setor privado.

A diferença de origem do intervencionismo brasileiro e do Primeiro Mundo possibilitou antíteses diferentes em cada um dos casos: no último, o neoliberalismo opõe-se ao socialismo e ao movimento trabalhista; no Brasil, o capital rebela-se contra algo que ele propiciou, pois se trata de um intervencionismo excludente do ponto de vista social, cuja configuração, por suas linhas mais nítidas, convencionou-se chamar sumariamente de "privatização do Estado". Essa é, aliás, a sua contradição, da qual o governo Collor é expressão visível. A retórica liberal esbarra, em interesses corporativos, tanto da burocracia quanto do meio empresarial. Neste, a defesa de teses liberais também se restringe, na maior parte das vezes ao discurso: o Estado está falido, mas sua saída pura e simples da atividade econômica acaba afetando a taxa de lucro dos mais diversos setores (FONSECA, 1991).

No âmbito da administração pública, os governos anteriores, especificamente no governo de Fernando Collor de Mello foram ineficazes em relação à máquina pública. Ao adotar princípios de redução dos quadros burocráticos, sem planejamento, ou redefinição das funções do Estado, erodiram a capacidade do Estado na formulação e implementação de políticas públicas. O projeto de redução do Estado

desestabilizou o sistema de prestação de serviços públicos, atrofiou a capacidade da burocracia e diminuiu a capacidade de ação na prestação de serviços. Planos de demissão voluntárias foram estratégias de governo para implementar mudanças rápidas na forma da organização dos quadros administrativos do Estado. Sua ampla utilização remonta ao período das grandes privatizações de empresas estatais na década de 1990 durante os governos de Fernando Henrique Cardoso [1995 - 2003](CIENT et al., 2016).

Do ponto de vista das políticas públicas, a reforma gerencial promoveu a “separação entre a formulação de políticas e sua execução”. A separação entre formulação e implementação traduziria princípios do New Public Management. Para Cavalcanti e Peci (2005, p. 39), há uma confusão envolvendo a distinção inicial entre formulação e implementação de políticas: “A reforma gerencial baseou-se numa concepção que alienou o processo de formulação de políticas públicas de suas fontes, confundindo-o com o processo de sua implementação”.

Do ponto de vista da governança, a reforma gerencial ampliaria a capacidade de governar, implementar as leis e políticas públicas na medida em que as atividades exclusivas do Estado fossem definidas. O Estado enxuto, com atribuições bem delimitadas destinaria suas ações às atividades exclusivas. Na reforma gerencial, a melhora da capacidade de governança do Estado, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, prestar serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.

Neste ponto, Lustosa da Costa (2006) chama atenção para as dimensões de cidadania: direitos civis, políticos, sociais e difusos. O processo de redemocratização devolveu os direitos políticos, sem que os civis sociais e difusos fossem garantidos. De forma específica, a reforma gerencial contribuiu para a nova organização da sociedade em relação ao Estado, conferiu novo status ao indivíduo, reconheceu o Estado como aquele que presta serviços públicos a uma clientela formada pela coletividade.

Foi um período de redução do caráter de cidadão. O cidadão tornou-se cliente dos serviços públicos, inclusive aqueles relacionados aos direitos constitucionais. Embora apenas pareça uma questão de nomenclatura, a reforma gerencial produziu efeitos sobre o distanciamento dos cidadãos do debate político e reconheceu a cidadania como restrita ao sufrágio. Não foram determinadas as instâncias em que as

atividades do Executivo pudessem ser contestadas pela população, restando o sistema de *check and balances*(sufrágio) como forma de avaliar a ação dos governos sobre o controle do Estado.

A reforma gerencial demonstrou-se participativa apenas no nível do discurso, pois manteve a centralização do processo decisório nas atividades no seu núcleo estratégico (PAES DE PAULA, 2005). Pós-reforma, houve clara concentração do poder no núcleo estratégico, onde a formulação de políticas públicas foi delegada aos burocratas: o monopólio das decisões foi concedido às secretarias formuladoras de políticas públicas e a execução atribuída às secretarias executivas, terceiros ou às organizações sociais.

Amplamente orientada pelo mercado, a reforma gerencial ampliou o acastelamento da atividade de formulação das políticas e não produziu canais para apresentação dos resultados (ABRUCIO E COSTA, 1998). Na dimensão sociopolítica, o controle social idealizado não encontrou os mecanismos de transparência da gestão pública. Na dinâmica governamental, a vertente gerencial é a ênfase no engajamento da própria burocracia pública ou dos quadros das organizações sociais no processo de gestão. A reforma gerencial ampliou o distanciamento das atividades políticas dos movimentos sociais e sindicatos, tão importantes durante o processo de redemocratização.

A estrutura e a dinâmica do aparelho do Estado pós-reforma gerencial não apontaram os canais que permitiriam a infiltração das demandas populares, que continuaram represadas, mesmo durante a democracia.

1.3.2 Crise da democracia representativa

As democracias contemporâneas tornaram-se as democracias partidárias, sistemas políticos onde os partidos desempenham funções-chave sobre a mobilização, canalização, apoio, formulação de alternativas, recrutamento, substituição de lideranças, e, quando no governo a análise, proposição, promoção, controle e implementação de políticas públicas.

No início do século XXI, a democracia enquanto sistema político tem desencantado a população, seja por meio da atuação dos partidos políticos, que em diferentes partes do globo tem mobilizado ações antipartidárias e anti*establishment* ou pela inoperância de vigilância dos representantes sobre os bens públicos.

A democracia se torna frágil, quando as organizações que representam ideias políticas e competem na disputa eleitoral falham em suas funções representativas do eleitorado. A falta de confiança e capital associado ao desempenho das funções de representação da sociedade civil, pelos partidos, tem contribuído para o descontentamento dos cidadãos com o modelo democrático, contribuído para a redução da participação política da sociedade em pleitos eleitorais e amplificado o número de cidadãos que não se sentem representados por nenhuma das linhas de pensamento político apresentadas por partidos.

Para Peter Mair(2013) os elementos que promovem a ligação entre partidos políticos e cidadãos tem sido erodidos. Deste modo, na falta de ideias políticas que façam com que os eleitores se sintam aproximados, nas dificuldades na oferta de serviços e bens públicos de qualidade, tornou-se comum a aparição de indivíduos carismáticos, com quem os cidadãos sentem afinidade. Esses indivíduos são formas personificadas de poder, muitas vezes apresentando um discurso anti-*establishment*. No entanto, eles são indicadores de uma mudança no perfil dos representantes, bem como na forma de confiança e lealdade entre o sistema político e cidadãos.

Para Morlino (2005), há um conseqüente declínio da qualidade da democracia, quando a confiança dos cidadãos nos partidos é reduzida. Assim, ainda que essa questão se apresente como extremamente complexa, mesmo reconhecendo a importância dos partidos políticos no sistema, eles ainda são organizações dependentes e que atuam sob uma lógica da própria sobrevivência. Em tempo, em que a confiança do cidadão na capacidade de representação dos interesses da sociedade pelos partidos políticos está em declínio e a frustração pela ausência de soluções é crescente, novas formas de relacionamento entre cidadãos e estados devem ser produzidas.

O aprofundamento das capacidades democráticas, amplia a confiança no processo de tomada de decisões dos agentes do poder público em relação a percepção dos cidadãos. Quando as capacidades democráticas são frágeis, o clientelismo político é forte e determina os rumos acerca da distribuição e

dimensionamento dos recursos públicos. A solução para esse problema, não é o acastelamento do processo de tomada de decisão, mas, ao contrário, a distribuição dos rumos sobre as escolhas nos processos de desenvolvimento com a sociedade. Existe, então, neste sentido, uma lacuna a ser preenchida dentro do espectro da democracia representativa moderna, que pode ser resumida na distância dos cidadãos dos centros de tomada de decisões. As Práticas participativas, como as pesquisas de intenção e o orçamento participativo pretendem preencher essa lacuna e têm o potencial de responder aos déficits do sistema democrático.

O fortalecimento da democracia corresponde a um processo de ampliação da participação social na tomada de decisão governamental de forma direta. Embora, seja importante ampliar a pluralidade da composição dos atores no processo de tomada de decisão, ou seja, tornar a ação participativa mais plural, a falta de um desenho que contemple a existência dessa pluralidade na dimensão institucional amplia o fosso, já existente, da ação cidadã sobre o controle das atividades do poder público.

No Brasil, a constituição federal de 1988 garantiu os meios legais para o cidadão participar da ação governamental, mas com citados anteriormente os efeitos não têm sido positivos. Igualmente, a última reforma do Estado, não fortaleceu os meios a ação participativa da sociedade no processo de tomada de decisão de forma direta, embora a institucionalidade esteja presente.

Como destacam Morlino, Dressel e Pelizzo (2011) o fortalecimento da democracia depende da qualidade da própria democracia. Assim, quando se fala em democracia direta, uma gestão colegiada e colaborativa entre agentes do poder público e sociedade sobre as políticas públicas, é necessário reconhecer, se existem instrumentos que contribuam a presença dos atores sociais, por meio de uma base institucional : a) Procedimentos específicos; b) Meios de governança colaborativa; c) Adoção de plataformas participativas e d) Mais ou menos democracia direta.

Os movimentos reformistas dos anos 1990, que acompanharam o avanço do neoliberalismo, traziam como solução para o problema da qualidade, criado pelo próprio neoliberalismo, os conceitos de quantidade e eficiência. Esses conceitos, não conseguiram traduzir as necessidades na oferta de serviços públicos de qualidade a toda sociedade de forma justa ou igualitária. No Brasil, a última reforma do Estado não consolidou uma ampliação justa na oferta de serviços públicos. Um exemplo foi a

privatização de áreas como os serviços de eletricidade e saneamento, que ainda apresentam déficits e dificuldades de ampliação dos serviços devido à complexidade e os altos custos de ampliação das redes de oferta de serviços. Os custos da produção são traduzidos na forma de preço sobre os serviços e, sendo serviços básicos são alvo constante da pirataria e desvio.

A eficiência é uma medida altamente procedimental e temporal porque necessita de um conjunto de regras a serem seguidas, critérios para a produção de resultados e avaliação. Neste sentido, destaca-se a capacidade do Estado de produzir mecanismos políticos na forma de programas, legislação, planos, instrumentos e recursos humanos destinados à implementação de políticas. No New Public Management a eficiência é temporal, porque ele determina que as respostas sejam rápidas para atender as demandas de um mundo globalizado.

Para Manin (1995), esse sentido de eficiência está em constante risco, pois à medida que aumentam os mecanismos democráticos é ampliada a pressão sobre os governos por meio da presença da mídia, da liberdade política e exercício do direito de manifestação dos movimentos sociais e outras organizações sociais. Assim, as políticas governamentais ficam expostas ao escrutínio público e, a eficiência no plano procedural e temporal, entra em conflito, pois o alcance dos critérios de qualidade da oferta de serviços a sociedade e o tempo necessário a oferta, atuam sobre lógicas diferentes dentro de um mesmo sistema político.

A reforma gerencial constitui o espectro do modelo neoliberal na forma de administração do Estado brasileiro. Assim, foi constituído um núcleo estratégico forte no comando das atividades, que são mais bem explicitados entre Executivo e Legislativo que atuam sob padrões, tempos e modos de reação que funcionam em lógicas diferentes das necessidades de serviços da sociedade.

A percepção da oferta dos serviços públicos e as constantes crises, bem como os diferentes núcleos de interesse que atuam sobre a representatividade, contribuem a associação popular de fragilidade das democracias. Igualmente, como citada anteriormente, na sociedade brasileira, o peso das propostas ideológicas dos partidos políticos é fraco em relação às escolhas dos representantes. Assim, no âmbito do funcionamento do sistema político produzimos a ideia de oposição forte ao Executivo pelo Parlamento, portanto, alianças políticas e formas clientelistas se tornam mais perceptíveis nos momentos de composição de bases apoio a governança.

É preciso o aumento da confiança da sociedade na política por meio do fortalecimento do seu capital social. Nesse sentido, a solução não passa por menos democracia, mas por seu aprofundamento e capacidade de produzir respostas às necessidades da sociedade.

Nesse sentido, as inovações institucionais, no âmbito do funcionamento do sistema político, pretender preencher a lacuna de ação dos atores no ambiente democrático e superar a distância entre representados e representantes através de uma governança compartilhada entre o poder público e a sociedade.

1.3.3 Novas formas de representação social

Há uma crise de confiança na representação eleitoral. O baixo capital social associado ao relacionamento entre representantes e população, partidos políticos, a interferência da mídia nos pleitos eleitorais, a falta de transparência, eleições definidas pelo poder econômico, financiamento de campanha etc. , são questões que fragilizam a democracia.

No Brasil da República até a redemocratização, apenas em raros momentos experimentamos a democracia. Mesmo com a modernização do Estado, algumas instituições ainda apresentam padrões de comportamento administrativa associados a formas de administração patrimonial. Patrimonialismo e clientelismo moldaram a economia, a cultura, a forma de relacionamento político, os modos de relacionamento da classe política com o Estado e a sua combinação determinação a forma de relacionamento da sociedade com o Estado.

Os caudilhos militares, o coronelismo, as máquinas políticas e outras formas de cooptação e enfraquecimento da cidadania ainda estão presentes e dinamizam o funcionamento dos sistemas políticos. Nosso comportamento político ainda é resultado das formas econômico-políticas, onde a modernização via capitalismo industrial não produziu os mesmos efeitos e formas sociopolíticas dos países de capitalismo central.

O capitalismo orientado à manutenção das classes dominantes afiançou os recursos do Estado para a manutenção do poder. Valores como a autonomia política

e econômica dos indivíduos, não foram incentivados, pois os recursos do Estado sempre estiveram destinados a fazenda dos grupos políticos dominantes. Desta forma, é importante ressaltar que o clientelismo é a forma de bloqueio político a consolidação da democracia. Nossa democracia liberal, ainda convive o clientelismo, que sobrevive de maneira informal se adequando ao tipo de empreendimento que a própria democracia se tornou.

Na base de consolidação de princípios democráticos, a Constituição Federal de 1988 ampliou a discussão sobre liberdade, direitos civis, sociais e políticos a partir de novas perspectivas de aprendizado na sociedade e da transformação das estruturas e instituições formais. Desde de 1989, com o primeiro pleito à Presidência da República, a sociedade brasileira tem encarado as idiossincrasias do sistema democrático, especialmente sobre o respeito às regras do próprio modelo.

Para a sociedade brasileira a democracia é um fenômeno novo, e ainda não consolidado, pois até a CF de 1988, o padrão político era o centralismo econômico e político estatal. Com a constituição federal um novo cenário sociopolítico emergiu, mas também foi aberta a possibilidade de pensar sobre novas formas de atuação social no sistema político.

Não foram assim, os sucessos da democracia liberal que mobilizaram as nossas perspectivas sobre a evolução do relacionamento entre Estado e sociedade, mas são as falhas e as lacunas deixadas pela ineficiência da democracia que permitem repensar os seus objetivos.

Assim, não é correto descrever a democracia apenas pela institucionalidade e funcionamento do sistema político. Essa visão limita a percepção da democracia como conjunto de princípios destinados ao fortalecimento da cidadania. Desta forma, embora existam os meios legais para escolha dos representantes do poder público, as ideias desses representantes não representam a pluralidade de pensamento que compõe a esfera sociopolítica. Assim, a democracia não poder ser resumida aos meios formais, pois os meios formais não congregam a pluralidade de ideias e discursos presentes na sociedade.

A dimensão democrática, neste sentido é formada pela dinâmica política, que é composta pelo conjunto de ações e discursos dos atores que transitam dentro e fora do sistema político das democracias representativas modernas. Portanto, aprofundar

a democracia é reconhecer que nem todas as formas de atuação política, se fazem presentes nos ambientes formais de tomada de decisão. A questão aqui, não é desconsiderar as regras do jogo, mas reconhecer que a forma de atuação política não está limitada aos meios formais e de legitimação da representação característicos do sufrágio.

Portanto, é importante reconhecer que existem formas de atuação política na sociedade nas esferas local, regional e global, que embora não se façam presentes nos ambientes formais da institucionalidade, atuam como representantes dos interesses de indivíduos que não sabem que estão sendo representados. Por exemplo, o papel importante desempenhado pelos movimentos sociais no período de democratização da sociedade brasileira, não solicitou uma autorização formal ou recebeu a legitimidade por meio de um processo que declarou aos seus membros a legitimidade para atuar em nome da coletividade.

Neste caso, foi a ação da sociedade civil organizada, que embora não tenha solicitado a autorização ou recebido esta da sociedade, que demandou ao poder público a consolidação de instrumentos que amplificaram a transparência dos atos do poder público e a construção de espaços e instituições formais que possibilitam a ação coordenada de atores da sociedade em nome da coletividade sobre as políticas públicas.

A ação da sociedade em ambientes institucionalizados pelo poder público para representar e tomar decisões em nome da coletividade é caracterizada pela ação de atores sociais que possuem interesse na política, membros técnicos e do poder público, que receberam a legitimidade para atuar em nome da sociedade nesses espaços através de sistemas eleitorais.

Essa nova forma de representação política tem sido matéria de debate sobre as formas de legitimação da ação de novos atores, especialmente as organizações da sociedade civil, no campo de políticas públicas.

Para Lavallo, Houtzager e Castello (2006), a história política moderna tem sido dominada por uma dualidade. “[...] a autonomia do representante *versus* o mandato dos representados, o componente institucional legal da representação *versus* o seu componente substantivo formação da vontade, o peso da delegação ou elemento fiduciário *versus* o peso da autorização ou elemento do consentimento [...]” (p. 56).

Para Dryzek e Niemeyer (2006), a concepção eleitoral de representação supõe uma agregação artificial da totalidade dos indivíduos através do sufrágio. Por meio do sufrágio, não seria possível reunir as múltiplas dimensões da ação política nas democracias modernas onde há uma pluralidade de discursos que não conseguem ser expressados pela via eleitoral. A solução para essa incapacidade das democracias modernas seria a criação de câmaras de discursos que coexistiriam ao lado das formas de representação eleitoral.

Para Avritzer (2008), a proposta de Dryzek representa avanço na forma de congregar a esfera pública informal a institucionalização ao contemplar discursos dos atores não representados pela esfera eleitoral no ambiente político formal. No entanto, a proposta de câmaras de discursos, ignora o fato de essas câmaras não representarem apenas discursos, mas interesses, valores e ideias. Em segundo lugar, ele supõe que a sociedade civil se limita à advocacia de ideias, quando é mais presente um associativismo ligado a interesses, valores e propostas de políticas públicas específicas.

Neste sentido, a advocacia (representação de interesses por terceiras partes) é insuficiente para expressar os anseios de um amplo grupo de atores que agem na esfera política da sociedade. Outrossim, os representantes estão exercendo funções de deliberação, onde dividem com outras organizações e com o governo a função de representação. Por fim, uma câmara discursiva não solucionaria o problema da legitimidade da representação.

Para Luchmann (2011) os modelos de representação e participação possuem critérios de legitimidade que estão associados a ideia que as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que a elas estão submetidos. Para a autora, essa nova forma de representação social apresenta diferenças significativas sobre as formas de representação eleitoral, tendo em vista que incorporam a participação social no processo de discussão e de tomada de decisão nas políticas públicas.

Para Avritzer (2008), é necessário pensar a representação da sociedade dentro da dualidade entre a representação eleitoral e a não-eleitoral. Portanto, é necessário articular o modo de funcionamento dessas duas dimensões e não negligenciar o contexto em que essas dimensões estão relacionadas. Por isso, é necessário entender como os representantes da sociedade civil são autorizados a representar a sociedade nesses espaços de atuação sobre as políticas públicas.

Portanto, existem diferentes formas de autorização, que estão relacionados a três papéis políticos: o de agente, o de advogado e de partícipe. Tomando em conta o sentido básico de participação (auto apresentação) e de representação (tornar presente algo que está ausente) a partir da análise de Pitkin(LUCHMANN, 2011) o importante é perceber que o “agir no lugar depende da perspectiva e possui diferentes formas de justificação”.

No caso do agente, que foi escolhido pelo processo eleitoral, há clara relação do representante com o número de indivíduos que o legitimaram para realizar a representação. No caso do advogado, embora esse papel esteja relacionado com as causas singulares ou de grupos ela constituiu uma nova forma de representação que atua sobre as causas públicas e privadas superando a dimensão de atuação restrita às instruções dos representados. Por exemplo, algumas Organizações não-governamentais atuam em causas fora dos seus limites territoriais (nacionais, locais) na defesa de indivíduos ou conjunto de indivíduos que não indicaram a sua atuação. No caso das organizações ambientais, exemplos como o do Greenpeace, são característicos desse tipo de representação que é prescindida da escolha dos atores e/ou de sua autorização. A advocacia pública não necessita de tal autorização, ela está vinculada a temas globais que prescindem a escolha dos representados ou necessitam de qualquer tipo de autorização.

O caso da advocacia de causas coletivas vai além das discussões feitas por Hobbes e Hanna Pitkin sobre o papel do advogado ou ativista. Até muito recentemente, o advogado era escolhido pela própria pessoa ou conjunto de pessoas e agia a partir de instruções precisas destes atores. Nas últimas décadas, emergiu um conceito de advocacia de causas públicas ou privadas que prescinde dessa dimensão (AVRITZER, 2008 P. 456).

O terceiro caso é o partícipe, que corresponde à representação da sociedade civil, que é resultado da ação dos atores sociais, da experiência prática e especialização e desses atores e tem sido muito comum no âmbito dos conselhos gestores de políticas públicas. A representação é invariavelmente constituída por organizações que atuam há algum tempo com as temáticas e tendem a assumir o papel de representantes nos conselhos de políticas públicas. Alguns conselhos de políticas públicas realizam eleições para escolher os representantes. Cabe, destacar

que na maioria das vezes o eleitorado que faz a escolha dos representantes tem características diferenciadas da sociedade. Os conselhos são formados por membros do governo, sindicatos, representações de empresários, organizações classistas, câmaras comunitárias e representantes de organizações não governamentais. Para Avritzer (2008), esse grupo pode ser formado por associações ligadas ao tema ou mesmo não estar organizado em associações. São na maioria organizações se apresentam de forma institucionalizada ou não. No entanto, não há meios de legitimidade baseados na igualdade matemática do processo eleitoral e no monopólio territorial porque existe a partilha de capacidade de decisão. Essa forma de legitimação é baseada na aglutinação de interesses e agendas em comum, uma forma de escolha baseada na confiança, no capital social, em um processo de escolha que não é eleitoral, onde a legitimidade é obtida pela identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente (AVRITZER; 2008).

Quadro 5 - Formas de representação Política na sociedade Contemporânea

Tipo de Representação	Relação com o representado	Forma de Legitimidade da Representação	Sentido da representação
Eleitoral	Autorização através do voto	Pelo processo eleitoral	Representação de pessoas
Advocacia	Identificação com a condição	Pela finalidade	Representação de discursos e ideias
Representação da Sociedade Civil	Autorização dos atores pela experiência no tema	Pela finalidade e pelo processo	Representação de temas e experiências

Fonte: Avritzer (2008 , p. 458).

1.3.4 Novas formas de participação social na institucionalidade

Historicamente, o desenvolvimento da participação social nas políticas públicas pode ser datado da Gestão compartilhada entre sociedade civil e Estado no Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária (Conasp), em 1981. Ainda contribuiu para o fortalecimento dessa institucionalidade o resultado da VIII

Conferência Nacional de Saúde que, entre as recomendações, propunha a formação do Conselho Nacional de Saúde (CNS) composto por membros do Estado e da sociedade civil (ALMEIDA, 2005).

Contribuiu de forma decisiva para a construção dessa institucionalidade o papel desempenhado pelos movimentos sociais durante o processo de democratização. A ação dos movimentos sociais na Assembleia Constituinte fortaleceu a necessidade de ampliação da democracia na gestão das políticas e dos recursos públicos (ALMEIDA, 2005; TATAGIBA, 2004; AVRITZER, 2008; 2007; LUCHMANN, 2011).

A Constituição Federal de 1988 inseriu de forma prodigiosa o instrumento da participação social nas políticas públicas e garantiu a participação da sociedade em diferentes artigos do diploma, inclusive conferindo o seu detalhamento no arcabouço infraconstitucional. O direito a participação da sociedade na gestão das políticas está presente em diversos dispositivos legais constitucionais e infraconstitucionais, onde podem ser citados: O art. 29, XII, prevê a cooperação das associações representativas no planejamento municipal; os arts. 194, parágrafo único, VII; 198, III, 204, II, 206, VI e 227, § 1º, estabelecem o caráter democrático e descentralizado da administração nas áreas de seguridade social (saúde, Previdência e assistência social), da educação e da criança e do adolescente, e outras, por meio da participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas (ALMEIDA, 2005; TATAGIBA, 2004; BRASIL CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

Os conselhos gestores de políticas públicas possuem a ação de fiscalizar a utilização de verbas públicas destinadas à implementação e manutenção das políticas públicas em nível local, inclusive compõe a obrigatoriedade na disposição de repasses de verbas da união. Segundo o Instituto brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os conselhos podem funcionar de acordo com quatro tipos de caráter, que podem ser combinados: consultivo, que tem o papel de estudar e indicar ações ou políticas; deliberativo, que tem poder de decidir sobre a implantação de políticas e/ou a administração de recursos; fiscalizador, que fiscaliza a implementação e o funcionamento de políticas e/ou a administração de recursos; e, por fim, o normativo, que estabelece normas e diretrizes para as políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação (TATAGIBA, 2004; IBGE, 2013).

Os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil, exemplificadas pela atuação de

organizações da sociedade em espaços institucionalmente formalizados. Eles são resultado do processo de descentralização da tomada de decisão na esfera governamental, da administração direta do ente local dos recursos e são catalisadores da vontade da local, intermediário entre o poder público e a vontade da sociedade.

Para Gohn (2000), os conselhos gestores são canais de participação que propiciam uma nova forma de relacionamento entre Estado e sociedade ao viabilizarem a participação dos diferentes segmentos sociais na gestão das políticas. Como destaca Tatagiba (2004) eles representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática e são parte do reconhecimento que o diálogo são imperativos ao melhor provisionamento de recursos públicos.

Fungerik e Wright (apud Gohn, 2000) apontam cinco princípios que embasam os "experimentos" em democracia deliberativa: 1) Eles orientam a solução de problemas; 2) Há uma centralidade da deliberação direta para descobrir soluções e definir programas para implementá-los; 3) Reduzem a distância entre o público (marcado pela lógica burocrática organizacional) e o privado (marcado pela lógica do mercado, do lucro); 4) engajam grupos diversificados no diálogo; e 5) transformam os aparatos estatais em instituições de participação deliberativas, permanentemente mobilizadas.

Os conselhos de políticas são inovações institucionais que buscam criar canais participativos nos chamados países em desenvolvimento, em geral e na América Latina, devido às características de suas instituições políticas. Eles agregam formas de representação política não eleitorais que comungam a superação das limitações da representatividade e convidam ao debate membros da sociedade, que invariavelmente atuam em causas de interesses a nível local, regional e global, superando a dualidade característica das democracias representativas entre detentores do mandato e vontade dos representados (GAZETA, 2004; LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010a).

Os conselhos são experiências que explicitam o desenvolvimento do nosso processo de democratização, inclusive destacando as nossas contradições. São ambientes compostos pela pluralidade e formação paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas, devendo ser compostos por um número par de

conselheiros, sendo que, para cada conselheiro representante do Estado, haverá um representante da sociedade civil (LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010b).

A ação da representação da sociedade nesses espaços é realizada por organizações que possuem larga experiência com a temática. São organizações com ligações históricas com movimentos sociais e engajamento nas políticas públicas. Portanto, a participação e (ou) representação paritária entre setores da sociedade civil e do Estado é decorrente das lutas da sociedade contra o autoritarismo, uma concepção de sociedade onde há um teor crítico e democratizante. Porém, há certa “ingenuidade” forjada por uma compreensão homogeneizadora da sociedade civil ao desconsiderar sua fragmentação e heterogeneidade (GAZETA, 2004; GOHN, 2002; LÜCHMANN, 2007; LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010b, 2010a).

Como destaca Luchmann (2008), a representação da sociedade civil nos conselhos assume a regra básica da participação e representação de forma paritária entre setores da sociedade e do Estado. No caso da sociedade essa representação obedece a dois fundamentos: 1) A representação é exercida por organizações constituídas dentro da sociedade e 2) Há limitação a participação individual, embora não possa ser descartado o caso de organizações onde existem apenas um membro, que em muitos casos acabam por expressar a vontade individual.

A paridade não é uma questão apenas numérica, mas ela está relacionada às capacidades dos atores, igualdade no acesso à informação e tempo. Os representantes da sociedade civil em grande maioria são voluntários, muitas das vezes trabalham em outras atividades para exercer o papel de representantes da sociedade sem remuneração. São categorizados como sociedade civil, dentro de um mesmo polo, grupos com interesses extremamente antagônicos, como: organizações de interesse na temática da política, membros de representação comunitária, representação dos empresários, entidades sindicais, grupos de especialistas etc. Muitas organizações que fazem a representação da sociedade civil nos conselhos não possuem membros fixos, profissionais que fazem a representação e recebem suporte (em forma de salário, bem como informações e dados acerca das propostas).

Para Ghon (2002) os conselheiros que fazem a representação da sociedade, carecem de capacitação melhor qualificação, especialmente para elaboração e gestão

das políticas públicas, onde é preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e propor políticas.

Para Jacobi (2008), a diferença de forças entre atores acaba transformando os conselhos em ambientes para o referendo das políticas de governo. A ação da sociedade civil é, por vezes, consensual, não há debate, não há discordância. Os conselhos tornam-se instâncias onde a política é uma exceção. O desequilíbrio acaba por minar as capacidades de resistência política.

Nos regimentos internos de alguns conselhos, a forma de inserção da representação é a indicação realizada por membros do Executivo ou do presidente do conselho, que invariavelmente é presidido pelo representante do órgão competente, um cargo eminentemente destinado a mobilizar o capital social em direção às eleições. É importante destacar o interesse eleitoral no funcionamento dos conselhos, tendo em vista que esses dinamizam ou bloqueiam interesses políticos.

Alguns conselhos têm, de forma recente, introduzido meios eleitorais às escolhas por meio da emissão de editais convocando organizações da sociedade civil para a composição dos conselhos. A introdução de formas eleitorais para a renovação da participação social é voluntariosa a agenda participativa. No entanto, os meios e as formas de legitimação da sociedade civil congregam valores diferentes dos pleitos eleitorais. As inscrições são realizadas e o processo eleitoral é realizado pela composição dos membros do governo e representantes. Em alguns casos organizações com longo percurso de lutas e representação da sociedade civil cedem espaço a novos representantes que não possuem o mesmo vínculo com as dinâmicas das políticas.

No entanto, apesar de ser garantida a participação social e os conselhos possuírem caráter deliberativo, não há garantia que as suas decisões receberam o amparo legal e obriguem o Executivo a acatar suas decisões.

2 METODOLOGIA

De acordo com a taxonomia metodológica proposta por Gil (2008), a pesquisa em tela é definida quanto à sua natureza é uma pesquisa aplicada, que pretende apresentar novos conhecimentos sobre tema conhecido, mas também apresentar resultados práticos da investigação. Neste sentido, esta pesquisa pretende preencher a lacuna existente em relação aos estudos das relações entre Estado e sociedade, por meio da análise de um órgão da administração pública da cidade do Rio de Janeiro. É uma pesquisa de natureza qualitativa, que pretende compreender a capacidade do Estado na estruturação e fornecimento dos serviços públicos relativos à política de meio ambiente, bem como compreender o processo de formação da representação na administração do meio ambiente na cidade do Rio de Janeiro.

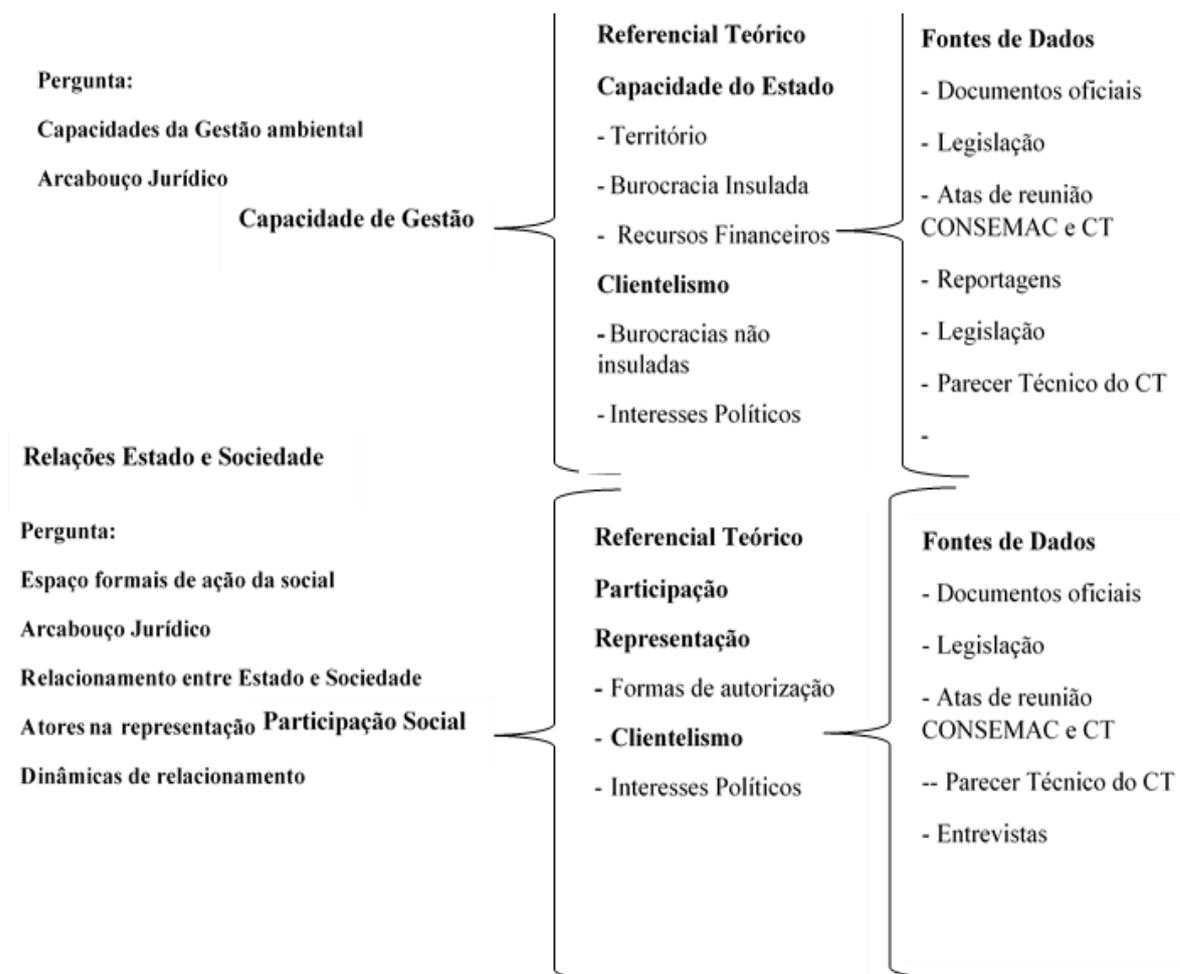
Do ponto de vista dos objetivos, é uma pesquisa descritiva porque pretende descrever o processo de formação dos componentes institucionais da administração ambiental no município do Rio de Janeiro. Também é enquadrada como uma pesquisa explicativa porque reconhece que o padrão de funcionamento das instituições é impactado pela ação dos atores que compõe a arena política dessa política.

Do ponto de vista dos processos técnicos é uma pesquisa bibliográfica e documental, que investiga as dinâmicas das relações entre Estado e sociedade no âmbito da administração do meio ambiente, no período entre os anos 1994 e 2017. Esse período é justificado por corresponder ao momento em que a administração ambiental é institucionalizada e diferentes iniciativas (projetos de infraestrutura, megaeventos) foram concretizadas na cidade do Rio de Janeiro. Como fontes de dados foram utilizadas informações disponíveis em: sites institucionais da administração pública da cidade do Rio de Janeiro e da Transparência Carioca, revistas acadêmicas, livros, legislações, procedimentos, relatórios, atas do Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade (Consemac), pareceres técnicos das Câmaras Técnicas do Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade (CT-Consemac), memorandos, jornais, revistas de grande circulação e relatos de entrevistas.

O levantamento bibliográfico deu apoio para a descrição do processo de formação das instituições formais do Estado, que compõe a administração do meio ambiente. O neoinstitucionalismo foi a base teórica utilizada, orientado pelas percepções do autores: Theda Skocpol, Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer,

Barbara Geddes, Hall e Taylor, Rothstein e Uslaner, Margaret Levi, March e Olsen, que, combinados, provisionaram categorias para análise da Capacidade institucional do Estado em relação à provisão de serviços públicos e implementação da política de ambiente na cidade do Rio de Janeiro.

Figura 1 - Referencial Teórico e fonte de dados



Fonte : Elaboração própria

O resultado deu origem a cinco categorias de análise: apoio político, Insulamento, fontes de receita, capital social e controle do espaço público. As categorias foram criadas *a priori*, tendo como base o referencial teórico. Cada categoria tem seus componentes, que serviram ao enquadramento dos dados. Os dados coletados foram selecionados e digitados em uma planilha Excel. As frases, trechos de atas, entrevistas, reportagens e relatos foram separados por casos. Cada

caso relatado é correspondente à análise de uma categoria da pesquisa. Os dados foram enquadrados e reduzidos pela proximidade dos conceitos, por meio da redução proximal, que possibilitou o enquadramento das evidências da pesquisa. Os dados que não foram enquadrados nessas categorias foram descartados. Os relatos de entrevistas e dados retirados das atas de reunião identificam o nome quando autorizado (relatos de entrevistas) e o número da ata ou parecer que podem ser posteriormente acessados no site do Consemac. Os dados de jornais de grande circulação contam com os links encurtados, que direcionam diretamente ao conteúdo.

Quadro 6 - Dimensões de análise

Capacidade de Estado			Trocas Generalizadas	
	Autores	componentes	Componentes	Autores
Apoio Político	Margaret Levi, Barbara Geddes, Dahlström e Lapuente	Interesses na implementação de políticas, formação de bases de apoio com agentes não governamentais	Máquina política eleitoral, utilização dos recursos em troca de votos, Financiamento de campanha	Roniger, Lemarchand e Leigh, Piattoni, Nunes
Insulamento	Evans, Rauch, Skocpol, Dahlström e Lapuente, Geddes	Burocracias insuladas, servidores de carreira, estabilidade	Burocracia escolhida por critérios pessoais e favoritismo	
Fontes de receitas	Charles Tilly, Skocpol e Finegold, Dincecco, Margaret Levi	Maximização dos recursos, criação de fontes permanentes de recursos para as políticas, Provisionamento adequado	Evasão de divisas e uso de receitas com objetivos Eleitorais	
Capital social	Rothstein e Uslaner, Bäck e Hadenius, Charron e Lapuente Van de Walle e Scott	Transparência pública, valores democráticos, cidadania eleições regulares, Formas de autorização claras, oferta de serviços públicos	Falta de transparência e utilização de meios extralegais para o favorecimento de apoiadores	
Espaço público	Weber, Skocpol	Controle de fronteiras, controle de território, ordenamento territorial	Ordenamento territorial com objetivos políticos, criação de máquinas políticas, uso patrimonialista do território e do bens públicos.	

Fonte : Elaboração própria

As categorias de capacidade estatal estão relacionadas com os processos de modernização do Estado, sua capacidade de institucionalizar a política, de manter o funcionamento adequado das instituições formais e assegurar à implementação. Autonomia e capacidade estatal são meios teóricos que permitem explicitar o processo de modernização do Estado brasileiro por meio da compreensão do comportamento das instituições. No Brasil, os processos de modernização foram conduzidos em razão de tornar as instituições formas estáveis e previsíveis, reduzindo a incerteza dos fluxos de troca. Universalismo de procedimentos e Insulamento burocrático foram as formas de contornar o clientelismo, uma gramática política característica do nosso sistema político e da administração patrimonial, ainda presente nas formas de intermediação de interesses nas relações entre Estado e sociedade.

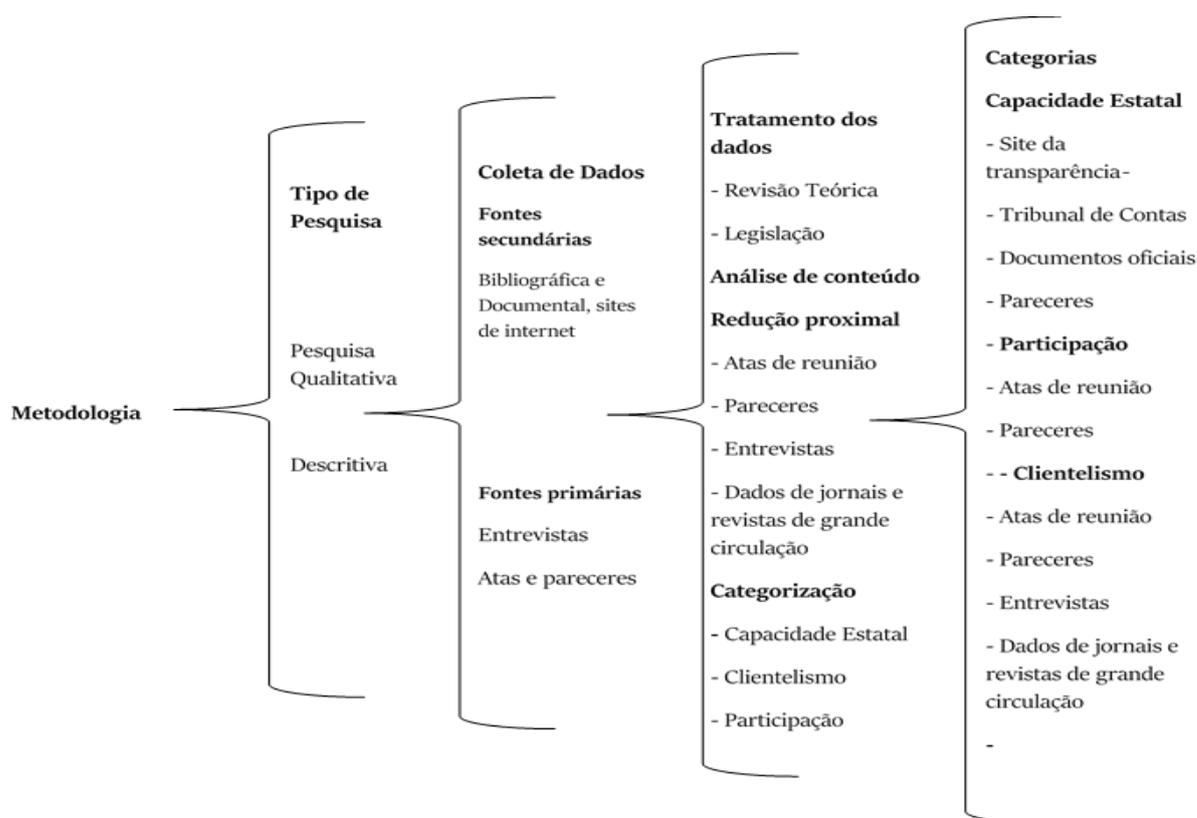
O levantamento teórico possibilitou a descrição do processo de formação das instituições formais de Meio Ambiente e permitiu o reconhecimento dos meios constitucionais e infraconstitucionais, dando base à descrição das instituições. A formação da administração ambiental na cidade do Rio de Janeiro foi descrita mediante o levantamento de documentos e material do Legislativo, como a Lei Orgânica Municipal, bem como informações de sites institucionais da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Foram identificados os meios legais e as competências do município do Rio de Janeiro em matéria ambiental, identificado o processo de criação da Secretária de Meio Ambiente e do Conselho Municipal de Meio Ambiente e os atores que participaram nesse processo.

Para análise da capacidade estatal foram realizadas coleta de dados em sites institucionais da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC), na Secretária Municipal de Conservação e Meio Ambiente (SECONSERMA), na página do Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade (CONSEMAC), nas páginas de Câmaras Técnicas do Consemac, Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ), Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGR-RJ), site Transparência Carioca, sites de jornais de grande circulação, Câmara dos Deputados da República Federativa do Brasil (CMDRFB), Senado Federal (SF), revistas eletrônicas, periódicos e entrevista através de roteiro semiestruturado.

É importante destacar que a internet foi tanto fonte como objeto de análise dos dados. Assim, os sites listados acima foram as principais fontes de dados da pesquisa.

Esse recorte amenizou as dificuldades impostas pelas particularidades de escala, heterogeneidade e dinamismo da internet, tendo em vista que a amostra não pode ser definida de antemão e que esse recorte pode sofrer alterações diante da complexidade do dimensionamento da amostra (FRAGOSO; RECUERO; AMARAL, 2011).

Figura 2 - Metodologia da Pesquisa



Fonte: elaboração própria

Na dimensão relativa ao acompanhamento do investimento público destinado ao desenvolvimento de políticas ambientais, foram coletados dados do site da Transparência do município do Rio de Janeiro, que foram complementadas com dados do Tribunal de contas do município do Rio de Janeiro e relatórios das câmaras técnicas do Consemac. Para fontes de receitas foram identificadas às fontes e o uso dos gestores para a implementação das políticas de meio ambiente na cidade do Rio de Janeiro. Foram levantadas as receitas globais destinadas pelo Executivo entre os anos de 2011 e 2017 destinadas à conservação do meio ambiente. Os dados foram

extraídos da base de dados do site da Transparência do município do Rio de Janeiro. Igualmente, foram levantadas a legislação pertinente ao Fundo de Conservação ambiental e os repasses de royalties entre os anos de 2003 e 2013. Esses dados foram extraídos do site Conselho Municipal de Meio Ambiente, tabulados e identificados os percentuais dos repasses dos royalties de petróleo ao fundo de conservação ambiental, ainda foram analisados pareceres técnicos acerca da destinação dos recursos e identificados se houveram desvios de finalidade no uso dos recursos do fundo de conservação. Foram analisadas atas de reunião acerca das deliberações do uso do fundo de conservação e identificados os atores que compuseram a gestão do fundo.

Dados relativos a percepção do perfil da burocracia teve seus dados obtidos por meio de levantamentos no site da transparência, Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e informações prestadas via e-mail pela SECONSERMA. Para análise de insulamento, foram levantados dados dentro dos sites da secretária municipal de meio ambiente para compreender a formação do corpo burocrático da administração pública. No site da transparência do município do Rio de Janeiro foram identificados os empenhos realizados em pessoal e quais os gastos com a burocracia estatal entre os anos de 2011 e 2017. Os dados foram tabulados em planilha Excel e separados por tipo de pagamento: Estatutários, Direção e Apoio de Serviço Superior – cargos de nomeação política e Direção de apoio intermediário – funções comissionadas destinadas a servidores de carreira.

Os dados relativos ao funcionamento do sistema político foram coletados através de relato, de entrevista, atas de reunião, pareceres técnicos e por meio da combinação desses dados com fontes externas, tais como: jornais de grande circulação. Os dados sobre o controle do espaço público foram coletados no site do Consemac, Câmaras Técnicas, nos pareceres técnicos das respectivas câmaras e combinados com reportagens em jornais de grande circulação e revistas como objetivo de identificar os casos em que recursos públicos foram utilizados para fins eleitorais e financiamento de campanhas políticas.

Na segunda parte da pesquisa, buscou-se analisar a participação social na gestão ambiental no município do Rio de Janeiro. Como destacam Huber *et al.* (1993), Rueschemeyer e Stephens (1997) a democratização é o último estágio do processo de modernização. No Brasil, os conselhos gestores de políticas públicas são canais

institucionalizados para intermediar os interesses da sociedade civil na gestão das políticas públicas. Nesse sentido foram destacadas as categorias : representação e participação de autores, tendo como base autores como: Avritzer e Luchmann. Cabe destacar que as formas de legitimação e ação nos conselhos não obedece a critérios que possuem respaldo nas formas eleitorais, bem como as formas de formação da representatividade que encontram as suas bases nas formas de atuação, na especialização, no histórico da organização e o envolvimento com a política pública e no engajamento da organização com os movimentos sociais.

Tabela 1 - Atas por câmaras

Nome	nº atas	intervalo	Atas online
Bacia Drenante à Baía de Sepetiba	73	2006-2009	Todas
Bacia Drenante à Baía da Guanabara	78	Não disponível	2014-2017
Bacia Drenante às Lagoas Costeiras	85	contínuo	Todas
Políticas Ambientais	88	2015-2018	Até 2015
Direito Ambiental	44	2005-06-09-11-12	Todas
Licenciamento e Fiscalização Ambiental	73	Não disponível	01-49; 73
Unidades de Conservação Ambiental	119	2005-06	Todas
Educação Ambiental	93	contínuo	Todas
Gestão de Resíduos	103	contínuo	Todas
Áreas Verdes	17	2015-16-17	2014-2015
Fundo de Conservação Ambiental	99	2016-17-18	2005-2015

Fonte : Elaboração própria

Os dados coletados foram para responder a esse questionamento, foram prioritariamente oriundos das atas de reunião do Consemac e das respectivas Câmaras Técnicas. A delimitação obedeceu ao período entre a criação do Consemac -1994 e 2016. As atas e pareceres estão disponíveis no site do CONSEMAC [<http://www.rio.rj.gov.br/web/consemac>]. Do ano de 2003 até 2016 o conselho

manteve-se em funcionamento com reuniões periódicas a cada dois meses. Foram realizadas 96 reuniões, sendo que 88 estão disponibilizadas ao acesso da população no site do Consemac.

A delimitação dos atores, foi sobre aqueles que atuaram como conselheiros do Consemac e membros das CT do Consemac. Essa informação é importante, tendo em vista que as câmaras técnicas podem contemplar atores que atuam na institucionalidade, mas obedecem a outros critérios de seleção, que são diferentes do Consemac. Os membros da sociedade civil foram categorizados em polos distintos, em virtude de a categoria sociedade civil homogeneizar interesses antagônicos dentro espectro de representação social. Também, foram identificados os períodos de funcionamento e pausa na atividade do conselho, os secretários de meio ambiente que passaram pela direção do conselho municipal de meio ambiente e os prefeitos da cidade.

Tabela 2 - Categorias de Representação e Participação social

Representação		Participação	
Legitimidade	Histórico de participação na área temática, especialização no tema da política, Ligações com o movimento ambientalista	Debate Político	Existência de debates de ideias, ambiente democrático
Paridade	Homogeneização da representação, identificação de polos diferenciados de ação, interesses	Lobby	Ação de Lobby e troca de favores entre conselheiros e governo; representação de interesses de classe,
Clientelismo Apoio e financiamento eleitoral, ligação entre administração e conselheiros			

Fonte: Elaboração própria, baseada em Avritzer (2008) e Nunes (1997).

Uma pesquisa qualitativa possui suas limitações em relação aos dados coletados por meio de entrevistas e fontes disponíveis na internet. No caso desse estudo, a utilização de material oficial, atas de reuniões e pareceres técnicas não exige a pesquisa de falhas. As atas não estão disponíveis em sua completude, relatos são suprimidos para a divulgação ao público, algo que não possibilita o encadeamento e continuidade das discussões nas atas seguintes. Outrossim, alguns links de documentos estavam comprometidos e interrompidos.

No entanto, entre as principais limitações da pesquisa estiveram as solicitações de acesso à informação da prefeitura do Rio de Janeiro. A prefeitura disponibiliza os serviços 1746 em atendimento aos princípios legais da Lei de acesso à informação pública. Foram realizadas três solicitações de acesso à informação, mas nenhuma delas foi atendida ou recebeu posicionamento da prefeitura. Igualmente, a assessoria de comunicação social da Seconserma, não conseguiu disponibilizar os dados solicitados via e-mail. Os dados solicitados não foram disponibilizados, mas encaminhados em uma série de links que direcionavam as páginas da prefeitura do Rio de Janeiro, mas que não permitiram acesso às informações solicitadas. Igualmente, os sistemas de divulgação de dados oficiais da prefeitura, como o *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro* (DOM-RJ), possuem histórico limitado, com início no ano de 2006. Os dados anteriores não estão disponíveis, o que corresponde a outra limitação. Igualmente, a participação de atores que atuam na dinâmica do conselho, como os conselheiros, foi dificultada em virtude de se demonstrarem receosos em participar da pesquisa.

3 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

O Brasil, país megadiverso, ainda necessita fortalecer os meios de compartilhamento com a sociedade das decisões sobre os caminhos, rumos e responsabilidades para a construção de uma sociedade sustentável. É necessário dar visibilidade e poder aos atores sociais, superar o modelo de democracia representativa e permitir que a sociedade contribua de forma direta na gestão ambiental; reconhecendo as diferenças de características regionais e locais, a composição diferenciada da biodiversidade, da economia, cultura e da política de cada parte do território (GANEM, 2011).

Historicamente, a gestão ambiental no país foi marcada por medidas esparsas, mobilizadas pela ação individual de alguns agentes do poder público do que pela existência de uma institucionalidade dedicada a conservação dos recursos naturais. Os projetos de conservação eram marcados pela insuficiência técnica, que levaram ao sub-dimensionamento das qualidades associadas a conservação da natureza. Essas dificuldades, contribuíram a incompletude no reconhecimento das interações positivas entre conservação dos recursos naturais e dinâmicas socioeconômicas.

Como destacou Diegues (2001) os projetos iniciais de conservação da natureza no Brasil não detinham instrumentos ou capacidade para produzir estudos que contemplassem a investigação sistemática da realidade de cada região a ser conservada, bem conseguiram correlacionar a importância da conservação daquela região com as expectativas vantagens em relação ao desenvolvimento econômico e social. Assim, as áreas de conservação foram associadas ao atraso e entraves a modernização industrial

Áreas protegidas são espaços constituídos institucionalmente, dotados de atributos ecológicos importantes, ricos em aspectos naturais e estéticos voltados a preservar e conservar a natureza (DIEGUES, 2001). Áreas protegidas podem ser definidas como "uma área terrestre e/ou marinha, especialmente dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados, manejados através de instrumentos legais ou outros instrumentos efetivos" (IUCN, 1994).

Áreas protegidas tem sido a estratégia utilizada pelo Estado Brasileiro para a conservação do meio ambiente. No entanto, entre os inúmeros problemas da formação desses espaços está, que esses espaços foram sendo constituídos sem considerar as peculiares das florestas brasileiras onde a situação ecológica, social, cultural e econômica é distinta dos modelos que serviram de base para a sua construção. A fauna e a flora presentes nas florestas tropicais brasileiras convivem com diferentes populações tradicionais e, com as diferentes formas culturais, simbólicas e produtivas, no lidam com os recursos naturais (DIEGUES, 2001; CABRAL, ROHM & SOUZA, 2003).

Historicamente, segundo Cabral, Rohm & Souza (2003) as áreas verdes foram submetidas a um processo de intensa exploração mercantil, que se estendeu desde a época colonial até os dias atuais, que devastou as florestas, especialmente no ambiente costeiro.

Inspirados em ideias preservacionistas, alguns pensadores brasileiros, como José Bonifácio, no início do século XIX demonstravam preocupação com a redução áreas de mata e expuseram suas posições sobre a preservação do meio ambiente (DIEGUES, 2001).

O engenheiro André Rebouças, foi um dos que militavam pela criação áreas protegidas. Entre as suas solicitações estiveram a criação dos Parques Nacionais das Sete Quedas e da Ilha do Bananal. Em 1908, a Fazenda Federal adquiriu do Visconde de Mauá terras onde inicialmente foi estabelecida uma Estação Biológica em 1929. Em 1934, a 1ª Conferência Nacional para a proteção da natureza foi realizada e, naquele momento, a crescente expansão do comércio de madeira no Brasil levou a promulgação do Decreto n. 23.973/34 que estabelecia o Código Florestal Brasileiro e, também surgiram o Código da Caça e Pesca, Código das Águas e o Código de Minas (CABRAL, ROHM & SOUZA, 2003).

O decreto 23.973 em seu artigo 1º determina que “as florestas existentes no território nacional, consideradas em conjunto, constituem bem de interesse comum a todos os habitantes do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que as leis em geral, e especialmente este código estabelecem. O código incluiria uma visão utilitarista dos recursos naturais e estabeleceria um sistema que diferenciava a exploração das áreas protegidas (HACK; FONSECA, 2013).

Em 1939, foram implantados no estado do Paraná o Parque Nacional do Iguaçu e, no estado do Rio de Janeiro o Parque Nacional da Serra dos Órgãos. A participação nacional na Convenção sobre a Proteção da Natureza e Preservação da Flora, Fauna e Belezas Cênicas Naturais dos Países da América no ano de 1940 resultou no aprimoramento da Legislação, onde o Congresso Nacional, em 1948, incluiu os dispositivos legais do acordo internacional realizado em 1940 de Washington – USA ao estabelecer as definições de Parques Nacionais, Reservas Nacionais, Monumentos Naturais e Reservas Estritamente Silvestres (MENIS; CUNHA, 2011).

Os Parques Nacionais do Araguaia (atualmente localizado no estado do Tocantins), Parque Nacional de Ubajara no estado do Ceará e o Parque Nacional de Aparados da Serra no Rio Grande do Sul foram criados em 1959. No Bioma Cerrado, a fundação de Brasília, determinou a necessidade de criação de novas áreas protegidas: Parques da Chapada dos Veadeiros e das Emas (1961); bem como, surgiram outros Parques nacionais: Caparaó - maciço montanhoso, Monte Pascoal, Tijuca - Rio de Janeiro, Sete Cidades e São Joaquim consideradas áreas de excepcionais atributos naturais e históricos.

O Código Florestal revisado em 1965 dividiu em dois blocos as áreas públicas de preservação: 1) áreas que permitiam a exploração dos recursos naturais e 2) áreas que não permitiam. O novo Código criou categorias, e introduziu uma divisão conceitual entre elas: a) Unidades que não permitiam a exploração dos recursos naturais–restritivas/uso indireto (Parques Nacionais e Reservas Biológicas); e b) as Unidades que permitiam a exploração dos recursos naturais– não restritivas/uso direto (Florestas Nacionais, Florestas Protetoras, Florestas Remanescentes, Reservas Florestais e Parques de Caça Florestais). De forma ampla, a revisão do Código Florestal instituiu as Áreas de Preservação Permanente e Áreas de Reserva Legal (OBARA, 2001; CABRAL, ROHM & SOUZA, 2003; MENIS & CUNHA, 2011).

Em 1967, foi criada uma autarquia federal Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF). O IBDF, autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura surgiu da fusão de unia o Instituto Nacional do Mate - INM, (Decreto-lei nº 375, de 13 de abril de 1938), Instituto Nacional do Pinho – INP (Decreto-lei nº 3.124, de 19 de março de 1941), com o Departamento de Recursos Naturais Renováveis – DRNR.

No entanto, o ativismo de forma mais voluntariosa em relação a medidas de conservação do meio ambiente esteve associado a origem do movimento ambientalista nos anos 60. Na medida em que desequilíbrios ecossistêmicos foram se apresentando, o movimento ambientalista aliou adeptos e foi parte importante da construção dos marcos políticos em direção ao desenvolvimento da consciência ambiental.

No início do movimento, o livro de Rachel Carlson, *Primavera Silenciosa*, pode ser calhado como primeiro alerta sobre o quão nocivas podem ser as escolhas do modelo de desenvolvimento. Ao destacar os efeitos danosos atribuídos ao uso de pesticidas, Carlson desvenda a complexa cadeia de riscos à humanidade associados ao uso de agentes contaminantes dedicados a melhoria da eficiência produtiva (CARSON, 2010).

No mesmo sentido, o Clube de Roma, organização formada pela aliança entre empresários, cientistas e políticos, propôs uma reavaliação do processo de crescimento econômico. Em 1968, foi solicitado ao Clube de Roma o Relatório Meadows, também conhecido como “Limites do Crescimento”. O documento, publicado em 1971, defendia a paralisação do crescimento econômico global, em virtude da perda sistemática dos recursos naturais e do potencial catastrófico à civilização da exploração descontrolada dos recursos naturais (OLIVEIRA, 2012; ONU, 1972).

Com a divulgação dos resultados do relatório Limites do Crescimento, em 1971, algumas reuniões preparatórias serviram de ensaio à Conferência de Estocolmo. A reunião do Painel de Especialistas em Desenvolvimento e Meio Ambiente em Founex, na Suíça, avançou sobre temas que seriam objeto de acordo no ano seguinte. A percepção de uma dimensão conjunta, que engloba meio ambiente e desenvolvimento econômico, sem distinções entre a capacidade biológica e os aspectos socioeconômicos, foi o primeiro passo no sentido do desenvolvimento sustentável (LEMOS, 1972).

Na dinâmica geopolítica, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, Conferência de Estocolmo, transformou o panorama sociopolítico mediante a inclusão de temas, tais como a necessidade de acréscimo da cooperação científica, da publicidade dos problemas ambientais através da cooperação

internacional e da exposição dos potenciais efeitos nocivos relacionados a poluição e perda dos recursos naturais.

No Brasil, essas ações repercutiram nos primeiros passos na institucionalização de uma gestão centralizada do meio ambiente. A Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), foi criada e introduziu o Estado brasileiro na tendência mundial em relação ao papel dos Estados Nacionais.

A Sema, criada em 1973, tinha como objetivo discutir, junto à opinião pública, a questão ambiental e promover o reconhecimento das medidas de conservação do meio ambiente pela opinião pública. As atribuições da Sema estavam especialmente voltadas para o controle da poluição, o uso racional dos recursos naturais e a preservação do estoque genético (SATYRO, 2008). Até sua criação, não havia critério para a concepção de áreas de conservação, que eram realizadas de forma aleatória, considerando a conservação de regiões de extravagante beleza cênica (DIEGUES, 2001).

No Brasil, os primeiros Parques Nacionais, Reservas Florestais e as Florestas Protetoras foram implantadas de forma “aleatória”, tendo como principal indutor a criação de áreas de extravagante beleza cênica, pois não existia uma política nacional de planejamento e implantação de Unidades de Conservação (UCs) no país (OBARA & SILVA, 2001; CABRAL, ROHM & SOUZA, 2003; MENIS & CUNHA, 2011).

No Brasil, com a criação da Instituto Brasileiro de defesa Florestal há um impulso à criação de unidades de conservação nas décadas de 70 e 80. O Plano nacional de Unidades de Conservação do Brasil - I Etapa (1979) e II Etapa (1982), desenvolvido estabeleceu critérios e normas técnico-científicos a criação, a implantação e a gestão das UCs (OBARA E SILVA, 2001, MENIS & CUNHA, 2011).

Em 1981 é instituída a Lei nº 6.938/81, Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), conjunto de diretrizes gerais que tem o objetivo equilibrar e integrar as diferentes políticas públicas de meio ambiente. A PNMA é a política pública destinada a promover os meios e recursos legais, com a devida dotação financeira, direcionados a produzir propostas ao desenvolvimento socioeconômico e uso racional dos recursos naturais, fazendo com que a exploração do meio ambiente ocorra em condições propícias à qualidade de vida.

Embora a Lei possua um estilo centralizador, no *caput* do art. 2º da Lei nº 6.938/81, a PNMA garantiu um novo olhar sobre a temática ao assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (FARIAS, 2006), e foram constituídos instrumentos legais destinados à ação da sociedade civil de forma contestadora ao Estado em matéria de meio ambiente. Nesse período, é criada a Lei nº 7.347, que disciplinou a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico. O arcabouço institucional redirecionou o foco, que deixou de ser amplamente econômico, alinhou-se a questões ecológicas e atribuiu autonomia participativa da sociedade civil sobre a gestão ambiental.

Outro passo para solidificar a institucionalização da política ambiental, foi a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), regulamentado pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, formado pelos órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios, fundações instituídas pelo Poder Público e organismos responsáveis pela proteção e melhora da qualidade ambiental. O Sisnama é composto de:

- Órgão Superior: O Conselho de Governo
- Órgão Consultivo e Deliberativo: O Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama
- Órgão Central: O Ministério do Meio Ambiente (MMA)
- Órgão Executor: O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)
- Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental
- Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições

O Sisnama tem por objetivo promover a articulação entre os diferentes atores, atribuindo valor fundamental à gestão ambiental pela articulação coordenada dos órgãos e entidades que constituem o próprio, observando o acesso da opinião pública às informações relativas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental.

Corroborando com iniciativas de participação social na administração, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), órgão colegiado de caráter regulatório, consultivo e deliberativo para o disciplinamento da política ambiental foi formado pelos membros do Sisnama, estados, ao Distrito Federal e aos municípios com a participação de membros da sociedade civil, organizações não governamentais, entidades empresarias, sindicatos e outras organizações que atuam no âmbito da temática ambiental (Sisnama, 2016).

Ainda nesse período, a Constituição Federal de 1988 promoveu a reorganização do poder dentro do pacto federativo. A Carta Magna reestruturou as responsabilidades dos membros da administração tripartite. No capítulo sobre meio ambiente, a CF/88 incorporou as legislações anteriores à Política Nacional de Meio Ambiente, Lei nº 6.938/81, e criou capítulo específico sobre o tema, dando ao meio ambiente o caráter de direito fundamental. O art. 225 da Constituição Federal de 1988 determinou a responsabilidade conjunta do Estado e da sociedade sobre a manutenção do equilíbrio ecológico. “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2017).

A Constituição Federal de 1988 introduziu a noção de sustentabilidade ambiental, bem como indicou a responsabilidade civil sobre a manutenção do meio ambiente equilibrado. Para manter a institucionalidade, foi criado, por meio da Lei nº 7.797, o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), que busca contribuir como agente financiador, fomentando inclusive a sociedade organizada em ações destinadas à implementação da Política Nacional do Meio Ambiente.

Com o objetivo de estabelecer a representação do movimento ambientalista e garantir a participação dos representantes da sociedade civil na esfera decisória da gestão ambiental, as organizações não governamentais passaram a ser cadastradas por meio da Resolução do Conama nº 006, que instituiu o Cadastro Nacional de Entidades Ambientais (CNEA).

Com a ampliação da agenda ambiental no País, no âmbito da administração federal foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama), Lei nº 7.735/89, que dispôs sobre a extinção da Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), órgão subordinado ao Ministério do Interior por meio do Decreto nº 73.030/73 e da

Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), Lei Delgada nº 10, de 11 de outubro de 1962 (BRASIL, 2017), que passou a ser o órgão responsável pela gestão da conservação de Unidades de Conservação (UCs) estabelecidas pela Sema (CABRAL, ROHM & SOUZA, 2003).

O Ministério do Meio Ambiente, criado em novembro de 1992, consolidou a estruturação de uma capacidade administrativa do Estado destinada à proteção, recuperação, o uso sustentável dos recursos naturais, a valorização dos serviços ambientais e a inserção do desenvolvimento sustentável.

A Conferência Rio Eco-92 serviu como balizada para a estruturação da administração ambiental brasileira. A visibilidade global da conferência e a complexidade da temática foram amplificadas pela conferência. Nesse período surgiram as primeiras iniciativas municipais destinadas à formação de uma estrutura para ação governamental. Ainda durante a ECO-92, a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, foi realizada a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) assinada e ratificada pelo Brasil, tendo como objetivos a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos(OLIVEIRA, 2012).

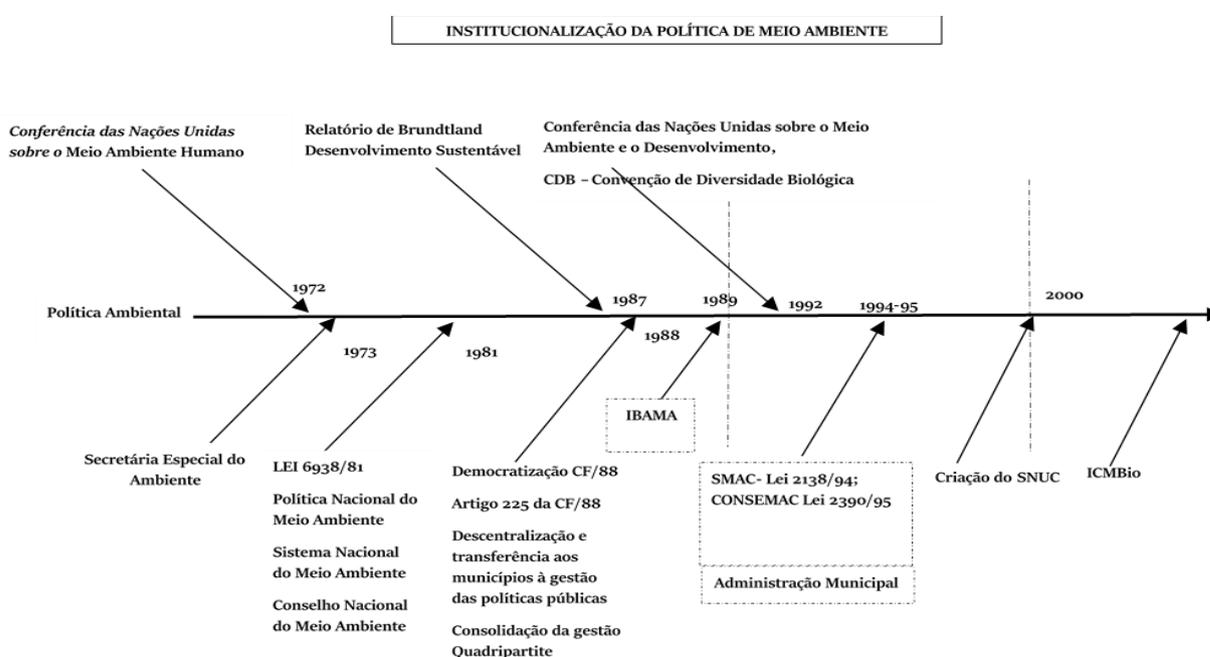
Na CDB os signatários ficam obrigados, em seu artigo 2º, a manter áreas “protegidas definidas geograficamente, destinada e regulamentada, administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”. No artigo 8º, na CDB fica determinado que cada parte integrante deve estabelecer um sistema de áreas protegidas, onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica, bem como desenvolver critérios para a “seleção, estabelecimento e administração de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica” (CBD, 2014).

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) viria a ser promulgado pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, tornando-se a política pública destinada à proteção e gestão de áreas naturais. De forma integrada, o SNUC objetiva compor um sistema de Unidades de Conservação (UC) para a preservação capaz de gerenciar os recursos naturais em longo prazo e estabelecer critérios para a criação das UC. A Lei nº 9.985/00 caracteriza o SNUC pelo conjunto de unidades de conservação (UC) federais, estaduais e municipais composto de 12 categorias de

UC, cujos objetivos específicos se diferenciam quanto à forma de proteção e usos permitidos (MMA, 2014).

Até a criação da Lei do SNUC 9.985/00 não havia instrumento jurídico institucional capaz de disciplinar a gestão das UC. O SNUC caracterizou-se como instrumento jurídico voltado à efetiva concretização da CF/88, em seu art. 225. O SNUC, ao ser institucionalizado, consolidou um conjunto de regras para a criação de Unidades de Conservação, algo contrariou as práticas anteriores baseadas em um modelo “casuístico”, tal como, citados por Cabral, Rohm & Souza (2003).

Figura 3 - Institucionalização da Política de Meio Ambiente



Fonte : Elaboração própria

Nesse período foram criadas as Comissões Tripartites, como um espaço formal de diálogo e articulação entre os órgãos e entidades ambientais nos níveis federal, estaduais e municipais. As Comissões Técnicas Tripartites Nacional e Estaduais e a Bipartite Distrital foram compostas por representações paritárias dos órgãos e entidades ambientais das esferas federativas e contavam com membros da sociedade civil nos plênarios e decisões.

Com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Lei nº 11.516, autarquia federal

vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, parte integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), com a responsabilidade de executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União.

Apesar do avanço na institucionalidade, no caso específico das Unidades de Conservação, essas áreas ainda convivem com um conjunto de elementos externos que as pressionam e, conseqüentemente, seus recursos ecológicos. Críticas contundentes têm sido realizadas na ação governamental, especialmente a falta de esforços destinados à melhoria da capacidade de administração dessas áreas. As políticas destinadas à gestão do meio ambiente convivem com a falta de planejamento de longo prazo, falta efetivo e aporte de recursos financeiros. Igualmente, os conflitos com as populações humanas que vivem no interior e no entorno fazem com que essas áreas sejam locais de disputa, onde diferentes atores requerem melhores condições/posição sobre o domínio dos recursos naturais. Com um dos menores orçamentos entre os órgãos da administração pública, nas três esferas de governo, os órgãos de meio ambiente ainda necessitam suplantar uma série de obstáculos para a manutenção da institucionalidade da política.

Assim, as principais diretrizes de gestão das UC, bem como as demais questões que envolvem conflitos socioambientais, devem estar direcionadas a criar canais e promover linguagem que permitam a melhorado relacionamento entre o governo, organizações da sociedade civil e cidadãos.

Neste caminho, o Projeto de Lei nº 4.573, de 2004, visa regulamentar a relação entre o Estado e Terceiro Setor para fins de uma gestão conjunta das unidades de conservação.

Na democracia brasileira, os mecanismos de participação social sobre o meio ambiente poderiam representar um contraponto à lógica de decisões tomadas, explicitamente ancoradas nas decisões de técnicos, consultas, conselhos e fortalecimento de Lobby. Como requisito à preservação, é preciso fortalecer os mecanismos da democracia e consolidar os meios a participação social, não limitar as ações aos grupos políticos que fazem parte dos conselhos de gestão. A participação democrática, popular, e a inclusão de grupos na dinâmica são meios legítimos dedicados a assegurar critérios de transparência na gestão que fortaleçam o acesso democrático aos recursos naturais.

Entende-se que, diante desse cenário, que um dos caminhos propositivos a superar as limitações da administração ambiental e promover canais que empoderem a sociedade sobre os rumos, caminhos e meios dedicados ao desenvolvimento e aprimoramento das políticas ambientais.

3.1 Transparência na Gestão Ambiental

A transparência é um conceito-chave em nosso tempo. A promoção de ações voltadas à ampliação da transparência tem sido um dos principais objetivos das políticas públicas em diferentes áreas, tais como: direitos humanos, saúde, finanças públicas, segurança e meio ambiente.

No entanto, o estudo da transparência e sua relação com a democracia está repleto de dificuldades; dificuldades essas que estão associadas à plena possibilidade de implementação de sua abrangência.

Embora muitos acordos internacionais demonstrem preocupações com o estudo e com a formulação de políticas de transparência, esses esforços em nível global estão associados à noção de transparência com a divulgação de informações, como presente no princípio 10 da Declaração do Rio:

“A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere a compensação e reparação de danos (Declaração do Rio ECO-92).”

Relacionados intimamente como meios normativos, as propostas de transparência em meio ambiente acabam se configurar mais em procedimentos internos que em políticas de desenvolvimento sustentável. Essa visão normativa está

disposta na Agenda 21: cada Estado deve estabelecer sua própria política para esse fim: *“Deve-se dar ênfase especial à transformação da informação existente em formas mais úteis para a tomada de decisões e em orientá-la para diferentes grupos de usuários. Deve-se estabelecer ou fortalecer mecanismos para converter as avaliações científicas e socioeconômicas em informação adequada para o planejamento e a informação pública. Deve-se utilizar formatos eletrônicos e não eletrônicos.”* (Capítulo 40, Agenda 21)

Outros instrumentos políticos internacionais, tais como a Convenção de Aarhus de 1998, a 4ª Conferência Interministerial da Comissão Econômica da ONU para a Europa – Convenção sobre Acesso à Informação, Participação Pública em Processos Decisórios e Acesso à Justiça em Temas Ambientais corroboram sobre a importância desse desafio e comungam a união de recursos técnicos, científicos e políticos para suprir essa lacuna político-legal-administrativa.

No entanto, o conceito de transparência é amplo e supera o diagnóstico procedural, sendo aplicado a fenômenos de alcance mais abrangentes, como aos sistemas políticos e o fluxo de informações dentro de uma sociedade. A transparência se refere: a quem governa? Como os governos podem ser substituídos? Como as eleições são contestadas? Ela diz respeito à tomada de decisão esclarecida pela população, a cidadania e a submissão das decisões dos agentes públicos a sociedade.

A transparência depende de uma dimensão institucional. Sendo assim: transparência pública compreende o direito de acesso a informações de todo tipo, inclusive aquelas sob a tutela do Estado pela sociedade e se relaciona com as políticas de acesso a informação presente em diversas constituições, que é reconhecido enquanto direito humano. Ela também inclui a liberdade de expressão, que está presente em documentos internacionais, tais como a Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo 19), o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (artigo 19) e normas de cunho regional, como a Declaração e a Convenção Americanas de Direitos Humanos.

Seguramente associado ao sentido de cidadania, o direito à informação é um dispositivo da política de transparência pública, que serve ao dimensionamento da própria capacidade de medição do quadro democrático de um regime político. Embora a democracia e a transparência tenham sido concebidas enquanto conceitos dotados

de múltiplas dimensões de análise, algumas dimensões características de cada um dos conceitos podem ser sobrepostas de modo a proporcionar a tensão analítica em uma dimensão sociopolítica entre sociedade e Estado.

Essa visão vai ao encontro das ideias de Mani e Mukand (2007) e Kono (2006), que propõem que as decisões em governos democráticos sejam em parte balizadas pela ação dos cidadãos. Para os autores, quanto maior a participação da sociedade nas decisões, mais democrático é o governo.

Embora a dimensão da participação e os instrumentos necessitem ser aprimorados, consolidar a transparência é lançar luz sobre aqueles que participam da vida política e vai além das questões procedurais da eficiência pública constituindo uma sociedade mais participativa e democrática.

A transparência alia-se à dimensão participativa, não limitando às ações da governança e administração pública, pois encerra em si um processo de exposição do governo à sociedade, assumindo uma dimensão sociopolítica. À medida que a transparência é ampliada, o potencial emancipatório é amplificado, pois o acesso à informação produz transformações no consciente coletivo da sociedade. A informação é fundamental à capacitação da sociedade e ao empoderamento, ela é um elemento potencial ao fenômeno da mudança da natureza das relações e atua sobre as dimensões e linhas de poder existentes.

No Brasil, o acesso à informação surgiu após a implantação dos primeiros espaços direcionados à participação social nas políticas públicas. Subentende-se que participação em ambientes de tomada de decisão ou a publicidade das decisões são formas de acesso à informação, que contribuem com a transparência pública. Essas, são ações ulteriores ao próprio diploma que incluiu o direito à informação no artigo 5º da Constituição Federal de 1988 e a Lei de acesso a informação.

Em nosso caso específico, pode-se dizer que a informação ambiental prevista na Constituição Federal (CF/88), onde o direito à informação (art. 5º, XIV, XXXIII) impõe ao Poder Público a preservação da diversidade e da integridade do patrimônio genético nacional (art. 225, § 1º, II), bem como por meio da obrigatoriedade de criação em todo o País, de espaços territoriais especialmente protegidos (art. 225, § 1º, III), o art. 2º, I, da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc) – Lei nº 9.985/2000, que devem ser precedidos de consulta pública a partir da divulgação, pelo

Poder Público, “de informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas” (art. 22, § 3º, Snuc) que no art. 50, deverão estar à disposição do “público interessado” (art. 50, § 2º, Snuc) através do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. A “divulgação de dados e informações ambientais” é consoante a previsão do art. 4º, V da Lei nº 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e as disposições da Lei nº 10.650/2003, que trata do acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama – definido no art. 6º, PNMA).

Podemos ainda admitir, portanto, que as informações ambientais (art. 5º, II, Lei 9795/99 – Política Nacional da Educação Ambiental) visam contribuir para a formação de uma consciência pública e incentivo à participação individual e coletiva da sociedade nos processos decisórios (art. 4º, V, PNMA c/c art. 5º, IV, Lei nº 9795/99).

O debate é a expressão da pluralidade de ideias, esforço para a emergência do que é público, expressão da potencialidade de os homens atuarem em conjunto. Por essa razão, o poder não pode prescindir da palavra, da comunicação. A transparência pública é fundamento-base, alicerce e suporte à tomada de decisão esclarecida, um instrumento dedicado a tomada de consciência. Ela é princípio, base de sustentação à interferência da sociedade no público.

3.2 Participação Social na Gestão Ambiental

Há forte relação entre a capacidade de implementação de políticas públicas e o apoio social. Essa correlação se torna mais forte quando instrumentos de participação da sociedade são implementados, permitindo que a sociedade atue sobre a tomada de decisões junto aos representantes eleitos (DAHLSTRÖM; LAPUENTE; TEORELL, 2009; ROTHSTEIN; USLANER, 2005; VAN DE WALLE; SCOTT, 2009).

Em sentido amplo, todas as decisões em uma democracia envolvem mecanismos de participação pública. Nas democracias, indivíduos participam da votação, têm liberdade de expressar suas opiniões, podem formar grupos de interesse, associar-se e realizar manifestações públicas que visem influenciar a

decisão dos governos, podem atuar por meio de ações judiciais para contestar as ações do governo e interferir de forma direta.

Para Harrison *et al.* (2011), a participação é um “processo pelo qual as preocupações, necessidades e valores da sociedade são incorporados à tomada de decisões governamentais e corporativas”.

De fato, a participação pública pode ser definida de forma mais ampla, para incluir cidadãos que fazem e implementam decisões sobre questões de interesse público diretamente e, em grande parte, totalmente independentes do governo.

Em diferentes momentos, o papel do público é consultivo, porém cada vez mais surgem experiências de governança compartilhada e colaboração contínua (SABATIER, 2005). São experiências de orçamento participativo, conselhos gestores de políticas, espaços onde a participação não é limitada a alguma fase específica do projeto ou da política, ela pode envolver etapas iniciais, medições intermediárias e análises dos efeitos das políticas, dando contribuições às decisões em curso sobre a implementação.

Com o objetivo de avaliar os processos de participação pública em uma ampla gama de tipos de atividades, é importante distinguir várias dimensões nas quais avaliações e decisões podem ser participativas.

A Associação Internacional para a Participação Pública oferece uma matriz que descreve um "espectro" de processos comumente designados como participação pública. Enfatiza o "aumento do nível de impacto público" como a dimensão-chave e identifica cinco níveis: informar, consultar, envolver, colaborar e fortalecer (CÔRTEZ, 2005; FERREIRA; ALMADA, 2008).

Fung (2006) articula três dimensões da participação: a) quem participa, b) como os participantes se comunicam entre si e tomam decisões juntas e c) como as discussões estão ligadas à política ou ação. No entanto, ainda são complexas a avaliação da participação e a evolução dos mecanismos oficiais, que são uma resposta política, dando voz àqueles que não possuem acesso aos meios ou são alijados do sistema eleitoral por meio de formas não eleitorais de participação.

Alguns elementos de fundação participativa devem ser considerados nesse processo. Inicialmente, a capacidade do Estado em fomentar ambientes formais destinados à tomada de decisão; segundo a capacidade do Estado em produzir

mecanismos que capacitem os atores políticos à sua atuação de forma esclarecida no ambiente no processo de tomada de decisão; terceiro, que a organização desses ambientes contemple as diferentes forças e, que essas forças atuem de forma paritária(reconhecendo as dificuldades dessa terceira ação).

Durante as décadas de 1980 e 1990, inúmeras inovações institucionais foram incorporadas à administração ambiental e visam fortalecer a participação de forma democrática na gestão do meio ambiente. Cabe destacar que a construção de mudanças sobre a institucionalidade pública está (de forma óbvia) associada às demandas que são estruturadas dentro da sociedade. A construção da esfera pública, no sentido de formalizar espaços e construir a institucionalidade voltada à participação da sociedade é tarefa do Estado e caracteriza os caminhos onde a percepção da sociedade infiltra a gestão. No entanto, a viabilidade dessas demandas, que são resultado do exercício da ação social cidadã, é parte de uma esfera sociopolítica, onde são imperativas a publicização do Estado e a ampliação da transparência (JACOBI, 1996, 2003, 2005b, 2006).

Com a Política Nacional de Meio Ambiente, a gestão ambiental ganhou uma dimensão ampliada. A ideia de desenvolvimento sustentável corroborou com a noção de solidariedade intergeracional, um valor que vai ao encontro do direito à manutenção da vida, inclui-se a ação cidadã como aquela que vai de encontro aos riscos de dilapidação do meio ambiente e dirime a qualidade de vida das gerações futuras.

A esfera pública ambiental é condizente com a complexidade do tema, não estando limitada às fronteiras dos Estados e continentes, aos blocos econômicos, mas sendo abrangente e incorporando a solidariedade em escala global. Isso corrobora ao próprio entendimento de que as questões ambientais não estão limitadas aos seus efeitos territoriais em nível local e incluem diferentes atores na esfera global, atuando em nome da sociedade com o objetivo de mitigar os efeitos deletérios da ação humano no meio ambiente.

Aproximar Estado e sociedade é ação dedicada a formar um Estado forte. A participação da sociedade é, como destaca Rueschemeyer (2005), um princípio fundamental, pois não há Estado sem sociedade, embora possa existir Estado sem cidadãos.

A participação da sociedade na esfera pública impõe legitimidade à ação estatal e aproxima o Estado das necessidades da sociedade, limita as ações arbitrárias do Estado, restringindo a autonomia dos governantes e reconhecendo a autonomia da coletividade sobre os interesses em matéria de meio ambiente (EVANS, 1997, 2008, JACOBI, 1996, 2003, 2005b, 2006).

O desenvolvimento sustentável é um modelo de desenvolvimento, cabe ao Estado reconhecer a autonomia dos atores sociais diante do modelo de desenvolvimento a ser perseguido. Embora a sociedade brasileira seja repleta de diferenças econômicas, culturais, políticas, climáticas e regionais, a colaboração da sociedade na gestão é um princípio de fortalecimento do capital social do Estado e das instituições (ROTHSTEIN; USLANER, 2005).

Do ponto de vista institucional, a Política Nacional de Meio Ambiente visa à participação da sociedade civil nas esferas de governança, assentou as tendências internacionais, especialmente aquelas presentes na administração americana do meio ambiente.

Inovadora, a PNMA estabeleceu a participação da sociedade via Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), criado em 1981 com atribuição consultiva e deliberativa dentro do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e regulamentado pelo Decreto nº 99.274/90.

Os Conselhos gestores de políticas públicas em Meio Ambiente são previstos pela Lei nº 6.938/1981, bem como a Resolução Conama nº 237/1997, que estabelece os critérios. Portanto, os ambientes de participação da sociedade foram sendo estabelecidos e determinados de acordo com a definição da representatividade, funções e atribuições dos órgãos e colegiados. O Conama é a principal esfera participativa dentro do Sisnama e é composto por atores dos diversos Poderes da República, sendo o Conselho formado pelos órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil, podendo estabelecer ações vinculantes, questionar decisões do Executivo e fazer denúncias de violações da lei, e definiu importantes políticas ambientais (PERITORE 1999; SCARCELLO 2003, BUENO, 2016).

Os instrumentos de controle sobre a participação da sociedade nas políticas ambientais foram sendo elaborados no âmbito dos processos de fiscalização e

contribuíram com a ampliação do conhecimento sobre as políticas de meio ambiente à população. Por exemplo, dentro dos estudos de avaliação de impactos ambientais (AIA); licenciamento de atividades potencialmente poluidoras; e o zoneamento ambiental pela Resolução nº 01/1986, estabeleceram critérios e diretrizes gerais para a realização da Análise de Impacto Ambiental (AIA) no Brasil e a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima). A Resolução nº 009 do Conama Art. 1º - disciplinou o instrumento de Audiência Pública presente na Resolução/Conama/nº 001/86, com o objetivo de expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido Relatório de Impacto Ambiental (Rima), dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito. Porém, foi só em 2011, com a publicação da Lei Complementar nº 140, que estabelece condicionantes para o município proceder ao licenciamento ambiental de atividades de impacto local, que a existência de Conselhos Municipais de Meio Ambiente ativos passou a ser obrigatória.

A política ambiental brasileira inclui de forma sólida os mecanismos destinados ao fomento da participação social. Os mecanismos estão presentes e são reconhecidos como fundamentais dentro do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. No artigo 5º do Snuc, fica destacada a exigência III – da participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação(CAVALHEIRO, 2014; SANTILLI, 2005).

A Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) foram instituídos com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo para atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil sobre a formulação, execução, monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas investidos ao aprimoramento da gestão pública. Outrossim, a PNPS descreve e estabelece os fóruns relativos à participação.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se: I - sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações; II - conselho de políticas públicas - instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas; III - comissão de políticas públicas - instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao

cumprimento de suas finalidades; IV - conferência nacional - instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado; V - ouvidoria pública federal - instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, por Estados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública; VI - mesa de diálogo - mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais; VII - fórum Inter conselhos - mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade; VIII - audiência pública - mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais; IX - consulta pública - mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação; e X - ambiente virtual de participação social - mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil (Brasil, Decreto, 8243, 2014).

No entanto, apesar dos avanços institucionais, as questões relativas ao fortalecimento da participação dentro da administração pública caminham em acordo com os interesses do Executivo, do impacto sobre as eleições e, onde em alguns momentos há maior penetração da sociedade e, em outros, maior acastelamento das decisões.

Para Bueno (2016), durante a administração de Fernando Henrique Cardoso, o Conama foi prestigiado, tendo sido realizadas ações de cunho claramente participativo. No governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em seu primeiro mandato, com Marina Silva como ministra do Meio Ambiente, o número de consultas públicas foi ampliado, mas essas ações foram limitadas e não conseguiram se fixar. *“Agora não tem mais consulta pública de nada. Os grandes temas recentes foram decididos a portas fechadas, na Casa Civil, no Ministério do Meio Ambiente e em outros ministérios, como os decretos de regulamentação das cotas de reserva ambiental e do Código Florestal. O Conama foi escanteado”*(BUENO, 2016, p.173).

Para Avritzer (2008), no caso específico das representações dos conselhos, em nível federal, os métodos de autorização e legitimidade da representação dos conselhos gestores de políticas nos governos FHC e Lula foram diametralmente

diferentes. Segundo o autor, as indicações à presidência dos conselhos durante os mandatos de FHC contaram com a participação direta do Executivo para os cargos de direção dos conselhos. Durante os governos do Partido dos Trabalhadores, a escolha dos presidentes dos conselhos obedecia ao critério eleitoral. Os presidentes dos conselhos eram escolhidos por seus pares, membros da sociedade civil que fazem a representação social (BUENO; TONI, 2016; FEDERAL; GERAIS; PARTICIPATIVA, 2010; MUNIZ BRONSTEIN et al., 2016).

Durante o período de administração de Marina da Silva, segundo nota técnica nº 10 de 2016 do Ministério do Meio Ambiente, algumas ações no sentido de promover fóruns ampliados para a discussão dos temas ambientais visam contribuir para a ampliação do acesso à participação social foram realizadas:

- Em 2003, foi realizada a primeira Conferência Nacional de Meio Ambiente (CNMA), cujo tema, "Fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente", afirmou o compromisso efetivo do poder público em avançar na consolidação da rede Inter federativa para a implementação da Política Nacional de Meio Ambiente e demais políticas relacionadas. Importantes deliberações partiram dessa conferência, como, por exemplo, a criação de um Programa Nacional de Capacitação de Gestores e Conselheiros Ambientais, explicitando a compreensão de que seria improvável o fortalecimento do Sistema sem o investimento na formação de quadros com capacidade de fazer a gestão ambiental nos estados e especialmente nos municípios;
- Em 2005, foi desenvolvido, com o apoio do PNMA, o Sistema de Informações sobre a Gestão Ambiental no Brasil (Sigab), previsto como um módulo do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sinima). O Sigab partiu do Diagnóstico da Gestão Ambiental no Brasil, de 2001, e a ideia era de que, a partir daí, os estados realizassem atualizações anualmente, por meio de o sistema disponibilizado na página do MMA. O objetivo era oferecer um quadro abrangente e permanente sobre a gestão praticada pelos órgãos ambientais estaduais, assim como formar uma série histórica sobre a evolução da gestão ambiental no País;

- Em 2005, a II Conferência Nacional de Meio Ambiente (II CNMA) teve como tema "Gestão Integrada das Políticas Ambientais e Uso dos Recursos Naturais", avançando mais um passo no diálogo entre Estado e sociedade para uma visão sistêmica e integrada na implementação das políticas ambientais (NOTA TÉCNICA N°10, MMA 2016).

No entanto, apesar dos avanços no sentido de participação e da inclusão de canais de colaboração entre o MMA e a sociedade, como destaca Bueno (2016), a situação atual é de isolamento nos canais participativos destinados à sociedade.

Como destacam Dietz e Stern (1989), a prática de participação mais bem sucedida em meio ambiente é aquela que envolve o alcance dos objetivos de participação social. De forma específica, os canais de participação vem sendo ampliados e fortalecendo a atuação dos atores nacionais, locais e transnacionais na exposição das suas demandas e críticas às atividades governamentais em meio ambiente. Organizações não governamentais (ONGs) transnacionais exercem papel de advocacia fundamental na disseminação e amplificação das informações e imagens em escala global. As redes ambientalistas mostram o potencial existente para uma crescente ativação de entidades da sociedade civil na esfera pública como atores pluralistas e multiculturais questionadores, que exercem pressão, criam consciência ambiental, mas também são propositivos, visando reduzir os riscos de degradação das condições socioambientais tanto em nível de atuação local como regional e transnacional (AVRITZER, 2007, 2008, JACOBI, 2005a, 2006).

Desde a redemocratização, o País busca uma forma de aproximar a população do processo de tomada de decisão governamental; constituir mecanismos que aproximem a população da tomada de decisão. No caso da política ambiental, é importante destacar o papel desempenhado pela reformulação do pacto federativo e a importância dada aos municípios na administração do meio ambiente.

Com a promulgação da CF/88 o município recebeu autonomia e possui competências exclusivas sobre a administração do meio ambiente, com a tutela de administrar as ações locais sobre o meio ambiente e executar o licenciamento municipal regulamentado pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81). Corrobora a esse entendimento a Lei Complementar nº 140/2011, que em

seu artigo 9º estabelece as ações administrativas dos municípios; dentre elas de “executar e fazer cumprir” todas as políticas relacionadas à proteção ao meio ambiente.

De forma sistêmica, os municípios compõem a menor parte do Sisnama e, mediante o seu ordenamento territorial, contribuem para o fortalecimento das políticas ambientais e do próprio Sisnama. As iniciativas para dar vigor à participação podem ser observadas na forma de regulamentação dos inúmeros espaços nos municípios destinados à participação ativa de representantes de ONGs e movimentos sociais. As instâncias de gestão que agregam estes atores são conselhos de meio ambiente, os comitês de bacias e as áreas de proteção ambiental (APA). Entretanto, como destaca Jacobi (2000), esses espaços são frequentemente instâncias bastante formais, sem poder de influência dos atores da sociedade civil no processo decisório, sendo a representação ritualista e a participação muitas vezes contraditória.

A estrutura da gestão ambiental brasileira, criada a partir da década de 1980, com a Política Nacional de Meio Ambiente e seus marcos regulatórios, constituiu um arcabouço institucional pautado na descentralização, na participação e na instrumentalização dos Poderes em matéria ambiental.

Os municípios têm, por atribuição constitucional, a responsabilidade de exercer o controle sobre o uso e a ocupação do solo e criar condições para o desenvolvimento do seu território. A inserção municipal em um sistema de proteção integrado corrobora com a tese de que os fóruns de diálogos podem propiciar uma coordenação Inter federativa eficaz. No entanto, os municípios continuam sendo o maior gargalo da institucionalização do Sistema Nacional de Meio Ambiente, pois precisam implementar mecanismos de comunicação e cooperação técnica entre os órgãos ambientais e melhorar sua capacidade institucional de conservação.

Acredita-se que a melhora do relacionamento dos órgãos executivos da gestão ambiental com a sociedade venha a superar a lacuna sociopolítica e fortalecer a gestão ambiental, especialmente produzindo efeitos sobre a transparência pública dos atos governamentais e expondo ao escrutínio público o trabalho dos governantes eleitos.

3.3 Municipalização da Administração Ambiental

Antes da institucionalização de um órgão específico para gestão do meio ambiente no município do Rio de Janeiro, as ações propostas à administração ambiental estiveram espalhadas em diferentes organizações nas esferas federal e estadual. Naquele tempo, não havia planejamento, efetivo, equipamentos, recursos, meios financeiros e instrumentos legais que garantissem a perenidade das ações e a formação das áreas de conservação foram contempladas por projetos esparsos, sem continuidade ou de caráter puramente paisagístico.

Com a Constituição de 1988 (Constituição da Cidadania), foram restabelecidos os direitos políticos; os cargos do Executivo passariam, desde então, pela autonomia política da sociedade.

A Constituição reintroduziu a democracia, em sua forma representativa, dando poder à população sobre a escolha dos seus representantes e promoveu mudanças profundas na organização do Estado brasileiro. Com a CF/88, o pacto federativo foi alterado profundamente e a entidade local recebeu tratamento privilegiado, passando a ser parte integrante do pacto federativo, membro de terceiro grau na escala de responsabilidades estatais, e nessa condição adquiriu competências e autonomia política, de modo a agregar ao poder local a aptidão para preparação de sua lei orgânica.

A autonomia municipal, sob o pilar do interesse local, garantida de forma constitucional respeita os limites das suas atribuições em relação à União e aos estados, produzindo efeitos sobre o fortalecimento das capacidades institucionais via implementação de políticas (FERLA, 2012).

Até a descentralização do poder, iniciado com a CF de 1988, ainda havia controvérsias acerca da figuração dos municípios como membros do pacto. Essas controvérsias estavam associadas à falta de mecanismos institucionais que permitissem ao ente local infiltrar as arenas superiores, como o Senado, e na prestação jurisdicional à Câmara Federal (BARACHO, 1985). Essa condicionante limita a autonomia dos municípios na apresentação de emendas à Constituição e alude o caráter vinculante das decisões e tentativas de intervenção no arcabouço jurídico nacional aos estados aos quais os municípios possuem dependência e, por consequência, autonomia limitada.

Porém, a Carta Magna de 1988 explicita a configuração do município dentro da Federação, com a preocupação de o constituinte ampliar a capacidade e autonomia desse membro da Federação. No plano estrutural do federalismo, a partilha de competências, embora ainda existam dinamismos políticos condicionados ao centralismo oriundos de modelagens anteriores, contribuíram para o redimensionamento do papel do ente local como agente de políticas públicas, e, especialmente, na dedicação de comandos básicos e pré-ordenares pela lei orgânica, como uma configuração de autonomia (BRASIL, 2017).

Neste sentido, a Constituição de 1988, ao destacar o novo ordenamento e arranjo, atribuiu licitudes ao município em relação aos outros entes federativos, sendo a autonomia municipal estruturada na Carta pelos artigos 1º, 18, 29, 30, 35, 39, 145, 149, 150, 158 e 182. O conteúdo e poder aí delineados, em quatro qualidades, compõem a autonomia municipal: 1) Capacidade de auto-organização. O nosso modelo federativo congrega a forma de cartas autônomas, a Constituição Federal e as constituições dos estados membros, então, nessa configuração coube ao município a elaboração de sua própria carta, lei orgânica; 2) Autogoverno – pleitos eleitorais e o sufrágio para escolha dos representantes; 3) Auto legislação incorpora a competência legislativa ao município. No artigo 23 da CF de 1988 trata-se das competências comuns da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (BRASIL, 2017). No art. 24, tratou o constituinte de disciplinar a competência no âmbito da legislação concorrente, não incluindo nesse condomínio o município, limitando a tarefa legislativa à União e aos estados. Porém, não obstante, o artigo 30 da Carta Magna estabelece a competência municipal a suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber, a teor do art. 30, II, podendo incidir sobre matérias constantes do artigo 24; 4) Autoadministração estabelece que é competência do município a organização e prestação de serviços de sua competência em seu espaço de ação. Essa qualidade é garantida pelo artigo 30 da CF de 1988, onde o constituinte vinculou o verbo e a prática no mesmo artigo, garantindo a existência da essência para a produção de resultados (BRASIL, 2017; SOUZA, 2017).

Competências Municipais em acordo com o artigo 30 da CF de 88: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua

competência, bem como aplicar as suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados nesta Lei Orgânica. (LOM, 2000).

Com o avanço da crise ecológica, as políticas ambientais passaram a ser consideradas variáveis importantes para a promoção de uma sociedade mais justa e sustentável. A Política Nacional de Meio Ambiente deu robustez às iniciativas de governança direcionadas a essas ações e ao novo espectro da administração do Estado brasileiro, especialmente enquanto vinculantes à nova forma de organização federativa pós-88. No entanto, é necessário destacar que a Política Nacional de Meio Ambiente é o instrumento anterior à Constituição de 1988 e não absorveu a autonomia dos municípios.

Há, nesse sentido, uma visão controversa entre a visão dos municípios como membros com autonomia para a tomada de decisão, que pode ser explicitada sobre a natureza de concepção de sistema nacional de meio ambiente (Sisnama). Essa contradição de caráter ontológico entre a visão sistêmica e hierarquizada do Sisnama e a descentralização das atividades de gestão ambiental na esfera do ente local observada à luz do atual regime constitucional, reconhece que a lei não nega a competência dos municípios, pois faz referência à competência do órgão ambiental.

Neste caso, não se exclui a competência e a autonomia do município em matéria ambiental, haja vista que esse ente federado não existia até 1988.

Assim, a administração municipal ficou responsável pela implementação de políticas públicas destinadas à conservação e manutenção das qualidades e recursos ecológicos nas cidades. No artigo 30 da CF/88, ficam os municípios encarregados pelo parágrafo XLI – preservar o meio ambiente, as florestas, a fauna, a flora, a orla marítima e os cursos d'água do município sendo responsabilidade do poder público local instituir o Sistema Municipal de Meio Ambiente nos mesmos padrões do Sistema Nacional de Meio Ambiente dotado de estrutura organizacional, diretrizes normativas e operacionais destinado à implementação de ações gerenciais, relações institucionais e interação com a comunidade direcionadas à conservação do meio ambiente (SOUZA & FARIA, 2004; MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO, 2010).

Neste caso, cumpre o destaque a ampliação das competências municipais na gestão das políticas. Há um processo de descentralização em diversas áreas de

política social, que possuem como característica em comum a transferência de recursos financeiros da esfera federal para as subnacionais de governo mediante a criação de fóruns participativos na administração pública vinculados à gestão de políticas públicas (CÔRTEZ, 2005). Igualmente, cumpre que o pleno ordenamento e institucionalização das atividades ambientais, tais como, o licenciamento ambiental tornaram-se condicionadas a consolidação de instrumentos previstos na legislação federal, com a formação de conselhos gestores compostos por representantes do governo, do empresariado, da sociedade civil organizada e organizações não governamentais.

De forma específica, para que o município se habilite a receber recursos financeiros advindos da esfera federal, é exigida a criação de conselhos organizados de acordo com as determinações legais. Neste caso, coube ao constituinte registrar na Carta Magna em termos de inovações institucionais a inclusão da sociedade na esfera decisória dos conselhos de políticas públicas. Embora com essa declaração estejam presentes as controvérsias a respeito da legitimidade da representação eleitoral, especialmente no que tange às inúmeras nuances que atuam sobre a atividade representativa; a inclusão por meio institucional contribui a introdução de canais entre a sociedade e o governo sobre aspectos de controle governamental.

É necessário o reconhecimento das assimetrias presentes na composição dos conselhos, as assimetrias econômicas, informacionais e os laços de relacionamento entre agente societários e agentes públicos.

3.4 Capacidade institucional da Gestão Ambiental na cidade do Rio de Janeiro

3.4.1 Controle do Espaço Público

A cidade do Rio de Janeiro, município localizado na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro, segunda principal capital do País, possui perto de 6.520.266 habitantes residentes em uma área de aproximadamente 1.199,828 quilômetros quadrados, sendo a sua densidade demográfica aproximada a 5,625 habitantes por quilômetros quadrados (IBGE, 2016).

A cobertura vegetal do município carioca, tem como representação mais atualizada o mapeamento do uso das terras do município do Rio de Janeiro realizado

em 2010 (<http://sigfloresta.rio.rj.gov.br/>), onde foram identificados 122.133 áreas de cobertura vegetal em áreas de Mata Atlântica : Floresta Ombrófila Densa Montana 882 ha 0,7%; Floresta Ombrófila Densa Submontana 347 ha 0,3%; Vegetação Secundária - Estágio Inicial 3.092 ha 2,5%; Vegetação Secundária - Estágio Médio 6.122 ha 5,0%; Vegetação Secundária - Estágio Avançado 16.500 ha 13,5%; Restinga 1.959 ha 1,6%; Mangue 3.400 ha 2,8%; Campos Salinos 1.323 ha 1,1%; Brejo 1.623 ha 1,3%; Áreas Urbanas e Antropizadas: Área Urbana 53.117 ha 43,5%; Agricultura 5.249 ha 4,3%; Vegetação Arbóreo-arbustiva 8.662 ha 7,1%; Vegetação Gramíneo-lenhosa 13.636 ha 11,2%; Áreas de Extração Mineral 347 ha 0,3%; Solo Exposto 68 ha 0,1%; e Outras classes Afloramento Rochoso 759 ha 0,6%; Corpo d'água continental 2.131 ha 1,7%; Praia 654 ha 0,5%; Reflorestamento 2.262 ha 1,9% (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2015).

O Rio de Janeiro é a cidade com a maior população vivendo em aglomerados subnormais do País, são 1.393.314 pessoas nas 763 favelas do Rio, ou seja, 22,03% dos residentes na cidade residem em condições precárias (IBGE, 2016), e cerca de 21 mil moradias localizadas em áreas de alto risco, sendo 117 comunidades localizadas nas regiões do Maciço da Tijuca e na Serra da Misericórdia(ORTIZ, 2011).

Do ponto de vista da conservação e manutenção da qualidade dos recursos ecológicos, esse cenário torna-se mais complexo devido às condições de sua fisiografia e geomorfologia e dos inúmeros vetores de pressão econômico-políticos, tais como: o crescimento urbano desordenado, a ocupação irregular do solo (inclusive sobre fragmentos de área verde – Bioma Mata Atlântica), escassez de serviços públicos, a falta de planejamento urbano, os modais de transporte, a emissão de gases de efeito estufa, poluição do ar, despejo inadequado de resíduos em rios e lagoas, o turismo, os interesses político-eleitorais relativos à regulação fundiária em áreas de preservação e à especulação imobiliária, que, associadas, contribuem para a redução e a escassez dos recursos naturais e a precarização da qualidade dos recursos ecológicos. .

Desde a sua criação em 1994, o órgão do Executivo do Meio Ambiente convive com dificuldades de manutenção de sua institucionalidade. A Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC) criada durante mandato do prefeito Cesar Maia do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB (Lei nº 2.138 de 1994), é o órgão da administração

municipal destinado a garantir a institucionalidade das Políticas Públicas de Meio Ambiente.

No ano de 2017, o município do Rio de Janeiro passou por uma reforma administrativa, demandando uma nova estrutura organizacional do Executivo municipal. A Secretaria de Meio Ambiente e Conservação foram extintas e, posteriormente, unidas pelo Decreto nº 42.719, de 1º de janeiro de 2017.

Foi criada a Secretaria Municipal de Conservação e Meio Ambiente (Seconserma), que incorpora as atribuições anteriores da Smac, passando a ser composta pelas seguintes unidades de administração: a) Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro; b) Comissão Coordenadora de Obras e Reparos em Vias Urbanas; c) Fundo Especial de Iluminação Pública; d) Fundo de Conservação Ambiental; e) Companhia Municipal de Energia (Rio Luz) ; f) Fundação Instituto das Águas do Município do Rio de Janeiro (Rio-Águas); g) Fundação Parques e Jardins – FPJ.

Atualmente, estão sob a tutela do poder público a gestão de 20 UC de categoria proteção integral e 33 na categoria uso sustentável. Segundo o Snuc: As Unidades de Proteção Integral têm como principal objetivo preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, ou seja, aquele que não envolve consumo, coleta ou danos aos recursos naturais: recreação em contato com a natureza, turismo ecológico, pesquisa científica, educação e interpretação ambiental, entre outras. As Unidades de Uso Sustentável, por sua vez, têm como objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos, conciliando a presença humana nas áreas protegidas. Nesse grupo, atividades que envolvem coleta e uso dos recursos naturais são permitidas, desde que praticadas de uma forma a manter constantes os recursos ambientais renováveis e processos ecológicos.

O Rio de Janeiro é o município brasileiro com maior número de unidades de Conservação (UC) no bioma Mata Atlântica, que totalizam mais de 26 mil, há inseridos na malha urbana e periurbana com sobreposições entre unidades do grupo de proteção integral e uso sustentável (SOS MATA ATLÂNTICA, 2016).

A cobertura vegetal da cidade vive em constante ameaça pela combinação de interesses políticos associados às necessidades de moradia. Nos últimos 30 anos, a

cidade perdeu pelo menos 6,7 mil hectares de cobertura vegetal. (<https://tinyurl.com/ya8am4ej>). Dos 55 rios que chegam à Baía de Guanabara, 47 estão “mortos”, não possuem condições para gerar atividades econômicas (<https://tinyurl.com/yd7gv9ud>).

Regiões que possuem a maior concentração de população de baixa renda são as que apresentam a maior perda de capacidade de recursos ecológicos, seja pela falta de projetos de infraestrutura ao controle do lixo, saneamento e invasões de áreas verdes, seja por combinar o aceleração da perda de qualidade ecológica por complexas dinâmicas que envolvem as dimensões política, social e econômica.

Problemas ambientais, em grandes cidades, estão intimamente relacionados às condições de pobreza, déficit habitacional e interesses políticos. Nesse sentido, as áreas de conservação, regiões mais ameaçadas, são espaços públicos destinados à qualidade de vida da sociedade. Uma característica do neoliberalismo tem sido a diminuição do espaço público e a extensão do espaço privatizado através da erosão do espaço público (GEDDES, 2013).

As regiões da cidade são afetadas de diferentes formas pelo uso inadequado do solo e sofrem a influência de vetores antrópicos diferenciados, como: a falta de meios destinados à proteção do espaço público, com o déficit habitacional e com habitações não regularizadas.

A questão fundiária é um problema nacional e no Rio de Janeiro fica mais latente, pelo significativo número de habitações subnormais. A regularização urbanística e fundiária viabiliza o direito à moradia da população de baixa renda, ao mesmo tempo que amplia a base da cidade legal, beneficiando as famílias e a cidade. O ordenamento e controle territorial é uma capacidade compulsória do estado, que demanda a criação dos meios de controle da ocupação do solo e respeito às qualidades do espaço público.

MENDANHA

O Parque Natural Municipal (PNM) da Serra do Mendanha, criado pela Lei Municipal nº 1.958, de 05 de abril de 1993, com área de 1.444,86 hectares, encontra-se totalmente situado no município do Rio de Janeiro, localizado na borda sul do Maciço do Mendanha, também conhecido como Maciço de Gericinó ou Mendanha-

Gericinó, que se apresenta na forma de um maciço montanhoso isolado no ambiente de articulação das baixadas de Sepetiba e da Guanabara. Com área de aproximadamente 8,5 mil hectares, esse Maciço abrange as serras de Madureira, Marapicu, Gericinó e Mendanha, nos municípios do Rio de Janeiro, de Nova Iguaçu e de Nilópolis, abrigando um dos últimos grandes remanescentes de Mata Atlântica da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, Região Sudeste do Brasil. O Maciço de Gericinó-Mendanha é o fragmento florestal em melhor nível de preservação do bloco da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, dotado de riqueza da flora e fauna locais, constitui proteção efetiva para os mananciais e importantes corpos hídricos da bacia hidrográfica da Baía de Guanabara (SMAC, 2011).

Levantamentos indicam a presença de espécies endêmicas e ameaçadas de extinção na região, mas em sua maior parte o parque encontra-se sem ocupação humana, com exceção do setor sul da UC, que desempenha importante papel para atividades de lazer da Zona Oeste, com intensa visitação de seu parque aquático (piscinas naturais), sobretudo no verão. No entanto, bem como outras UC urbanas convive com problemas, que incluem desde os critérios adotados para a criação da UC que foram resultantes da inclusão de áreas densamente povoadas e de produção rural em seu território, e mediante a exclusão de significativas porções do Maciço do Gericinó-Mendanha com reconhecida biodiversidade. Na região é predominante o tipo de ocupações irregulares e o surgimento de novos loteamentos no interior da UC, o acúmulo de lixo, a atividade agrícola tradicional, granjas e abatedouros ilegais de aves e suínos e outros tipos de ocorrências associadas à falta de fiscalização.(SMAC, 2011).

As dinâmicas que envolvem a proteção da região são complexas, inclusive sobre atuação do crime organizado em processos de loteamento de áreas de floresta em regiões vizinhas (SIQUEIRA, 2013).A Lei Municipal nº 4.889, de 17 de setembro de 2008, propôs para fins de regularização urbana a criação de Área de Especial Interesse Social (AEIS) da Serra do Mendanha, que autorizou a regularização fundiária da região.

A criação de AEIS é um dos poucos instrumento jurídicos que permitem o redimensionamento de áreas de conservação da natureza. De acordo com a Lei Complementar nº 111/2011 -Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro: Áreas de Especial Interesse representam um dos

instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo, cap. 3, seção I, art. 70, parágrafo único e inciso II, ora transcritos:

"Art. 70. Áreas de Especial Interesse, permanentes ou transitórias, são espaços da Cidade perfeitamente delimitados sobrepostos em uma ou mais Zonas ou Subzonas, que serão submetidos a regime urbanístico específico, relativo à implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano e formas de controle que prevalecerão sobre os controles definidos para as Zonas e Subzonas que as contêm".

II. Área de Especial Interesse Social - AEIS é aquela destinada a Programas Habitacionais de Interesse Social – HIS, destinados prioritariamente a famílias de renda igual ou inferior a seis salários mínimos, de promoção pública ou a ela vinculada, admitindo-se usos de caráter local complementares ao residencial, tais como comércio, equipamentos comunitários de educação e saúde e áreas de esporte e lazer, abrangendo as seguintes modalidades:

A Lei nº 4.899/08 - que declarou especial interesse social do Parque Municipal do Mendanha– foi aprovada por Moção nº 09/08, em 24.10.2008, e possibilitou a violação do art. 463, IX, alínea e), item 7, da Lei Orgânica Municipal, que trata a Serra do Mendanha como Área de Preservação Permanente – APP e o Plano Diretor Municipal, que em seu art. 71 define que uma das diretrizes para aquela região é "a criação do Parque Ecológico do Mendanha.

Segundo o pesquisador do Departamento de Ecologia da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Jorge Lourenço Pontes, a medida afeta a área do parque sim, uma vez que abre espaço para ocupações. "A lei é inconstitucional. Ela tem artigos nos quais transforma a área do parque em área de especial interesse social", assegura (<https://tinyurl.com/y95wkegj>).

Propositor da alteração, o vereador Jorge Felipe destacou que a região pouco modificou desde 1993, momento da criação do parque, e que o único objetivo da lei é promover os títulos de propriedade aos trabalhadores rurais.

O vereador Jorge Felipe afirma que o único objetivo da lei é conferir títulos de propriedade aos trabalhadores agrícolas que habitam a região da estrada Guandu do Sena - o que não interferiria na área preservada de Mendanha. "A lei visa assegurar apenas e unicamente título de propriedade aos trabalhadores, e não permitir a implantação de loteamentos e conjuntos habitacionais como se especula na mídia", defende (<https://tinyurl.com/y95wkegj>).

No entanto, segundo a Associação de Moradores Pró-Melhoramento do Guandu inúmeras mudanças na composição da ocupação do solo podem ser observadas, inclusive a presença de duas mil famílias residentes na região.

Segundo o presidente da Associação de Moradores Pró-Melhoramento do Guandu, André dos Santos, o local tem hoje duas mil famílias. A afirmação contradiz o vereador Jorge Felipe (PMDB), autor da lei, que defende que pouco mudou no parque desde sua criação, em 1993, quando existiam apenas 400 casas. Segundo ele, são apenas esses imóveis que ele quis preservar com a lei. Nas encostas, é possível ver áreas desmatadas, ocupadas por plantações, principalmente de banana e chuchu. Na área, também há muito lixo, mais um indício de que a desordem urbana já chegou há muito tempo ao Parque do Mendanha (<https://tinyurl.com/y742y48p>).

Em despacho, relativo ao projeto de Lei nº 1.913/08, vis a revogação da lei 4.899/08 e propõem um novo processo de regulamentação e o parcelamento de terra e a titulação de propriedade dos habitantes localizados na área Parque Natural Municipal do Mendanha. [...] finalidade era regularizar a titulação de terras [...], pois muitos destes ali residem a mais de cinquenta anos, e [...] se utilizarem daquelas terras para [...] sua sobrevivência e sustento de seus familiares, apresento [...] Projeto de Lei que revoga a Lei supramencionada, objetivando atender às demandas, dos diversos representantes de nossa sociedade (Projeto de Lei nº 1.913/08).

O conselho de meio ambiente da cidade não participou dos encaminhamentos sobre a referida lei. Nesse sentido, a institucionalidade, donde fica determinada que a sociedade deve atuar de forma conjunta com o Estado no projeto de desenvolvimento da política ambiental, foi violada, bem como as atribuições do conselho em seu caráter deliberativo e consultivo. Assim, de forma amplificadora, a respeito do entendimento da questão, também é violado o art 225 da CF/88, que comunga a corresponsabilidade entre Estado e sociedade sobre a gestão do patrimônio ambiental, sendo suprimida a participação social por acastelamento decisório no Legislativo e Executivo, o supracitado conselho tenha um câmara específica para o tratamento de questões deste tipo, esta não foi previamente ouvida, sendo o conhecimento conferido após a aprovação da referida lei. Uma moção de repúdio foi elaborada pela Câmara Setorial Permanente de Unidades de Conservação, de lavra de seu coordenador, Rodrigo Guardatti. Porém, não surtiu qualquer efeito. Como pode ser observado, o parecer técnico da CTUC 07/08 destaca a surpresa da referida câmara setorial.

“Surpreendentemente, o mesmo vereador que propôs a criação da unidade, propôs a nefasta Lei Municipal nº 4.889, de 17 de setembro de 2008, que declara a área dessa unidade de conservação de proteção integral como Área de Especial Interesse Social – AEIS, para fins de regularização urbanística e fundiária, visando parcelamento da terra.

Ora, no interior de uma unidade de conservação de proteção integral não poderia, jamais, ser reconhecida pelo Poder Público a existência de quaisquer ocupações, sem a prévia desafetação das ocupações consolidadas, também a ser feita mediante Lei.” **Câmara Setorial Permanente de Unidades de Conservação – CTUC - PARECER Nº 07/2008).**

A referida lei indica equivocado uso da autonomia legislativa do ente local, bem como superioridade do poder legislativo sobre as demais instâncias de gestão do patrimônio público ambiental. Ao aviltar o contexto e momento em que foi aprovada a lei, fica latente que o interesse público, em especial aquele que contempla o interesse da coletividade foi violado, tendo em vista que o contexto da institucionalidade da proposta, bem como a sua moção, repercute em aspectos que estão permeados pela dinâmica da disputa eleitoral, onde o citado vereador foi candidato à reeleição no ano de 2008. O processo de regularização fundiária foi destinado a uma região onde seu proponente possui longo relacionamento com o eleitorado e, de acordo com dados do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, o candidato obteve expressiva votação de 24.480 eleitores. Fenômeno repetido nas eleições de 2012, quando o supracitado candidato recebeu 37.520 votos, e 2016 quando o referido candidato obteve 28.104 votos. (<https://tinyurl.com/ybfr3st2>). Outrossim, no pleito eleitoral no ano de 2014 na eleição para deputado estadual o candidato Jorge Miguel Felipe Poyares Bethlem, neto do vereador, obteve 32.066 sendo eleito pelo coeficiente eleitoral. Atualmente, o deputado Jorge Felipe Neto é deputado licenciado para ocupar o cargo de Secretário de Conservação e Meio Ambiente da cidade do Rio de Janeiro por indicação do atual prefeito da cidade, Marcelo Crivella.

BARRA DA TIJUCA

A acumulação das terras por desapropriação e a mercantilização de propriedades públicas (estatais) são características definidoras da realidade do controle do espaço público na cidade. Entre os anos de 1994 e 2016, a cidade passou por inúmeras intervenções no ambiente urbano por meio de empreendimentos que

aceleraram os processos de especulação imobiliária e demonstraram a força dos atores econômicos sobre o ordenamento territorial da cidade. Projeto Rio Cidade I e II – Cesar Maia – PTB, Favela Bairro, Linha Amarela – Luiz Paulo Conde – PFL, Jogos Pan-americanos – Cesar Maia – PFL, Jornada Mundial da Juventude, Copa das Confederações, Copa do Mundo Fifa, Jogos Olímpicos e Paralímpicos – Eduardo Paes – PMDB transformaram de maneira definitiva a paisagem da cidade.

Na cidade do Rio de Janeiro, os inúmeros projetos públicos de infraestrutura de estradas, sistemas de transportes e expansão imobiliária estão direcionados à Baixada de Jacarepaguá, na qual se destaca a Região da Barra da Tijuca.

Se por um lado é a ação concreta do estado que dinamiza os projetos na região através dos planos de intervenção urbana, por outro lado é o capital privado, cuja lógica está ancorada na rentabilidade que se utiliza das políticas de ordenamento do espaço público para dinamizar suas estratégias empresariais. O resultado dessas ações depende de continuidade, o tempo para recuperação dos investimentos é longo, para o estado e para a classe empresarial, não há recuperação imediata de investimentos,.

O processo de urbanização da Baixada de Jacarepaguá e Barra da Tijuca teve início através do Decreto-Lei nº 42/69, e o artigo 1º determinava que a elaboração e apresentação do Plano Piloto pelo arquiteto Lúcio Costa. O objetivo precípua desenvolvido por Costa era controlar a expansão urbana e preservar a ecologia do lugar.

Atualmente, a região apresenta uma configuração bem diferente do planejado, ela é um mosaico de interesses e contradições caracterizados pelo diversos interesses em confronto: o interesse público, o interesse dos empreendedores imobiliários e as diversas motivações internas em luta dentro do poder público da cidade do Rio de Janeiro.

Desde a criação do plano piloto, inúmeras alterações foram realizadas no projeto original através de leis ordinárias e decretos, bem como por ocupações irregulares(FERNANDES, 2013).

Após 49 anos, a Barra da Tijuca é uma região caracterizada pelo crescimento da densidade demográfica, marcada pela segregação social, uma malha urbana fragmentada, ausência de serviços públicos, e quando existem são precários, falta de

saneamento básico, poluição das lagoas pelo depósito de lixo e esgoto dos condomínios residenciais.

As primeiras iniciativas dedicadas à conservação e preservação ambiental na região estão associadas ao Decreto Federal nº 14.334/1959, quando foi criada a Reserva Biológica de Jacarepaguá, que passou a englobar a ainda recém-demarcada Reserva Integral da Praia. O Plano Lúcio Costa previa a preservação dos monumentos naturais existentes e aos parques públicos criados a partir da doação de expressivas áreas verdes com destinação específica. Em 1976 - Foi aprovado o Decreto nº 322/76, que definiu e delimitou a Zona Especial-5 (ZE-5), para a área objeto do Plano Lúcio Costa. No ano de 1978 a Lei nº 61/78, transformou a antiga Reserva Biológica em Parque Zoobotânico. Em 1981, o Decreto nº 3.046/81 disciplinou a ocupação do uso do solo na área da Zona Especial-5 (ZE-5) e a área reservada à implantação do Parque Natural da Barra da Tijuca foi inserida na Subzona A-19, onde não eram permitidos novos parcelamentos, admitindo-se apenas o remembramento de lotes.

O Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 16, de 04 de junho de 1992) estabeleceu as diretrizes para uso do solo na Baixada de Jacarepaguá. Através do Decreto nº 10.368, foi criada a APA do Parque Zoobotânico de Marapendi com posterior regulamentação, pelo Decreto nº 11.990, de 24 de março de 1993, instituiu o zoneamento ambiental. A área de abrangência fica inserida em áreas classificadas como Zona de Ocupação Controlada 3 (ZOC-3), Zona de Conservação da Vida Silvestre 2 (ZCVS-2) e Zona de Preservação da Vida Silvestre (ZPVS).

A área abrigava espaços públicos e particulares e o decreto supracitado determinou os tipos de uso permitidos e as suas respectivas proibições. As áreas de vida silvestre (zona de proteção da vida silvestre — ZPVS — e zona de conservação da vida silvestre — ZCVS) e zonas de ocupação controlada (ZOC 1, 2 e 3). Nas ZPVS são vedadas atividades que promovam a alteração por via antrópica da biota ou contribuam a ampliação de dificuldade de regeneração da vegetação nativa. Nas ZCVS são permitidas atividades de cunho científico, manejo autorizado e ações destinadas ao controle ambiental, bem como atividade de recreação e de lazer, e permitindo construções de apoio a essas atividades. Nas ZOC as construções foram permitidas, mas seguindo os parâmetros específicos fixados para as subzonas 1 -

Próxima à Avenida das Américas, destinada a edifícios -, 2 - Na margem norte da lagoa, destinada a clubes - e 3 - Na restinga entre a lagoa e a praia, destinada a restaurantes e hospedagem(POIAN, 2017).

Em 2005, foi aprovada pela Câmara dos Vereadores a Lei Complementar nº 78, que alterou, em determinados pontos, o Decreto nº 11.990/93, estabeleceu parâmetros de ocupação e incluiu o Lote 27 do PAL 31.418 na delimitação da APA. O Decreto nº 14.203, de 18 de setembro de 2005, incorporou todas as áreas públicas da orla da Lagoa de Marapendi, que ficavam na sua margem norte e totalizavam cerca de 1,2 milhão de metros quadrados ao Parque.

A Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011, instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro.

A prefeitura determinou a implantação de um campo de golfe no terreno, que deveria atender aos compromissos assumidos com vistas às Olimpíadas de 2016. Com a presença de impedimento legal devido à classificação da área, em especial com a existência de uma ZPVS, foi encaminhado pelo Executivo municipal em 2012 proposta de alteração da classificação da área para ZCVS, na qual certos usos são admitidos, e autorizando especificamente a construção de um campo de golfe no local(POIAN, 2017). Entre as justificativas para alteração das finalidades e uso da região estava a existência de áreas particulares englobadas a APA, sendo a área particular considerada suficiente para a realização do empreendimento.

A Lei nº 10.257/2001, Estatuto das cidades, destaca que:

em relação à transferência do direito de construir em seu o art. 35 determina que a Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. § 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput. § 2º A lei municipal referida no *caput* estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

Em 2013, a Lei Complementar Municipal nº 125 alterou os parâmetros protetivos da Área de Proteção Ambiental de Marapendi e do Parque Natural Municipal de Marapendi com rebaixamento da proteção, e a Lei Complementar nº 133 institui a Operação Urbana Consorciada Parque Natural Municipal da Barra da Tijuca, permitindo a transferência do direito de construir para fins de implantação do referido Parque.

O Decreto nº 11.990/93 e a Lei complementar nº 78/2005 redefiniram os parâmetros da Zona de Ocupação Controlada 3 (ZOC-3), permitindo os seguintes usos e atividades: I - de recreação e lazer: balneário II - Comercial: restaurantes, bares, lanchonetes, casas de chá e sorveterias III - Hospedagem (inciso III com redação dada pela LC 78/2005) e o Decreto nº 38.646/2014 regulamentou a aplicação da Transferência de Potencial Construtivo na área de abrangência do Parque Natural Municipal da Barra da Tijuca instituída pela LC 133/13.

O processo nº 14/201.250/2012 da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Smac) resultou na Licença Municipal de Instalação (LMI) nº 000956/2013, concedida em 19 de abril de 2013, permitindo que as obras fossem imediatamente iniciadas na fase 1 do projeto e a emissão da Licença nº 24/058/2014, de 21 de março de 2014 autorizou as obras referentes ao “Club house” (sede social, de um pavimento) e às estruturas de apoio previstas (fase 2 do projeto).

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por intermédio do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente (GAEMA) e da 4ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Meio Ambiente da Capital, ajuizou ação Civil Pública contra o município do Rio de Janeiro e a Fiori Empreendimentos Imobiliários instruída de provas técnicas e depoimentos colhidos em Inquérito que sustentava a existência de vícios, ilegalidade e inconstitucionalidade na Lei Complementar Municipal nº 125/2013, que alterou os parâmetros protetivos da Área de Proteção Ambiental de Marapendi e do Parque Natural Municipal de Marapendi com rebaixamento da proteção sem a antecedência de estudos técnicos (Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2012, p. 2).

As obras do campo de golfe em valor superior a R\$ 60 milhões estavam combinadas com medidas de compensação ambiental, como a elevação do gabarito de seis andares na região, permitindo a construção de 23 prédios de 22 andares.

Está sendo construído no local um condomínio de alto padrão Reserva Golf, cujas primeiras torres já estão sendo levantadas em parceria da Fiori empreendimentos e RJ Cyrella. O MP investiga o prefeito Eduardo Paes por suposta improbidade administrativa nessa ação. O terreno onde o campo foi construído é de propriedade do italiano Pasquale Mauro, que, por sua vez, também é proprietário da Fiori Empreendimentos Imobiliários Ltda. (como consta em pesquisas ao CNPJ 31.035.835/0001-00) e avalia que a prefeitura deixara de cobrar uma dívida de licença ambiental no valor de R\$ 1,8 milhão da Fiori (<https://tinyurl.com/yakqzni9>).

“A alteração do gabarito nada mais é que uma exigência do mercado. Estou fazendo a mudança, porque é melhor para o mercado ter menos prédios e que os edifícios sejam mais altos. Nada além disso”, defendeu-se o prefeito. “Essas coisas são assim mesmo. Tem sempre um japonês, um alemão, um libanês, um árabe para cobrar alguma coisa da Barra da Tijuca. Todo mundo diz que é dono”, ironizou (Eduardo Paes, prefeito do Rio de Janeiro) (<https://tinyurl.com/yd8ggatn>).

De acordo com o Ministério Público, em março de 2013 o interesse da construtora acabou atendido por Eduardo Paes. Segundo investigações, o contrato para a execução das obras não foi celebrado com a construtora Fiori, mas sim, com a Tanedo S.A., pertencente aos mesmos sócios da empresa beneficiada.

Um contrato teria sido firmado entre a prefeitura e Pasquale Mauro, que desde 2009 disputava a posse do terreno com a empresa Elmway Participações Ltda. Enquanto a briga na Justiça continuava, Pasquale Mauro ganhou a parceria público-privada para construir o campo. Em troca, haveria a mudança do gabarito na região, que Paes estava propondo à Câmara. Com a mudança, poderiam ser erguidas duas dezenas de espigões de 22 andares (<https://tinyurl.com/ycag2go3>).

Em acordo com a Câmara Técnica de Unidades de Conservação do Conselho Municipal de Meio, uma série de falhas foi identificada no processo. O licenciamento constante no processo n.º 14/201. 250/2012 deu-se com a dispensa do EIA/Rima de empreendimento do porte de campo de golfe olímpico em Zona de Conservação da Vida Silvestre (ZCVS) da APA Marapendi. A ausência do Estudo de Impacto ambiental alija o conhecimento das diferentes possibilidades de impactos à sociedade decorrente de empreendimentos deste porte. Igualmente, fere as atribuições de

transparência e, de forma ampla, direitos associadas à participação da sociedade na dinâmica das políticas ambientais. Igualmente, a área escolhida para tal empreendimento engloba parte significativa de relevante interesse ecológico, cujo corte e supressão de vegetação primária ou no estágio médio e avançado de regeneração é vedado, na forma do art.º 11, inciso I, da Lei nº 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica), devendo ter suas condições naturais asseguradas para a estabilidade e a regeneração da biota local; que no local também se encontram espécies animais dentre as ameaçadas de extinção [...] em parte da região, encontram-se espécies vegetais raras e ameaçadas de extinção, parte das quais foi suprimida, sem autorização do órgão competente, com autuação do Smac (intimações e multas) contra o empreendedor, conforme constam no processo acima referido (CÂMARA SETORIAL PERMANENTE DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PARECER Nº 14/2013).

Esses projetos, bem como as ações dos agentes públicos, demonstram o poder dos atores econômicos sobre o ordenamento do espaço público da cidade, bem como a predileção dos governos em promover projetos em regiões da cidade onde ficam explícitos interesses dos atores econômicos, inclusive em parceria com o próprio Estado através da subvenção de subsídios e alterações legislativas onde há construção por meio da cessão de terras públicas.

Comumente os projetos urbanos são dinamizados por interesses econômicos, especialmente projetos de infraestrutura, criação de equipamentos públicos, melhora da paisagem etc. Invariavelmente, o retorno é percebido pela valorização do espaço, no sentido de preço. No entanto, não é incomum a existência de conflitos entre os diferentes grupos e atores sociais detentores de diferentes lógicas sobre o controle do espaço.

Para Geddes (2013), os agentes públicos têm preferências em políticas públicas que ampliam suas chances de sobrevivência. Para tanto, utilizam recursos do Estado, em especial a ação das burocracias para implementação das políticas públicas que são oferecidas em forma de serviços aos eleitores e patrocinadores.

Os políticos dependem da capacidade de manter apoiadores pessoais ligados pelo patrocínio em proximidade e, por isso, utilizam recursos públicos para manter uma relação de confiança com seus financiadores/apoiadores, por vezes se opondo

a medidas que alterem a participação desses atores na economia(KAUFMAN; KAUFMAN, 1999).

3.4.2 Capacidade administrativa e burocrática

Para Peter Evans (1985), a disposição transformadora dos Estados está na sua capacidade de promover mudanças. Os Estados necessitam formalizar instituições, estruturas, e promover padrões de comportamento baseados em regras universalizadas, espírito burocrático, sensibilidade pública e formas intercambiáveis de relacionamento entre agentes públicos e a sociedade para o alcance de padrões sustentáveis de desenvolvimento econômico.

A capacidade administrativa do Estado está enraizada na tradição weberiana, do tipo de dominação racional-legal. São as instituições formais do Estado, estruturas dedicadas ao alcance de objetivos que possuem em sua ação o direcionamento dos objetivos do projeto de desenvolvimento.

Nos Estados capitalistas modernos, essas estruturas/instituições são baseadas em duas gramáticas políticas, descritas por Nunes (1997), o universalismo de procedimentos e o insulamento burocrático. Essas formas de ação dos Estados capitalistas modernos estão invariavelmente ancoradas na construção das instituições que garantam a previsibilidade de comportamentos e superem a existência de relacionamentos do modo clientelista.

É preciso reconhecer que o desenvolvimento(sustentável) depende de instituições políticas e, da capacidade destas em estabelecer metas coletivas. A abordagem da capacidade estatal define o contexto político com mais firmeza, argumentando que apenas o intercâmbio público e a deliberação aberta podem efetivamente definir objetivos de desenvolvimento e expansão de capacidades simultaneamente direcionados ao objetivo principal; promovendo o elo que possibilita o alcance de um princípio único pelo qual o desenvolvimento é alcançado.

A formação de capacidades estatais está no centro da nova dinâmica proposta de desenvolvimento, pois reconhece a necessidade de aprimoramento das capacidades de conhecimento e habilidades dos indivíduos como insumos do processo de desenvolvimento e sustenta a ideia de que o “aprimoramento da

capacidade” é o insumo principal dos meios possíveis para alcançar o desenvolvimento(EVANS, 2008).

A formação da estrutura institucional da gestão ambiental da cidade do Rio de Janeiro foi cunhada pela Lei nº 2.138, de 11 de Maio de 1994, que criou na estrutura do Poder Executivo, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Smac), órgão executivo central do sistema municipal de gestão ambiental, com a finalidade de planejar, promover, coordenar, fiscalizar, licenciar, executar e fazer executar a política municipal de meio ambiente, em coordenação com os demais órgãos do município. Art. 10 - A Fundação Parques e Jardins e a Fundação Jardim Zoológico da Cidade do Rio de Janeiro integram o sistema de gestão ambiental do município, vinculadas à Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

No art. 2º - Ficam determinadas as competências da Secretaria Municipal de Meio Ambiente:

- I - Promover a defesa e garantir a conservação, recuperação e proteção do meio ambiente, nos termos do Art. 460 e seguintes da Lei Orgânica do Município, dos Arts. 112 e seguintes da Lei Complementar nº 16/92 (Plano Diretor Decenal) e regulamentação vigente;
- II - Coordenar o sistema de gestão ambiental para execução da política de meio ambiente do Município;
- III - Licenciar atividades potencialmente poluidoras e modificadoras do meio ambiente;
- IV - Supervisionar e coordenar a política de educação ambiental no município;
- V - Determinar a realização de auditorias ambientais em instalações e atividades potencialmente poluidoras;
- VI - Determinar a recuperação ambiental e o reflorestamento de áreas degradadas;
- VII - Estabelecer os padrões ambientais que terão vigor no território do município;
- VIII - Determinar a realização de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima);
- IX - Exercer o poder de polícia em relação a atividades causadoras de poluição atmosférica, hídrica, sonora e do solo, à mineração, ao desmatamento, aos resíduos tóxicos e impor multas, embargos, apreensões, restrições para o funcionamento, interdições, demolições e demais sanções administrativas estabelecidas em Lei;
- X - Decidir sobre os recursos impetrados em relação a sanções administrativas aplicadas;
- XI - Estabelecer a formação, o credenciamento e a atuação de voluntários de entidades da sociedade civil em atividades de apoio à fiscalização;
- XII - Propor a criação das unidades de conservação ambiental instituídas pelo Município, e implementar sua regulamentação e gerenciamento.

A Lei nº 2.138, no art. 3º, ainda determina a estrutura de administração da Secretaria Municipal de Meio Ambiente terá a seguinte estrutura básica:

I - Conselho Municipal de Meio Ambiente;II - Fundo de Conservação Ambiental;III - Chefia de Gabinete;IV - Assessoria Jurídica - Assessoria de Cooperação Ambiental; VI - Subchefia Especial de Assuntos Técnicos;VII - Coordenadoria de Controle Ambiental;VIII - Coordenadoria de Recuperação Ambiental;IX - Coordenadoria de Planejamento e Educação Ambiental;X - Diretoria de Administração.

Sob a gestão do prefeito Marcelo Crivella, a administração ambiental tem perdido força e impulso, inclusive com medidas que desprestigiam a política ambiental e a institucionalidade da administração.

O desenvolvimento das capacidades institucionais em meio ambiente, na cidade do Rio de Janeiro, perpassa a lógica da subutilização de um estoque de ideais e formação de competências e habilidades dedicadas ao aprimoramento da gestão pública.

São as capacidades humanas, do corpo técnico da administração ambiental, que estão no centro do processo de provisão de uma oferta ideal de serviços, que os mercados não capazes de realizar. Nesse sentido, os estados devem encontrar maneiras de resistir à lógica tradicional da economia política, que empurra o conhecimento para o superprotegido controle de monopólios de mercado, restringindo o acesso e a utilização do conhecimento, e assim, reduzindo o crescimento do bem-estar social.

A subremuneração dos serviços público é um indicador da redução de capacidade estatal, bem como a distorção da estrutura institucional reduz o bem-estar de uma parcela crescente e significativa da sociedade. Políticas e instrumentos institucionais dedicados ao desenvolvimento sustentável, são uma estratégia de crescimento, com efeitos positivos, e promovem resultados imediatos na qualidade de vida.

No primeiro dia de governo de Marcelo Crivella, por meio do Decreto nº 42.719/17, foi disposta a organização básica do Executivo da cidade. Nesse decreto, ficaram anexadas a Secretaria de Meio Ambiente à de conservação. Em 31 de outubro de 2017, o Decreto nº 43.915/17 dispôs sobre a estrutura organizacional da Secretaria de Conservação e Meio Ambiente, alterando o status hierárquico da administração ambiental no organograma do Executivo da cidade do Rio de Janeiro.

As mudanças realizadas pelo Executivo são, de forma clara, uma extrapolação das competências legislativas. Embora o art. 61 da Constituição Federal de 1988 estabeleça a autoridade legislativa do Executivo, no caso específico de leis complementares, essas peças legislativas ordinárias concorrem sob os seguintes limites:

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva (BRASIL, 2017).

Observando o disposto no artigo 84 do diploma constitucional, são atribuições legislativas do Executivo :

I - nomear e exonerar os Ministros de Estado; II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal; III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente; VI - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos (BRASIL, 2017);

A Lei Orgânica do Município (LOM), em seu artigo 71, destaca que são iniciativas legislativas privativas do prefeito, as leis, as ações que disponham : b) criação, extinção e definição de estrutura e atribuições das secretarias e órgãos de administração direta, indireta e fundacional. Neste sentido, a LOM, embora tenha sua base estrutural suportada pela CF/88, é, neste caso, mais restrita à ação do Executivo. A Constituição Municipal é mais exigente ao definir modificações nas estruturas administrativas e nas competências e atribuições dos órgãos do Executivo, no caso em tela da Secretaria de Meio Ambiente da cidade do Rio de Janeiro, do que a própria Constituição Federal (JANEIRO, 2010).

Desde que o prefeito Marcelo Crivella (PRB) transformou a Subsecretaria de Meio Ambiente em coordenadoria, no dia 31 de outubro, o órgão está sem gestor. E foi o segundo “rebaixamento” da pasta em menos de um ano: em janeiro, Crivella já havia fundido a então Secretaria de Meio Ambiente à Secretaria de Conservação, transformando-a em subsecretaria. No dia 1º de dezembro, um grupo de funcionários tentou entregar ao prefeito carta assinada por 120 colegas, pedindo a restauração da secretaria. Como não foram recebidos, solicitaram uma audiência com o chefe da Casa Civil, Ailton Cardoso. Até agora, nada de resposta. Em duas petições que circulam na internet, mais de 10 mil pessoas pressionam o prefeito a voltar atrás da decisão. Um outro grupo já acionou o Ministério Público: alega que a atitude de Crivella é ilegal, pois a antiga Secretaria de Meio Ambiente foi criada por lei, e só poderia ter sido extinta com aval da Câmara de Vereadores (<https://tinyurl.com/y72zqw3v>).

Igualmente, alterações na organização interna dos organismos do Executivo, em acordo com a Lei orgânica municipal, reconhecem a exigência de limites nas alterações na estrutura administrativa, tendo em vista ser obrigatória a conformidade das alterações, em acordo com a forma do diploma anterior, ou seja, respeitem o projeto anterior (Lei nº 2.138 de 11 de maio de 1994), que criou a estrutura da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Smac), bem como os demais dispositivos da

lei, inclusive em relação à provisão dos cargos e do quadro permanente da Smac, arts. 4º, 5º e 6º, Quadro Permanente de Pessoal da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, cargos em comissão e funções gratificadas.

Pela Lei supracitada, a composição dos cargos administrativos da secretaria seria ocupada por funcionários estatutários provenientes de outros órgãos da Administração Municipal ou de concurso público específico de provas ou de provas e títulos. Ainda segundo a Lei Orgânica do Município (LOM), em seu art. 38 - É vedado ao município, além de outros casos previstos nesta Lei Orgânica: VII - nomear para cargo público ou contratar para emprego, na administração pública, sem prévio concurso público de provas ou de provas e títulos.

Por meio do Decreto nº 42.836, de 2017, ficou estabelecida a nova estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Conservação e Meio Ambiente (Senconserma). No art. 2º, ficou determinada a alteração de competências dos órgãos criados, e no art. 4º que os ocupantes dos cargos em comissão e funções gratificadas extintos, no art. 3º e no Anexo II ficam automaticamente exonerados/dispensados. No ato foram excluídos 101 cargos e 14 unidades administrativas relativos a ambas as secretarias e respectivamente criadas 568 funções, sendo que 71 desses cargos são destinados ao meio ambiente, distribuídos em cargos de DAI e DAS [de DAI04 (5), DAI05(17), DAI06(16), DAS06 (23), DAS07(6), DAS09 (3), DAS10.A(1)].

As ações do Decreto, além de ferir a LOM, ainda configura a gestão ambiental um número inferior de funcionários/servidores, quando a Lei nº 2.138/94 determinou o número de 127 servidores para atuar na Secretaria de Meio Ambiente.

O art. 37 da Constituição Federal determina princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e especifique os critérios de ingresso na administração pública direta e indireta, motiva:

II[...] de acordo com a natureza, a investidura em cargos públicos, que esse pode sofrer ressalvas a título de nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Igualmente, ainda V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Gráfico 1 - Evolução das despesas de pessoal Meio Ambiente



Fonte: Transparência Carioca

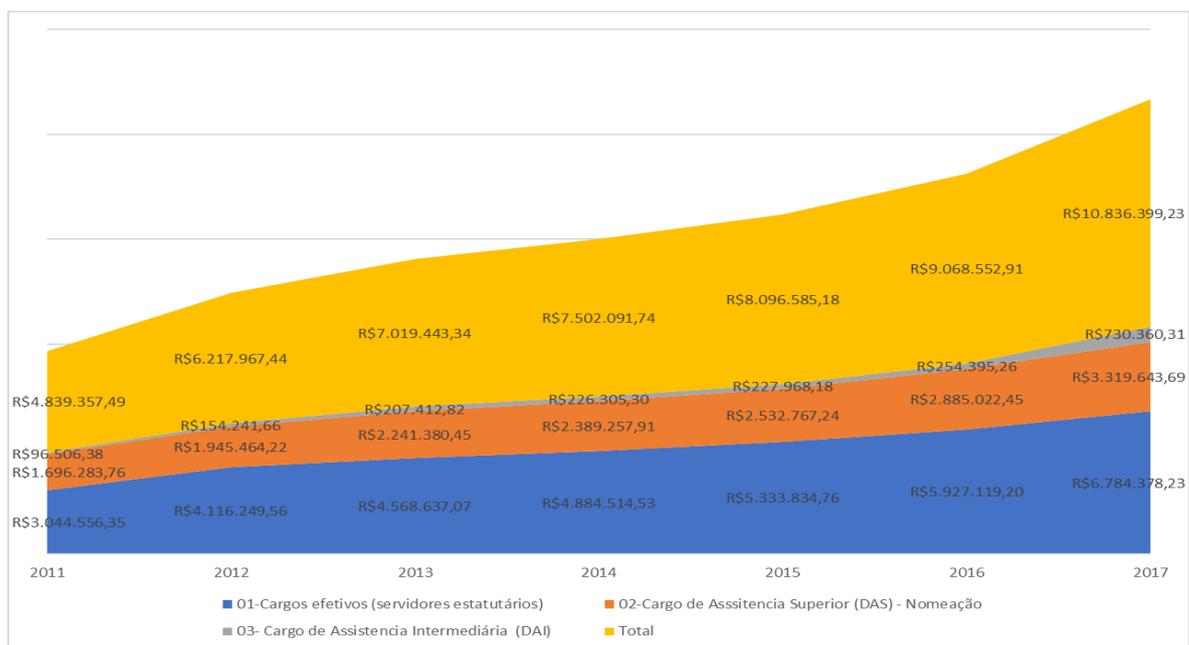
É natural que os servidores mais eficientes ou que gozem de confiança dos agentes públicos recebam gratificações. Esse sistema de incentivo, concorre ao fortalecimento da estrutura burocrática e, fortalece o incentivo ao espírito público. Embora, todo o servidor deva considerar os valores previstos no artigo 37 da Constituição Federal, os sistemas de gratificação prestigiam servidores de maior capacidade, leais ao espírito público da administração e, de acordo com cada caso, contribuir para manutenção de profissionais qualificados no serviço público.

Porém, em geral, esse modo de retribuição pecuniária atinge a dois lados: 1) no plano ideal, cumpre que todos os cargos sejam preenchidos por servidores de carreira; 2) trata-se de uma lacuna administrativo-legal que favorece a formas tradicionais de administração e de organização do sistema político.

Entre os anos de 2011 e 2017, os custos com recursos humanos direcionados à gestão ambiental, quase duplicaram, passando de 22 milhões para 37 milhões. Dados disponíveis no site Rio Transparente apresentam valores empenhados para as despesas com Recursos Humanos destacando o pagamento de estatutários, Direção

e Assistência Superior – DAS (cargos de nomeação política – estranhos aos quadros) e Direção e assistência intermediária (DAI).

Gráfico 2 - Despesas de pessoal por tipo de contratação



Fonte: Transparência Carioca

O déficit de funcionários de carreira nas administrações públicas expõe um dos principais desafios das administrações atuais, que é a operacionalização dos valores previstos do artigo 37 da CF/88.

Segundo o Boletim Estatístico de Pessoal do Tribunal de Contas do Município, o déficit de servidores de carreira é crescente, em contrapartida o número de cargos comissionados e estranhos aos quadros avança.

O déficit de funcionários de carreira na administração ambiental repercute sobre a operacionalização da política de meio ambiente e, em especial, sobre a gestão das áreas de conservação da natureza. Apenas uma unidade de conservação possui gestor atuando no local e as demais são administradas da sede administrativa.

É crível que alguns quadros de valor possam estar localizados fora do serviço público e que esses quadros sejam importantes, tanto para o funcionamento quanto ao aprendizado do serviço público. A admissão por cargos comissionados, onde a

lógica é caracterizada por estranhos aos quadros do serviço público, é válida, mas o Estado não é uma fazenda destinada aos interesses dos governantes.

É importante reconhecer a validade da manobra administrativa, bem como distinguir a importância da experiência prática incorporada à administração pública por pessoal externo e como esse conhecimento é importante à melhoria da eficiência da gestão. Provavelmente, postos com níveis mais elevados de responsabilidade requerem alto grau de confiança no relacionamento entre agentes políticos e servidores. A forma de contratação de estranho aos quadros é legítima e válida nesses casos. No entanto, essa ação não pode configurar abuso ao Erário ou servir como medida à permissividade da gestão ou desconsiderar a essencialidade da formação do quadro administrativo por métodos de seleção baseados no mérito.

No caso específico da gestão ambiental, o número de comissionados (estranhos aos quadros) teve seus custos duplicados desde o último edital para concurso público em cargos direcionadas à pasta do meio ambiente (Edital SMA nº 03, de 03 de Janeiro de 2011) (<https://tinyurl.com/ybgozebl>).

Nesse caso, apresentam-se duas questões: 1) A forma da prestação de contas à sociedade por servidores públicos e 2) A necessidade de seleção externa de profissionais para suprir o déficit qualitativo de profissionais. Na primeira questão, não há nenhuma distinção entre níveis de eficiência entre funcionários concursados e não concursados no serviço público. No entanto, a lealdade e a prestação de contas dos servidores possuem lógicas distintas. No caso de comissionados, a prestação de contas é, para além da prestação à sociedade, uma prova de lealdade ao gestor público. No caso dos servidores de carreira, não há, em tese, ligação política entre a burocracia e os governantes. A formação da burocracia, a estabilidade e a impessoalidade nos relacionamentos garantem ao servidor público os meios de contestar a ação dos governantes que vilipendiam o patrimônio público.

O corpo burocrático profissional, algo que não acontece no caso de cargos comissionados e de confiança, fortalece a administração e contribui para o alcance dos objetivos estatais.

Na segunda questão, um aspecto legal relativo ao artigo 39 da CF/88, a busca de pessoal qualificado e a nomeação e comissão poderiam ser supridos pela criação

de escolas de governo. A criação das escolas de governo é prevista no artigo 39 da CF de 88:

§ 2º A União, os estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

As escolas de governo podem suprir a lacuna existente decomposição de habilidades e competências necessárias para agregar a capacidade estatal. Em um cenário cada vez mais complexo, o desenvolvimento das habilidades e competências vai ao encontro da formação de um aparato estatal qualitativamente capaz. Reconhecer as prioridades da coletividade endereçadas ao desenvolvimento sustentável é um caminho ao alcance de objetivos coletivos para a sociedade. Sem essa qualificação, o Estado será incapaz de constituir os canais necessários a obter informações precisas e desperdiçará recursos públicos preciosos. Engajar os atores da sociedade na implementação da política ambiental é crucial a entrega de serviços satisfatórios aos destinatários.

O retorno à dimensão sociopolítica da capacidade do Estado nos leva de volta às abordagens institucionais e de capacidade para o desenvolvimento. O controle dos abusos sobre a administração deverá ser feito através da vigilância institucional e ação da sociedade de modo a proteger o Estado e o serviço público de formas clientelistas.

Para retardar/inibir a lógica dos modelos de administração patrimonial, sem favoritismos e nepotismo; o Decreto nº 30.376, de 2009 dispôs sobre a proibição de nomeação de parentes para os cargos, empregos e funções públicas.

Art. 1º - É vedada, sempre que caracterizar nepotismo, a nomeação ou designação, para ter exercício nos cargos em comissão ou nas funções gratificadas da administração direta e indireta do Município, de cônjuge, companheiro ou parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento de qualquer das esferas e poderes da administração pública municipal. Parágrafo único. A vedação prevista no "caput" estende-se aos integrantes dos Conselhos de Administração das empresas públicas e das sociedades de economia mista municipais.

No entanto, ainda persiste a lacuna no dispositivo legal, pois em seu art. 2º a proibição constante do artigo anterior não é aplicável a servidores efetivos da administração ou em caso de nomeação para cargos de Secretaria Municipal. O fortalecimento das capacidades burocráticas estimula o engajamento da sociedade nas políticas e são medidas, embora difíceis de serem consolidadas e implementadas, devido ao seu componente político, meios de superar a visão tecnocrática.

3.4.3 Capacidade Fiscal da administração ambiental

Para Charles Tilly, os Estados Nacionais, na Europa Ocidental, foram consolidando as suas instituições à medida que eram imperativas as respostas às necessidades militares. Nesse sentido, os Estados europeus foram criando e aperfeiçoando um sistema eficiente e centralizado de extração de impostos, complementados e ampliados para arcar com os empréstimos conseguidos para os tempos de guerra, sem destruir a capacidade de pagamento de suas fontes. O processo de extração foi o instrumento utilizado para a criação do Estado bélico, mas quando a guerra já não era o principal objetivo, esse sistema passou a financiar a própria transformação do Estado enquanto responsável pela articulação e base de outras funções, tais como: 1) A aplicação de justiça por meio da mediação de disputas entre os membros da população; 2) A distribuição e divisão de bens entre os membros da população; 3) A produção e controle dos meios de dedicados à transformação de impostos em bens e serviços destinados aos membros da população (TILLY, 1996).

Os Estados modernos desenvolveram-se por meio da combinação de sistemas de extração de receitas e a efetividade de uso de recursos na provisão de serviços à população. Para Dincecco (2017), o Estado que detém alto padrão de capacidade é aquele que se demonstra eficiente no controle de seus cidadãos, em especial sobre o controle do sistema de tributação.

Para Levi (1988), quanto maior a receita do Estado, maiores são as chances de a população compreender o sistema de regras, pois a capacidade dos governantes

de elaborar as instituições, trazer mais pessoas para o domínio dessas instituições, aumentar o número e a variedade dos bens coletivos fornecidos é baseado na obtenção de receita.

Madison (1788: 257) escreve: “Ao estruturar um governo que deve ser administrado por homens sobre homens, a grande dificuldade está nisto: você deve primeiro permitir que o governo controle os governados; e, em seguida, obrigá-lo a se controlar”. Muitos argumentos atuais sobre o estado efetivo destacam a importância de condições políticas semelhantes às aquelas descritas por Madison, dando credibilidade a seus insights (DINCECCO, 2017 p. 16).

Para Dincecco (2017), a capacidade do Estado diz respeito à capacidade de realizar as ações políticas pretendidas. Há uma pré-condição à capacidade do Estado, que é a efetividade do Estado, que corresponde à eficiência do Estado na dinâmica de suas políticas. Quanto maior a efetividade da alocação dos resultados e seu posterior retorno em forma de serviços à população, maior será a capacidade do Estado.

A capacidade fiscal pode ser definida como a capacidade potencial dos governos de aumentar receitas de suas próprias fontes, a fim arcar com a subvenção de bens públicos e serviços. Por outro lado, o esforço fiscal é o grau em que um governo ou uma organização se utiliza de receitas disponíveis e o esforço de fiscalização exercido pelas autoridades da administração fiscal (MARTINEZ-VAZQUEZ; JAMESON BOEX, 1997).

Besley e Persson (2011) enfocam os papéis extrativistas e produtivos do estado. A primeira refere-se à capacidade do Estado de obter receitas de seus cidadãos - que eles chamam de “capacidade fiscal”, enquanto a última se refere à capacidade do Estado de gastar fundos públicos em bens e serviços que beneficiarão a sociedade -, capacidade jurídica. .

No caso da dinâmica ambiental, a avaliação de capacidade fiscal é o resultado da existência de capacidade legal, para angariar recursos financeiros, impostos, multas, taxas e instrumentos compensatórios; e esforço fiscal, que é o resultado entre a diligência realizada pelos governos na aplicação dos recursos públicos para a política e resultados alcançados.

Os recursos, para dar energia, a implementação da Política Nacional de Meio Ambiente passa por um amplo conjunto de dispositivos legais, que dão forma, associados ao financiamento da política. São fontes de receitas as ações de financiamento ambiental os recursos provenientes de: (1) Empresas, de diversos ramos; (2) Organismos internacionais; (3) ONGs e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, as Oscips; e (4) Instituições financeiras – bancos públicos e privados.

De forma ampla, a disposição de receitas dedicadas à implementação da política de meio ambiente advém de diferentes fontes e de diversos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. Na Constituição Federal de 1988, o art. 170, VI destaca a “defesa do meio ambiente, mediante tratamento diferenciado do impacto ambiental dos produtos, serviços e processos de elaboração e prestação de bens, e considera a compensação financeira advinda da exploração e uso de bens comuns (recursos minerais) pertencente a todos os cidadãos, que devem ser recolhidos e investidos para melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e da educação, conforme o previsto no artigo 20, § 1º, da Constituição Federal.

Gráfico 3 - Receitas Administração Ambiental 2011 a 2017



Fonte : Transparência carioca

A Lei nº 7.797 de 1989 criou o Fundo Nacional de Meio Ambiente, com o objetivo de desenvolver projetos destinados ao uso sustentável de recursos naturais. A Lei nº 7.990 de 1989 estabelece a compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências, (art. 21, XIX da CF) e destaca no capítulo referente a participações, segundo o artigo 50-F. O fundo especial de que tratam as alíneas “d” e “e” do inciso II dos arts. 48 e 49 desta Lei, os incisos IV e V do § 2º do art. 50 desta Lei e as alíneas “d” e “e” dos incisos I e II do art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, serão destinados para as áreas de educação, infraestrutura social e econômica, saúde, segurança, programas de erradicação da miséria e da pobreza, cultura, esporte, pesquisa, ciência e tecnologia, defesa civil, meio ambiente, em programas voltados para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, e para o tratamento e reinserção social dos dependentes químicos (incluído pela Lei nº 12.734, de 2012).

Somam-se às citações acima a taxaçoão sobre a exploraçoão e comercializaçoão de petrleo e derivados vinculadas ao pagamento da Contribuiçoão de Intervençoão no Domínio Econmico (Cide) destinado ao financiamento de projetos ambientais relacionados à indústri a do petrleo e do gás (art. 159, III, e art. 177, § 4º). O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), vinculado à lei que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) - Lei nº 9.433/1997- estabelece cobrança sobre o uso da água, bem econômico, com a finalidade de garantir recursos financeiros para o financiamento de programas e intervençoões contemplados nos planos de recursos hídricos.

As fontes de receitas dedicadas à política ambiental no município do Rio de Janeiro são provenientes de diversas fontes, mas em sua maior parcela é o resultado da arrecadaçoão de recursos através de: a) Penalidades, b) Legislaçoão Federal, Estadual e Municipal, c) Convênios (Ministérios, Empresas Públicas, Bancos Públicos), d) Royalties do Petrleo e e) Fundos especiais. Incluem-se, ainda, os termos de parceria e cooperaçoão realizados entre a administraçoão municipal e os órgãos da administraçoão federal, empresas públicas e bancos estatais(<https://tinyurl.com/aqanj4>).

Em relação à destinação de receitas, a Secretaria de Meio Ambiente da cidade do Rio de Janeiro, entre os anos de 2011 e 2017, embora com oscilações do desempenho, houve melhora da capacidade de arrecadação de recursos para a política de meio ambiente. Os convênios, instrumentos jurídicos que pretendem disciplinar a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos orçamentos fiscais e Seguridade Social da União, permitiram a transferência de recursos dos ministérios da Integração Nacional, Turismo, de empresa pública de economia mista, como a Petrobras e de bancos de fomento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a administração pública municipal, direta ou indireta, nos termos do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Outrossim, a Lei nº 9.790/99 estabeleceu o termo de parceria para disciplinar a transferência de recursos para organizações sociais e o termo de cooperação, que possibilita a descentralização de crédito entre órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, para a execução de programa de governo, envolvendo projeto, atividade, aquisição de bens ou evento, mediante portaria ministerial, sem a necessidade de exigir contrapartida.

Igualmente, parcela do financiamento da política ambiental no município advém do Fundo de Conservação Ambiental (FCA), previsto no Parágrafo único do artigo 129 da Lei Orgânica do Município (LOM), criado pela Lei nº 2.138/94 e regulamentado pelo Decreto nº 13.377. São partes da composição do FCA as doações de pessoas físicas e jurídicas, subvenções, convênios, operações de crédito, resultado financeiro, a compensação financeira pela exploração do petróleo recebida pelo município do Rio de Janeiro, conforme o Decreto nº 14.983/96.

A fiscalização e administração do Fundo de Conservação Ambiental é realizada de acordo com o regimento Interno, Resolução Smac nº 25- de abril de 1997, art. 2º, pela Comissão Gestora § 1º - que é presidida pelo secretário Municipal de Meio Ambiente e possui as seguintes responsabilidades no artigo 3º:

I - Fazer cumprir as diretrizes prioritárias ou emergenciais determinadas pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, conforme inciso VIII do art. 2º da Lei nº 2.390, de 1º de dezembro de 1995;

II - Fixar critérios para a aplicação dos recursos do Fundo, levando em conta as diretrizes do Conselho Municipal de Meio Ambiente;

III - Avaliar e aprovar os projetos apresentados;

IV - Identificar o instrumento para utilização dos recursos do Fundo, a saber: a) Repasse de verba a outro órgão da Administração Direta Municipal; b) Repasse de verba a órgão da Administração Indireta Municipal, através de convênio; c) Celebração de convênio de colaboração ou cooperação entre os entes da Administração Pública Federal, Estadual ou de outros Municípios, ou com entidade não governamental; d) Subvenções, mediante convênio, às instituições previstas nos artigos 46 a 50 do Decreto nº 3.221, de 18 de setembro de 1981; e) Realização de licitação ou de contratação direta através da Smac; f) Outros meios a determinar.

V - Supervisionar os projetos em execução, bem como aprovar os relatórios de acompanhamento;

VI - Decidir sobre as matérias relacionadas à política financeira operacional, bem como sobre as demais questões submetidas à Comissão;

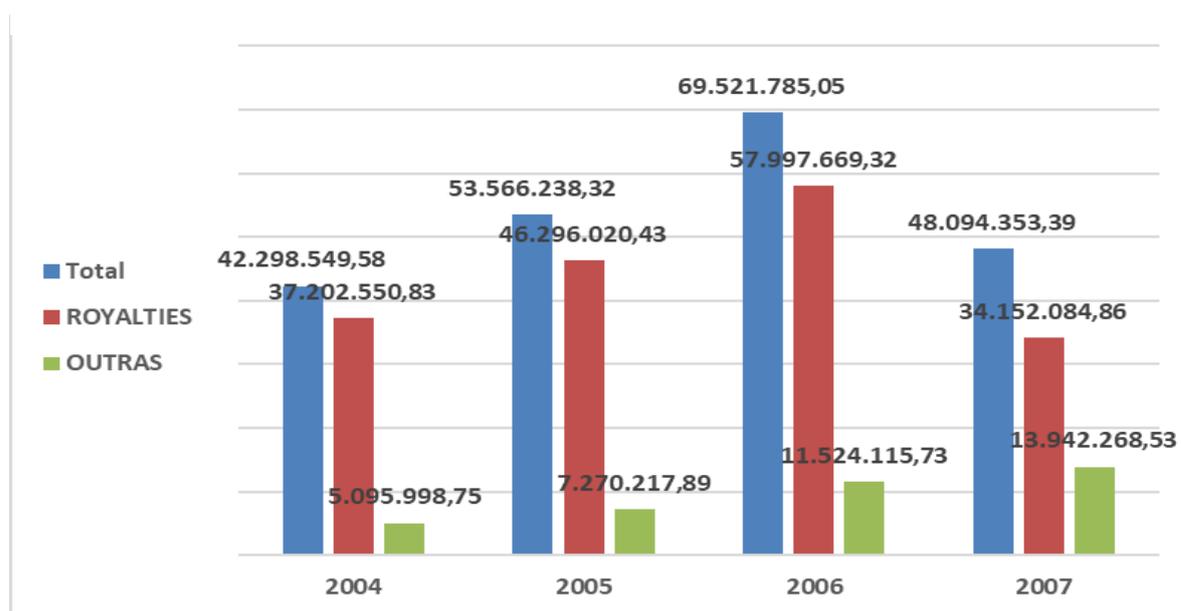
VII - Aprovar as contas do exercício a serem submetidas à Controladoria Geral e ao Tribunal de Contas;

VIII - Aprovar o relatório anual do Fundo; IX - Apresentar ao Secretário Municipal de Meio Ambiente o Plano Anual de Trabalho e seu respectivo orçamento.

É responsável pela administração financeira do Fundo de Conservação Ambiental do Município do Rio de Janeiro, em corresponsabilidade com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, a Secretaria Municipal de Fazenda, que aos moldes de sua operação no Fundo Municipal de Saúde (FMS) participará, assim, em acordo com o Decreto nº 15.802/97, da gestão financeira do FCA. No ano de 2006, com o avanço no número de resoluções conjuntas e convênios, a gestão e o acompanhamento dos projetos contemplados com recursos do FCA passaram a ser administrados pela Gerência de Implantação de Projetos Especiais (GIPE), sendo assim transferidos por meio da Resolução nº 423/06 da Smac todas as informações relativas a convênios e demais projetos da SMAC a administração da Gipe, que de forma ampla alterou a Resolução Smac nº 25- de abril de 1997 em seu artigo 3º.

Por meio do Decreto nº 21.561/2002, foi acrescentado ao Decreto nº 13.377/94 a alteração na aplicação dos recursos do FCA. No artigo 12, em parágrafo único, ficam as aplicações prioritariamente direcionadas para a população de baixa renda. E o Decreto nº 22.222/2002 acrescenta que os recursos do FCA devem ser examinados, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente em conjunto com as secretarias municipais de Habitação e de Obras e Serviços Públicos.

Gráfico 4 Recursos do Fundo de Conservação Ambiental 2004 a 2007



Fonte :FCA

As alterações no sistema legal modificaram o modelo fiscal do FCA, bem como ampliaram o leque de ações e atividades a serem realizadas com os recursos do FCA. No entanto, conforme previsto no Decreto nº 17.279/98, artigo 1º, os recursos da compensação financeira pela exploração do petróleo recebidos pelo município do Rio de Janeiro serão destinados à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, sendo o FCA receptor de, no mínimo, sessenta por cento dos recursos definidos no *caput* deste artigo, em adição às fontes previstas no art. 3º do Decreto nº 13.377, de 18 de novembro de 1994.

Entre os anos de 2004 e 2007, o Fundo de Conversação foi contemplado com valores expressivos oriundos dos *royalties* do petróleo. Naquele momento os *royalties* do petróleo eram responsáveis por mais de 80% dos valores do fundo.

Os recursos do FCA priorizam projetos destinados a prevenção, recuperação, restauração, conservação, gestão e educação ambiental, que devem seguir para análise das secretarias municipais de Meio Ambiente, de Hábitat e de Obras e Serviços Públicos, que sob a coordenação da primeira emitirão relatório relativo à natureza e ao alcance de cada uma delas, bem como quanto ao seu impacto sobre o saldo do Fundo que serão encaminhadas ao Gabinete do Prefeito, em forma de programa, para análise e aprovação.

O Decreto nº 22.810/03 amplificou as perdas de recursos destinados à política ambiental, onde no seu artigo 1º destaca que os créditos orçamentários derivados da compensação financeira pela exploração do petróleo - *royalties* do petróleo serão aplicados na preservação do meio ambiente, em especial no saneamento das comunidades de baixa renda.

Parágrafo único. Do total dos créditos orçamentários definidos no caput deste artigo, sessenta por cento serão destinados ao Fundo de Conservação Ambiental - FCA, em adição às fontes de recursos previstas no art 3.º do Decreto nº 13.377, de 18 de novembro de 1994. Art 2.º O superávit financeiro, apurado em balanço e/ou excesso de arrecadação referentes aos recursos provenientes dos royalties do petróleo, poderão ser aplicados em obras de saneamento e de expansão, qualificação e conservação da infraestrutura urbana. Art 3.º As disponibilidades financeiras de que trata o artigo anterior, devidamente atestadas pela Controladoria-Geral do Município, serão incorporadas, sempre que possível, na data de sua apuração, ao orçamento do órgão responsável pela execução das obras. Art. 4º Ficam revogadas as disposições em contrário, em especial as do Decreto nº 17.279, de 30 de dezembro de 1998.

Em 2008, 143 projetos foram contemplados com recursos do FCA, 41% dos projetos não guardava relação com as suas prioridades. Denúncias e desvios de finalidade no uso dos recursos do FCA foram identificadas durante a administração do Prefeito eleito para o mandato de 2005-2008, Cesar Maia. O mandato do prefeito foi marcado por grandes obras de equipamentos esportivos visando à realização dos Jogos Pan-Americanos e Parapan-americanos de 2007: Vilas Olímpicas, Estádio Olímpico João Havelange (o Engenhão, atual Estádio Nilton Santos), Parque Aquático Maria Lenk, Arena Rio, Velódromo, Cidade do Samba e da Música.

No parecer técnico 02/2009, Câmara Setorial Permanente do Fundo de Conservação Ambiental (CSFCA), do Conselho Municipal de Meio Ambiente (Consemac), foram identificados pontos em que os projetos contemplados com os recursos do FCA que não estavam em acordo com as diretrizes propostas.

De acordo com a Câmara Técnica do Fundo de Conservação Ambiental, no ano de 2008 os recursos do fundo de conservação foram aplicados em diferentes áreas sem atender aos critérios que regem ao FCA somente R\$ 355 mil, ou menos de

0,5% do fundo foram destinados a três projetos de educação ambiental e mais de um quinto foi aplicado em projetos cujos títulos começam com “revitalização” ou “requalificação ambiental”, mas sem poder identificar de forma clara que tipo de intervenções foi realizado.

Outros Projetos aprovados pelo Conselho de Fiscalização do FCA estavam identificados como “serviços de apoio a conservação”, mas, não guardavam características dessa ação. Em recuperação ou conservação ambiental foram destinados R\$ 2,6 milhões para a construção, reforma, revitalização ou simplesmente manutenção de recintos e viveiros de animais no zoológico, que foram classificados como “conservação e recuperação de praças e parques públicos”.

Valores do FCA foram destinados ao Centro de Controle de Tráfego. Os projetos de revitalização, em um total de R\$ 2,7 milhões foram identificados com o fornecimento e instalação de alambrados (sem informação sobre o local onde foram instalados) destinados à conclusão da construção da Vila Olímpica do Mato Alto e a construção da ponte sobre o Canal das Taxas, no Recreio dos Bandeirantes (PARECER 02/2009 da Câmara Setorial Permanente do Fundo de Conservação Ambiental, 2009).

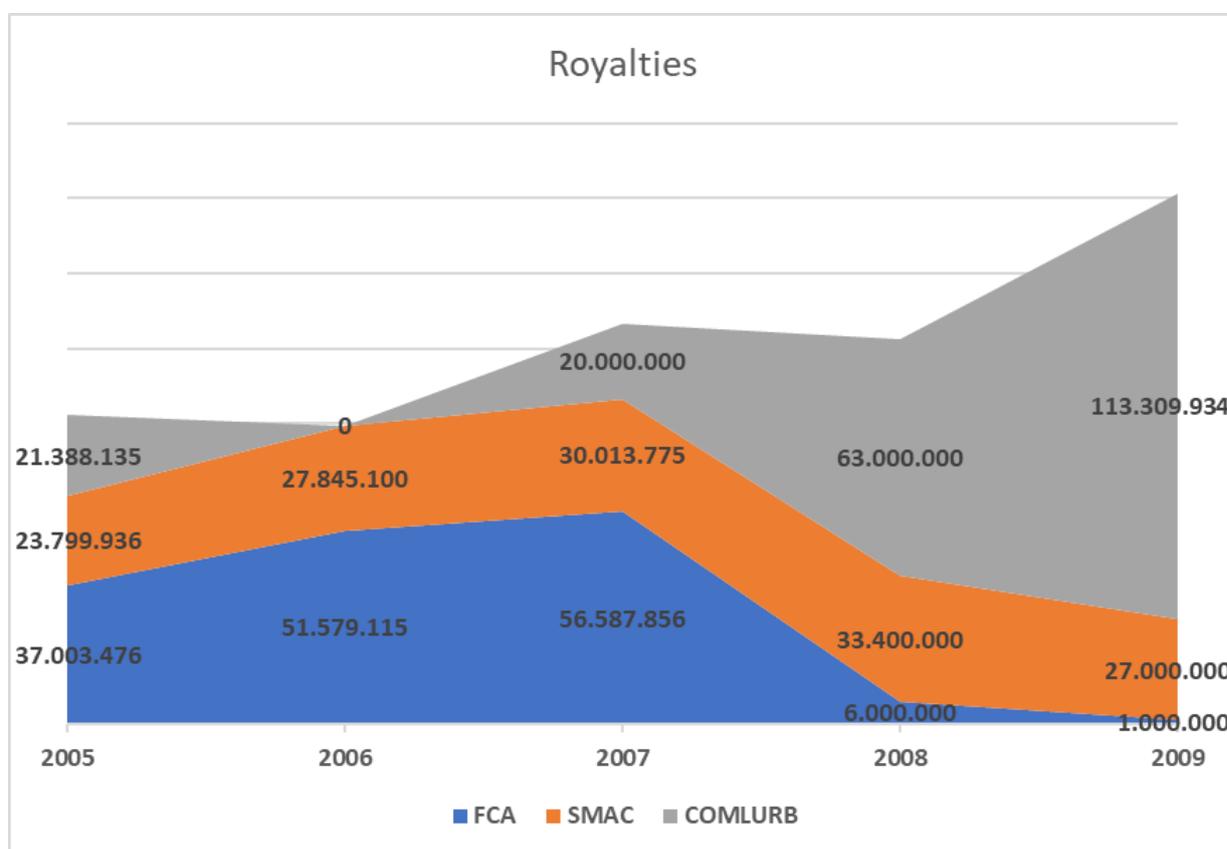
Tabela 3 - Receitas Fundo de Conservação Ambiental

Receitas do Fundo de Conservação Ambiental		
Exercício	Total	ROYALTIES
2004	42.298.549,58	37.202.550,83
2005	53.566.238,32	46.296.020,43
2006	69.521.785,05	57.997.669,32
2007	48.094.353,39	34.152.084,86
2008	16.426.850,06	6.000.000,00
2009	10.190.191,85	122.407,62
2010	1.327.171,40	194.411,12
2011	23.310.175,44	10.000.000,00
2012	13.158.453,32	na
2013	19.508.677,84	656.779,00
2014	19.311.641,00	6.720.756,00
2015	10.892.313,08	594.619,00

Fonte: FCA

A Deliberação Consemac nº 064, de 17 de julho de 2009, dispôs sobre as diretrizes prioritárias ou emergenciais para a aplicação dos recursos do Fundo de Conservação Ambiental para o ano de 2010 e ampliou as diretrizes de educação ambiental: 2.1 - Desenvolver Projetos Ambientais de Integração Social, Cidadania e Meio Ambiente; 2.2 - Reestruturar a Política de Educação Ambiental, viabilizando ações educativas em complementação a execução de projetos e intervenções da Prefeitura; 2.3 - Conscientizar as populações das bacias dos corpos hídricos degradados quanto à necessidade de manutenção das condições de drenagem dos mesmos, implantando programas de educação ambiental, vinculados à coleta seletiva e reciclagem do lixo nestes locais; 2.4 - Promover ações de educação ambiental objetivamente direcionadas a conscientizar a população para a necessidade de evitar a ocupação irregular de áreas protegidas ou de interesse ambiental; 2.5 - Retomada das ações da Agenda 21 no município do Rio de Janeiro.

Gráfico 5 - Royalties ao Consemac



Fonte: FCA.

Ao ano seguinte os valores dos *royalties* do petróleo aplicados ao fundo foram drasticamente reduzidos. A maior parcela do Fundo de Conservação até o ano de 2008 era composta pelo valor dos *royalties*. Em 2009, a maior parcela referente aos valores provenientes dos *royalties* foi transferida à Companhia de Limpeza Urbana do Município do Rio de Janeiro (Comlurb).

No ano seguinte, os valores relativos à compensação financeira pela exploração do petróleo - *royalties* do petróleo - passaram à Comlurb. Embora estivesse sempre entre os principais destinatários no município de recursos da compensação da exploração do petróleo, a Comlurb, no ano de 2006 não foi destinatária dos recursos. Igualmente, no mesmo ano em que foram atribuídas irregularidades no uso dos recursos do FCA, pela Câmara Técnica do Fundo de Conservação Ambiental, os recursos destinados ao FCA foram reduzidos.

As alterações no sistema de destinação das receitas do FCA reestruturaram de forma profunda o sistema de destinação dos recursos à política ambiental da cidade. Embora não tenham sido notadas alterações nas formas do sistema de extração, o sistema legal passou por mudanças que flexibilizaram a utilização de recursos dos *royalties* do petróleo, até então exclusivos de uso na política ambiental. A perda sistemática de fontes de recursos reduz as chances de efetividade da alocação de recursos e obtenção de resultados satisfatórios.

Na contramão da construção de uma política de Estado forte, com foco no desenvolvimento sustentável, a redução de receitas destinadas à gestão da política ambiental fragiliza a subvenção de bens e serviços públicos. E embora existam sistemas de controle da aplicação das receitas, tais sistemas necessitam ser aprimorados, inclusive pela ampliação da participação da sociedade na escolha dos projetos que devem ser contemplados com os recursos do FCA. Como as autoridades da alta administração municipal demonstraram falhas no controle, gestão e utilização dos recursos destinados à política ambiental, inclusive permitindo desvio de finalidade na utilização dos recursos em diferentes áreas, a participação social qualificada poderá suprir essa lacuna.

Embora o esforço fiscal seja considerado um grau em que um governo fortalece o Estado ao se utilizar das receitas de forma adequada, no caso específico da PAMRJ, a gestão da política ambiental vem perdendo capacidade à medida que os instrumentos legais que garantem os subsídios necessários à implementação da

política foram sendo reduzidos, ou mesmo, quanto ao descumprimento da legislação, em especial do Decreto nº 17.279/98 que trata da distribuição dos recursos e destaca a exclusividade da área ambiental no recebimento dos recursos dos *royalties*.

O destinatário natural, dentro da prefeitura, para essa receita, é o Fundo de Conservação Ambiental, que dispõe de um conselho colegiado cuja tarefa é precisamente escolher os projetos e programas municipais mais aptos para receber seus recursos que esses *royalties*. Ao se examinar a evolução dessas alocações Sirkis chamou a atenção para o esvaziamento do FCA, que em 2006 recebera 58% desses recursos e, em 2009, deverá receber nada mais que 0,5%. Já a Comlurb, que em 2005 teve 23%, em 2009 ganhará 58%. "Quero saber se esses 11 milhões de reais que a Comlurb deve receber este ano serão, de fato, investidos em projetos de cunho ambiental ou se vão apenas cobrir o buraco dos cortes de orçamento que a companhia sofreu nos últimos anos para sua operação do dia a dia" – levantou Sirkis, e acrescentou: "Considero escandaloso o esvaziamento do Fundo de Conservação Ambiental, cuja atribuição é precisamente essa de alocar recursos de *royalties* e multas". (<https://tinyurl.com/y9xas332>)

Embora avanços tenham sido conquistados em relação ao disciplinamento da conservação da natureza, há um longo caminho a ser percorrido quanto à sua institucionalidade. Desde a criação da Secretaria de Meio Ambiente em 1994, a administração ambiental perdeu capacidade. E, assim, é possível destacar que na mesma medida em que o número de áreas protegidas tem sido ampliado, os problemas relacionados a financiamento das atividades, estrutura burocrática e elementos exógenos têm sido ampliados.

4 DA SOCIEDADE PARA O ESTADO

4.1 Construção da participação social na Gestão Ambiental na cidade do Rio de Janeiro

Com a Constituição Federal de 1988, a democracia retorna de modo institucional à esfera política, após cerca de 21 anos de turbulência e de um estado sem cidadãos. A Constituição possibilitou o reencontro da sociedade com as esferas do poder político, reinserindo o domínio público, espaço abstrato onde as idiossincrasias do sistema capitalista e as demandas da sociedade se conciliam por meio do sufrágio.

A reafirmação da dimensão sociopolítica em 1988, em especial, por meio do sistema eleitoral deu ao cidadão o poder de escolha do representante que melhor satisfizer aos seus interesses, ideologias e necessidades para assunção dos cargos na administração e legislação do Estado configurando, de maneira abrangente, o formato de participação social no modelo representativo brasileiro.

No entanto, embora essa forma de participação seja aquela mais bem visualizada ou reconhecida pelo grande público, existem diferentes formas de participação, inclusive presentes na institucionalidade brasileira, que propõe novas formas de ação na tomada de decisões governamentais.

Para Creighton (2005), o sufrágio é apenas uma dos inúmeros formatos que reconhecem ou permitem a participação social nos sistemas de tomada de decisão. Alguns, exemplos de sistemas de participação social incluem: audiências públicas, reuniões de escopo, grupos focais, oficinas, conferências, comitês consultivos, comissões, cúpulas, forças-tarefa, júris populares, deliberação on-line e pesquisa deliberativa. Esses formatos podem ser utilizados com técnicas específicas, tais como grupos de trabalho, painéis, debates, visitas de campo, listas de discussão, votação, comitês de direção de processos, orçamento participativo, campanhas de mídia, pesquisas etc.

No Brasil, entre os formatos e ferramentas de participação social com maior penetração da esfera administrativa, estão o Orçamento Participativo e os conselhos gestores de políticas públicas.

O Orçamento Participativo, exemplo original da institucionalidade brasileira, foi reconhecido desde o seu surgimento, por sua institucionalidade no governo da cidade de Porto Alegre (RS), como umas principais ferramentas para a melhora dos relacionamentos entre Estado e sociedade. O orçamento Participativo, em sentido amplo, contribui para a melhora da confiança entre representantes e representados, tendo em vista associar uma dimensão política formal dos representantes eleitos pelo voto com uma dimensão política não formalizada, em sua grande maioria formada por entidades, indivíduos e demais organizações interessadas na discussão e tomada de decisão sobre os investimentos dos governos em projetos, equipamentos, serviços e políticas públicas destinadas à promoção de serviços aos cidadãos.

Em relação à melhora da confiança entre representantes e representados, a melhora do capital social associado ao Orçamento Participativo pode ser resumida em quatro fenômenos. 1) O Localismo – relocalização dos processos decisórios de forma democrática sob a responsabilidade da população local e sob o interesse do ente administrativo local. 2) Transparência – a ampliação da participação social na tomada de decisão sobre o Orçamento Público amplifica a transparência, torna as informações mais disponíveis e legíveis aos leigos. Igualmente, o aumento da transparência e os dados abertos à população permitem que os cidadãos possam dar novos usos às informações e promover formas inovadoras de gestão. 3) Pluralismo – o Orçamento Participativo contribui com a pluralidade de ideias e diferentes percepções sobre o mesmo tema. Também fortalece a dinâmica de pressão da sociedade sobre a tomada de decisão de forma acastelada dos governos sobre o Orçamento. Além disso, contribui para a diversidade de relacionamentos entre os atores políticos presentes na sociedade, inclusive afiançando a participação de grupos e indivíduos que possuem representação social, mas não atuam na dinâmica eleitoral, algo que contribui para a democracia direta. 4) Voluntarismo – contribui para o fortalecimento da confiança ou uso de participação ou ação voluntária (sem pagamento ou coerção) para alcançar determinado propósito coletivo (HARKINS; EGAN, 2012).

Os conselhos gestores de políticas públicas remontam às experiências dos anos 1980, uma forma colegiada de tomada de decisão, entre governo e representantes da sociedade civil, que tem por finalidade acompanhar o desempenho do Estado na implementação de determinada política pública. No Brasil, os conselhos gestores de políticas públicas são as primeiras iniciativas voltadas à participação da

sociedade na gestão pública, que reconhecem a importância das partes interessadas (associações de classe, sindicatos, associações de moradores, organizações não governamentais, empresas e demais organizações da sociedade civil) na consolidação, fortalecimento, vigilância e participação da sociedade sob temas específicos. Os conselhos de políticas públicas são órgãos colegiados de caráter normativo, consultivo, deliberativo, que possuem a representatividade estabelecida de forma paritária.

Como destaca Luchmann (2007), os conselhos gestores de políticas públicas são amparados legalmente com atribuições estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e uma forma de ampliar a participação de segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado e dedicados à garantia de universalização dos direitos sociais.

De acordo com os críticos, a proliferação dessa institucionalidade não promoveu avanços no desempenho das políticas públicas e, mesmo, a amplificação do espectro da representatividade por vias não eleitorais, não produziu o capital social esperado. Críticas aos sistemas de escolha dos representantes, da qualificação desses representantes, a paridade dos membros e o esvaziamento de recursos para institucionalidade, são algumas das dificuldades dos conselhos em se manterem como ambientes destinados à participação da sociedade na tomada de decisão das políticas públicas. Contribuem, para ampliar a lacuna da qualidade da representação na institucionalidade dos conselhos gestores de políticas públicas, a existência das assimetrias organizacionais, informacionais e/ou econômicas entre atores e seus diferentes padrões de ação, que demonstram que o potencial participativo não se traduziu em ganhos institucionais (GOHN, 2002; GOMES, 2003; MUNIZ BRONSTEIN et al., 2016; SILVA, 2001).

Atualmente, a presença desses ambientais e a manutenção dessa institucionalidade estão invariavelmente associados a necessidades de estabelecimento de formalidades legais destinadas à obtenção de repasses de recursos federais aos municípios por meio de convênios.

Embora se concorde com a aparente formalidade dos conselhos gestores de políticas públicas, há um intenso debate acerca das capacidades desses conselhos

como instrumentos de aprofundamento da democracia, superando os limites da representação eleitoral e produzindo espaços fecundos à ação da sociedade civil organizada em temas de interesse local (AVRITZER, 2008; JACOBI, 2006; LÜCHMANN, 2007).

No caso específico da Política de Meio Ambiente, a institucionalização das formas de participação social na política pública foi prevista pela Política Nacional de Meio Ambiente, Lei nº 6.938/1981, e pela Resolução Conama nº 237/1997, que trata da revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. No âmbito da administração pública, em especial do ente local, a gestão municipal passou a ser obrigada a criar os conselhos municipais de meio ambiente em virtude da publicação da Lei Complementar nº 140 de 2011, que estabeleceu os condicionantes para a ação de licenciamento ambiental de atividades de impacto local pela administração municipal.

Na cidade do Rio de Janeiro, a realização da Conferência Internacional das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad), em 1992, foi um marco simbólico, político, que incorporou como valor imperativo ao processo civilizatório a combinação entre crescimento econômico e uso racional dos recursos naturais. A reunião, que aconteceu 20 anos após a Conferência de Estocolmo, reconheceu o conceito de desenvolvimento sustentável como caminho político que permita a conciliação entre desenvolvimento econômico e conservação dos recursos naturais, que são finitos.

Dois anos após a conferência, também conhecida como ECO-92, o então prefeito da cidade do Rio de Janeiro César Maia (PTB), criou a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Smac) por meio da Lei nº 2.138/94 e o primeiro secretário de Meio Ambiente foi o vereador Alfredo Sirkis, um dos fundadores da Assembleia Permanente do Meio Ambiente (Apedema) e do Coletivo Os Verdes, fundador e também primeiro secretário do Partido Verde (PV). Durante a gestão de Sirkis, foram consolidadas as estruturas administrativas da Secretaria de Meio Ambiente, foi criado o Fundo Municipal de Recuperação Ambiental e, os Conselhos de águas da Baixada de Jacarepaguá (Consag) e o Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade (Consemac).

O Consemac viria a substituir o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CondeMan) criado pela Lei nº 1.214, de 4 de abril de 1988, órgão consultivo

que pretendia prestar assessoria técnica ao Executivo Municipal em questões relacionadas ao uso e aproveitamento das capacidades e qualidades ambientais, sendo a sua finalidade determinada pelo artigo 2º da Lei nº 1.214/88:

I - colaborar nos planos e Programas de Expansão e Desenvolvimento Municipal, mediante recomendações referentes à proteção do meio ambiente do Município do Rio de Janeiro;

II - promover e colaborar na execução de programas intersetoriais de proteção da fauna, flora e recursos naturais do Município;

III - estudar, definir e propor normas e procedimentos visando à proteção ambiental do Município;

IV - fornecer subsídios técnicos para esclarecimentos relativos à defesa do meio ambiente, à indústria, do comércio, à agropecuária e à comunidade ;

V - colaborar em campanhas educacionais relativas a problemas de saneamento básico, poluição das águas, do ar e do solo, no combate a vetores e na proteção da fauna e da flora;

VI - manter intercâmbio com as entidades oficiais e privadas de pesquisas e de atividades ligadas à defesa do meio ambiente.

A composição do Condemam, nomeada pelo prefeito da cidade, em acordo com o artigo 3º da Lei 1.214/88, era formada por membros do Poder Executivo, representantes de instituições do ensino superior, do ensino básico, da classe universitária, sindicatos e outras instituições ligadas aos objetivos do Conselho. O Condemam era um conselho consultivo, com clara predileção à utilização do conhecimento técnico-científico no apoio do executivo municipal na tomada de decisões em matéria ambiental.

As ações do Condemam seguiam as prescrições determinadas pela Lei Orgânica do Município (LOM), que em seu artigo 127, reconhecia como finalidade dos conselhos de políticas públicas as ações de auxílio à administração pública na análise, planejamento, formulação e aplicação de políticas, na fiscalização das ações governamentais e nas decisões de matéria de sua competência.

Em 1995 há uma atualização sobre os limites de atuação do Consemac, que foi reestruturado aos moldes do Conama (pela Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto nº 99.274/90),

passando a ser um órgão consultivo e deliberativo de acordo com a Lei nº 2.390, de 1º/12/1995.

I - VETADO;

II - opinar sobre as diretrizes e a implementação da política de educação ambiental na rede formal de ensino e fora dela, dando igualmente apoio às iniciativas das comunidades e as campanhas nos meios de comunicação ou em outros instrumentos de divulgação;

III - fiscalizar e avaliar a realização e a regularidade dos processos de avaliação de impacto ambiental e de vizinhança para o controle das obras, atividades ou instalações potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente natural e cultural, bem como formular exigências suplementares julgadas necessárias;

IV - deliberar, supletivamente, sobre a paralisação ou o embargo de obras e atividades que estejam causando, ou possam causar, danos ao meio ambiente ou que desrespeitem à legislação em vigor;

V - incentivar a implantação, regulamentação e as formas de gestão e a manutenção de reservas, parques, áreas de preservação permanente e demais unidades de conservação;

VI - zelar, no âmbito de sua competência, pela manutenção das unidades de conservação sob tutela estadual e federal;

VII - indicar e propor ao Poder Executivo a declaração de áreas de Especial Interesse Ambiental e programas de recuperação ambiental;

VIII - fixar diretrizes prioritárias ou emergenciais para aplicação de recursos do Fundo de Conservação Ambiental;

IX - cadastrar entidades ambientalistas e indicar aquelas aptas para propor o credenciamento, junto à Secretaria Municipal do Meio Ambiente, de voluntários para atividades de apoio à fiscalização ambiental;

X - fixar normas referentes a padrões ambientais para o Município;

XI - desenvolver instâncias de negociações entre partes interessadas para a mediação e elaboração de propostas de solução de conflitos envolvendo o meio ambiente;

XII - promover supletivamente, a realização de audiências públicas;

XIII - fornecer subsídios técnicos para esclarecimentos relativos à defesa do meio ambiente, à indústria, ao comércio, à agropecuária e à comunidade;

XIV - colaborar em campanhas educacionais relativas a problemas de saneamento básico, poluição das águas, do ar e do solo, combate a vetores e proteção da fauna e da flora;

XV - manter intercâmbio com entidades oficiais e privados de pesquisas e de atividades ligadas à defesa do meio ambiente.

O Consemac possui as suas ações e atribuições interligadas a diferentes organismos da administração municipal. O conselho é presidido pelo secretário Municipal de Meio Ambiente. Art. 6º - Presidirá o Conselho o Secretário Municipal de Meio Ambiente, que será substituído, em suas faltas e impedimentos, pelo Secretário

Executivo do Conselho, eleito dentre seus membros, com mandato coincidente com o do Conselho, observado o disposto no art. 3º da Lei nº 2.390 / 95.

Tabela 4 - Atribuições Institucionais do Consemac

Atribuições do Consemac (Dispositivos Legais)	
LOM	Art. 127 - Os Conselhos terão por finalidade auxiliar a administração pública na análise, planejamento, formulação e aplicação de políticas, na fiscalização das ações governamentais e nas decisões de matéria de sua competência. § 1º - Os Conselhos terão caráter exclusivamente consultivo, salvo quando a lei lhes atribuir competência normativa, deliberativa ou fiscalizadora. (OBS: a ressalva aplica-se ao Consemac) § 2º - Os Conselhos terão dotação orçamentária específica e infraestrutura adequada à realização de seus objetivos.
	Art. 129 - Caberá ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, órgão deliberativo de representação paritária do Poder Público e da sociedade civil, assegurada a participação de um membro da Procuradoria-Geral do Município, resguardadas outras atribuições estabelecidas em lei, definir, acompanhar, fiscalizar, promover e avaliar políticas, ações, projetos e programas referentes às questões relativas ao meio ambiente.
	Art. 472 - O Poder Público é obrigado a: I - divulgar, anualmente, os planos, programas e metas para a recuperação da qualidade ambiental, incluindo informações detalhadas sobre a alocação de recursos humanos e financeiros, bem como relatório de atividades e desempenho relativo ao período anterior; V - condicionar a implantação de instalações e atividades, efetiva ou potencialmente causadoras de alteração no meio ambiente e na qualidade de vida, à prévia elaboração de estudo de impacto ambiental, relatório de impacto ambiental (Rima) e impacto ocupacional, que terão ampla publicidade e serão submetidos ao Conselho Municipal de Meio Ambiente (Consemac), ouvida a sociedade civil em audiências públicas enformando-se aos interessados que o solicitarem no prazo de dez dias;
Lei Complementar nº 111/2011 de 1º/02/2011	Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Art. 311. Os Conselhos Municipais participarão do processo contínuo e integrado de planejamento e urbano, de que trata o artigo 302 desta Lei Complementar, como órgãos de assessoria de seus respectivos sistemas com competência definida em lei. 2-§ 1º Os Conselhos Municipais que integram o Sistema de Planejamento Integrado do Município têm a atribuição de analisar, propor e dar publicidade às medidas de concretização das políticas públicas setoriais definidas nesta Lei Complementar, assim como verificar sua execução de forma articulada, observadas as diretrizes estabelecidas neste Plano Diretor. § 2º São atribuições dos Conselhos, sem prejuízo das previstas em Lei: I. analisar e propor medidas de concretização e integração de políticas públicas setoriais; II. acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos dos fundos previstos nesta Lei Complementar; III. solicitar ao Poder Público a realização de audiências públicas para prestar esclarecimentos à população; IV. realizar, no âmbito de sua competência, audiências públicas(EMENDA 1053) § 3º São Conselhos Municipais que integram o Sistema de Planejamento Integrado do Município, o Conselho Municipal de Política Urbana, o Conselho Municipal de Meio Ambiente, o Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio

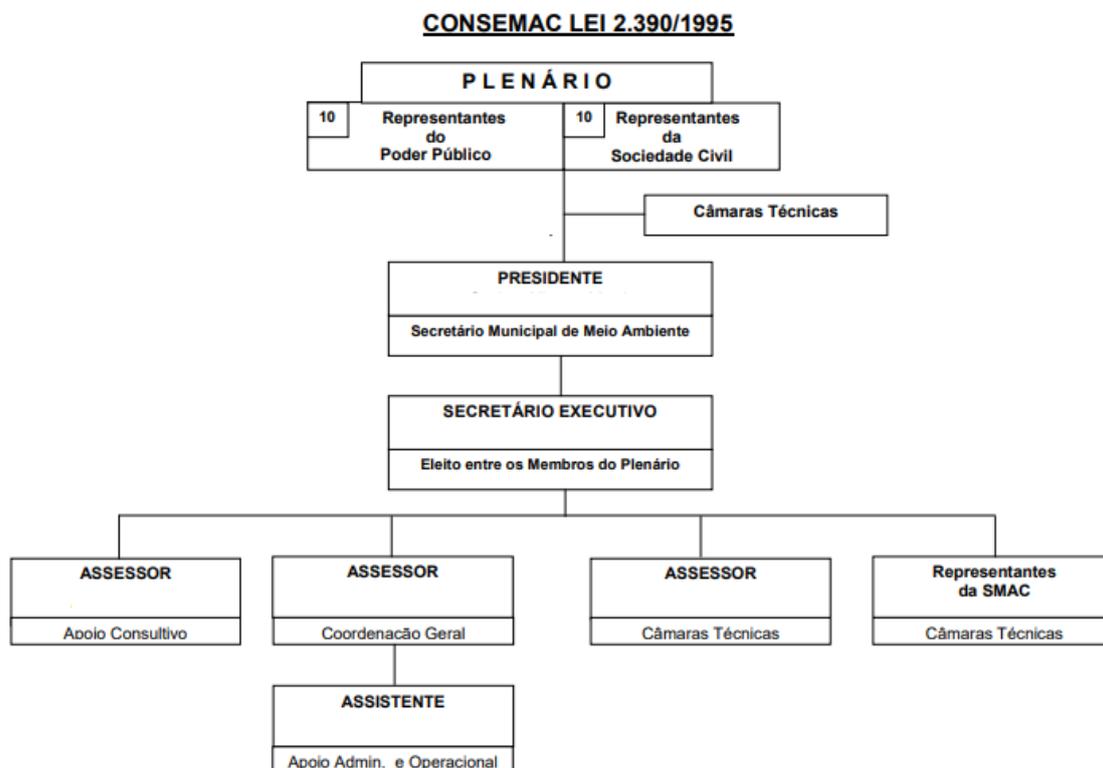
	<p>Cultural, o Conselho Municipal de Transportes, o Conselho Municipal de Habitação, o Conselho Municipal de Saúde e o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência sem o prejuízo de outros já existentes e da criação de novos Conselhos Municipais.</p> <p>Art. 314. O Sistema de Planejamento e Gestão Ambiental tem por objetivo integrar as diversas políticas públicas, no que concerne à efetiva proteção e valorização do meio ambiente.</p> <p>§ 1º Integram diretamente o sistema de planejamento e gestão ambiental os órgãos executores setoriais, da administração direta, indireta, autárquica ou fundacional do Município e suas empresas públicas, que atuam na gestão ambiental, da drenagem e saneamento, de geotecnia, dos resíduos sólidos, de patrimônio cultural, das informações da cidade, o Conselho Municipal de Meio Ambiente – Consemac o Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural - CMPC e os fundos a eles vinculados.</p> <p>§ 3º Todos os órgãos que integram o Sistema de Planejamento e Gestão Ambiental terão garantida a sua participação no Conselho Municipal de Meio Ambiente – Consemac.</p>
Decreto nº 13.377 de 18 de novembro de 1994	<p>Regulamenta o Fundo de Conservação Ambiental, criado pela Lei Nº 2.138, de 11 de maio de 1994, e dá outras providências.</p> <p>Art. 8º - Os recursos aplicados pelo Fundo serão monitorados pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente.</p>
Decreto 19.146 de 14/11/2000	<p>Dispõe sobre os procedimentos para declarar espécimes vegetais imunes ao corte.</p> <p>Art. 1º - A declaração de imunidade de corte de um espécime vegetal, de um conjunto de espécimes vegetais ou de um fragmento vegetal, se dará por Decreto após análise e pronunciamento favorável dos técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente -SMAC, e do Conselho Municipal de Meio Ambiente.</p>
Decreto 28.329 de 17/08/2007	<p>Regulamenta critérios e procedimentos destinados ao Licenciamento Ambiental, à Avaliação de Impactos Ambientais e ao Cadastro Ambiental de atividades e empreendimentos que menciona e dá outras providências.</p> <p>Art. 3.º Os demais órgãos e entidades municipais atuarão complementarmente e de forma integrada com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, órgão responsável pela gestão, coordenação, controle e execução da política de meio ambiente no Município do Rio de Janeiro na definição dos critérios e procedimentos regulamentados por este Decreto.</p> <p>Parágrafo único. O CONSEMAC poderá, mediante solicitação, acompanhar todas as fases e procedimentos regulamentados por este Decreto</p>
Lei 4.791 de 02/04/2008	<p>Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação Ambiental e dá outras providências.</p> <p>Art. 18. O Poder Executivo regulamentará esta Lei, ouvidos o Conselho Municipal de Meio Ambiente - Consemac e o Conselho Municipal de Educação</p>
Lei Complementar Nº 90 de 20/05/2008	<p>Dispõe sobre as regras para o descomissionamento de atividades poluidoras e a aprovação de parcelamento de solo, edificação ou instalação de atividades em imóveis contaminados por materiais nocivos ao meio ambiente e à saúde pública.</p> <p>Art. 2º § 2º O órgão municipal do meio ambiente, ouvido o Conselho Municipal de Meio Ambiente, poderá indicar outras atividades poluidoras para serem submetidas ao processo de descomissionamento.</p> <p>Art. 3º § 6º O órgão municipal do meio ambiente, ouvido o Conselho Municipal de Meio Ambiente, deverá emitir parecer técnico indicando pelo deferimento ou indeferimento do processo de descomissionamento, estipulando prazos para a elaboração de novos estudos, quando for o caso.</p> <p>Art. 4º O Poder Executivo poderá a qualquer tempo, ouvido o Conselho Municipal de Meio Ambiente, solicitar as mesmas providências estabelecidas nesta Lei Complementar aos responsáveis por imóveis, edificados ou não, que tenham abrigado atividades mencionadas nesta Lei Complementar, mesmo que não haja pedido de aprovação de projetos de parcelamento de solo ou de edificação em curso.</p>

Decreto Federal 6.600 de 21/11/2008	Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. Art. 43. O plano municipal de conservação e recuperação da Mata Atlântica, de que trata o art. 38 da Lei nº 11.428, de 2006, deverá conter, no mínimo, os seguintes itens: I - diagnóstico da vegetação nativa contendo mapeamento dos remanescentes em escala de 1:50.000 ou maior; II - indicação dos principais vetores de desmatamento ou destruição da vegetação nativa; III - indicação de áreas prioritárias para conservação e recuperação da vegetação nativa; e IV - indicações de ações preventivas aos desmatamentos ou destruição da vegetação nativa e de conservação e utilização sustentável da Mata Atlântica no Município. Parágrafo único. O plano municipal de que trata o caput poderá ser elaborado em parceria com instituições de pesquisa ou organizações da sociedade civil, devendo ser aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente.
Lei Municipal 4.969 de 03/12/2008	Dispõe sobre objetivos, instrumentos, princípios e diretrizes para a gestão integrada de resíduos sólidos no Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Art. 6º Cabe ao Poder Público Municipal, ouvido o Conselho Municipal de Meio Ambiente – Consemac, elaborar seu Plano Municipal de Resíduos Sólidos, doravante denominado Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS Público.
Resolução Conama 422 de 23/03/2010	Estabelece diretrizes para as campanhas, ações e projetos de Educação Ambiental, conforme Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, e dá outras providências. Art. 4º As ações de educação ambiental previstas para a educação formal, implementadas em todos os níveis e modalidades de ensino, com ou sem o envolvimento da comunidade escolar, serão executadas em observância ao disposto nas legislações educacional e ambiental, incluindo as deliberações dos conselhos estaduais e municipais de educação e de meio ambiente,
Portaria MMA 245 de 11/07/2011	Reconhecimento do Mosaico Carioca Art. 3º O Conselho Consultivo do Mosaico Carioca terá a seguinte composição: IV - um representante do Conselho de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro- Consemac

Fonte:Consemac

De acordo com a Lei nº 2.390/95 no artigo 3º, o Consemac possui representação paritária entre membros do Poder Público e da sociedade civil, sendo formado por 20 (vinte) membros efetivos com direito a voto e 2 (dois) convidados que não possuem direito a voto, sendo todos esses nomeados pelo prefeito da cidade do Rio de Janeiro. Essa configuração deve observar o disposto no art. 1º da Lei nº 2.390/95, que determina como representantes do Poder Público municipal os representantes das Secretarias Municipais de Meio Ambiente, Urbanismo, Habitação, Obras, Transportes e Procuradoria-Geral do Município.

Figura 4 - Organograma do Consemac



Fonte: Consemac

A Resolução Consemac nº 001, de 23 de janeiro de 1998, confirma o disposto na Lei nº 2.390/95 e destaca a composição do colegiado do conselho de forma paritária entre membros do governo e da sociedade civil, sendo: 20 (vinte) membros efetivos com direito a voto e 2 (dois) convidados sem direito a voto e estabelece a representação da sociedade civil, como sendo composta por: 10 (dez) membros com a seguinte distribuição: a) 3 (três) representantes de entidades de defesa e proteção do meio ambiente; b) 3 (três) representantes de associações empresarias; c) 2 (dois) representantes de associações profissionais e entidades técnico-científicas; d) 1 (um) representante de entidade comunitária, e) 1 (um) representante de entidade sindical respeitando o previsto no artigo. 3º - sobre a duração e vigência do mandato de dois anos, permitida a reeleição.

Parte significativa dos trabalhos desenvolvidos no Consemac é objetivada por meio das Câmaras Técnicas e Comissões. Em acordo com a Deliberação Consemac "I" nº 075/2010, de 18 de junho de 2010, que é o Regimento Interno do Consemac em

seu Capítulo V, artigo 20º, as Câmaras Técnicas ou Comissões Temáticas examinam de forma prévia os temas e assuntos que deverão ser encaminhados ao plenário do Consemac, podendo passar por mais de uma. As Câmaras Técnicas Temporárias e Permanentes e as Comissões Temáticas são propostas pelo presidente do Consemac ou por qualquer Conselheiro, sempre que julgado necessário para subsidiar o Consemac a tomada de decisão de natureza técnica ou específica.

A composição das Câmaras Técnicas, em acordo com artigo 22 do regimento interno, devem ser compostas no mínimo por 5 (cinco) e no máximo por 9 (nove) membros e as Comissões no mínimo por 3 (três) e no máximo por 5 (cinco) membros. A representação e composição das Câmaras Técnicas em acordo com o § 1º - deverá ser realizada por indicação de entidades representadas no Consemac pelo menos 3 (três) membros e para as Comissões 2 (dois) membros, não sendo obrigatoriamente Conselheiros titulares ou suplentes, sendo possível ser formados por convidados, que, segundo o § 2º, deverão ser aprovados pelo Plenário, podendo haver substituição de seus membros somente por nova deliberação do Plenário. Fica, em acordo com o § 6º, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Smac) obrigada a ter representação em todas as Câmaras e Comissões, de forma a colaborar com as informações e o apoio técnico necessários.

As manifestações das Câmaras e Comissões ao Consemac, em acordo com o artigo 23, deverão ser realizadas através de seus respectivos pareceres, pronunciamento oficial sobre matéria sujeita à sua análise, que serão apresentados e submetidos à discussão e votação pelo Plenário.

Até o ano de 2017, o Consemac contava com 11 Câmaras Técnicas atuando. A participação da sociedade dentro desses espaços é aspecto relevante da ampliação da democracia direta e visa superar as limitações do modelo representativo. Os conselhos de Políticas Públicas buscam de forma significativa aproximar a sociedade da tomada de decisão sobre as políticas e, de forma ampla, constituir canais de infiltração nas bases institucionais e burocráticas da administração a ações de caráter popular que reforcem a democracia e contribuam para o aumento do capital social das relações entre Estado e sociedade.

4.2 Institucionalidade e representação no Consemac

Criado no ano de 1995, pelo então prefeito do Rio de Janeiro Cesar Maia um ano depois das atividades da Smac terem sido iniciadas, foi durante o governo de Luiz Paulo Conde, prefeito eleito pelo Partido da Frente Liberal (PFL), que as estruturas de funcionamento do Consemac passaram a contar com periodicidade, sendo realizadas a cada dois meses.

Em 2001, já durante a gestão de Cesar Maia, o secretário da pasta de Meio Ambiente foi o deputado federal Eduardo Paes e, durante a sua administração, as atividades associadas à administração do Meio Ambiente sofreram com conflitos políticos entre o prefeito e o secretário de Meio Ambiente. Em 2002, sob a gestão do secretário Ayrton Xerez (deputado federal eleito pelo Partido da Socialdemocracia Brasileira – PSDB), apenas uma reunião do Consemac foi realizada.

A primeira reunião ordinária do Conselho ocorreu em 30 de outubro de 1997, tendo a partir desse momento continuidade de suas reuniões ordinárias, que passaram a acontecer de forma periódica, com intervalos de dois meses cada, durante o período de dois anos ininterruptos (até 19 de dezembro de 2000), e com registro em atas de ocorrências de seis reuniões extraordinárias nesse período. Já no ano de 2001, segundo dados do site do Consemac (www.rio.rj.gov.br/consemac) não foram realizadas reuniões ordinárias, sendo essas retomadas apenas em 2002, ano em que apenas uma reunião ocorreu (CARNEIRO, 2010 p. 31).

Nos anos seguintes, em especial o período entre os anos de 2003 e 2016, o conselho manteve-se ativo com reuniões periódicas a cada dois meses. O resultado dessa atividade foi a realização de cerca de 96 reuniões, que contaram com a presença de representantes da sociedade civil no desempenho de suas atividades de controle, fiscalização e proposição de melhorias destinadas à política municipal de meio ambiente.

Embora no regimento interno do conselho não fique especificada a forma de legitimidade do processo de representação, essa se deu, em um primeiro momento, por indicação do secretário municipal de Meio Ambiente, contando com inúmeros atores e organizações originários dos movimentos sociais das décadas de 1970 e

1980, organizações não governamentais com ligações aos movimentos da ecologia social nas décadas de 1980 e 1990, organizações técnico-científicas, sindicatos, grupos de atuação comunitária e organizações de representação empresarial.

A construção da legitimidade dos representantes da sociedade no Consemac, em especial daqueles oriundos da sociedade civil organizada, obedeceu a duas formas distintas. Assim, inicialmente, é necessário compreender que a representação da sociedade civil não pode ser reconhecida como homogênea, como a institucionalidade reivindica por meio da paridade. Não se pode considerar essa representação como formada por um conjunto de organizações e indivíduos livres que atuam em nome da sociedade civil enquanto cidadãos. A distinção ingênua promovida pela paridade homogeneiza diferenças presentes na representação da sociedade civil e encobre os diversos interesses que flutuam na dinâmica de atuação na complexidade do modelo.

Assim, a categoria sociedade civil homogeneizou no mesmo espectro atores que possuem funções e interesses distintos dentro da sociedade. Como bem destacou Avritzer (2007), os métodos, as formas e o sentido da representação são modificados tanto pelo tipo da representação quanto pela origem do representante dentro do corpo social. Neste sentido, as palavras de Gohn (2002) servem para reconhecer, que, mesmo dentro de um mesmo polo de interesse (ao menos em tese), existem diferenças de recursos entre os que atuam na representação da sociedade por meio extra eleitorais.

A paridade da representação possibilita que sejam categorizados, como sociedade civil, grupos com interesses antagônicos. O polo sociedade civil homogeneiza o que é heterogêneo, pois é realizada por: organizações de interesse na temática da política, membros de representação comunitária, representação dos empresários, entidades sindicais, grupos de especialistas etc. (LÜCHMANN, 2007; LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010b).

Neste sentido, a representação da sociedade civil no Consemac foi sendo construída mediante o reconhecimento de um único polo de representação, mas que na prática apresentam duas formas e sentidos de representação distintos. Embora, os representantes dos grupos empresariais e técnicos possuam o mesmo status de atuação política que os membros que compõe a representação da sociedade civil,

sejam legitimados, autorizados pelos mesmos instrumentos, o sentido de representação de cada grupo na representação da sociedade civil é diferente.

Dentro do mesmo polo sociedade civil existem dois sentidos políticos. O grupo empresarial representa os interesses e causas singulares ou por meio de instruções. Já o segundo grupo atua em nome de causas e temas onde possuem experiência e histórico.

Tabela 5 - Representação da Sociedade Civil no CONSEMAC 2003-2017

Entidade Comunitária	período
Federação Municipal das Associações de Favelas do Rio de Janeiro - FAF-Rio	2003-2006
FAM-Rio	2007-2013
Defesa e Proteção do Meio Ambiente	Período
Associação Rio Ambiental	2013
Bicuda Ecológica	2005-2011
Câmara Comunitária da Barra da Tijuca- CCBT	2011-2012
Defensores do Planeta	2013
Grupo Ação Ecológica – GAE	2003-2013
Grupo de Defesa Ecológica – GRUDE	2003-2010
Os Verdes	2003-2004
Inverde	2012
Associações Empresariais	período
Associação Comercial do Rio de Janeiro – ACRJ	2003-2009
Federação Das Industrias do Estado do Rio De Janeiro - FIRJAN	2003-2013
Sindicato Das Industrias da Construção Civil do Rio De Janeiro – SIDUSCON-Rio	2003-2013
SOBEMA	2009-2013
Associações Profissionais e Entidades Técnico-científicas	Período
Associação Brasileira de Engenharia Sanitária– ABES-RIO	2009-2013
Associação Profissional Dos Engenheiros Florestais do Estado do Rio de Janeiro – APEFERJ	2003-2012
Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Rio de Janeiro - CREA/RJ	2007-2008
Conselho Regional de Química – 3	2013

Fonte: Consemac

A presença da sociedade no Consemac obedece a critérios de legitimação diferenciados daqueles do sistema eleitoral, que destacam legitimidade ao mandato por meio do voto e eleições. No Consemac, os representantes da sociedade civil possuem mandato de 2 (dois) anos e em sua maioria são indicados por vias não eleitorais. Nesse modelo de formação da representação, sem os critérios de

legitimidade baseados em processos eleitorais, outros fatores são considerados: 1) trajetória, 2) especialização e 3) vínculo com os movimentos sociais.

Entre os anos de 1995 e 2013 todos os membros que compuseram a plenária foram indicados pela administração do Executivo ou pelo coordenador do Conselho. Em 2013, todos os membros do polo Representação da Sociedade assumiram os seus assentos indicados pelo critério afinidade com o tema.

Na representação ambiental, existem organizações com diferentes formas de legitimação para atuar na representação da sociedade. Para essas organizações a legitimidade para atuar nesses espaços é uma conquista, que é o resultado do ativismo, do interesse dos atores, da ação histórica e da especialização. Entre as organizações empresariais, a única alteração no quadro de representantes entre 2003 e 2013 foi a substituição da Associação Comercial do Rio de Janeiro pela Sociedade Brasileira de Empresas de Indústrias de Tecnologia e Meio Ambiente, que possui entre os seus quadros o conselheiro Sergio Francisco Lopes Junior, especialista em Licenciamento, Fiscalização e Acompanhamento de Licenças que trabalhou como técnico de Licenciamento para Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feema).

Com a finalidade de tornar mais transparente a escolha dos conselheiros, em 2014, o regimento interno do Consemac foi alterado e a formação do colegiado passou a ser constituída por meio do processo eleitoral. A Deliberação Consemac "1" nº 120 acatou a decisão da 19ª Reunião Extraordinária e atribuiu o processo de eleição dos representantes da sociedade civil, e o resultado foi disponibilizado no *Diário Oficial do Município*, de 05/02/2015, pág. 56-57. O resultado da eleição estabeleceu a seguinte composição da representação da sociedade civil no Consemac: Ambientais: Associação Permanente de Entidades de Defesa do Meio Ambiente (Apedema), Defensores do Planeta, Câmara Comunitária da Barra da Tijuca - (CCBT), Representação empresarial – Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ), Sindicatos das Indústrias de Construção (Sinduscon) e Sobema; entidades Técnico-científicas – Conselho Regional de Química (CRQ-3), Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (Abes-Rio); entidade comunitária – Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro (FAM-Rio) e o sindicato dos Engenheiros do Rio de Janeiro (Senge-RJ).

Com a eleição dos novos membros, o Consemac passou a ter a composição da representação formada por membros eleitos, via processo eleitoral em que participaram representantes do poder público e inscritos no pleito.

O processo eleitoral deu-se por meio da confirmação dos inscritos, estando aptos a participarem inscritos no edital e a votar em cada inscrito presente na reunião. O processo de composição do plenário, estendeu-se a toda a representação da sociedade civil do Consemac, tendo em vista que os membros das Câmaras Técnicas e Comissões são indicados por membros do conselho.

Tabela 6 - Composição das Câmaras Técnicas do Consemac em 2017

Nome	Composição atual da Câmara
Câmara Técnica da Bacia Drenante à Baía de Sepetiba	Acqua Consulting; Seconserma; SMO; Uerj; Smuih; Apedema
Câmara Técnica da Bacia Drenante à Baía da Guanabara	CMA/Subma; Rio-Águas Agenda 21 de Paquetá; Comlurb
Câmara Técnica da Bacia Drenante às Lagoas Costeiras	CCBT, Seconserma, Comlurb, S Muih/Subu
Câmara Técnica de Políticas Ambientais	SMU, Smac, Abes/RIO; CRBio2, UVA, CMRJ, Amb&Tech
Câmara Setorial Permanente de Direito Ambiental	Seconserma/Subma, CMRJ, PGM, OAB/RJ AMB & TECH, GAE; Apedema, FAM-RIO, Assaerj
Câmara Setorial Permanente de Licenciamento e Fiscalização Ambiental	Seconserma, Amajb, Assaerj
Câmara Setorial Permanente de Unidades de Conservação Ambiental	SMAC/CPA/GUC, SMU; GAE, CCBT, CMRJ, Defensores do Planeta, CCRV; FAM/Rio
Câmara Setorial Permanente de Educação Ambiental	Seconserma, SME, Comlurb, Anagea; Adefimpa/Apedema; Apedema-RJ; Acampar-RJ/Apedema-RJ, (ECO TRINDADE), REARJ/CAGG (Senge). SMH, SMU; Defensores do Planeta, IMM
Câmara Setorial Permanente de Gestão de Resíduos	(Comlurb), (Subma), (Secovi-RJ), (CRQ-III), (AMB&TECH), (SMF), (SMS), Assaerj, Smuih, CMRJ.
Câmara Setorial Permanente - Áreas Verdes	Smac, FPJ, SMU.AMAJB, Apeferj, CCBT, GAE, Comlurb, FAM-Rio
Câmara Setorial Permanente do Fundo de Conservação Ambiental	CMRJ, Senge/RJ, Rearj, Comlurb, ACRJ, Abes/Rio, SMF

Fonte: Consemac

As alterações na composição do Consemac repercutiram em mudanças na composição da representação das câmaras técnicas e comissões que passaram a combinar métodos diferenciados de legitimação da representação. A combinação de métodos eleitorais e não eleitorais nas esferas consultivas é um processo legítimo de

autorização à representação. No entanto, a forma eleitoral de representação supõe uma agregação da totalidade das expectativas dos cidadãos, onde o sufrágio combina as dimensões cidadania que estão distantes da realidade da democracia.

Os processos eleitorais são formas de reunir múltiplas dimensões da ação política nas democracias modernas, mas não conseguem constituir uma representação que atenda à pluralidade de discursos sobre um determinado assunto presente na sociedade.

No Consemac, as formas eleitorais para a escolha dos membros de alguma forma fragilizam a representação da sociedade, no sentido de que esses espaços passam a ser formados por grupos que profissionalizam a sua representação de acordo com os interesses dos seus apoiadores.

Esse tipo de composição pode, de certa forma, limitar a capacidade de infiltração de outros membros ou produzir sistemas de apoio nos processos eleitorais, que fortaleçam a presença de algumas organizações e limite a infiltração de demandas da Representação da Sociedade Civil nas esferas decisórias, dando ao conselho um caráter meramente cartorial da ação do poder público.

4.3 Participação social no Consemac

As Câmaras Temáticas e Comissões caracterizam-se como grupos de apoio que prestam auxílio à tomada de decisão ao Consemac. De acordo com o regimento interno, são compostas por membros do Consemac e convidados, que têm por finalidade prover informações por meio de pareceres técnicos na tomada de decisão do conselho.

As decisões do Consemac são previamente analisadas pelas Câmaras Técnicas e Comissões conforme a Deliberação Consemac “I” nº 075/2010, que determina o exame preliminar dos temas e assuntos enviados ao plenário do conselho.

Os grupos de trabalho são compostos por, no mínimo, por 5 (cinco) e no máximo por 9 (nove) membros, no caso das Câmaras, e no mínimo por 3 (três) e no

máximo por 5 (cinco) membros, no caso das Comissões. A construção da representação e composição das Câmaras Técnicas em acordo ao § 1º - deverá ser realizada por indicação de entidades representadas no Consemac, sendo 3 (três) membros nas Câmaras Técnicas e 2 (dois) membros nas Comissões, não sendo obrigatória a presença de conselheiros titulares ou suplentes, podendo a representação ser formada por membros externos que, de acordo com o § 2º, deverão ser aprovados pelo Plenário, podendo haver substituição de seus membros somente por nova deliberação do Plenário. Fica, em acordo com o § 6º, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Smac) obrigada a ter representação em todas as Câmaras e Comissões de forma a colaborar com as informações e apoio técnico necessários.

Tabela 7 - Atuação das Câmaras Técnicas - 2003-2017

Nome	nº atas	intervalo	Atas online
Câmara Técnica da Bacia Drenante à Baía de Sepetiba	73	2006-2009	Todas
Câmara Técnica da Bacia Drenante à Baía de Guanabara	78	Não disponível	2014-2017
Câmara Técnica da Bacia Drenante às Lagoas Costeiras	85	contínuo	Todas
Câmara Técnica de Políticas Ambientais	88	2015-2018	Até 2015
Câmara Setorial Permanente de Direito Ambiental	44	2005-06-09-11-12	Todas
Câmara Setorial Permanente de Licenciamento e Fiscalização Ambiental	73	Não disponível	01-49; 73
Câmara Setorial Permanente de Unidades de Conservação Ambiental	119	2005-06	Todas
Câmara Setorial Permanente de Educação Ambiental	93	contínuo	Todas
Câmara Setorial Permanente de Gestão de Resíduos	103	contínuo	Todas
Câmara Setorial Permanente - Áreas Verdes	17	2015-16-17	2014-2015
Câmara Setorial Permanente do Fundo de Conservação Ambiental	99	2016-17-18	2005-2015

Fonte :Consemac

As manifestações das Câmaras e Comissões ao Consemac em acordo com artigo 23 da Deliberação Consemac "I" nº 075/2010 devem ser realizadas por meio da

elaboração de pareceres apresentados e submetidos à discussão e votação pelo Plenário.

Tabela 8 – Levantamento de Pareceres Técnicos encaminhados ao Consemac

Nome	Nº Parecer	Assunto
Câmara Técnica da Bacia Drenante à Baía de Sepetiba	1-3	Túnel da Grota Funda (2012), a implantação da via expressa TransOeste e a implantação paulatina do sistema de saneamento na Zona Oeste Problemas de poluição do ar causados pela CSA, conforme apresentado nas reuniões conjuntas entre a Câmara Técnica da Bacia Drenante à Baía de Sepetiba e a Câmara Setorial Permanente de Licenciamento e Fiscalização Ambiental, realizadas nos dias 18/05/2011 e 20/06/2011 Definição de políticas públicas para enfrentamento dos desafios ambientais da ocupação do bairro de Santa Cruz e cercanias
Câmara Técnica da Bacia Drenante à Baía de Guanabara	Não disponível	Não disponível
Câmara Técnica da Bacia Drenante às Lagoas Costeiras	Não disponível	Não disponível
Câmara Técnica de Políticas Ambientais	1-8	Revisão do Plano Diretor; Revisão do Plano Diretor Revisão do Plano Diretor; o Bairro do Itanhangá. Funcionamento do Fórum 21; PEU das Vargens Análise de PEUs; Política Agrícola
Câmara Setorial Permanente de Direito Ambiental	1-2	PLC 051/02; Regimento do Consemac
Câmara Setorial Permanente de Licenciamento e Fiscalização Ambiental	1-4	- Autódromo de Deodoro, Parecer 02/2013 - Grupo de Trabalho sobre Helipontos Parecer 03/2013 - Licenciamento Rua Carlos Taylor Criação de Grupo de Trabalho com o objetivo de revisar a legislação relativa ao controle da poluição sonora na Cidade do Rio de Janeiro
Câmara Setorial Permanente de Unidades de Conservação Ambiental	1-16	APA Marapendi; Pão de Açúcar; Conselhos UCAs; Conselhos UCAs 1 Imunidade ao Corte Guapuruvú; APA Babilônia; PNM Mendanha Imunidade Corte Amendoeira; Imunidade Corte Pau; PNM da Catacumba; Imunidade Corte Pau; APA das Tabebuias; Licenciamento Ambiental Áreas Protegidas; APA Marapendi; Segurança Unidades de Conservação; Regulamentação da Área de Proteção Ambiental APA
Câmara Setorial Permanente de	1-3 Relatório	PL 166/2005; Aprovação Projetos FCA; Política Municipal de Educação Ambiental Oficina de Indicadores Ambientais - 30/07/2008

Educação Ambiental		
Câmara Setorial Permanente de Gestão de Resíduos	1-9	0 Agregados Reciclados (01/2010); Óleos e Gorduras(02/2010;Asfalto Borracha;Limpeza Caixas Gordura ;Desoneração Cadeia Produtiva ;reciclagem;Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduo de Limpeza Caixas de Gordura; Sistema Logística Reserva Embalagens Procedimento administrativo para a aquisição de bens
Câmara Setorial Permanente - Áreas Verdes	Não disponível	Não disponível
Câmara Setorial Permanente do Fundo de Conservação Ambiental	1-12	Comissão Gestora do FCA; Parecer do Consemac sobre o FCA; Lista de Projetos para o FCA; Diretrizes FCA 2011; Parecer do CONSEMAC sobre o FCA em 2009; Diretrizes FCA 2012; Parecer do Consemac sobre FCA em 2010; Criação de Grupo de Trabalho sobre FCA; Parecer do CONSEMAC sobre o FCA em 2011; Diretrizes FCA 2013; Diretrizes FCA 2014; Parecer do Consemac sobre o FCA em 2012; Diretrizes FCA 2015 Parecer do Consemac sobre o FCA em 2013; Parecer do Consemac sobre o FCA em 2014

Fonte :Consemac

4.4 Representantes da sociedade - conselheiros do Consemac

A representação da sociedade civil nos conselhos assume a paridade entre sociedade e Estado como meio de harmonizar as diferenças por meio da via numérica, como se essa estratégia fosse capaz de solucionar o problema da representação e participação da sociedade. A paridade categoriza dentro de um mesmo polo grupos com interesses extremamente antagônicos, inclusive daqueles que formam o espectro da representação da sociedade civil homogeneizando o que é heterogêneo.

A representação da sociedade civil é realizada por organizações de interesse na temática da política e é formado por membros de representação comunitária, representação dos empresários, entidades sindicais, grupos de especialistas etc.

Neste sentido, é importante destacar os polos distintos existentes dentro da representação da sociedade civil, pois possibilita que sejam visualizados os interesses de cada grupo.

Algumas organizações que atuaram na representação da sociedade civil no Consemac estiveram associadas às primeiras ações do movimento ambientalista na cidade. Os Verdes foi um grupo formado por especialistas e interessados no debate

ambiental nos anos 1980 e 1990 que possuía, entre os seus integrantes, Rogério Geraldo Rocco e o atual deputado estadual Carlos Minck. Era um grupo com forte atuação em diferentes frentes com repercussão local e nacional. Minck, por exemplo, já ocupou cargos de envergadura nas três esferas de governo, inclusive tendo sido ministro de Estado.

A Bicuda Ecológica era um movimento anterior a 1992, que surgiu para atuar na proteção da Serra da Misericórdia, que era formado por um grupo de ativistas interessados na causa ambiental, especialmente destacando os efeitos da perda de composição vegetal na região da Serra da Misericórdia. A Bicuda Ecológica durante algum tempo teve sua relação com a sociedade civil facilitada pela criação da Rádio Bicuda FM. A Bicuda FM configura um sistema de prestação de contas à sociedade através de informação à população. A Bicuda Ecológica assumiu a cadeira no Consemac em substituição aos Verdes.

O Grupo de Defesa Ecológica (Grude) era uma organização ambientalista profissional capitaneada pelo ambientalista Franklin de Mattos que atuou em diversos eventos no início do movimento ambientalista. Entre as ligações do Grude estava o ex-secretário de Meio ambiente Alfredo Sirkis, que foi presidente do Partido Verde na cidade do Rio de Janeiro.

A organização não governamental Defensores do Planeta nasceu de um grupo de estudantes de biologia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) que atuou em defesa da manutenção da qualidade ecológica da Serra do Mendanha. A organização conta atualmente com vários projetos em cooperação com entidades locais e associada a outras organizações internacionais. (<http://www.defensoresdoplaneta.org.br/>).

O Grupo de Ação Ecológica (GAE) foi formado em 1990 com o objetivo de atuar na preservação e melhora da qualidade de vida da população atuando com à sociedade e aos órgãos governamentais responsáveis pelas questões ambientais. O GAE é gerido por voluntários (<http://grupoacaoecologica.blogspot.com.br/>)

A Câmara Comunitária da Barra da Tijuca, fundada em 1992, busca exercer a sua participação junto ao poder público pela representação em espaços de ação da sociedade civil em questões relativas à qualidade de vida da Barra da Tijuca, tais como

saneamento básico, segurança, transporte, saúde, educação e ocupação do solo (<http://www.ccbt.org.br/>).

O Inverde é uma organização governamental que foi formada em 2008 após a palestra “Infraestrutura Verde para uma Cidade Sustentável”, ministrada por Jack Ahern (Ph.D., Fasla, professor de Planejamento da Paisagem e Paisagismo da Universidade de Massachussets, Amherst, EUA) no Parque Lage, em dezembro de 2008. (<https://inverde.wordpress.com/apresentação/>).

Outras organizações, como a representação das entidades comunitárias FAF – Federação das Associações de Favela do Rio de Janeiro (2003-2006) apresentaram pouca presença no conselho.

A Federação das Associações de Moradores (FAM-RIO) ocupa atualmente o espaço de conselheiro no Consemac no espaço da representação comunitário e destaca os seus objetivos :

A FAM-Rio busca reabrir junto às autoridades políticas e administrativas da cidade os caminhos para uma gestão participativa dos interesses públicos e coletivos, da retomada do planejamento das políticas públicas, especialmente do planejamento urbano e da participação democrática da sociedade civil organizada na construção das políticas da Cidade do Rio” (http://www.fam-rio.org.br/?page_id=6).

Os conselhos são espaços em que os repertórios podem se combinar, tais como histórias, agendas, militância etc. Incumbe, nesse sentido, notar que os conselhos são espaços de ação coletiva entre os membros que compõem a dinâmica de funcionamento político, bem como de uma representatividade ampliada da sociedade em temas de interesse ambiental, dando voz àqueles que não possuem representatividade dentro da institucionalidade.

Neste sentido, embora os representantes sejam dotados de responsabilidade pública, essencialmente direcionados à tomada de decisão, que localizam o bem público como objeto de alcance de suas ações, essa ainda é uma dinâmica distante da realidade de funcionamento. As *performances* dos atores nos espaços possuem certa historicidade e são compostos por práticas e interesses e, embora estejam enquadrados em modelos de ação preexistentes, cada ator já possui seu conjunto de

objetivos e práticas ao se configurarem como representantes da coletividade em ambientes institucionalmente estabelecidos.

A representatividade da sociedade no Consemac, como destaca Carlos Osório (Bicuda Ecológica), é marcada por arranjos políticos, não há debate sobre as matérias de interesse ambiental. As organizações de representação da sociedade civil, especialmente as de defesa do meio ambiente, não são legítimas, muitas organizações possuem interesses na representação política.

O conselho não é um espaço político, quando a sociedade tomar conhecimento disso, vai dar m..., o que se observa lá dentro é a troca de interesses entre governo e empresários. Veja o caso da metalúrgica Ingá, da CSA, essas obras não poderiam ter ocorrido. No caso da Ingá estão falando que a morte dos golfinhos foi por causa de uma bactéria, mas no bota-fora, toda aquela região foi contaminada. É muita lama. No caso da CSA, o licenciamento foi uma fraude, aquele tipo de planta não é mais permitido na Alemanha, quando eles iniciaram as obras, suprimiram uma vasta região de manguezais. Se as ações do conselho fossem respeitadas ou o licenciamento adequado fosse realizado, as pessoas não estariam morrendo de câncer. A fuligem que sai daqueles fornos é extremamente contaminante. *(relato de entrevista)*

Fora as representações do movimento ambientalista e a comunitária, todos os outros estão interessados nas oportunidades de negócio de seus representados ou em oferecer consultoria para projetos. No Consemac, as coisas não são politizadas, são votadas de forma combinada, o voto é combinado na maioria das vezes. Geralmente, as coisas são acordadas, não há disputa política e sobressaem-se os interesses do governo e das empresas. A representatividade tem interesse político maior, que o interesse na agenda ambiental. A representatividade é vinculada a partidos políticos e utiliza o movimento ambiental como trampolim político. *(relato de entrevista)*

Em seu relato de desligamento do Consemac, Cecilia Herzog, presidente do instituto Inverde, destaca o papel incipiente dos representantes da sociedade civil no conselho.

Nossa proposta é justamente disseminar a conscientização do pensar no bem-estar coletivo, além do individual e imediato: ALFABETIZAÇÃO ECOLÓGICA. Nesse cenário, ingenuamente acreditamos que a administração da cidade do Rio de Janeiro seria sábia para mudar para um novo paradigma de convívio com a natureza, e de valorização do que tem de mais importante, seu CAPITAL NATURAL para o presente e para as futuras gerações. No entanto, o que estamos assistindo é a sistematização, a eliminação dos últimos fragmentos de vegetação florestal - mangue, restinga e Mata Atlântica, à revelia dos anseios de grande parte dos moradores da cidade. Tudo em nome de um crescimento a qualquer custo, oportuníssimo,

"vendido" como marketing para um Rio de Janeiro como MARCA que se pretende GLOBAL. Nossos patrimônios mais importantes - ambiental, social e cultural - estão sendo trocados por equipamentos caríssimos, dispersos no território com ótica rodoviarista e expansionista. Estamos repetindo os mesmos erros do passado. Só que, desta vez, sabemos disso! O que temos assistido, deste lugar privilegiado, é exatamente o contrário do que as cidades que entraram de fato no terceiro milênio estão fazendo. Por esses motivos, não vemos mais qual contribuição poderíamos dar ao futuro da cidade. Sentimos imensamente o que está ocorrendo. Esperamos que em algum momento haja uma tomada de consciência das consequências que as intervenções pontuais feitas "como sempre", sem planejamento ou embasamento científico contemporâneo, poderão trazer. "Marketing" não traz sustentabilidade nem resiliência para cidades. Seriedade, visão sistêmica, participação efetiva da sociedade, responsabilidade social e planejamento ecológico da paisagem urbana, sim. (INVERDE - <https://tinyurl.com/ya426fd5>)

Segundo David Zee, representante da Câmara Comunitária da Barra da Tijuca no Consemac, é importante manter a representação, embora o espaço para a participação e a estrutura do conselho sejam pouco eficientes.

O Vice-Presidente David Zee fez um resumo das últimas reuniões realizadas pelo Consemac, fazendo observações sobre a falta de objetividade do referido Conselho, porém, mesmo com tais ponderações, ficou definida a continuação da participação dos representantes da CCBT no Consemac.

Para Carlos Osório, da Bicuda Ecológica, a realidade é que os interesses dos representantes das entidades empresariais e do poder público muitas vezes suplantam os interesses da coletividade. Os representantes das empresas e organizações técnico-científicas ocupam os espaços com o objetivo de marcar posição dentro da institucionalidade, não fazem a representação da sociedade e a ação desses grupos expõe, por vezes, a risco às garantias legais da qualidade ambiental.

A comissão de Licenciamento ambiental, por exemplo, ficou durante longo tempo sobre coordenação da Sobema - Jocéa da Silva Machado e o relator da comissão era o Sinduscon - Roberto Lira de Paula. Na comissão permanente de Licenciamento Ambiental, as medidas compensatórias destacadas pelo decreto nº 31.180/09 destinadas ao cálculo para a neutralização das emissões de gases do efeito estufa oriundos da construção civil, foram contestadas pelo membro do Sinduscon, que solicitou a alteração do artigo 1º e propôs que possui a seguinte redação: "Art. 1º - Todas as obras de construção a serem licenciadas pela Prefeitura da Cidade do Rio

de Janeiro - PCRJ, com área total construída superior a 180 m², deverão compensar as emissões de gases do efeito estufa geradas durante a sua execução”. Roberto Lira (Sinduscon-Rio) informou que, na reunião plenária do Consemac teria havido questionamento por uma parcela de conselheiros quanto à forma de compensação para os efeitos dos “gases estufa” que foram anunciados pelo secretário executivo. Assim, a forma compensatória a redução da emissão de gases de efeito estufa esteve pautada exclusivamente na plantação de mudas. O questionamento deu-se em razão da forma compulsória e exclusiva de compensação que parece ter a medida:

Objeto de Resolução Conjunta que regulamentará o Decreto 31.180/09, sem se privilegiarem práticas de construção sustentável como forma alternativa de compensação ambiental. Informou, outrossim, que na plenária do Consemac ficou estabelecido que a Smac, juntamente com a Coppe/UFRJ, que a assessorou, fará na próxima reunião a apresentação da regulamentação que se pretende adotar.

Como destaca Jacobi (2003), os conselhos não são espaços políticos, pois o que impera é a lógica dos governos. Nos conselhos municipais os assuntos são acordados e não politizados e eles servem para legitimar o que o poder público quer.

Há uma combinação dos votos e acordo anterior ao plenário do conselho. Quando não há acordo na plenária, a proposição não é positiva à sociedade civil, pois os membros do governo e empresariais agrupam seus votos. Votam a favor dos seus interesses. São poucos os representantes do governo que acompanham a sociedade civil, muito mais por constrangimento, convencimento. (*relato de entrevista*)

Veja o Bemvindo (Abes-Rio), ele era parente do Cesar Maia. Veja uma coisa, ele está lá de novo. Eles estão lá para fazer *lobby* com o governo, quando há embate político eles se aglutinam ao poder público, pois são eles que garantem as benesses. Quando não há solução, eles vão ao prefeito para garantir os interesses dele. Eles financiam as campanhas desses caras, os políticos não estão preocupados com meio ambiente, eles estão mesmo preocupado com dinheiro, bem como outros conselheiros. Tem conselheiro com uma vida muito boa, carro, casa etc. Eu não me interessava por isso. Por isso estou todo endividado. Teve gente tentando me dar dinheiro para votar a favor, mas eu não quis. Eu sou independente. Por exemplo, um cara se fizer isso com ele, que ele morre, é o Abílio, da FAM. Se alguém oferece dinheiro para ele, eu acho que ele morre. (*relato de entrevista*)

Essas arenas políticas, constituídas legalmente pelo poder público, destinadas à discussão de políticas ambientais, são inábeis em promover os meios em que a coletividade seja contemplada. Prevalecem os interesses dos governos associados e afiançados pelos interesses empresariais através de seus representantes. É rara a

existência de questionamentos sobre a qualidade da participação e representação. Esses conselhos acabam por ser pouco transparentes e os interesses entre políticos e grupos de apoio sobrepõem-se aos da sociedade. Como destaca Jacobi (2003), o risco de esses espaços se tornarem ambientes de mero referendo das políticas de governo é alto. O papel desempenhado pelas organizações ambientalistas ainda é uma fronteira a ser superada dentro dessa lógica de troca de favores e a utilização de recursos do Estado com objetivos eleitorais e pessoais.

A forma voluntária e a falta de profissionalização das organizações não governamentais, especialmente aquelas de defesa ambiental, corroboram a precariedade da participação. Para esses grupos, salvo raras exceções, faltam os recursos mais modestos para a sua atuação de forma qualificada. Em inúmeros momentos, a falta de qualificação dos voluntários acaba por promover um ambiente onde as políticas públicas ambientais são inerentemente pensadas sobre a lógica dos governos, não existe perenidade das ações ou políticas públicas que funcionem de forma abrangente e conduzem a comportamentos duradouros.

O Conselho Municipal de Meio Ambiente é uma instituição distante dos seus objetivos, uma instituição que cedeu a critérios morais e formas difusas de compartilhamento de interesses entre agentes políticos e empresários, que funciona sob a lógica do conjunto de grupos de interesse, onde as instituições são desconsideradas.

CONCLUSÕES

O artigo 225 da Constituição Federal de 1988 confirmou a intenção do Estado brasileiro, anteriormente expressada por meio da Lei nº 6.938 de 1981, de constituir uma Política Pública Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e atribuiu os meios e capacidades para garantir o uso equilibrado e repartição justa dos seus benefícios à coletividade.

A reformulação do pacto federativo atribuiu autonomia ao ente local, respeitando as atribuições dos demais membros da Federação, sob a administração das políticas públicas estruturadas segundo a Carta pelos artigos 1º, 18, 29, 30, 35, 39, 145, 149, 150, 158, e 182 da Constituição Federal de 1988. São de autonomia municipal: 1) A capacidade de auto-organização, 2) Autogoverno, 3) Auto legislação e 4) Autoadministração na prestação de serviços de sua competência.

O artigo 30 da CF/88 determinou como responsabilidade do ente local: XLI - preservar o meio ambiente, as florestas, a fauna, a flora, a orla marítima e os cursos d'água do município e definiu as responsabilidades no sentido de criar a institucionalidade de criar um Sistema Municipal de Meio Ambiente nos mesmos padrões do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), dotado de estrutura organizacional, diretrizes normativas e operacionais destinados à implementação de ações gerenciais, relações institucionais e interação com a comunidade direcionadas à conservação do meio ambiente (SOUZA & FARIA, 2004; Smac, 2010).

A criação da Smac em 1994 estabeleceu a institucionalidade da gestão ambiental do município do Rio de Janeiro. Simbólica, a escolha do primeiro secretário da pasta foi pelo então vereador Alfredo Sirkis, personagem histórico do movimento ambientalista e um dos fundadores do Partido Verde. Posteriormente, outros políticos foram responsáveis pela administração do meio ambiente na cidade, tais como Eduardo Paes, Rosa Fernandes e Ayrton Xerez.

Em 2017, a reforma administrativa realizada pelo prefeito Marcelo Crivella extinguiu secretarias, dentre elas, a Secretaria de Meio Ambiente (Smac). A Secretaria de Meio Ambiente e a Secretaria de Conservação foram unidas pelo Decreto nº 42.719, de 1º de janeiro de 2017, criando a Secretaria Municipal de Conservação e Meio Ambiente (Seconserma), que incorporou as atribuições anteriores da Smac.

A nova pasta, atualmente administrada pelo deputado estadual Jorge Felipe Neto, é repleta de desafios, que não se limitam a simples mudança da nomenclatura.

Nos últimos anos, a administração ambiental teve sua capacidade institucional reduzida pela lógica associada à subutilização de um estoque de ideais, competências e habilidades, estocadas na dinâmica da administração e gestão pública desde a sua criação, que vem sendo perdidas. Em 31 de outubro de 2017, o Decreto nº 43.915/17 alterou a estrutura organizacional da Secretaria de Conservação e Meio Ambiente, modificando o status da administração ambiental no Executivo do município do Rio de Janeiro.

Essa alteração, para além da dinâmica simbólica em relação ao prestígio da pasta, ainda repercutiu em diminuição da capacidade administrativa da secretaria. As mudanças realizadas extrapolaram as competências legislativas do Executivo municipal e feriram a Lei orgânica do município (LOM), em seu artigo 71, que destaca que: a) São iniciativas legislativas privativas do prefeito as leis e as ações de que disponham: b) Criação, extinção e definição de estrutura e atribuições das secretarias e órgãos de administração direta, indireta e fundacional. A LOM exige, ao definir modificações nas estruturas administrativas, competências e atribuições dos órgãos do Executivo, que essas alterações reconheçam os limites das próprias modificações na estrutura administrava, sendo obrigatória a conformidade das alterações, em acordo com o diploma anterior que criou a estrutura da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Smac).

As mudanças realizadas por meio do decreto citado são incompatíveis com a legislação em vigor e ainda repercutem em insegurança jurídica quanto às decisões tomadas pela nova secretaria, tendo em vista que a Smac foi criada por meio de Lei Municipal, sendo aprovada em plenário do Legislativo Municipal e somente por meio de processo similar poderia ser extinta.

Igualmente, em relação à capacidade burocrática, as mudanças modificaram a provisão dos cargos e do quadro permanente da Smac conforme os arts. 4º, 5º e 6º da Lei nº 2.138/94. A mudança permitiu a mobilidade do quadro permanente de pessoal da Smac, bem como dos cargos em comissão e funções gratificadas.

É reconhecido na literatura institucional que uma das principais dimensões de análise das capacidades estatais para a implementação de projetos de

desenvolvimento é a formação de cargos por meio de critérios meritocráticos, burocracias insuladas que atuam na administração estatal, que pretendem ser imunes aos interesses dos grupos políticos.

Entende-se que são, atualmente, críticas as condições de gestão da política ambiental na cidade do Rio de Janeiro. A falta de recursos humanos qualificados e suficientes para administrar uma cidade com inúmeros fragmentos de Mata Atlântica em grande extensão territorial, o número vasto de vetores de pressão sobre as áreas de conservação da natureza e o volume de informações que necessitam de tratamento sobre a política de meio ambiente são demandas urgentes.

Burocracias insuladas são importantes instrumentos para inibir a corrupção e se caracterizam pela profissionalização e eficiência da administração pública. Nos últimos anos foi observado o crescimento de funcionários estranhos aos quadros da administração ambiental, sendo que grande parcela do orçamento foi destinada ao pagamento de proventos a esse tipo de contratação. Embora não esteja em questionamento a validade da manobra administrativa, bem como o reconhecimento que grupos de estranhos aos quadros possam suprir as necessidades de competências da administração municipal. Duas questões são importantes: primeiramente, não há uma suposição elaborada sobre reconhecer as competências de um grupo de servidores nomeados e de burocratas profissionais ou identificar propriedades morais superiores em um grupo e outro. Não é isso que desejo explicar, mas destacar que burocratas profissionais prestam contas de forma diferente à sociedade que aqueles servidores nomeados por interferência dos políticos. Não quero dizer que os burocratas profissionais sejam "tipos melhores", mas eles são apenas "tipos diferentes" e com diferentes interesses reconhecidos, envolvidos na formulação e implementação de políticas, onde são reduzidas as chances de conluio para aceitar subornos, pois eles se tornam um problema de ação coletiva mais extenuante a ser resolvido e, portanto, menos provável de se dar em burocracias profissionais.

Segundo, a formação do corpo burocrático isolado é um desafio da administração pública. O número crescente de cargos e comissões destinados a estranhos quadros é uma anomalia que poderia ser solucionada com a qualificação do corpo burocrático por meio da criação de escolas de governo. As escolas de governo podem suprir a lacuna de competências. Em um cenário cada vez mais

complexo, o desenvolvimento das habilidades e competências vai ao encontro da formação de um aparato estatal qualitativamente capaz. No século XXI, a sociedade é mais complexa e o trânsito de recursos flutua e transita em diferentes canais. A burocracia deve ser dotada de habilidades e organização necessárias para agregar e avaliar a informação proveniente de diversos canais da sociedade.

Além dos custos com pessoal ampliados pela contratação de estranhos aos quadros, a administração ambiental ainda sofre com a perda de capacidade fiscal. Os instrumentos legais destinados ao provimento de recursos financeiros à administração ambiental foram sendo alterados de forma paulatina. As inúmeras alterações na base legal de provimento de recursos à política de meio ambiente têm reduzido a capacidade de proteção e controle do espaço.

No caso do Fundo de Conservação Ambiental, o Decreto nº 14.983/96 foi sendo alterado sem que as devidas precauções em relação à manutenção de recursos fossem tomadas. As alterações modificaram o modelo fiscal, bem como ampliaram o leque de ações e atividades a serem realizadas com os recursos do FCA. No entanto, conforme previsto no Decreto nº 17.279/98, no artigo 1º: os recursos da compensação financeira pela exploração do petróleo recebidos pelo município do Rio de Janeiro serão destinados à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, sendo o FCA receptor de no mínimo 60% dos recursos definidos no *caput* deste artigo, em adição às fontes previstas no art. 3º do Decreto nº 13.377, de 18 de novembro de 1994.

Atualmente, os recursos da exploração do petróleo, em maior parte, foram direcionados à Companhia de Limpeza Urbana (Comlurb), sendo uma parcela reduzida ao FCA, contrariando a legislação vigente. Igualmente, os recursos do FCA foram objeto de avaliação da Câmara Técnica do FCA, que identificou desvio de finalidade no uso dos recursos destinados à política ambiental. Os recursos foram utilizados em áreas que não possuem a menor ligação com as políticas de meio ambiente.

Entre 1994 e 2016, a capacidade do estado de proteger as áreas verdes foi diminuída. A diminuição da disposição econômica da população do Rio de Janeiro e outros fatores têm contribuído para o déficit habitacional. O processo de favelização e ocupação irregular das encostas e áreas de conservação tem se ampliado. Também contribuem a perda significativa do espaço de preservação ambiental urbano e as relações de troca de interesses entre agentes públicos e a sociedade.

Invariavelmente, nos casos de regularização fundiária de áreas de encostas, as famílias são carentes, sem acesso à moradia. Os agentes políticos atuam na regularização fundiária da região como meio de conseguir a lealdade da população com o objetivo de manter um contingente significativo de votos para eleições futuras.

No caso da PNM do Mendanha, a relação entre agente público e sociedade é marcada pela troca de favores, pelo entendimento do bem público como um meio que pode ser utilizado em troca de apoio político ou pela criação de uma clientela. O deputado Jorge Felipe criou a Lei que regulamentou o Parque Natural Municipal do Mendanha e realizou a regularização fundiária de mais de 400 famílias que viviam na região no momento da criação do parque. No entanto, propôs a Lei Municipal nº 4.889, de 17 de setembro de 2008, que declarou a área da unidade de conservação de proteção integral como Área de Especial Interesse Social – AEIS, para fins de regularização urbanística e fundiária. Ironicamente, nas eleições o vereador eleito Jorge Felipe do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) foi eleito com cerca de 27 mil votos concentrados nas zonas eleitorais: 238ª Bangu, Senador Camará 3,88%; 124ª Bangu, Padre Miguel 3.71%; Essas compreendem a região onde fica localizado o Parque Natural Municipal do Mendanha. Alterações na Lei Complementar nº 111/2011 -Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e na forma de utilização das Áreas de Especial Interesse podem inibir a utilização desse tipo de manobra política.

Uma simples alteração na legislação, mediante a inclusão da proibição de realização de processos de regularização fundiária dez meses antes dos pleitos eleitorais poderia inibir esse tipo de manobra, que é claramente destinada à formação de curral eleitoral mediante a oferta de benefícios em busca do retorno de votos na eleição.

Ainda em relação à capacidade de proteção das áreas de conservação, a proximidade entre a classe política e empresários é um fenômeno que produz efeitos nefastos na política de meio ambiente. O rebaixamento da proteção da área de conservação referente ao Parque Natural Municipal de Marapendi revela o uso do patrimônio público como recurso na obtenção de vantagens políticas e recursos de campanha. O processo nº 14/201.250/2012, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Smac), resultou na Licença Municipal de Instalação (LMI) nº 000956/2013, concedida em 19 de abril de 2013, permitindo que as obras fossem imediatamente

iniciadas na fase 1 do projeto e a emissão da Licença nº 24/058/2014, de 21 de março de 2014. Todo o processo foi iniciado sem o EIA/RIMA e foram autorizados pelo Executivo. A redução da capacidade administrativa e a influência política sobre a burocracia podem ter facilitado a tomada de decisão nessa direção. Os políticos não observam vantagens em produzir burocracias profissionais, pois as burocracias profissionais, além de desafiá-los, vão ao encontro da sua base de clientela e sistema de troca de apoio político.

A ampliação da transparência e o engajamento social sobre a implementação são cruciais para as estratégias de expansão da capacidade estatal, bem como obter informações sobre os objetivos da sociedade em relação aos rumos escolhidos de desenvolvimento. Como Ostrom (1996) enfatizou, os serviços devem ser sempre coproduzidos com os “receptores”. A política de meio ambiente deve ser coproduzida pelos atores sociais, organizações governamentais e outros atores envolvidos com a temática. O estado deve ampliar os canais de relacionamento com a sociedade, a fim de assegurar que os recursos investidos para a política produzam os efeitos desejados.

O distanciamento das ações de uma política da vigilância da sociedade cria destinatários passivos e produz resultados que, na melhor das hipóteses, são insatisfatórios e, às vezes, contraproducentes. A melhora da capacidade de gestão e implementação de uma política pública depende das formas que o Estado estimula o engajamento e como constitui estruturas complexas para permitir a infiltração da ação social sobre as políticas.

Com a Constituição Federal de 1988, a democracia retorna de modo institucional, mas as falhas do sistema representativo criaram um fosso entre representantes e representados. Para criar vínculos efetivos entre Estado e sociedade, o Estado deve facilitar a organização de contrapartes na “sociedade civil”. Nesse sentido, os conselhos de políticas públicas são instâncias onde a participação social supera a lógica da representação e amplia a composição de representantes da sociedade em políticas públicas específicas.

Inaugurado em 1995, Consemac passou por dois períodos de inatividade, ambos em governos do prefeito Cesar Maia. Essa institucionalidade começou a ganhar alguma previsibilidade em 2003, quando da administração da secretaria pelo

deputado federal Ayrton Xerez, do Partido da Socialdemocracia Brasileira, que consolidou os processos de formação da representatividade.

A representação, formada por membros do poder público e sociedade, possui diferentes sistemas de autorização a representação. Até o ano de 2013, os membros do polo de representação da sociedade civil eram autorizados por diferentes processos. As formas de legitimidade da representação definem o modo de relacionamento dos representantes com os representados. No caso do Consemac, o processo de formação da representação acaba por combinar na institucionalidade, um número diferenciado de modos de relacionamento dos representantes com os representados.

Entre 2003 e 2013, a composição do conselho e das câmaras técnicas eram formadas por meios de autorização baseados na dualidade entre agente e partícipe. Como agentes, toda aquela composição governamental eleita pelo voto popular, e como partícipes as organizações da sociedade civil que apresentaram vínculos com a sociedade baseados em critérios, como historicidade com o tema da política pública e ligações com os movimentos sociais. Com a implementação do processo eleitoral e a eleição para o conselho em 2014, para o mandato 2015-2017, os conselheiros assumiram mandatos e a forma de autorização a representação da sociedade foi alterada. O sistema eleitoral possui no instrumento do voto o método de garantir a autorização legitimada. No entanto, o modo de representação eleitoral aos poucos desgruda os interesses coletivos da representação social.

A forma eleitoral de seleção do membros do Consemac pode conduzir à representação de pessoas e não da coletividade. Com isso, aqueles membros eleitos poderão afastar, inclusive, os seus adversários das câmaras técnicas, realizando bloqueios à entrada no Conselho ou nas câmaras às figuras indesejadas. Igualmente, as eleições podem promover a figura do representante profissional, aquele que representa pessoas ou entidades, onde um representante atua sob diversos interesses de vários segmentos empresariais. Nesse sentido, é necessário reconhecer que existem interesses combinados acerca dos desdobramentos das ações dentro dos conselhos de políticas públicas ambientais e que a regra da paridade é falsa ao homogeneizarmos o polo sociedade civil, representantes de empresas e o movimento ambientalista.

Apesar dos problemas relativos à forma de autorização da representação, o Consemac tem produzido alertas e promovido propostas de ajuste. Nesse sentido, a participação social tem exercido seu aspecto vigilante de controle social sobre a tomada de decisão na política ambiental dos agentes públicos. No entanto, os alertas surtem pouco efeito no sentido de medidas efetivas e, embora os conselhos sejam espaços privilegiados de ação da sociedade, é necessário reconhecer que a sociedade é composta de grupos dotados de distintos interesses que por vezes combinam sua ação à do poder público em materiais de seu interesse.

Embora a institucionalidade direcione a uma forma robusta de participação social, isso não é a realidade. Como destacou Osório (*relato de entrevista*), os conselhos não são espaços políticos, eles são espaços onde há política, não existe o livre debate de ideias sobre os rumos das políticas, os votos são combinados, e invariavelmente governo e empresas estão no mesmo lado. Ainda há um longo caminho para a melhoria da gestão e da participação social na gestão ambiental.

No entanto, algumas medidas simples poderiam solucionar o problema da formação da representação da sociedade civil por processos eleitorais, sem que fosse alterado o número de atores e/ou fosse alterado o perfil da configuração. O poder público poderia promover o cadastro de todas as entidades que atuam na dinâmica ambiental da cidade do Rio de Janeiro, convocar eleições e permitir que todas as entidades que operam no polo de representação da sociedade civil cadastradas fossem aptas ao voto. Essa medida, simples, promoveria maior transparência dos pleitos, bem como ampliaria o processo eleitoral a avaliação de um número maior de atores da representação da sociedade do que aquele formado pelas organizações que se inscreveram no pleito eleitoral. Essa ação fortaleceria os canais de relacionamento entre sociedade e Estado no processo de tomada de decisão nos conselhos de políticas públicas.

Este estudo, embora com as suas inúmeras limitações, tais como acesso a informações, a entrevistas e as limitações da própria teoria institucional associados ao pragmatismo do método, que limitou a extrapolação dos dados até encontrar o indicador da amostra mais sólido. Buscou contribuir com a institucionalidade e com as dinâmicas dos processos de relacionamento entre Estado e sociedade, pois procurou atuar sobre os dois lados do processo. Primeiro, ele se propôs a investigar as dinâmicas relacionadas à capacidade do Estado em promover os meios para a

conservação do meio ambiente, entendido aqui como bem público de uso comum de toda a coletividade e as gerações do presente e futuras. Ele identificou por meio da análise de capacidades, que além das dificuldades da institucionalização presentes nas formas de relacionamento dos agentes públicos com o Estado na forma de patrimonialismo e clientelismo, caminhos podem ser promovidos para a melhora dos sistemas de extração e aplicação dos recursos, melhora das capacidades administrativas e de controle do espaço público. Segundo, ele buscou compreender como os processos de formação da representação limitam a participação social na esfera pública e propôs um método para a melhora desse relacionamento, ampliando o espectro de atores atuando na dinâmica.

Como estudos futuros, a evolução das tecnologias de informação e comunicação podem vir a superar a lacuna de participação da sociedade no futuro. Sabe-se que escolhas desse tipo têm sido testadas em diferentes órgãos da administração pública e que as tecnologias da informação podem corroborar a criação das câmaras de discurso. Igualmente, a abertura dos governos vai ao encontro desses princípios de democratização da participação social na administração pública. As tecnologias da informação podem contribuir para o fortalecimento da comunidade política e ampliar a participação de qualquer cidadão nas políticas de Estado, inclusive suplantando as limitações da democracia representativa e contribuindo para a democracia direta. Igualmente, a política de governo aberto vai em direção à melhora dos dispositivos de transparência, eficiência e valores relacionados com a moralidade administrativa.

O governo aberto é uma agenda destinada a superar a lacuna sociopolítica por meio de instrumentos normativos destinados à democracia deliberativa e governança colaborativa. Como propostas de pesquisas futuras, é possível alinhar os conceitos relacionados à capacidade do Estado e uso de tecnologias da informação para o desenvolvimento sustentável e da democracia de maneira participativa e direta.

Embora a administração do meio ambiente em seu curto período de existência tenha conseguido avançar, a existência de formas não republicanas de relacionamento entre atores políticos e privados acabam por minar as capacidades de ação do Estado em direção ao Desenvolvimento sustentável. Embora o aquecimento global e as mudanças climáticas sejam desafios verdadeiros, que estão presentes nas agendas políticas das sociedades contemporâneas, ainda é necessário reconhecer o

impacto da ação política sobre esses fenômenos. A redução da capacidade de gestão de políticas ambientais é, de forma inerente, um resultado da falta de instituições maduras, sólidas, previsíveis e de valores impessoais. A consolidação de um sistema integrado de gestão, que contemple os diferentes aspectos da administração e os diferentes atores envolvidos necessita de forma imperativa de instituições que sejam fortes e que motivem o comportamento duradouro dos agentes do poder público e ampliem a confiança da sociedade civil organizada no funcionamento das instituições.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais * Fernando Luiz Abrucio **. v. 39, n. Ix, p. 401–419, 2005.
- AMBIENTE, M. PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMAC. 2007.
- AMENTA, E. et al. Institutional Theory. p. 15–40, 2010.
- ARENDT, H. **A condição humana**, 1991.
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 50, 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.
- BACK, H.; HADENIUS, A. Democracy and State Capacity: Exploring a J- Shaped Relationship. **Governance**, v. 21, n. 1, p. 1–24, 2008.
- BARACHO, J. A. DE O. **Descentralização do poder: federação e município** *Revista de Informação Legislativa*, 1985.
- BENDIX, R. Transformações das Sociedades Europeias Ocidentais desde o Século XVIII; Autoridade Administrativa no Estado-Nação. In: **Construção Nacional e Cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança**. 1996.
- BOCKSTETTE, V.; CHANDA, A.; PUTTERMAN, L. States and markets: The Advantages of an Early Start. **Journal of Economic Growth**, v. 7, n. 4, p. 347–369, 2002.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma do Estado para a Cidadania. **São Paulo: Editora**, 1998a.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**, 1998b.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. **Brasil: um século de transformações**, p. 222–259, 2001.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Relendo Raízes do Brasil. **Notas de Leitura e Releitura de Livros Clássicos sobre o Brasil**, n. 1933, p. 1–12, 2000.
- BRINKERHOFF, D. W.; GOLDSMITH, A. A. Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: an overview and framework for Assessment and Programming. ... , **MD: Abt Associates, 2002**). <http://pdf.>, p. 49, 2002.
- BUENO, B. T.; TONI, O. F. A influência do movimento ambientalista nas políticas públicas: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. 2016.
- CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 2, p. 277–292, 2002.
- CAROL WEISS. Evaluation: Methods for Studying Programs & Policies. **Field**

Epidemiology, 1998.

CARSON, R. L. **Primavera Silenciosa**. *Revista UniABC*, 2010.

CARVALHO, M. D. E. Os três povos da República. p. 96–115, 2003.

CAVALHEIRO, L. N. Socioambientalismo e novos direitos-Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. v. 3054, p. 186–188, 2014.

CERQUEIRA, E. D.; BOSCHI, R. R. Estado e Sociedade no Brasil: uma revisão crítica. **BiB - Boletim Informativo e Bibliográfico: O que se deve ler em ciências sociais no Brasil**, n. 1 a 10, p. 9–34, 1986.

CIENT, I. E. et al. *Revista de Gestão em Sistemas de Saúde - RGSS* Vol. 5, N. 1. Janeiro/Junho. 2016. v. 5, p. 29–40, 2016.

CÔRTEZ, S. S. M. V. Arcabouço histórico-institucional ea conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar em revista. Curitiba. N. 25 (2005), p. 143-174**, n. 25, p. 143–174, 2005.

COSTA, F. L. DA. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. **Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo**, p. 133–158, 2006.

DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V.; TEORELL, J. Bureaucracy, politics and corruption. **QoG WORKING PAPER SERIES**, 2009.

DEROUEN, K. et al. Civil war peace agreement implementation and state capacity. **Journal of Peace Research**, v. 47, n. 3, p. 333–346, 2010.

DIEGUES, A. C. S. A. **O mito moderno da natureza intocada**. [s.l: s.n.].

DIETZ, T.; STERN, P. C. **Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making**. [s.l: s.n.].

DIMAGGIO, PAUL J; POWELL, W. W. The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields Author (s): Paul J . DiMaggio and Walter W . Powell Published by : American Sociological Association Stable URL : <http://www.jstor.org/stable/2095101>. **American Sociology Review**, v. 48, n. 2, p. 147–160, 1983.

DINIZ, E. RESENHAS. p. 145–149, 1983.

DINIZ, E. reforma do Estado : considerações sobre o novo. 1996.

DRYZEK, J. S.; NIEMEYER, S. Reconciling pluralism and consensus as political ideals. **American Journal of Political Science**, v. 50, n. 3, p. 634–649, 2006.

EISENSTADT, S. N. The basic characteristics of modernization. **Modernization, Protest and Change**, p. 1–19, 1966.

EL, A.; PAULA, H. DE. **4 - A formação de um estado corporativo e o movimento sindical no pós-1930 no Brasil SINDICAL NO PÓS-1930 NO B RASIL**. [s.l: s.n.].

ELLIOTT, L. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR), University of Warwick, Coventry, CV4 7AL, United Kingdom. URL: <http://www.csgr.org>. n. 95, 2002.

EVANS, P. **Embedded autonomy : states and industrial transformation**. [s.l: s.n.].

EVANS, P. Author : **State-Society Synergy : Government and Social Capital in Development Edited by Peter Evans**. [s.l: s.n.].

EVANS, P. In search of the 21 st century developmental state. **CGPE Working Paper Series**, p. 25, 2008.

FEDERAL, U.; GERAIS, D. E. M.; PARTICIPATIVA, D. A Legitimidade da Representação da Sociedade Civil no Conselho Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro A Legitimidade da Representação da Sociedade Civil no Conselho Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro. 2010.

FERLA, L. Municipalização da gestão ambiental: análise da organização gerencial e condições ambientais locais em municípios do Vale do Taquari, Rio Grande do Sul. p. 36, 2012.

FERNANDES, T. Barra da Tijuca (RJ), Plano Piloto, Legislação e Realidade: o processo de urbanização, ocupação e suas consequências ambientais. **Revista VITAS – Visões Transdisciplinares sobre Ambiente e Sociedade**, v. 3, n. 6, 2013.

FERREIRA, V.; ALMADA, S. DE. RESENHA CAIO PRADO JUNIOR . “ FORMAÇÃO DO BRASIL CONTEMPORÂNEO : Colônia ”. v. 30, p. 117–124, 2008.

FIORI, J. L. O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro. **Novos Estudos**, n. 40, p. 125–144, 1994.

FRAGOSO, S.; RECUERO, R.; AMARAL, A. Métodos de pesquisa para internet. p. 239, 2011.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA. Relatório Anual 2016. p. 88, 2016.

FUNG, A. Varieties of Participation in Complex Governance 67. n. December, 2006.

GANEM, R. S. **Conservação da Biodiversidade Legislação e Políticas Públicas**. Brasília, 2011.

GAZETA, A. P. Democracia e Participação Social: a experiência dos Conselhos Municipais de Saúde no interior de São Paulo. **Revista Eletrônica de Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 2, n. 2, p. 1–19, 2004.

GIDDENS, A. As consequências da modernidade. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo, Atlas, 2008.

GOHN, M. DA G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrôpole**, n. 7, p. 9–31, 2002.

GOMES, E. G. M. Conselhos Gestores De Políticas Públicas: Democracia, Controle Social E Instituições. p. 110, 2003.

GRAU, N. C. A rearticulação das relações Estado-sociedade : em busca de novos significados *. 1996.

HACK, M.; FONSECA, D. A. **Código Florestal: Refletindo sobre a importância das matas ciliares**. Londrina: 2013.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo *. 1990.

HARKINS, C.; EGAN, J. The role of participatory budgeting in promoting localism and mobilising community assets. **Glasgow: Glasgow Centre for Population Health**, n. March, 2012.

HARRISON, T. M. et al. Open government and e-government. **Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference on Digital**

- Government Innovation in Challenging Times - dg.o '11**, v. 17, n. 2, p. 245, 2011.
- HOPKIN, J. Conceptualizing Political Clientelism: Political Exchange and Democratic Theory. **APSA annual meeting**, n. September, 2006.
- HUBER, E. et al. The Impact of Economic Development on Democracy. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 7, n. 3, p. 71–86, 1993.
- HUNTINGTON, S. P. **Political Order in Changing Societies**. [s.l: s.n.]. v. 34
- HUNTINGTON, S. S. The Change to Change. v. 3, n. 3, p. 283–313, 1971.
- INGLEHART, R.; WELZEL, C. What do we know about Modernization Today? **Foreign Affairs**, n. April, p. 1–16, 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Síntese de indicadores 2015**. 2016.
- JACOBI, P. Meio Ambiente e Sustentabilidade. n. 1993, p. 175–183, 1996.
- JACOBI, P. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. **Caderno de Pesquisa**, v. 118, p. 189–205, 2003.
- JACOBI, P. Governança institucional de problemas ambientais. **Política e Sociedade**, v. out, n. 7, p. 119–137, 2005a.
- JACOBI, P. R. Educação ambiental: o desafio da construção de um pensamento crítico, complexo e reflexivo. **Educação e Pesquisa**, v. 31, n. 2, p. 233–250, 2005b.
- JACOBI, P. R. Participação na gestão ambiental no Brasil: os comitês de bacias hidrográficas e o desafio do fortalecimento de espaços públicos colegiados. **Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana.**, p. 169–194, 2006.
- JESSOP, B. **The capitalist state: marxist theories and methods**. Oxford: v. 11, 2013.
- JESSOP, B. O Estado, o poder, o socialismo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, p. 131–144, 2009.
- KAUFMAN, R. R.; KAUFMAN, R. R. Review : Approaches to the Study of State Reform in Latin American and Postsocialist Countries Reviewed Work (s): Gatekeepers of Growth : The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries by Sylvia Maxfield Politician ' s Di. 1999.
- KONO, D. Y. Optimal Obfuscation: Democracy and Trade Policy Transparency. **American Political Science Review**, v. 100, n. 03, p. 369–384, 25 ago. 2006.
- 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, 2006.
- LEAL, V. N. Coronelismo, enxada e voto. **Uma ética para quantos?**, v. XXXIII, n. 2, p. 81–87, 2012.
- Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. 2010.
- LEVI, M. A State of Trust. **Trust and Governance**, p. 77–101, 1998.
- LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 70, p. 139–170, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. C. R. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Katálysis**, v. 13, n. 1, p. 86–94, 2010a.

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. C. R. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Katálysis**, v. 13, n. 1, p. 86–94, 2010b.

LUSTOSA, F. Nova história da administração pública brasileira : pressupostos teóricos e fontes alternativas. v. 50, n. 2, p. 215–236, 2016.

LUSTOSA, F.; LUSTOSA, F. Relações Estado-Sociedade no Brasil: Representações para Uso de Reformadores*. v. 52, p. 161–199, 1991.

MAIR, P. Political Parties and Democracy: What Sort Of Future? **Central European Political Science Review**, v. 4(13), p. 6–20, 2013.

MANI, A.; MUKAND, S. Democracy, visibility and public good provision. **Journal of Development Economics**, v. 83, n. 2, p. 506–529, 2007.

MARCH, J. G.; JOHAN, P. Oxford Handbooks Online Elaborating the “ New Institutionalism ” 1 An Institutional Perspective. n. April 2017, p. 1–21, 2013.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 31, p. 121–142, 2008.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Elaborating the “New Institutionalism”. **The Oxford Handbook of Political Institutions**, n. March 2018, p. 1–20, 2009.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**Cidadania e classe social, 1967.

MARTINEZ-VAZQUEZ, J.; JAMESON BOEX, L. F. Fiscal Capacity: An Overview of Concepts and Measurement Issues and Their Applicability in the Russian Federation. **SSRN Electronic Journal**, n. June, p. 23, 1997.

MENIS, P.; CUNHA, I. P. R. Unidades de conservação: breve histórico. **Revista UNI**, v. 1, n. 1, p. 53–62, 2011.

MIKE DINCECCO. State Capacity and Economic Development : Present and Past. p. 90, 2017.

MILTON FRIEDMAN. **Capitalism and Freedom**. 1982.

MORAES NETO, B. R. DE. Maquinaria, Taylorismo e Fordismo: a reinvenção da manufatura. **Revista de Administração de Empresa**, v. 26, n. 4, p. 31–34, 1986.

MORLINO, L. Anchors and democratic change. **Comparative Political Studies**, v. 38, n. 7, p. 743–770, 2005.

MORLINO, L.; DRESSEL, B.; PELIZZO, R. The quality of democracy in Asia-Pacific: Issues and findings. **International Political Science Review**, v. 32, n. 5, p. 491–511, 2011.

CONSELHO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM. Municipalização do Meio ambiente - a grande oportunidade de desenvolvimento para os municípios. p. 1–12, 2010.

MUNIZ BRONSTEIN, M. et al. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. p. 89–102, 2016.

NASCIMENTO, T.; FONSECA, A. A descentralização do licenciamento ambiental na percepção de partes interessadas de 84 municípios brasileiros. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 43, p. 152–170, 2017.

NORTH, D. C. (DOUGLASS C. **Institutions, institutional change, and economic performance**. 1997.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismos e insulamento burocrático**”, 1997.

OLIVEIRA, L. D. DE. Os " Limites do Crescimento " 40 anos depois: das " Profecias do Apocalipse Ambiental " ao " Futuro Comum Ecologicamente Sustentável ". **Revista Continentes**, v. 1, n. 1, p. 72–96, 2012.

ONU. Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972. **Declaração de Estocolmo**, p. 13, 1972.

ORTIZ, F. **Rio de Janeiro tem 21 mil moradias e 117 favelas em áreas com alto risco de deslizamento**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2011/01/06/rio-de-janeiro-tem-21-mil-moradias-e-117-favelas-em-areas-com-alto-risco-de-deslizamento.htm>>.

PAIM, A. Antonio paim história do liberalismo brasileiro 1998. 1998.

PALASSI, M. P.; MARTINS, G. F.; PAULA, A. P. P. DE. Consciência Política e participação cidadã de estudantes de administração: Um estudo exploratório em universidade pública no Brasil. **Revista eletrônica de administração**, 2017.

PEREIRA, L. C. B. et al. Da Administração Pública Burocrática À Gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 1–28, 1996.

PETERS, B. G. U. Y. **INSTITUTIONAL THEORY IN POLITICAL SCIENCE** London and New York. 1995.

PHELPS, E. S. Capitalism vs. corporatism. **Critical Review**, v. 21, n. 4, p. 401–414, 2009a.

PIRES, L. A. Corporativismo e proteção laboral no estado novo português : o caso dos acidentes de trabalho e doenças profissionais (1936-1974). p. 79–98, 2016.

POIAN, P. P. DA. A implantação do Parque Natural Municipal de Marapendi, no Rio de Janeiro. **Engenharia Sanitaria e Ambiental**, n. 0, p. 1–10, 2017.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform: A Comparative Analysis**. 2013

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Inventário da Cobertura Arbórea da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: 2013.

RENE LEMARCHAND; KEITH LEGG. Political Clientelism and Development: A Preliminary Analysis. **Comparative Politics**, v. 4, n. 2, p. 149–178, 1972.

RONIGER, L. Political Clientelism , Democracy , and Market Economy. v. 36, n. 3, p. 353–375, 2011.

ROTHSTEIN, B.; USLANER, E. M. All for All: Equality, Corruption, and Social Trust. **World Politics**, v. 58, n. 01, p. 41–72, 2005.

RUESCHEMEYER, D. et al. Capitalist Development & Democracy. n. October 2015, 1992.

RUESCHEMEYER, D. The Impact of Economic Development on Democracy (with Evelyne Huber and John D. Stephens). **Journal of Economic Perspectives**, v. 7, n. 3, p. 71–85, 1993.

RUESCHEMEYER, D. Building States—Inherently a Long-Term Process? An Argument from Theory. **States and Development. Historical Antecedents of Stagnation and Advance**, p. 143–164, 2005.

RUESCHEMEYER, D. Analytic Tools for Social and Political Research. In: **Usable Theory: Analytic Tools for Social and Political Research**. [s.l.: s.n.]. p. 1–26.

RUESCHEMEYER, D.; MAHONEY, J. A Neo-Utilitarian Theory of Social Class? **the american journal of sociology**, v. 105, n. 6, p. 1583–1591, 2000.

RUESCHEMEYER, D.; STEPHENS, J. Comparing Historical Sequences - A Powerful Tool for Causal Analysis. A Reply to John Goldthorpe's "Current Issues in Comparative Macro-Sociology. **Comparative Social Research**, v. 16, n. January, p. 55–72, 1997.

SABATIER, P. **From Policy Implementation to Policy Change: A Personal Odyssey**. [s.l.: s.n.]. v. 8

SANTILLI, J. Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural (São Paulo: Editora Peirópolis, Instituto Socioambiental (ISA) and Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), 2005), pp. 303, pb. **Journal of Latin American Studies**, v. 38, n. 02, p. 419–421, 2005.

SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DO RIO DE JANEIRO. Plano Municipal de conservação e recuperação da Mata Atlântica Rio de Janeiro. **SMAC**, v. 1, 2011.

SHMUEL N EISENDAT. As características básicas da modernização. 1966. **Themenportal Europäische Geschichte**, 1966.

SILVA E OLIVEIRA, V. C. DA; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. A. R. DE. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 8, n. 3, p. 422–437, 2010.

SILVA, I. G. PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: a trajetória dos conselhos de saúde do Sistema Único de Saúde no Brasil. Ilse Gomes Silva 1. n. 1999, 2001.

SIQUEIRA, R. A. DE S. A política no loteamento: um estudo sobre mediação na zona oeste carioca. 2013.

SISNAMA - SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. 2013

SKOCPOL, T. **States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, T. **Bringing the state back in: strategies of analysis in current research** Bringing the state back in, 1985b.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In : Retrospect and Prospect. v. 31, n. 2, p. 109–124, 2008.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. v. 51, n. 1, p. 27–45, 2017.

SOUZA, D. B. DE; FARIA, L. C. M. DE. Reforma del Estado, descentralización y municipalización de la enseñanza en Brasil: la gestión política de los sistemas públicos

de la enseñanza pos LDB 9.394/96. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação (Brasil)**, v. 12, n. 45, p. 925–944, 2004.

TAVARES, C.; FREIRE, I. M. Informação ambiental no Brasil: para quê e para quem. *Perspect. cienc. inf.*, Belo Horizonte, v. 8, n. 2, p. 208-215, jul./dez. 2003

TARGINO, Maria das Graças; DODEBEI, Vera Lúcia. Curso "A tecnologia da informação em bibliotecas e sistemas de informação: uma gestão eficaz": uma brasileira presença. *Revista da Escola de Biblioteconomia da UFMG*, Belo Horizonte, v. 21, n. 2, p. 277-286, jul./dez. 1992

TILLY, C. **Coerção, capital e Estados europeus**. São Paulo, Edusp, 1996.

VAN DE WALLE, S.; SCOTT, Z. The Role of Public Services in State- and Nation-Building : Exploring Lessons from European History for Fragile States Steven Van de Walle and Zoë Scott July 2009. **GSDRC Research Paper**, n. July, 2009.

WAHRLICH, B. O Governo Provisório de 1930 e a Reforma Administrativa. **Revista de Administração Pública**, v. 9, n. 4, p. 5–68, 1975.

WEBER, M. **Historia económica general**. [s.l: s.n.].

WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. [s.l: s.n.].

WERNECK VIANNA, L.; BURGOS, M. B.; SALLES, P. M. Dezesete anos de judicialização da política. **Tempo Social, Revista de Sociologia da USP**, v. 19, n. 2, p. 39–85, 2007.

WILLIAMSON, O. Transaction cost economics. In: SCHMALENSEE, R.; WILLIG, R. (Eds.). . [s.l.] Elsevier, 1989. v. 1p. 135–182 BT–Handbook of Industrial Organization.

ZAKIA, M. J. B.; DERANI, C. Situação Jurídica das Florestas Plantadas. In: LIMA, W. P.; ZAKIA, M. J. B. as florestas plantadas e a água: Implementando o conceito da microbacia hidrográfica como unidade de planejamento. São Carlos: Rima 2006. p. 171 – 184.