

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA

Luciano Padilha dos Prazeres

A participação popular na gestão pública:
Estudo de dois conselhos municipais em Cachoeiras de Macacu – RJ

Niterói
2016

Luciano Padilha dos Prazeres

A participação popular na gestão pública:
Estudo de dois conselhos municipais em Cachoeiras de Macacu – RJ

Tese de Doutorado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Antropologia, da Universidade
Federal Fluminense, como requisito
parcial à obtenção do título de
Doutor em Antropologia.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Otavio Bezerra

Vínculos Temáticos: Antropologia e Política

Niterói
2016

Nome: PRAZERES, Luciano Padilha dos

Título: A participação popular na gestão pública: Estudo de dois conselhos municipais em Cachoeiras de Macacu – RJ

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia, da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Antropologia.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. Marcos Otávio Bezerra
Universidade Federal Fluminense

Prof^a. Dr^a. Alessandra Siqueira Barreto
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Valter Lúcio de Oliveira
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Cleyton Henrique Gerhardt
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. John Cunha Comerford
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

P921 Prazeres, Luciano Padilha dos.

A participação popular na gestão pública: estudo de dois conselhos municipais em Cachoeiras de Macacu - RJ / Luciano Padilha dos Prazeres. – 2016.

235 f. ; il.

Orientador: Marcos Otavio Bezerra.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de Antropologia, 2016.

Bibliografia: f. 229-235.

1. Participação popular. 2. Conselho municipal. 3. Administração pública. 4. Desenvolvimento rural. 5. Meio ambiente. I. Bezerra, Marcos Otavio. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. III. Título.

Resumo

Este estudo visa a descrição e análise da organização e funcionamento de experiências de participação popular. Tomo dois casos de conselhos municipais para observar a formulação de mecanismos de participação popular e as suas implicações na organização social local. Analiso os casos do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) e do Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA) por três eixos analíticos: pela inclusão de representantes da população e representantes do governo, pela organização de reuniões e pela promoção de discussões. Estas experiências participativas foram observadas no município de Cachoeiras de Macacu, localizado na porção leste do Estado do Rio de Janeiro, o qual conta com cerca de 54 mil habitantes. Os conselhos são tidos como mecanismos de consulta à população, como uma “rua de duas mãos” na qual fluem demandas e influências do governo e da população. O CMDR e o CMMA demonstram efeitos distintos entre si. No CMDR, ao forjar a inclusão de representantes da população, são criadas as categorias sociais “agricultor familiar” e “pequeno e médio produtor rural” e as atividades de consulta à população pela secretaria de agricultura cedem espaço para a discussão de demandas da população rural. No CMMA, ao incluir representantes do governo, representantes especialistas no trato de questões públicas e representantes “comprometidos com a questão ambiental”, são delimitadas as competências e responsabilidades para o tratamento do meio ambiente e são redefinidos os espaços para discussão de questões públicas. Os dois casos analisados demonstram o rearranjo das relações sociais para a construção e encaminhamento de problemas públicos e para o suporte de iniciativas da administração municipal.

Palavras-chave: participação popular; conselho municipal; administração pública; desenvolvimento rural; meio ambiente.

Abstract

This study aims at the description and analysis of the organization and functioning of popular participation experiences. I take two cases of local councils to observe the formulation of popular participation mechanisms and its implications on the local social organization. I analyze the cases of Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) [Municipal Council for Rural Development] and the Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA) [Municipal Council of Environment] by three analytical axes: by the inclusion of people's and government delegates, by organizing meetings and the promotion of discussions. These participatory experiences were observed in the municipality of Cachoeiras de Macacu, located in the eastern portion of the State of Rio de Janeiro which has about 54,000 inhabitants. The councils are seen as the population consultation mechanisms, such as a “two-way street” in which flows demands and influences of government and population. The CMDR and CMMA demonstrate different effects from each other. In the CMDR, to include representatives of population, social categories are created like “family farmer” and “small and medium farmers” and consultation activities to the population by the agriculture department give way to discuss demands of the rural population. In the CMMA, to include government representatives, experts representatives in dealing with public issues and representatives “committed to the environmental issue”, the competences and responsibilities are defined for the treatment of the environment and the public issues of discussion spaces are redefined. The two cases analyzed demonstrate the rearrangement of social relations for construction and conduction public problems and to support the initiatives of the municipal administration.

Keywords: popular participation; municipal council; public administration; rural development; environment.

Para Máira.

Agradecimentos

Ao professor Marcos Otavio, pelo empenho em tornar este trabalho possível. Os diálogos, as críticas e o exemplo dentro e fora do ambiente de trabalho são incalculáveis para uma trajetória de vida pessoal e profissional.

Aos professores Valter Lúcio, Alessandra Siqueira, John Comerford, Cleyton Gerhardt pelos inestimáveis questionamentos e sugestões à minha qualificação. E a todos os professores do PPGA que, de diferentes maneiras, dentro e fora de sala de aula, contribuíram para minha formação intelectual e pessoal.

Aos funcionários da secretaria do PPGA, especialmente Conti e Marcelo, que, entre cobranças e esclarecimentos, deram incentivos para a conclusão do curso de doutorado.

À CAPES, por proporcionar a dedicação à pesquisa e possibilitar o aprendizado docente.

Aos colegas da Universidade Federal Fluminense, Tomás, Patrícia Back, Patrícia Lânes, Daniela, Carolina, Vanessa, Ingrid, Rodrigo, Victor, João Francisco, Luiza, Sara, Vinícius Santos, Vinícius Loreto, Bóris, Maria Alice. A companhia, apoio e o debate com vocês alargam o horizonte de vida.

Aos amigos de Juiz de Fora, Rodrigo Mello, Michelle, Wesley, Gláucia, Daniel, Carlos, Juliana, Fabrício, Tharles, Rafael, Rodrigo Mudesto, Hilbert, Phelippe, Thiago, Pablo e Eduardo que, entre encontros e desencontros, sustentam a confiança e o desejo de superar os obstáculos da vida.

Aos amigos de Cachoeiras de Macacu, Erikson, Adriana, Wellington, Gustavo, Marina, Bárbara, Fagner, João, Dominique, Isabella, Soraya, Isadora, Renan, Thabta, Lilian e Biquinho que aceitaram um “minerim” como um “macacuano”. A amizade de vocês faz a saudade bater como uma dor. Sou grato a todos os cachoeirenses que fizeram das visitas e estadias na cidade uma experiência inigualável.

Aos meus pais, José e Iranide, por aguentarem a dor de ver um filho partir para cada vez mais longe, e aos meus irmãos, Wagner e Igor, por compartilharem o desejo que querer sempre mais.

À Scheyla, por fazer o meu mundo girar.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
Trabalho de campo em espaços de participação popular	21
1 CARACTERIZAÇÕES DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRAS DE MACACU	27
1.1 Representações da organização social	29
1.2 Narrativas construídas sobre o município	37
1.3 Narrativas desenvolvimentistas	53
2 ESPAÇOS PARTICIPATIVOS EM CACHOEIRAS DE MACACU: O RELACIONAMENTO DESEJÁVEL ENTRE POPULAÇÃO E GOVERNO	68
2.1 Representações sobre a participação popular	69
2.2 Reunião na comunidade, reunião na prefeitura	73
2.3 Formulação de entidades civis: organização e foco de atuação	79
2.3.1 Associação Comercial: a “organização profissional”	79
2.3.2 Associação de Moradores: entre o “interesse da comunidade” e o “interesse a mais”	81
2.3.3 Cooperativa de Piscicultores e Ranicultores: “o que eu vou fazer”, “o que eu vou ganhar”?	84
2.3.4 Organização Não Governamental: um processo “dolorido e vagaroso, mas com resultado maravilhoso”	86
2.4 Visões da organização e atuação de entidades civis	89
2.5 Espaços Participativos: “uma rua de duas mãos”	90
2.5.1 Conselhos Municipais	90
2.5.2 Fórum Agenda 21	95
2.5.3 Emendas Participativas	97
2.5.4 Um dia com o prefeito	99
2.6 Espaços Participativos: relacionamento desejável entre população e governo	100
3 CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL: O CONSELHO “QUE BRIGA, QUE FAZ E CHEGA JUNTO”	102
3.1 Mobilização de agricultores e espaços de participação	104
3.2 Formulação e reformulação de espaços de participação popular	110
3.3 Participantes que “brigam”	117
3.3.1 Representantes governamentais	118
3.3.2 Entidades Parceiras	119
3.3.3 Representantes dos Agricultores Familiares	121
3.3.4 Visitantes e Convidados	126
3.4 Brigar, chegar junto	127
3.5 Reuniões “que fazem”	129
3.6 Discussões, “chegar junto”	135
3.6.1 Demandas da Secretaria Municipal de Agricultura	137
3.6.2 Demandas de visitantes e convidados	139
3.6.3 Demandas singulares	141
3.6.4 Situação-problema: a construção da barragem no rio Guapiaçu	143
3.7 O Conselho “que briga, que faz, que chega junto”	148
4 CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE: A DELIMITAÇÃO DE RESPONSABILIDADES NO TRATO AMBIENTAL	153
4.1 Formação de área temática: das atividades contestatórias à gestão do meio ambiente..	154
4.2 Processo de criação do Conselho de Meio Ambiente	157
4.2.1 Composição do conselho: processo eleitoral, indicação e convite	163

4.3 Formulação de espaço de participação	167
4.3.1 Representantes governamentais	168
4.3.2 Representantes da sociedade civil	170
4.3.3 Visitantes e Convidados	174
4.4 Reuniões: construção do espaço de interlocução	175
4.5 Discussões: construção de questões ambientais	180
4.5.1 Construção da atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente: Regimento Interno, Prestação de Contas e Câmara Técnica	184
4.5.2 Apresentações da Secretaria Municipal de Meio Ambiente	188
4.5.3 Apresentações dos conselheiros	190
4.5.4 Apresentações de visitantes e convidados	198
4.5.5 Uma questão e uma pluralidade de perspectivas	200
4.6 Conselho Municipal de Meio Ambiente: delimitação de responsabilidades	212
CONSIDERAÇÕES FINAIS	215
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	229

Lista de Ilustrações

Figura 1 – Mapa Rodoviário e Hidrográfico de Cachoeiras de Macacu.....	28
Figura 2 – Entidades da Sociedade Civil Organizada.....	76
Figura 3 – Lista de Espaços Participativos.....	91
Figura 4 – Representantes dos Agricultores Familiares.....	121
Figura 5 – Itens de Discussão do CMDR.....	136
Figura 6 – Composição do CMMA.....	161
Figura 7 – Representantes da Sociedade Civil.....	172
Figura 8 – Assuntos discutidos no CMMA.....	181
Tabela 1 – Produção Agrícola do Município de Cachoeiras de Macacu/2013.....	44

INTRODUÇÃO

Conselhos, fóruns e outros mecanismos de consulta à população têm se tornado fenômenos recorrentes no cenário da administração pública e têm chamado a atenção de pesquisadores das mais diversas áreas acadêmicas a seu respeito (SANTOS JR, 2000; SILVA, 2004; GASPAR, 2008; NEVES, 2008; SALVIANI, 2008; FEDOZZI, 2012; DAVIS, 2013). Em linhas gerais, três publicações reúnem trabalhos que ilustram sumariamente o escopo das análises sobre os denominados espaços participativos. A primeira delas, *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil* (DAGNINO, 2002), refere-se aos processos de transformação de espaços públicos com a inauguração de canais de participação popular. A segunda, *A dinâmica da participação local no Brasil* (AVRITZER, 2010), trata de analisar a efetividade e eficiência dos canais de participação popular sob a ótica da reformulação da relação entre sociedade civil e governo. Para ambos, o processo de democratização da sociedade brasileira encontra-se em jogo com a instauração de mecanismos participativos. A terceira, *Política, governo e participação popular* (HEREDIA *et al.*, 2012), afasta-se dos preceitos de avaliação dos espaços de participação popular, buscando a compreensão de seus significados e efeitos na organização social local. Para os autores deste livro, sob os signos da participação popular encontram-se distintas concepções de participação bem como a complexificação das relações de dominação. Além desses estudos, outros trabalhos publicados por institutos de pesquisa e organizações não governamentais se dedicam a refletir sobre os mecanismos de participação popular a partir da implementação de políticas públicas (PÓLIS, 1994, 2006, 2012; IPEA, 2011) e das relações entre movimentos sociais e Estado (CBAE, 2014).

Meu interesse em estudar os chamados conselhos municipais surgiu durante o curso de mestrado em Ciências Sociais, realizado no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (PPGCSO/UFJF) entre 2007 e 2009. Na ocasião, meu foco se voltava para as concepções e práticas de saúde de populações rurais em um contexto de expansão do Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente do Programa Saúde da Família (PSF), em dois municípios do interior do estado de Minas Gerais. Durante o trabalho de campo dessa pesquisa, o que me instigava eram as conversas nas salas de espera das Unidades Básicas de Saúde, ocasiões nas quais usuários e profissionais da saúde teciam comentários sobre o atendimento biomédico e a oferta de serviços de saúde. Tais

considerações versavam sobre as condições de saúde dos pacientes e apreciações sobre o atendimento biomédico, passando pela organização do serviço de saúde em nível local, a partir da secretaria municipal de saúde, até nacional, com a integração dos serviços do alcunhado “SUSto”, com suas redes de atendimento básico, de especialidades, de fármacos e hospitalar. Em momentos de questionamento e sugestão para a prestação dos serviços de saúde, notadamente quando os interlocutores proferiam críticas direcionadas aos gestores municipais (secretário de saúde e prefeito), eu os indagava quanto à existência e funcionamento do conselho de saúde, órgão no qual acreditava que as queixas e sugestões dos usuários poderiam encontrar apoio e resolução. Dados os direcionamentos divergentes dos interlocutores quanto ao conselho, este permaneceu até o fim da pesquisa de mestrado em um horizonte para futuras investigações. Na ocasião, o trato dos problemas vividos pelos usuários e profissionais da saúde bastava-se no diálogo e no apoio mútuo.

Finalizada a pesquisa de mestrado, meu interesse se voltou para a construção e resolução de problemas coletivos através da mobilização de entidades civis. Na ocasião, eu buscava compreender como indivíduos associados constroem e resolvem problemas comuns. A princípio, o próprio conselho de saúde escapava do horizonte de investigação, pela dinâmica englobante de temas e participantes nos conselhos de desenvolvimento urbano e rural os quais me instigavam a refletir sobre uma lógica de promoção da qualidade de vida e da participação de cidadãos. Para a proposição do projeto de pesquisa de doutorado, imergi em leituras das publicações do Núcleo de Antropologia da Política, o que me levou a questionar o modo através do qual a política se faz para além do *tempo da política*¹, ou seja, de como a política é construída nos interstícios cotidianos. Deste modo, procurei refletir sobre a noção de “vida pública” em âmbito municipal. Após um primeiro levantamento empírico em um dos locais da pesquisa de campo do mestrado, o conselho de desenvolvimento urbano e rural me pareceu condizente para uma pesquisa frutífera por englobar a “gestão da cidade”, resultando então na proposta de pesquisa para o Programa de Pós-graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense (PPGA/UFF), com o projeto “Conselhos de Políticas Públicas e Conselheiros Municipais: a configuração da esfera pública como ‘pequeno centro de poder’”.

Após a aprovação no referido programa, meu horizonte de pesquisa empírica e teórica se expandiu com as conversas com o professor Marcos Otavio Bezerra. Suas orientações e a indicação do campo empírico na região leste fluminense me motivaram ainda mais a

1 Para uma discussão sobre a noção de tempo da política ver os trabalhos reunidos em Palmeira e Heredia (2010).

aprofundar os estudos sobre as experiências participativas em um contexto de mudança social impulsionada principalmente pela instalação de um grande empreendimento na região, qual seja: o Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (COMPERJ).

Outro levantamento inicial se fez necessário para reconhecer um cenário totalmente desconhecido por mim.

No primeiro ano do curso de doutorado, realizei visitas aos municípios do entorno do COMPERJ, auxiliando o professor Marcos Bezerra, após integrar sua equipe de pesquisa. Incumbido de pesquisar as experiências da Agenda 21 Comperj em dois dos quatorze municípios da Região Leste Fluminense, permaneci atento às experiências dos conselhos municipais, nos quais era dada demasiada atenção, por parte de lideranças e gestores públicos, à Agenda 21 e aos conselhos comunitários de segurança pública (CCSP). Para a população local, eram as oportunidades de emprego e a perspectiva de crescimento desordenado das cidades que mais a preocupava. Contudo, dentre os municípios daquela região, os interlocutores relatavam a exemplaridade da organização da Agenda 21 do município de Cachoeiras de Macacu, além do histórico político do município, um “reduto de comunistas” e local de agitação política à época do Regime Militar (1964-1985).

Antes de submeter novamente o projeto de pesquisa à avaliação interna do PPGA/UFF, visitei a referida cidade entre os meses de setembro e dezembro de 2012. Se o conselho de desenvolvimento urbano ou conselho da cidade estavam inativos, outras experiências participativas, como o conselho de meio ambiente e o conselho de cultura, se encontravam cada qual em condições singulares. O primeiro promovia seminários e encontros “lotados” e o segundo lutava pela sua criação por vias de mobilização até então inéditas na minha percepção, tal como uma “militância *online*”. Por outro lado, o conselho de desenvolvimento rural, embora até então não observado, era apontado pelos interlocutores como o conselho mais atuante do município, o “conselho que briga, que faz”. Logo nas primeiras entrevistas com diretores de entidades e gestores públicos, foi enfatizada por eles a reputação do “movimento sanitarista”, na década de 80, com a promoção participativa de cuidados à saúde. Foram enfatizadas também as lutas pelo acesso e permanência na terra em distintos períodos, o ativismo *online* de artistas, a organização e promoção de atividades pela Agenda 21 Local e a atuação constante de distintas entidades civis em uma pluralidade de espaços de participação popular. Chamava-me a atenção os relatos sobre o Fórum do Plano Diretor, sobre a “expulsão” de uma empresa que construiria uma barragem em curso d’água e as “pressões” para revogação de tarifas do transporte coletivo. Após observar as atividades

relativas aos conselhos e fóruns, defini o município de Cachoeiras de Macacu como lócus da pesquisa de campo.

Neste trabalho, busco compreender os significados das experiências de participação popular para a população local e seus efeitos na administração pública municipal e nas organizações sociais locais. Deste modo, aproximo-me das análises preconizadas por Heredia *et al.* (2012), nas quais as experiências participativas revelam distintas realidades sociológicas construídas sob rubricas aparentemente similares. De acordo com os autores, “as situações analisadas [...] demonstram que os contextos sociais nos quais se inserem [as] experiências as tornam singulares e é aí que elas podem ser compreendidas em termos de seus significados e efeitos” (HEREDIA *et al.*, 2012, p. 27).

Conselhos e demais experiências participativas se constituem como mecanismos de participação ou espaços de discussão que formatam modos de operar disputas em torno de questões concebidas como públicas. As reuniões de conselhos se constituem com o propósito de promover a discussão sobre assuntos considerados públicos, construídos em nome da ideia de participação popular na gestão pública. O ponto de partida deste estudo volta-se então para as formas de reunião entre representantes da população e do poder público municipal.

Sob as ideias de participação popular são concebidos os modos de incluir pessoas em espaços de tomadas de decisões. Por essas ideias é formado um conjunto de representantes de segmentos populacionais. Como nas análises de Heredia *et al.* (2012) sobre as experiências participativas e a produção de relações sociais a partir delas, defendo a visão de que as ideias de participação popular proporcionam o rearranjo das relações sociais a partir da classificação de representantes do governo e da população. Como propõe David Mosse (2001; 2005) na análise de projeto desenvolvimentista, os modelos de participação proporcionam a manutenção de relações sociais entre atores sociais que se encontram em diferentes posições de comando. Antes de ser concebida como política posta em curso, a participação popular se faz como sistema de representação que concilia interesses contraditórios sob interpretações dominantes sobre eventos. Com estas perspectivas, analiso o conselho municipal como espaço no qual fluem relações de poder entre grupos sociais habilitados a serem inclusos sob os signos da participação popular. A tese é que as ideias de participação popular criam espaços de discussão de problemas públicos fazendo com que representantes sejam formados para integrar os espaços e discutir problemas.

As ideias de participação popular implicam na criação de relacionamento entre setores de governo e segmentos populacionais. Para este relacionamento são criados os conselhos

municipais. A inclusão de participantes no conselho ocorre com a habilitação de representantes, de pessoas aptas a tratar de problemas públicos. Os representantes são pessoas que demonstram vínculos com entidades civis ou com agências de governo e que, ao serem incluídos no conselho, passam a ser reconhecidos como delegados de uma função². Esta função diz respeito à discussão de problemas públicos. Esses problemas públicos são assuntos de relevância para o governo ou para a população e que implicam na dedicação dos representantes em situações especiais, nas reuniões, para discussão daqueles problemas. Com essa perspectiva, procuro sustentar a visão de que as ideias de participação popular criam relações sociais entre atores sociais que provavelmente não interagiriam de outra maneira e, ao tecer relações sociais, são criadas interpretações e atribuições sobre os assuntos públicos.

Procuro, neste estudo, descrever as características de duas experiências participativas, quais sejam: a formação do espaço do conselho, a sua composição, o modo de agregar os participantes e a delimitação dos assuntos postos em discussão. Analiso os casos do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) e do Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA), ambos situados no município de Cachoeiras de Macacu, no Estado do Rio de Janeiro.

Em meio às reformulações de mecanismos de gestão governamental, um conselho recorrentemente demonstra ser um espaço que agrega pessoas para discutir temas relevantes para a população e para as agências de governo. Conselhos municipais são revestidos como espaços para os quais são destinadas demandas ou propostas da população e de agências de governo. Assim, considero o conselho municipal como espaço propício para observar a produção de relações sociais entre atores sociais que se dedicam a manter discussões sobre assuntos expressivos conforme dado contexto social. Como um espaço de visibilidade das relações sociais (L'ESTOILE, 2015), estudar as experiências de conselhos municipais possibilita a compreensão daquilo que se torna importante ou significativo para seus participantes.

Sumariamente, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e o Conselho Municipal de Meio Ambiente de Cachoeiras de Macacu estão inseridos numa lógica de gestão de políticas públicas em que se privilegia a ampliação de espaços de participação popular. Ambos foram inaugurados no município como canais de participação que buscam inserir segmentos populacionais nos processos de tomada de decisões governamentais. Para além de dada vinculação temática, como a política agrícola ou a política ambiental, o CMDR e o

² É comum, em leis relativas aos conselhos, a designação da função de conselheiro como de “relevante valor social”.

CMMA expõem modos significativos de agregar pessoas para discutir assuntos construídos como públicos no contexto da promoção de programas e planos governamentais. Ambos são significativos no cenário municipal, respectivamente, na dimensão da promoção de políticas para a população rural, não somente de políticas agrícolas, e na estruturação de competências e de responsabilidades em torno de questões ambientais, na definição de atores e agentes pertinentes para a implementação da política ambiental, o que se faz, no caso do CMMA, a partir da atuação da população urbana. Cada caso sobressai no cenário municipal como espaço que delimita temas ou assuntos relevantes para a política municipal.

Com estes dois casos, procuro compreender como os conselhos agregam e mobilizam pessoas, como se relacionam com a administração pública municipal e suas implicações na organização social. Assim, me interrogo: o que um conselho faz? O objetivo deste trabalho volta-se, portanto, para a organização e funcionamento de espaços de participação popular e seus efeitos sociais. Neste trabalho, analiso os conselhos como um conjunto de atores sociais que se reúnem regularmente, que adotam condutas claras, que compartilham códigos comuns. Este conjunto de atores sociais é constituído por representantes da população e por representantes do poder público que se encontram para promover a discussão sobre assuntos concebidos como públicos. Eles mobilizam-se com ideias de participação popular para atuar junto à administração pública municipal compartilhando o controle sobre o modo de operar as discussões e conduzindo seus comportamentos para fins objetivos, ao menos sinalizados. Meu foco de observação direciona-se para a mobilização de atores sociais, para a realização de encontros que agregam representantes e para o estabelecimento de discussões e debates. Com este foco de análise, examino a construção da representação nos espaços participativos, os modos de participar, os formatos das reuniões e a formulação de assuntos ou problemas públicos.

A análise dos casos do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e do Conselho Municipal de Meio Ambiente se estrutura por três eixos: o dos participantes, o das reuniões e o das discussões. Ao deter o olhar sobre as experiências participativas, considero as pessoas que delas participam: quem são? Como vieram a participar? Como se situam entre os demais participantes? Participar e participação são categorias-chave para compreender a atuação dos atores sociais nos conselhos e fóruns. Por elas atento ao modo como os atores sociais se dispõem e se posicionam em um universo de representantes qualificados normalmente como da “sociedade civil” e do “poder público”. Comumente, os participantes são representantes indicados ou eleitos por entidades que constroem, pela delegação, a cadeira ou titularidade no

conselho, construindo concomitantemente o requisito ou prerrogativa, o direito ou a obrigação de participar. Afinal, quem pode e quem deve participar das experiências participativas?

Estas noções de participação e representação pelas quais procuro descrever as experiências participativas estão pautadas numa visão microssociológica que valoriza a interação e o compartilhamento de valores entre os atores sociais. O sentido da participação num espaço participativo evoca algo a mais do que o exercício de uma atividade ou tarefa, como quando se remete ao “papel do conselheiro”. Aqui, a participação toma o sentido da delegação de poderes ou, em outros termos, da construção da interpretação do papel de representante numa assembleia.

O papel de representante encarna-se na figura do mandatário, do eleito ou escolhido para fazer-se defensor ou porta-voz de um conjunto de atores sociais num determinado espaço de participação. Nesta visão, Pierre Bourdieu destaca aquilo que subsidia a delegação de poderes ou o “falar em nome de outros” para a constituição do papel de representante:

É porque o representante existe, porque *representa* (ação simbólica), que o grupo representado, simbolizado, existe e faz existir, em retorno, seu representante como representante de um grupo. Percebe-se nessa relação circular a raiz da ilusão que, no limite, permite ao porta-voz ser considerado e considerar-se *causa sui*, já que ele é a causa do que produz seu poder, já que o grupo que o investe de poderes não existiria – ou, em todo caso, não existiria plenamente, enquanto grupo representado – se ele não estivesse ali para encarná-lo (BOURDIEU, 1989a, p. 189, grifos do autor).

Neste sentido Bourdieu elenca na construção da representação a passagem de um ato individual em ato coletivo, no qual o representante suprime seus interesses particulares em nome de um grupo, passando a portar interesses coletivos.³ As assertivas de Bourdieu apontam então para o desempenho do papel de representante em um espaço que agrega um conjunto de representantes.

Antes de tratar da formatação deste meio agregador de atores sociais, destaco o dinamismo do meu entendimento da participação e da representação.

O modo de participar, de se posicionar, de pedir ou tomar a palavra, de falar perante os demais, são os indicativos para compreendermos a participação com a complexa noção de presença nos espaços de discussão. Mas não só. Participar envolve o engajamento mais ou menos duradouro dos atores sociais nos espaços ou mecanismos de gestão fazendo da

³ Enquanto a representação denota o duplo movimento de constituição do representante e do representado, Bourdieu ainda adverte-nos da força simbólica dos interesses postos em jogo, da passagem de um “eu” para um “nós”: “o *eu* do mandatário, o interesse particular do mandatário deve esconder-se atrás do interesse proclamado do grupo, e o mandatário deve 'universalizar seu interesse particular', [...] a fim de fazê-lo passar por interesse do grupo” (BOURDIEU, 1989a, p. 198, grifos do autor).

representação o elo entre domínios normalmente vistos como separados, como, por exemplo, o “Estado” e a “Sociedade”, “a prefeitura” e “a população”. O participante, ao integrar o ambiente de um conselho ou fórum, é reconhecido como o representante. Além do estar presente, é através do falar em nome do outro, dos representados, que os atores sociais ascendem à condição de representantes. Antes que pela delegação formal, prévia, são pelos posicionamentos que observo os vínculos que os atores sociais mobilizam com entidades civis, com órgãos governamentais, com populações e territórios. Assim, antes do que um posicionamento estático, o engajamento do ator social revela a dimensão corporificada da participação,⁴ de quando e como os atores sociais se mostram mais ou menos dedicados a um assunto ou questão, a um expositor ou um gestor. Como veremos no decorrer dos capítulos, o engajamento corporifica os vínculos que atam temas com questões, questões com atores sociais, atores sociais com espaços de participação.

Os espaços de participação se fazem através da realização de reuniões. Reuniões são artefatos cuidadosamente construídos para que haja conversações, debates e tomada de decisões compartilhadas entre atores sociais.⁵ Como espaços de participação popular, as reuniões se dão com equipamentos que possibilitam o encontro e a comunicação entre atores. Reuniões propiciam a interação entre atores sociais, ou conforme salienta J. Comerford (1999, p. 47) para as organizações de trabalhadores rurais,

[...] as reuniões podem ser vistas também como um elemento importante na construção desse universo social, na medida que criam um espaço de sociabilidade que contribui para a consolidação de redes de relações que atravessam a estrutura formal das organizações, estabelecem alguns dos parâmetros e mecanismos para as disputas pelo poder no seio dessas organizações, possuem uma dimensão de construção ritualizada de símbolos coletivos e colocam em ação múltiplas concepções ou representações relativas à natureza das organizações de trabalhadores e ao papel de seus dirigentes e membros, bem como sobre a natureza da própria categoria que essas organizações se propõem a representar.

-
- 4 O termo “corporificação” remete aos modos nos quais os atores sociais se expressam “emocionalmente”. Assim observo, por um lado, certo estado de atenção quando os atores sociais demonstram a adequação da postura corporal para se pronunciar ou para ouvir um pronunciamento. Por outro lado, observo os modos de se mostrar alheio à situação como quando se demonstra o foco em objetos portáteis. Nesta visão, os modos de se mostrar “presente” podem se tornar alvo de sanções bem como meios de julgamentos ou avaliações.
- 5 O olhar sobre as reuniões desdobra-se do entendimento posto por Bourdieu sobre as comissões públicas, as quais o autor trata como uma “invenção organizacional”, a qual “[...] consiste em pôr as pessoas juntas de tal maneira que, estando organizadas desse jeito, elas façam coisas que não fariam se não estivessem organizadas assim” (BOURDIEU, 2014, p. 57). O argumento do autor explora uma visão dramaturgicamente dos problemas públicos ou “oficiais” sobre as interações sociais: “essas comissões públicas [estatais] são encenações, operações que consistem em encenar um conjunto de pessoas destinadas a desempenhar uma espécie de drama público, o drama da reflexão sobre os problemas públicos” (2014, p.56). Para o autor, são dois atos que constituem a comissão, a nomeação ou designação de um conjunto de pessoas socialmente reconhecidas para cumprir determinada função e a designação de um problema público, “o problema público é um problema que merece ser tratado publicamente, oficialmente” (p. 56).

Como mecanismo de gestão pública, as reuniões propiciam a disputa ou o conflito sobre o que é “de interesse público”.⁶ Em vista desta distinção entre espaço de participação e mecanismo de gestão, observo o modo como a reunião é organizada no sentido de ação coordenada que gera alguma forma de imposição aos participantes. Desta maneira, perfazendo um complexo ato de agregar “cidadãos”, “agentes de governo”, “lideranças” e “autoridades”, a reunião se desdobra em evento que irrompe o cotidiano. Foco então no modo como reuniões são construídas, em como elas repercutem para os participantes, para cada atividade governamental, com suas expectativas, impasses e resoluções.

Assim, interrogo sobre o formato reunião: quem a organiza, onde é realizada, quais são seus objetivos e quais técnicas são utilizadas para ordenar a participação e o debate. Noto a espacialidade e temporalidade da reunião em sua própria situação social, nos modos pelos quais *reunir* desdobra-se em modos de *gerir*.⁷ Observo, nos casos do CMDR e do CMMA, as reuniões ordinárias e extraordinárias, as comissões técnicas e encontros afins. Contudo, dada a multiplicidade dos formatos das reuniões relativas às experiências participativas, descreverei como tais encontros são formulados pelos e para os participantes.

Além de se caracterizar como espaço de participação popular e mecanismo de gestão pública, as reuniões se tornam pertinentes às experiências participativas de duas maneiras, com as normas explícitas e com as normas tácitas. As normas demonstram a ordenação de hierarquias ou momentos de maior ou menor condição de participação, de debate e de tomada de decisão. Com esta assertiva, atento um ambiente no qual se ordenam e se compartilham ações e valores. Hierarquizar, no sentido que tomo, não diz respeito ao grau de autoridade que sobressai a quem organiza a reunião sobre um público ouvinte ou plateia, mas sim para o

6 Neste sentido, convém destacar um trecho da análise de P. Bourdieu sobre o campo burocrático na política de habitação, o qual, nas palavras do autor, “il met en lumière la structure fondamentale de l'espace social à l'intérieur duquel s'accomplit cette forme typiquement bureaucratique de *consultation* qu'est la *commission*: étant maîtres de la composition du groupe des participants, où ils peuvent faire entrer, à côté des représentants inévitables des organisations professionnels, des personnalités isolées prêtes à soutenir leurs initiatives, et étant mesures d'imposer les règles régissant la discussion et l'enregistrement des conclusions [...], les agents de l'État peuvent donner et se donner les apparences d'une confrontation ouverte avec l'extérieur tout en conservant le monopole de la préparation des décisions collectives, de leur mise en œuvre et de l'évaluation des résultats” (BOURDIEU; CHRISTIN, 1990, p. 73).

7 Tal ideia de “gestão”, associada com a agregação de atores responsáveis pela mesma, pode encontrar eco nas assertivas de Antônio Carlos de Souza Lima, quando o autor discorre sobre um dos pares constitutivos do *poder tutelar*: “o ‘gerir’ sinaliza-nos ao controle cotidiano de uma administração que, débil, perpassada por interesses pessoais e de redes de clientelas que seja, onde os interesses de grupos são muito mais fortes que os chamados corporativos, por vezes mais figuração que prática efetiva, ainda assim representa esse ‘tutor’ de coletivo, controlador de espaços, mantenedor dos desiguais em seus nichos” (SOUZA LIMA, 2002, p. 16). Contudo, como veremos nos capítulos a seguir, os espaços das reuniões podem tanto exercer certo exercício de “tutoria” sobre objetos e recursos ao seu alcance quanto serem o objeto a ser gerido e até “gestado” por agências de governo.

estabelecimento de regras que autorizam o conflito ou as disputas. De outro modo, observar as hierarquias é observar como se negociam as regras para o estabelecimento de disputas e, dentre elas, a própria disputa sobre as regras do jogo participativo. Nas experiências participativas observadas, as normas vinculam-se aos modos de debater, de tratar uma questão como problema público. As normas são associadas à atribuição de responsabilidades, de penalidades e de beneficiários dos debates.

Deter o olhar sobre as discussões permite observar como os temas ou assuntos possuem capacidade de mobilização, de tornar os participantes mais ou menos engajados, ou mesmo indiferentes, em uma discussão. As análises de Avritzer (2010) sobre a participação social nos conselhos incluem a avaliação dos debates por meio da vistoria de atas. Nesta análise, é através da noção de vocalização, de “quem fala nas reuniões”, que os autores procuram “ aferir a capacidade de vocalização dos usuários e de atores da sociedade civil e compará-la com a capacidade de vocalização dos atores ligados à administração municipal” (AVRITZER, 2010, p.22). Em vez de tomar o próprio escopo de uma discussão como forma de interação social entre os participantes, os autores, como demonstra Ribeiro (2010) para casos de treze conselhos municipais de saúde, no mesmo volume, contrapõem as “falas” de homens e mulheres, de representantes da sociedade civil e de representantes do governo pelo “número de vocalizações” (RIBEIRO, 2010, p. 229). A atenção de Heredia (2014) na análise dos debates que ocorrem nos espaços participativos expõe as nuances daquela “vocalização” ao verificar a “desigualdade muito forte entre os componentes” do conselho, a discordância entre os participantes sobre quem pode participar e as dificuldades por parte dos representantes da população em acompanhar as discussões técnicas. Assim, conclui a autora,

a participação dos leigos é realmente reprimida [no caso do conselho de saúde de Jurema, RS], seja por não conseguirem entender o que está em jogo, seja por, mesmo entendendo, ficarem inibidos pelas hierarquias sociais internalizadas, não se expressando. Essa situação é assinalada por alguns quando afirmam que ‘tem gente que nunca fala’. A esses conselheiros se opõem aqueles outros conselheiros que permanentemente falam e parecem controlar o Conselho (HEREDIA, 2014, p. 57).

A discussão, o “falar” ou a “vocalização” interessa-me também neste estudo por aquilo que Almeida (2010) constata como “outros temas” numa nota de rodapé na análise, no caso, de conselhos de saúde: “outros temas categorizados foram: controle da política [de saúde]; convites, avisos e manifestações, [...] expressão de temas públicos; interação entre os conselhos de políticas das cidades [...]. Esse é o momento que os conselheiros têm para falar livremente sobre os acontecimentos na saúde e sobre sua região” (ALMEIDA, 2010, p.161).

Neste ínterim, a conclusão de Comerford (1999) é pertinente para se ater à dinâmica de discussão numa reunião: “não só há pessoas que falam bem mais do que outras, como de maneira geral são sempre as mesmas pessoas [que falam]. Os dirigentes organizam reuniões com a intenção de promover a participação de todos, mas acabam promovendo a visibilidade de alguns” (COMERFORD, 1999, p. 63). Essa visibilidade como meio de manter posições importantes dentre os demais participantes.

Pelos temas postos em discussão nas reuniões, podemos compreender o que se torna pertinente à gestão pública e, mais diretamente, como um tema se torna pertinente para os participantes das experiências participativas. Por outro lado, examino como os participantes transformam um tema ignóbil em objeto de discussão. Deste modo, como se observa na realização de reuniões ordinárias e extraordinárias, de grupos de trabalho ou comissões técnicas, a perspectiva dos participantes quanto à pertinência de um tema expõe as questões merecedoras de atenção. Vale frisar, por outro lado, que como se consideram discussões inúteis ou desnecessárias, consideram-se também reuniões infrutíferas. Para mim, esta distinção que os participantes fazem é um ponto fundamental para se compreender o que está em jogo nos espaços de participação popular.

As discussões empreendidas nas reuniões das experiências participativas demonstram a atribuição ou a capacidade de intervenção na gestão pública. Elas são notadas na sua vinculação ao público no sentido de objeto da administração municipal, por onde se advém demandas, problemas ou propostas para o fomento de políticas públicas. As discussões expõem o cerne da vida pública, qual seja a comunicação entre os atores sociais, entre os representantes do governo e representantes da população. Assim examino como os participantes estabelecem um assunto ou uma “situação-problema” como propício ao espaço de participação, o que leva um tema a ser admitido, aceito, tornado legítimo, demarcado perante a infinidade de questões que atravessam os espaços de participação. Deste modo, ao questionar as disputas em torno dos assuntos públicos, procuro observar os sentidos que as discussões tomam para os participantes.

Ao deter o olhar sobre as discussões, meu foco se direciona para a interação entre os participantes, para uma forma de comunicação que poderia ser expressa como “drama social” se atentarmos aos padrões normativos e às expectativas dos atores sociais. Cabe-me questionar como ocorrem as negociações do que se concebe como uma “discussão pública”, ou seja, como uma discussão se torna pertinente àquele espaço e àqueles participantes naquela ocasião. Assim, interrogo como é construída uma discussão pública: do que ela trata? O que

dela se exclui? Quais são os desdobramentos e as implicações da tomada de decisão? Vistas em seu caráter processual, as discussões portam os momentos de maior probabilidade de serem levadas à votação, de se decidir quem, o que, quando, onde, como e porque fazer: sobre o que e em quais momentos são tomadas decisões? Nestes pontos, procuro pensar as representações coletivas que pautam a condução das discussões, atendo-me aos modos através dos quais são definidos os bens e recursos públicos, o público-alvo e os beneficiários, as competências, atribuições e responsabilidades sobre uma decisão tomada.

Colocar em uma reunião um item em discussão como pauta, como assunto transversal à pauta ou como desabafo do momento requer dos participantes habilidades para discuti-lo, para apresentar, argumentar e defender seu ponto de vista. As discussões que prosseguem se referem ao que podemos denominar carreira pública, um “desempenho” ou uma trajetória que se constrói no espaço público. Ou seja, o objeto de avaliação, de empenho, de consideração diz respeito não só ao item ou questão posta em discussão como também ao engajamento do ator social, aos modos pelos quais ele se ajusta ao ambiente de debate. Pelo caráter dúbio da discussão temos acesso, ou ao menos pistas, sobre o que está em jogo nas discussões. Ainda por elas podemos compreender as interpretações dos atores sociais sobre o que está acontecendo e como está acontecendo.

Trabalho de campo em espaços de participação popular

O trabalho de campo desta pesquisa de doutoramento fora realizado nos períodos de setembro a dezembro de 2012 e de maio a dezembro de 2013. No primeiro período, visitei o município de Cachoeiras de Macacu de forma intermitente, alternando os momentos de obtenção de dados preliminares em secretarias municipais e entidades civis com o acompanhamento de eventos relativos às experiências participativas. Por vezes, permanecia todo o dia, por exemplo, assistindo às reuniões de conselhos, buscando o contato e entrevistando dirigentes de entidades e funcionários públicos, copilando documentos como leis e atas relativas aos conselhos e fóruns. Ressalto que a época de campanha eleitoral, em setembro e outubro, levava-me a acompanhar os comícios com uma destacada atenção relativa a quem e como se disputava os cargos para a Prefeitura e Câmara Municipal. Ressalto esta época menos a título de curiosidade do que pela irrupção do cotidiano da administração pública. Nesta irrupção do cotidiano, eu me deparava com dificuldades para encontrar pessoas

que ocupavam posições-chave da estrutura administrativa municipal, dentre as quais os secretários municipais, que eram ou haviam sido presidentes de conselhos municipais.

No segundo período, fixei residência no município. Não por acaso, essa instalação na cidade se deu a partir de reunião do Fórum Agenda 21, na qual uma das participantes contactou outra participante que dispunha de um “quartinho” para aluguel. Reuniões servem também para situar pessoas, mesmo aquelas a princípio desconhecidas umas das outras. Ressalto esta assertiva complementando que o local de estadia e a locatária me posicionaram numa rede de familiaridade pela qual eu era facilmente localizado no município, especialmente ao ser situado entre os habitantes da cidade. Contudo, o mapeamento realizado através daquela rede de familiaridade dizia mais sobre a locatária do que sobre o pesquisador, principalmente por suas características carismáticas e por sua incursão na política eleitoral através de candidatura ao cargo legislativo, além da sua localização trabalhista, parental e vicinal.

Dentre as técnicas de pesquisa utilizadas, a observação participante condicionou o modo pelo qual me situei no município. A todo tempo eu procurava estar a par das discussões e dos fatos e assuntos que mobilizavam a atenção dos interlocutores, não somente daqueles que participavam dos conselhos e fóruns. A exemplo, durante o almoço ou lanche, a princípio solitário, eu era posto em contato com temas transversais às experiências participativas ao dialogar com pessoas que se acomodavam ao meu lado e procurava interagir com elas. Neste mesmo sentido, após alguns meses de pesquisa, me apelidavam como alguém que “conhece todos os conselhos da cidade”, de modo valorativo, e como “espião português”, de modo ainda dúbio para mim.⁸

Por meio da observação participante foi possível manter diálogos contínuos com os participantes das experiências participativas e com demais habitantes do município, todos entendidos então como “interlocutores”. A manutenção do diálogo, para além das ocasiões de reunião ou de eventos, se dava como uma via de mão dupla, na qual ambas as partes procuravam tomar conhecimento sobre o outro, passando-se inclusive por momentos de relativa descontração ou mesmo de avaliação sobre acontecimentos. Como “interlocutores” considero também os contatos esporádicos mantidos pela presunção do interesse em obter dados para a pesquisa de doutoramento. Nesta forma irregular de estipular um interlocutor, o

8 Tal como revela Foote Whyte (2005), o modo de se relacionar com as pessoas condiciona a aceitação para estar ali, pesquisando. Muitos equívocos se dão numa pesquisa que utiliza a técnica da observação participante pelo fato de estudarmos com pessoas e mantermos com elas um relacionamento prolongado. Ainda de acordo com o autor, é importante para o desenvolvimento da pesquisa “ter o apoio dos indivíduos-chave de qualquer grupo ou organização social” (FOOTE WHYTE, 2005, p. 301). Assim, como se suscita numa referência ao termo “espião”, o tom acusatório dessa figura social revela a demarcação de grupos antagônicos ou concorrentes, os quais, numa pesquisa sociológica, procura-se estudar.

objetivo do diálogo era logo posto com a justificativa do “estar ali” (realizando uma pesquisa sobre participação popular), a partir da qual, muitas vezes, brotavam-se comentários sobre a população/município, como “o povo daqui é desorganizado”, “as pessoas só sabem cobrar”, “Cachoeiras é um curral eleitoral” [apontando-se para a curvatura das serras], entre outros. Parte dos diálogos com estes interlocutores foram registrados em caderneta de campo após o período de conversação. Para os interlocutores “regulares” e “irregulares” foram direcionadas entrevistas com registro de áudio, sendo aqueles considerados “prioritários” para a compreensão dos canais e formas de participação.

A observação participante, como técnica de pesquisa, me fez, no mínimo, uma pessoa muito curiosa ou um bom “ouvinte”, com quem convites, reclamações, esclarecimentos, confissões e denúncias eram compartilhados. Portanto, a utilização da observação participante me possibilitou imergir no universo “público” do município, participando de qualquer reunião da qual tive notícia, desde a da abertura da licitação da despoluição do rio Macacu às sessões da Câmara Municipal, desde a reunião da Liga das Escolas de Samba até a reunião da comissão organizadora da Festa de Santana de Japuíba.

O levantamento de documentos relativos às experiências participativas foi realizado nas secretarias municipais, como a Secretaria Municipal de Agricultura para o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, bem como em agências que mantinham documentos do poder público, tais como a Controladoria Geral do Município e a Câmara Municipal. Dada a parca produção de documentos pelos conselhos ou por obstáculos colocados por funcionários da prefeitura e de entidades civis, os documentos que obtive se restringiram a atas e leis relativas aos conselhos.

No decorrer da pesquisa de campo, a coleta de *folders* e *papers* distribuídos durante as reuniões complementaram esses materiais. Ressalto a obtenção de listas de conselhos, de representantes e de entidades civis produzidas por funcionários da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Secretaria Municipal de Governo e Planejamento, com as quais realizei a troca de informações, complementando documentos inacessíveis a uns e outros.

A realização de entrevistas complementou a observação participante e a análise de documentos. Embora tenham sido realizadas poucas entrevistas no decorrer do ano de 2013, em comparação com o período de 2012, estas últimas entrevistas se direcionaram para pessoas que ocupavam posições-chave nas experiências participativas. Foram realizadas dezenove entrevistas registradas em áudio e outras dezenas registradas em caderneta de campo em situações diversas. Ressalto que as entrevistas destoaram bastante entre si, devido

ao caráter particular do engajamento dos interlocutores nas experiências participativas, bem como pelo modo de se construir a entrevista.⁹ Se em relação a alguns entrevistados procurei compreender como eles interpretavam fatos recentes, como, por exemplo, as lutas contra a construção de barramento no rio Guapiaçu, em relação a outros procurei compreender sua trajetória de vida, enquanto que em algumas entrevistas a tônica da história do município é que era narrada. Realizei entrevistas com os participantes e não participantes para entender o que são e o que fazem os conselhos municipais. Contudo, foi na própria cena das reuniões dos conselhos, com os debates, que obtive os sentidos destas experiências. As entrevistas são situações particulares para a obtenção de informações mas nas cenas dos conselhos eram problematizados os entendimentos sobre a atuação do conselho e dos conselheiros. Priorizei então a compreensão dos conselhos pela atuação dos participantes durante as reuniões.

A pluralidade de modos de inserção na vida pública do município, se a princípio aparenta uma falta de sistematicidade na construção do trabalho de campo, reflete ao menos a riqueza de reflexões que emergem do mesmo. Assim, era possível religar as discussões ocorridas nas experiências participativas com “atos institucionais” e “atos corriqueiros” ou “não institucionais”. Também por esta pluralidade era possível observar as discussões empreendidas de forma paralela às experiências participativas. Prezei então por essa múltipla forma de se situar no universo pesquisado para compreender um pequeno universo de preocupações caras aos cientistas sociais: como os atores sociais experienciam a vida pública?Os dois casos de experiências participativas escolhidas para análise encontram-se em um rearranjo circunstanciado na história do município de Cachoeiras de Macacu, dentre um conjunto de cerca de vinte experiências rotuladas como conselhos. Enquanto o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural está vinculado aos movimentos rurais da década de 1940 em diante, o Conselho Municipal de Meio Ambiente decorre de ativismo de jovens a partir da década de 1980, ativismo que, numa conferência de meio ambiente, veio a ser referido como “movimento ambientalista”. O primeiro vincula-se principalmente à população rural e decorre através de gerações nas quais essa população era reconhecida como “lavradores”, “agricultores”, “pequenos agricultores” ou “agricultores familiares”. O segundo vincula-se a uma população urbana, que circula entre demais centros urbanos do Estado do Rio de Janeiro e que demonstra certo domínio acerca dos direitos ambientais. O processo de

9 Quanto aos controles exercidos entre entrevistador e entrevistado durante a situação da entrevista, Roger Sanjek (1990) discorre sobre suas nuances: “*from* speech events in which the ethnographer comes to informant [...] *to* speech events in which the informant comes to the ethnographer and assumes the seated informant role. [...] *from* events where the informant speaks freely *to* events where the ethnographer actively directs the informant's speech” (SANJEK 1990, p. 243, grifos do autor).

constituição de cada um se diferencia também quando notamos o marco institucional da Constituição de 1988 e a promulgação de políticas públicas afins. O CMDR e o CMMA possuem registros de criação em leis dos anos de 1996 e 2000, respectivamente. Ambos vinculam-se aos respectivos programas setoriais do governo federal, tais como o Programa de Agricultura Familiar e o Código Ambiental/Florestal. Entretanto, se certa estruturação dos conselhos pode estar ligada ao fomento de políticas públicas federais, seu modo de estruturação decorre da correlação de forças que se apresenta no contexto municipal. Assim, para o CMDR, um grupo de agricultores ou de “produtores rurais” subsidia a sua constituição, enquanto que o CMMA ensaiou por uma década a sua formação, mesmo após a aprovação do Código Ambiental Municipal (2001), apenas passando a manter suas atividades a partir de 2010.

A tese está composta da seguinte maneira. No Capítulo I, exploro a construção da realidade municipal descrevendo as narrativas referentes ao campo empírico da pesquisa. Apresento informações sobre o município e trato das narrativas da população local, das agências da administração municipal e de institutos de pesquisa para caracterizar o município de Cachoeiras de Macacu. Contrastar a produção de narrativas sobre a realidade municipal expõe, ao menos, como um município se torna uma realidade objetiva, o que vale especialmente para a compreensão das perspectivas de ordem social. Deste modo, o município apresenta distintas características para a população local, para agências de governo e para institutos de pesquisa. Sintetizo, por essas narrativas, a demarcação da perspectiva de desenvolvimento socioeconômico do município. No capítulo II, exploro as representações acerca da promoção de encontros entre representantes do governo e representantes da população e trato dos sentidos das experiências participativas no município. Analiso a organização e atuação de entidades civis para visualizar a organização da população e de atividades sociais e a disseminação de espaços participativos. Neste capítulo demonstro que a participação popular é visada para busca e manutenção de relações sociais entre entidades civis, governo e população. Nos dois capítulos seguintes, analiso os dois casos de experiências participativas. No Capítulo III, analiso o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) e no Capítulo IV, o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA). Nestes capítulos, procuro analisar os conselhos por três aspectos cruciais para a compreensão dos ideários de participação popular na gestão pública, por seus participantes, por suas reuniões, por suas discussões. Embora a redação destes capítulos possa estar formatada por aqueles três aspectos, ressalto, primordialmente, como eles são vivenciados

pelos participantes das experiências participativas. No Capítulo III demonstro como um conjunto de agricultores ligados aos sindicatos rurais, associações de produtores e moradores e às cooperativas pressionam o governo municipal para terem suas demandas atendidas. O caso do CMDR demonstra como um conjunto de agricultores modificam a percepção da atuação de representantes de produtores rurais, da população rural e de agências de governo para o favorecimento de segmentos populacionais e de atividades sociais. No Capítulo IV demonstro como um conjunto de dirigentes de entidades civis e funcionários públicos são mobilizados para discutir problemas afins com a temática ambiental. O caso do CMMA demonstra como um conjunto segmentado de representantes modificam a percepção da atuação da Secretaria de Meio Ambiente e de entidades civis para delimitar o tratamento e as responsabilidades pertinentes ao meio ambiente. Nas Considerações Finais trato dos resultados da análise sobre a organização e funcionamento dos conselhos e atendo aos efeitos dos espaços participativos na organização social local. Procuro discutir com a literatura afim à temática da participação popular os pontos que sobressaem neste estudo e procuro sintetizar os dados discutidos, respondendo então como conselhos agem na organização social local.

1 – CARACTERIZAÇÕES DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRAS DE MACACU

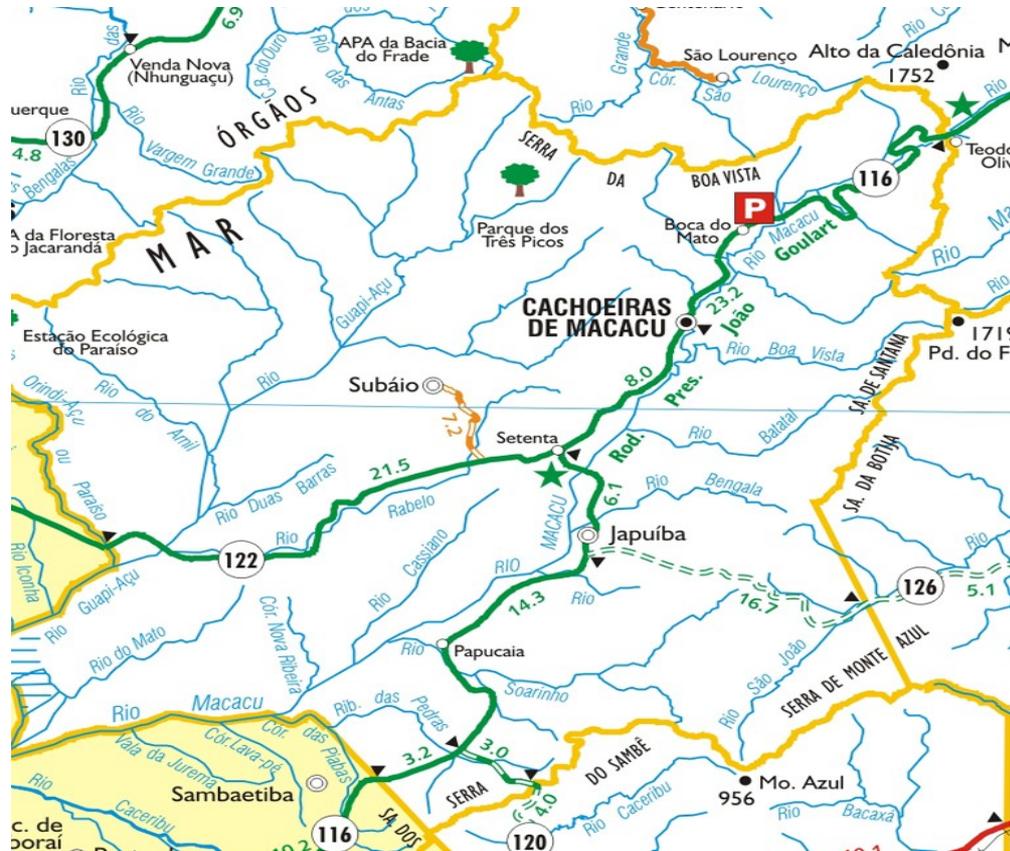
Neste capítulo descrevo narrativas que caracterizam Cachoeiras de Macacu, que fazem deste município uma variedade de realidades sociais conforme relatos dos habitantes, relatórios de institutos de pesquisa e de órgãos governamentais. Para essa reconstrução identitária sigo as assertivas de P. Bourdieu (1989b) que dizem respeito às identidades como resultados de lutas pela apropriação de representações mentais e objectais, que visam à “representação do real”. Procuo então lançar luz sobre as narrativas e classificações que perfazem a representação do município para demonstrar como as representações do mesmo são (re)apropriadas e (re)adequadas para a promoção de perspectivas de desenvolvimento socioeconômico, ou mais diretamente, para a habilitação do município ao que veio a ser denominado como “desenvolvimento sustentável”.

Antes de tratar das narrativas sobre as realidades sociais, analiso os segmentos populacionais que compõem a estrutura sociopolítica do município. Nesta seção, descrevo os grupos socialmente influentes e procuro compreender como os atores sociais se inserem e são inseridos em grupos sociais distintos, formando redes de interdependência. Na segunda seção, trato das representações do município relativas às narrativas obtidas pela vivência no campo de pesquisa. Na terceira seção, trato das narrativas construídas em documentos ou publicações sobre o município.

Comumente, as bases de dados utilizadas para a caracterização do município são as provenientes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Entretanto, a utilização de ano-base e itens classificatórios é distinta dos relatórios de demais institutos de pesquisa e organizações governamentais. E, para a população, tais dados geralmente não são acessíveis ou acessados. Portanto, elenco a seguir uma síntese dos indicadores relativos ao município: Cachoeiras de Macacu está localizada no Estado do Rio de Janeiro, na região Sudeste do Brasil. Possuía cerca 54.272 habitantes em 2010 em uma área territorial de 953,801 mil quilômetros quadrados, com densidade demográfica de 56,9 hab./km² (IBGE Cidades, Censo 2010).¹⁰

¹⁰ O crescimento populacional do município é assim indicado: 40.208 habitantes em 1991; 43.332 em 1996; 48.543 em 2000; 53.037 em 2007; e 54.273 em 2010 (IBGE, Censo 2010). A estimativa para 2014 era de 55.697 habitantes. O Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro (CEPERJ, 2013) complementa esses dados para períodos anteriores: 33.793 habitantes em 1970; 35.867 em 1980. Proporcionalmente, o maior crescimento populacional refere-se aos períodos de 1990 a 2000 do que na década seguinte, o que reflete por um lado, como sugere um entrevistado ocupante de cargo público, o retorno de antigos residentes. Tal

Figura 1 – Mapa Rodoviário e Hidrográfico de Cachoeiras de Macacu



Fonte: Departamento Estadual de Estradas e Rodagem, 2006.

De acordo com o Censo Demográfico do IBGE de 2010, a população residente era situada amplamente em área urbana: eram 46.944 os residentes nesta área e 7.329 os residentes em área rural. Neste censo foram recenseados 23.206 domicílios, dos quais 17.855 eram domicílios particulares ocupados, perfazendo a média de 3,04 moradores por domicílio particular ocupado. Dos domicílios não ocupados, 2.587 eram de uso ocasional. De acordo com as estatísticas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em Cachoeiras de Macacu havia 43.545 eleitores em 2012, dos quais 36.541 (83,8%) compareceram às eleições municipais do mesmo ano.

Ainda de acordo com os dados do IBGE, no ano de 2012, o Produto Interno Bruto (PIB) de Cachoeiras de Macacu foi estipulado em 941,601 milhões de reais, conforme a seguinte distribuição, em milhões de reais: agropecuária 21,682 (2%); impostos 127,162 (14%); indústria 186,975 (20%); e serviços 605,783 (64%). O PIB *per capita* foi de R\$ 17.076,87.

período coincide também com a inauguração de uma fábrica de bebidas de grande porte, em 2000.

1.1 Representações da Organização Social

O conjunto de representações da realidade social é construído através de valores pautados sobre a distribuição da população, de suas atividades econômicas, sociais e políticas. Para este conjunto de representações, as instituições sociais condensam os sentidos das práticas sociais demonstrando a interdependência entre segmentos populacionais e atividades correlatas. As caracterizações do município, antes de constatar, denotam os desejos de transformação do mesmo e as instituições sociais logo pautam o modo como os setores da sociedade devem se organizar para alçar tais transformações. Nesta seção, trato da distribuição de competências sociopolíticas entre os atores sociais que compõem o conjunto populacional delimitado pelo espaço social do município. Com esta delimitação, observo as dinâmicas das organizações sociais e a atuação de atores sociais através de relações de interdependência e influências mútuas.

A organização das atividades políticas dos habitantes do município é entendida com o conjunto de instituições que sobressaem, nos discursos dos mesmos, com os representantes da população e dos locais nos quais se faz a política. Prefeitura Municipal e Câmara Municipal são entendidas como os “espaços da política” enquanto os partidos políticos são pouco expressivos como organizações políticas locais.¹¹ A “lógica partidária” é expressa pela vinculação tácita entre os níveis de governo federal, estadual e municipal. A lógica das atividades políticas, contudo, é expressa pela divisão entre “situação” e “oposição”. Nas últimas duas décadas a “oposição” se configura como dissidentes do grupo político principal, que se tornou dominante a partir da década de 1990, por manter uma linhagem sucessória no poder executivo municipal. Deste modo, partidos políticos e Câmara Municipal são situados sob uma linha de comando que tem no chefe do poder executivo seu principal expoente.

11 PDT, PT e PSDB eram indicados como os partidos “autênticos” para o ingresso nas disputas políticas locais. O PDT decorria da vinculação entre grupos locais e grupos situados no governo estadual nos períodos pré e pós-Regime Militar. O PT era tido como uma organização de base composta por camponeses, num primeiro momento, e por funcionários públicos e profissionais liberais, num segundo momento. Estes dão corpo ao que se considera o maior partido do município pelo número de filiados. Sua vinculação é dada com grupos políticos regionais, situados na região da Baixada Fluminense. O PSDB fez o mesmo movimento que o PDT no período posterior ao Regime Militar. Seus componentes são profissionais liberais e proprietários comerciais, que se encontram vinculados aos grupos políticos da capital do Estado do Rio de Janeiro. O PSB, que veio a lançar candidatura própria nas eleições de 2012, também é composto por profissionais liberais e comerciantes, mas sua vinculação é dada com grupos políticos da região Serrana do Estado do Rio de Janeiro. O PMDB, único partido que possuía uma sede “visível” no município, é dado como “extinto” grupo político. A “situação” (PSC) e a “oposição” (PP) são compostas por variados partidos tidos “instrumentais” para as disputas políticas. Ao término da pesquisa de campo, o PSOL surgia como um partido “autêntico” e era composto por jovens universitários.

Sinteticamente, cinco prefeitos ocuparam o cargo de chefe do poder executivo entre 1990 e 2013. Estes foram Ubirajara Muniz (PDT, 1989-1990); César de Almeida (PDT, 1990-1992; PDT, 1997-2000); Mário Jorge (PMDB, 1993-1996); Waldecy Fraga (“Cica Machado”, PMDB, 2001-2004; PSC,¹² 2005-2008; PSC, 2013-2016) e Rafael Miranda (PP,¹³ 2009-2012). Entre eles há correlações de aliança e concorrência. Com a saída de Ubirajara para concorrer ao cargo de deputado estadual (pelo PSDB¹⁴), seu vice, César, assumira o cargo de chefe do executivo municipal. César (advogado) também fora vereador na década de 1970. Na eleição seguinte, venceu a chapa formada pelo médico Mário e pelo empresário e proprietário rural Waldecy. Este concorreu contra César nas eleições de 1996 e saiu derrotado. Nas eleições seguintes, Waldecy foi eleito, reeleito, lançou seu candidato em 2008 (Rafael, médico veterinário, secretário de agricultura no governo de Waldecy) e o derrotou nas eleições de 2012. O cargo de vice-prefeito, à época da segunda reeleição de Waldecy, era ocupado pelo médico Edson (PT). Ele foi presidente da Câmara Municipal entre 2008 e 2012, sendo o vereador mais votado na ocasião. A presidência da Câmara Municipal foi sucedida por Carlos (PV), servidor público, o qual compunha chapa do prefeito eleito.

Neste contexto, na década de 1990, ocorreu a alternância de políticos no cargo de chefia enquanto, na década seguinte, manteve-se uma linhagem sucessória. Atrela-se a este contexto o processo de criação de conselhos municipais nos governos de César de Almeida e de Mário Jorge. As iniciativas para instituir conselhos são desses dois prefeitos, enquanto que o governo Cica Machado foi responsável pela continuidade do processo, pela retomada ou recomposição dos conselhos.

As atividades políticas são atribuídas às pessoas que exercem influências sobre a opinião dos demais e ocupam posições de destaque na organização social, e também aos eleitos numa estrutura de distribuição de cargos públicos e às pessoas que ocupam posições de visibilidade, decorrente do posto de trabalho na administração municipal. Os ocupantes de cargos administrativos ou de gestão da máquina pública são destacados nas narrativas dos habitantes do município quanto à sua atribuição de arrolar a máquina pública, de suprir as demandas tanto do aparelho administrativo público quanto da população. Esta é vista como dependente dos notáveis, em vez de um corpo autônomo no exercício das atividades políticas. Por outro lado, percebe-se com este corpo social a composição majoritária dos partidos políticos.

12 Partido Social Cristão.

13 Partido Progressista.

14 Partido da Social Democracia Brasileira.

As figuras de prefeito e vice-prefeito, vereador e presidente de Câmara, como também de secretário municipal, perfazem a imagem dos postos de comando para as atividades políticas. Nesta mesma imagem, os ocupantes de cargo de segundo escalão, como assessor de parlamentar ou assessor de secretário, juntamente com a categoria genérica de funcionário ou servidor público, são destituídos de competência política ou de comando. As figuras de ex-prefeito ou outro cargo de representação política, como ex-deputado, são mantidas naquele imaginário como pessoas influentes na política municipal principalmente pela atribuição do papel de articuladores entre grupos políticos locais, como também entre estes e grupos ou instituições externas ao município. O exercício de atividades econômicas, como médico, advogado, empresário e proprietário de terras, também são referidas entre aquelas que exercem influências. Portanto, o que se constata na análise da percepção coletiva sobre os ocupantes de postos de comando e de postos de trabalho nos poderes legislativo e executivo é a interdependência entre grupos políticos.

Pelo fato de os grupos dominantes serem interdependentes, os recursos provenientes da atividade política são distribuídos de maneira equivalente e resultam na manutenção de grupos em postos-chave de comando, como também na formatação de grupos influentes devido à posição em cargos estratégicos para as atividades políticas. Assim, são vistos no poder executivo os grupos que ocupam distintas repartições públicas, como as secretarias municipais de saúde e educação – as mais valorizadas politicamente no município.¹⁵ Decorrentes da política de alianças, são também criados novos postos de trabalho de acordo com a força política dos grupos de apoio, como por exemplo com a nomeação, pejorativa, do “secretário de janela”, o qual não possui uma pasta ou atribuição explícita. No poder legislativo, são vistos os grupos divididos em “situação” e “oposição”, estes últimos oscilando em ocasiões de demonstração de forças, como na postergação de votações de projetos de lei de especial interesse do chefe do poder executivo ou de algum secretário municipal, e em ocasiões de alinhamento, como na retórica da “ajuda ao município” ou da “defesa dos interesses do município” expressos pela declaração ou justificativa do voto.

Quanto à organização de atividades sociais, os habitantes do município as estipulam pela atuação de entidades civis. Estas, antes de serem tidas como atividades com fins

15 A estrutura administrativa da prefeitura municipal muda-se a cada rearranjo das relações de poder entre os grupos dominantes, dividindo-se as repartições públicas ou agregando-as. Não era incomum o trânsito de um gestor por distintas pastas, ou ainda as passagens nos cargos legislativos. Também não era incomum a manutenção, por longos períodos, de um grupo numa mesma secretaria, seja nos cargos de chefia ou de assessoria. Por exemplo, o PT tinha seus afiliados na secretaria de agricultura e famílias de Papucaia mantinham seus membros em determinados redutos da administração pública, como a Secretaria de Obras.

políticos, são denominadas como espaços “apolíticos”, como espaços nos quais seus integrantes podem tratar de questões ou problemas comuns para as coletividades e como local paralelo às instituições políticas para o exercício da cidadania. Para esta atuação “apolítica” é visada uma pluralidade de espaços que, por um lado, tendem a se atrelar a um sentido de público e, por outro, tendem a restringir seu escopo de atuação pela delimitação temática ou institucional. Assim, figura-se para a realização ou promoção de atividades sociais a atuação em toda sorte de associações civis e organizações não governamentais (ONGs), como também clubes recreativos e organizações confessionais.

Através das entidades civis sobressaem tanto as figuras de dirigente ou presidente de entidade quanto à de profissionais ou especialistas que integram as mesmas entidades. A atuação em entidades civis ou de determinada entidade civil perfaz as ideias de responsabilização da população ou de segmentos populacionais quanto aos problemas sociais ou à promoção, num amplo sentido, da qualidade de vida. É focada, neste sentido, a responsabilidade dos cidadãos quanto à sua própria sorte e integração social. Por outro lado, é distinguida a atuação de políticos que se promovem através do auxílio ou fomento à organização de grupos sociais. Ou seja, as entidades civis são vistas como espaços que promovem a solidariedade entre grupos sociais e segmentos populacionais e também como instrumentos passíveis de mobilização ou expressão política.

Uma listagem de representantes de entidades civis, feita pela Secretaria Municipal de Planejamento e Governo, datada de janeiro de 2010, indica a existência de mais de cem entidades civis no município. No documento estão catalogadas trinta associações de moradores (urbanas e rurais), treze associações de produtores rurais, quatro associações culturais, quatro associações profissionais, três associações de saúde, duas associações esportivas, dez associações de apoio às escolas, cinco sindicatos, vinte e seis ONGs, sendo sete ambientalistas, cinco culturais, cinco esportivas, sete emissoras de rádio e duas entidades religiosas. São catalogados ainda quatro “movimentos”, cinco jornais, cinco clubes, cinco cooperativas, uma “organização diversa”, três associações com âmbito regional, uma Agenda 21 e oito ONGs de outros municípios. Este conjunto de entidades sociais demonstra a amplitude do escopo organizativo das atividades sociais. Para a organização das atividades sociais apregoa-se a resolução de problemas comuns pela ajuda mútua ou cooperação, inclusive, como relatado para a elaboração do Plano Diretor em 2006, com entidades civis (ONGs) auxiliando a formação e regularização de entidades civis (associações de bairro).

A organização das atividades econômicas é expressa por divisões que marcam as

posições de pessoas numa estrutura produtiva. Em um lado, situam-se os proprietários de estabelecimentos comerciais ou de unidades produtivas, em outro, seus empregados. Entretanto, antes de perfazer uma divisão entre “patrão” e “empregado”, as posições na estrutura produtiva são demarcadas pelos valores construídos para cada área ou setor comercial. Assim, as unidades produtivas que compõem redes varejistas (supermercados, lojas de móveis e farmácias, por exemplo), como também as indústrias, são destacadas no cenário local como protagonistas do desenvolvimento econômico do município. Unidades produtivas similares, mas menores, que não possuem estrutura física expressiva ou diversificação dos produtos ofertados, são contrapostas às anteriores como antagonistas¹⁶ do desenvolvimento econômico. As redes de comércio varejista são as maiores empregadoras no município e concorre com ela, pelo *status* de fonte geradora de empregos, a prefeitura municipal. As atividades econômicas exercidas no meio rural são consideradas também de modo ambivalente. Por um lado, é valorizada a produção de insumos agrícolas, por outro, são depreciadas as técnicas de cultivo manuais ou rústicas e o comércio de produtos *in natura*. A conjugação de técnicas (ex: agroecologia, mecanização) e mecanismos (cooperativas) que possibilitam a agregação de valor aos produtos agrícolas eram visadas para sobrepor a visão do antagonismo da agricultura frente à expansão das atividades econômicas urbanas. Quando são tratadas as dinâmicas de crescimento econômico do município, por um lado, é atribuída aos empregados dos setores comerciais a acomodação em cargos de baixos rendimentos, pois “não procuram se qualificar”; aos servidores municipais a vontade de “não largar o osso”¹⁷ e aos agricultores o “atraso”¹⁸ das formas de cultivo e comercialização dos produtos.

Deste modo, para os “protagonistas” econômicos são visadas as parcerias para o desenvolvimento socioeconômico do município, enquanto para os “antagonistas”, pelo “comodismo do empresariado local” (SMGP, s/d, p. 21), é apontada sua readaptação ou supressão via concorrência de mercado. Empresas, empresários e empregados originários do

16 Quando da instalação da filial de uma rede de drogarias no município, os proprietários de drogarias estabelecidos buscaram junto à associação comercial e Câmara Municipal regular o horário de funcionamento deste tipo de comércio pelo fato desta filial não alternar, como os demais, os dias de plantão aos domingos e feriados. Quem proferira este caso salientava a crença dos empresários locais em sua autoridade para influir na regulação do comércio. Este e uma série de outros casos são exemplificados cotidianamente pelos empresários e políticos que “não querem ver o município crescer”.

17 De acordo com a publicação da Agenda 21 Local (2008), a formação educacional da população local é baixa, com uma média de cinco anos de escolaridade, a qual é relativa ao ensino fundamental.

18 Especialmente pela expectativa de construção de barramento em um dos principais cursos d’água do município, no rio Guapiaçu, estudos e levantamentos foram realizados para averiguar a produtividade da área a ser inundada. Pelos dados elencados, a geração de renda das atividades agrícolas era multiplicada ao inferir o dispêndio das rendas dos agricultores no comércio local, demonstrando então a dependência destes sobre aqueles. A interdependência entre agricultura e comércio era contrastada ainda com os hábitos de consumo da população urbana, a qual preferia fazer compras nos municípios vizinhos do que no próprio município.

município são considerados ambigualmente, tanto pelo “comodismo” quanto pelo protagonismo econômico, social e político. Empresas e empresários “estrangeiros” são logo identificados como “modernos”, classificação que abrange também seus empregados. Nesta divisão de atividades econômicas é feita a distinção entre profissões valorizadas socialmente pelo *status* obtido a partir das rendas, da titulação educacional e dos setores econômicos.

Esta divisão em segmentos da sociedade expressa ideários de separação entre esferas da vida cotidiana. Contudo, o que se observa no cotidiano do município e pela análise dos discursos dos habitantes sobre as realidades sociais é a translação por meio de distintas atividades em posições de comando ou subordinação. Ou seja, são construídos nas relações cotidianas enredamentos entre as posições de atores sociais e instituições. Assim, famílias valorizadas como tradicionais têm seus componentes imersos nas atividades políticas, sociais e econômicas em posições de influência. Por exemplo, um ator social elege-se para cargo legislativo mobilizando recursos provenientes das rendas econômicas e do *status* da família, mobilizando discursos partidários sobre o modo de se fazer política e apoios em organizações de base para legitimar os fundamentos ou a proposta de sua candidatura. Dirigentes de associações de moradores ou de entidades filantrópicas são reconhecidos como interlocutores importantes para a promoção de projetos de instituições governamentais e por elas obtêm recursos importantes para o ingresso nas disputas políticas locais.

À medida que as atividades políticas, sociais e econômicas se tecem na ordenação do cotidiano, o que se percebe é a formação de grupos sociais que estruturam o cenário municipal. Quatro segmentos populacionais são percebidos na organização social. Eles não são percebidos como grupos coesos ou monolíticos, mas sim como partes interdependentes que expressam distinções valorativas entre uns e outros. A distinção mais valorizada, no cenário municipal, diz respeito à uma categoria nativa, as famílias tradicionais.

Um primeiro grupo, composto por empresários, proprietários rurais e servidores públicos, é reconhecido pela proeminência quanto às atividades econômicas e políticas, atividades através das quais realizam o trânsito por diferentes posições sociais na organização social. Vistos como especialistas do modo de se fazer política ou como sustentáculos das atividades comerciais e empresariais, integrantes deste grupo se perpetuam nos cargos principais dos poderes executivo e legislativo municipal. Coligando-se ou disputando a política entre si, com momentos de aliança e ruptura, componentes deste grupo se mantêm por décadas nos cargos de direção de partidos políticos, em cargos legislativos e em postos-chave da administração pública municipal. Eles pouco expressam a organização de atividades

sociais por meio das entidades civis, entretanto, são percebidos como apoiadores naturais das mesmas.

Outro grupo é composto por profissionais liberais, e dentre eles os comerciantes, que, despossuídos de uma proeminência na atividade econômica, se encontram subordinados politicamente ao primeiro grupo. Ocupam, por longos períodos, os cargos de segundo escalão na administração pública municipal e alternam em mandatos no poder legislativo municipal. São dirigentes e mantenedores de entidades civis que se destacam no cenário municipal, tais como as associações e sindicatos classistas, associações de ajuda mútua e entidades filantrópicas. Nas eleições municipais de 2012, por exemplo, parte deste grupo vinculou-se ou declarou apoio à candidatura de uma terceira via, que não advinha daquele primeiro grupo e se posicionava então contra os dois principais candidatos à chefia do poder executivo.

Um terceiro grupo é constituído por uma massa de profissionais liberais, empregados de setores comerciais ou de unidades produtivas, de pequenos proprietários rurais, além de funcionários públicos. Se, por um lado, não alcançam o protagonismo político por vias institucionais, por outro, são bem situados socialmente pelas condições que a atividade econômica lhes assegura. Entretanto, a formação educacional, técnica ou acadêmica, dos que integram este grupo os distingue dos demais principalmente por vinculá-los ao “externo”, ao período que viveram fora do município, ou devido à sua origem social. Tal como uma parte do segundo grupo, os componentes deste terceiro grupo tendem a se associar aos atores sociais politicamente influentes, ou por outro lado procuram se manter neutros. Se não se assumem como dirigentes de entidades civis ou de partidos políticos, tendem a possuir relação com estas lideranças, pela ocupação de cargos secundários ou por afinidades políticas e temáticas.

Um quarto grupo se constitui por uma massa de empregadores e empregados que não possuem relativa influência política ou econômica e que integram as entidades civis ou delas são objeto. Organizados em associações de bairros, são mobilizados a atuarem em atividades políticas em concordância com os grupos dominantes. Este grupo compõe para entidades filantrópicas ou de ajuda mútua a população a ser qualificada ou atendida em programas assistenciais. Constituem-se como o público para o qual se dirigem as exposições das atividades políticas. Contudo, pela proeminência das entidades civis, segmentos deste grupo tendem a se destacar como modelo de ascensão social, demonstrando para seus pares o êxito da coligação com os grupos dominantes ou a exemplaridade de formas de comportamento subalternas. Nas eleições municipais, componentes deste grupo formam a grande parte dos candidatos aos cargos de vereança. Uma caracterização distintiva deste grupo é o vínculo com

o externo ou “de fora”. Enquanto que os grupos anteriores demonstram a vivência ou modos de transitar para além dos limites da municipalidade, este grupo demonstra vínculos com um ambiente externo por redes de inter-conhecimento mútuo, por pessoas familiares que transitam entre distintas localidades e fazem circular informações ou recursos discursivos sobre os distintos espaços sociais.

Antes do que subentender os grupos como estáticos, por esta descrição da composição societária, enfatizo a multiplicidade de posições que os atores sociais ocupam nas redes de relações sociais. Não era incomum observar, como suscitado acima, a elevação de integrante do quarto grupo ao *status* relativo ao segundo escalão da administração pública por relações de aliança ou afetividade com membros dos grupos dominantes. E, por outro lado, como se observava em sessões da Câmara Municipal, valorativamente rebaixava-se um parlamentar ao *status* do terceiro grupo, como um *outsider* do grupo político dominante. Para este mesmo caso, em conversas ocorridas em bares, considerava-se a ascensão social do mesmo, pela ocupação de cargo legislativo, como também se desconsiderava a recondução de seu mandato pelo modo de lidar com as atividades políticas de forma independente, dando preferência ao atendimento aos eleitores em vez de coligar-se com os políticos tradicionais.¹⁹

Os quatro grupos sociais descritos podem ser distinguidos sinteticamente através de um indicador: o reconhecimento do pertencimento às redes familiares tradicionais. Em uma entrevista, o então Secretário de Desenvolvimento Econômico e Industrial, ao tecer considerações sobre as características das três principais localidades urbanas, assim demonstra a distribuição das famílias tradicionais no município:

Em Papucaia, vou escolher dez famílias tradicionais que toda a sociedade conhece. Você não vai achar, não existe. Você vai achar três, quatro famílias que todo mundo conhece. Em Japuiba, você vai encontrar dez famílias. Cachoeiras você vai ver, ‘ah não tem’, mas você vai encontrar as famílias tradicionais da antiga [Estação-Oficina Ferroviária] Leopoldina (Lúcio²⁰, cerca de 55 anos, secretário municipal).

As famílias tradicionais, entendidas aqui como situadas nos grupos politicamente dominantes e de proeminência econômica, se fazem presentes através do reconhecimento de seu dinamismo socioeconômico ou influência em cada localidade e no município como um todo. Na sede municipal, Cachoeiras de Macacu, tais famílias difundem-se entre os grupos

¹⁹ Na mesma ocasião, um ex-vereador justificou sua saída da política por discordar do modo pelo qual ela é perpetuada. Discordando de uma “política de alianças”, ele procurava “ajudar o povo” e se viu isolado para a recondução de seu mandato.

²⁰ Os nomes são fictícios, exceto os de prefeitos e de funcionários do governo estadual. A substituição dos nomes é uma tentativa de preservar a identidade dos interlocutores.

ascendentes na escala social, principalmente os comerciários e profissionais liberais. Na sede do 2º Distrito, Japuíba, a concentração das famílias tradicionais é notada de forma mais nítida entre os proprietários de estabelecimentos comerciais e de fazendas. No núcleo urbano de Papucaia, a expansão populacional recobre a identificação de grupos socialmente expoentes, como antigos proprietários de terras e comerciantes. Com a pluralidade de profissionais liberais e empregadores que se instalam nesta localidade, o reconhecimento de grupos dominantes dá lugar ao emaranhado de atores sociais reconhecidos tanto pelos laços antigos com a localidade quanto pela proeminência de suas atividades econômicas.

Com a divisão de grupos socialmente influentes no município, Papucaia e seus habitantes são situados numa posição politicamente subalterna em relação à atual (Cachoeiras de Macacu) e à antiga (Japuíba) sede municipal. Contudo, a pluralização de atividades econômicas e a decorrente formação de grupos socialmente influentes têm permitido a ascensão de partes desta população aos cargos de primeiro e segundo escalão na administração pública como também, pela última eleição municipal, à formação de uma coalizão na Câmara Municipal. Dos treze vereadores eleitos, cinco, inclusive o presidente da Câmara, são de Papucaia.

Ainda assim, os habitantes desta localidade são tratados com desdém, principalmente pelos habitantes da sede municipal, enquanto que os habitantes de Japuíba são tratados com certa reverência. Perfazem para os habitantes da sede do 1º Distrito os sentidos de modernidade social em contraste com as demais localidades principalmente pela existência de equipamentos públicos (prefeitura, fórum, hospital, bancos, etc.) e redes varejistas instaladas, mas também pelo clima ameno, pela distância da “Baixada” (ou “lá em baixo”) e pelo cenário paisagístico das serras e cursos d’água.

1.2 Narrativas construídas sobre o município

Através do diálogo com os participantes de conselhos e fóruns, e com demais moradores, obtive relatos da história do município que o vinculam a determinados lugares e tempos sociais, que o situa em determinados contextos. Os interlocutores demonstram preocupações com a dinâmica econômica e social do município elencando subsídios comumente tácitos. Atrela-se a estes subsídios a percepção, além do incremento populacional,

da ordenação estrutural do espaço físico e dos tipos de atividades produtivas e lúdicas exercidas ou ofertadas. Através destes subsídios são associadas a organização e a oferta de serviços públicos e privados, a promoção ou incentivo a atividades econômicas e ao “dever fazer” relativos às personalidades políticas, aos órgãos de administração pública e de representação política. Deste modo, o município é situado num período “áureo”, pré-Regime Militar (1964-85), relativo à época de funcionamento de rede ferroviária, seguido do período de “crise” com a desativação da mesma (1960/70). A atuação de trabalhadores ligados à rede ferroviária era indicada como a “efervescência cultural” do município. Ferroviários, juntamente com os comerciários, embatiam-se nas disputas das melhores festividades.²¹ Com a perspectiva de implantação do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (a partir de meados dos anos 2000), o contexto do município é reconstruído sob as ideias de desenvolvimento socioeconômico bem como da tentativa de superação da “crise de identidade”.

Através das conversas com os interlocutores, contamos o total de 60 mil habitantes no município. Para esta contagem são somados 25 mil habitantes no distrito de Cachoeiras de Macacu (1º Distrito), 11 mil em Japuiba (2º Distrito), 17 mil em Papucaia (núcleo urbano do 2º Distrito) e sete mil na área rural (relativa ao 3º Distrito, Subaio). Parte dos interlocutores, notadamente os presidentes de associações de moradores,²² que não compõem os espaços de participação popular, contradizem os dados do IBGE e da Prefeitura Municipal indicando o total de 66 mil habitantes ou mais (chega-se à conta de até 120 mil) em decorrência da instalação do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro, nos últimos sete anos (2006 a 2013). Neste sentido, é relatado o crescimento rápido e desordenado do município,

21 Tais disputas tinham expressão não somente lúdica, mas também com a demarcação de “territórios”. Em torno de três clubes recreativos ligados aos ferroviários e um ligado aos comerciários se davam as disputas dos carnavais.

22 Os presidentes das associações de moradores dos núcleos urbanos (associações de bairro) comumente mantinham-se em cargos de direção por cerca de 10 anos (a partir de 2000) e uma pequena parcela destes por cerca de 20 anos. Para a época presente, eles ressaltavam a inatividade da associação, pela escassez de organização de assembleias ou plenárias, embora apontassem períodos anteriores de forte atuação (décadas de 80/90). Um fato recorrente era expresso na vontade de reorganizar o quadro de pessoal da associação, para o qual salientavam como obstáculo o desinteresse dos moradores em se vincular à entidade. Entretanto, salientavam a vontade de retomar atividades como o fomento a atividades desportivas e educacionais e a oferta de serviços de comunicação digital tanto para atrair a atenção dos moradores quanto para demonstrar para os mesmos, o que poderia ser feito por meio da entidade (numa das entrevistas era salientada a intenção de obter ambulância para ofertar este tipo de serviço à população local). Parte dos presidentes apontava a incompatibilidade temática para não participarem dos conselhos municipais e a Agenda 21 era descaracterizada como espaço de participação pela percepção de atrelamento à empresa Petrobras, referindo-a como “coisa de lá de baixo”. Durante as tentativas de entrar em contato com os dirigentes de associações de bairro, os moradores residentes próximos a eles criticavam o funcionamento e a organização da associação, indicando as finalidades políticas dos dirigentes como a autopromoção e a vinculação a vereadores eleitos em pleitos anteriores. Tais moradores ambigualmente salientavam a “desunião” da população e a possibilidade de melhoria do bairro por meio da atuação da associação de moradores.

muitas vezes relatado através do exemplo do núcleo urbano Papucaia, mais próximo ao local do empreendimento. Nas entrevistas é recorrente a menção à “grandeza” do Complexo Petroquímico (um “mega-hiper-superempreendimento”) e o desconhecimento tanto da população quanto do governo municipal dessa grandeza e de seus impactos no município (“não discutem a infraestrutura”; “não sabem o que vai acontecer”). Contudo, essa expressividade do Comperj, que “meche com todas as áreas”, não é apontada para a sede do município.²³

Os aglomerados populacionais principais são destacados pelos interlocutores por determinada ocupação residencial, de comércio e de balneário ou lazer. O núcleo urbano do distrito sede é integrado principalmente ao bairro Centro, onde se localiza a maioria das repartições públicas e as edificações comerciais, além do principal terminal rodoviário, antiga estação/oficina ferroviária. Inúmeros bairros residenciais menores são circunvizinhos ao Centro. Cada bairro ou conjunto de bairros são distinguidos pelos interlocutores. Próximos ao Centro são identificados bairros tradicionais, os quais se desenvolveram pelas atividades ligadas à rede ferroviária, como o Campo do Prado (mais elitizado), Ganguri de Baixo, Ganguri de Cima, Bairro de Fátima (alinhado “Goiabal”) e São Francisco de Assis (alinhado “Taborda” ou “outro lado da vida”), entre outros. Na sede são destacados do Centro os bairros residenciais e de balneário: Boca do Mato, Castália e Valério, localizados ao norte, às margens da RJ-116 e do rio Macacu. Neles se localizam inúmeras pousadas, residências opulentas e modestas. Na porção leste da sede localiza-se o bairro Boa Vista, que se configura como bairro residencial e também um dos principais balneários do município, especialmente pelo rio homônimo. Nesta localidade se encontram os aglomerados populacionais denominados comumente de “Morro da Manteiga” e “Boqueirão”. Demais ocupações residenciais em morros, beiras de rios e às margens de rodovia são apontadas também como bairros periféricos, tais como o Rasgo, “Morro do Cléber” ou Cidade Alta, ambos a oeste do Centro, e Veneza e Parque Veneza ao sul. Próximos a estes bairros encontram-se dois condomínios particulares, *Blue Sky* e *Village*, ambos de construção relativamente recente. Três localidades são reconhecidas como “rurais” neste distrito, quais

23 A ocupação de postos de trabalho no Complexo Petroquímico pelos cachoeirenses é raramente citada como efetiva. Neste quesito, cita-se mais a empregabilidade da fábrica de bebidas, instalada no ano 2000. Por meio de conversações com proprietários de imobiliárias, constata-se a oferta e demanda de imóveis próximos à área do empreendimento e a perspectiva de instalação, na sede municipal, de ocupantes de cargos com maiores rendimentos financeiros, como por exemplo, engenheiros. Um dado “visível” diz respeito ao transporte de trabalhadores do empreendimento. Nos municípios vizinhos, Itaboraí e Tanguá, observam-se filas de ônibus que transportam trabalhadores para o Comperj, algo que é muito diminuto no município de Cachoeiras de Macacu.

sejam: Santa Fé, Duas Barras e Santa Maria. Na primeira, na porção leste do município, se situava uma antiga fazenda, a qual é objeto de projeto de reforma agrária. Nas duas outras, situadas na porção oeste do município, se localizam grandes e antigas fazendas que englobam áreas de planícies, morros e serras. Partes destas fazendas foram desmembradas em sítios e nelas se instalaram empresas ou indústrias de extração de água mineral.

No núcleo urbano de Japuíba (2º Distrito), antiga sede administrativa do município, há a predominância de construções residenciais próximas à Igreja de Sant'Anna de Japuíba. Sua expansão mais recente ocorre às margens do rio Macacu e da rodovia RJ-116, mesclando ocupações residenciais, condomínio popular (também denominado *Village*), ocupações irregulares e pequenas empresas prestadoras de serviços, como hotéis, restaurantes e oficinas automotivas, entre outras. No entorno deste núcleo urbano estão as grandes fazendas de criação de bovinos e equinos, principalmente nas localidades rurais de Rabelo, Areia Branca, a oeste do núcleo urbano, e Bom Jardim, Bengala e Bertholdo, a nordeste. Outro núcleo urbano deste distrito, Papucaia, é destacado pelo recente crescimento populacional e pelo dinamismo econômico. Sua criação decorre da instalação de colônias agrícolas no início do século XIX, lembrada “fisicamente” pela denominada Praça dos Colonos. As referências a esta localidade muitas vezes denomina as áreas rurais adjacentes, as quais são compostas, além das colônias, de sítios e fazendas. Este núcleo urbano engloba outro, Ribeira, e vem passando por divisões em uma série de bairros. Em ambos observam-se fachadas recém-construídas das unidades residenciais e comerciais. A expansão de Papucaia é tratada de forma valorativa pelos seus moradores, os quais comumente incitam a emancipação da localidade. Perspectiva esta desdenhada pelos moradores da sede do município. Outra localidade às margens da RJ-116, Agro Brasil, também demonstra mudanças em sua paisagem com a instalação de indústrias e empresas, além de loteamentos de sítios e residências. Agro Brasil é limítrofe ao município de Itaboraí (localidade Sambaetiba) e seu nome decorre de uma antiga fazenda. Outras localidades julgadas importantes pelos interlocutores no 2º Distrito são Faraó de Cima e Faraó de Baixo (ambas nas quais há predominância de sítios e fazendas), Funchal (onde também fora instalada colônia agrícola de japoneses e apresenta traços de urbanização), Setenta e Porto Taboado (ambas de ocupação residencial, o segundo era um antigo porto hidroviário), Soarinho e Patis (nas quais há predominância de sítios, cujo terreno é acidentado). No entroncamento das rodovias RJ-116 e RJ-122, ao norte de Japuíba e próximo das localidades Setenta e Porto Taboado, fora instalada, no ano de 2002, uma indústria de bebidas, responsável por grande parte do PIB industrial do município. Entre os

núcleos urbanos Japuiba e Papucaia há a ocupação residencial às margens da RJ-116 e do Rio Macacu, a qual é apelidada de “Pombal” pela sua aglomeração irregular. Percebe-se então no município a instalação de estabelecimentos comerciais, industriais e residenciais ao longo da rodovia RJ-116, que liga os três núcleos urbanos e interliga os municípios de Itaboraí e Nova Friburgo. A visibilidade destas edificações contrasta com suas áreas marginais, as quais são compostas por serras cobertas por matas, por um lado, e pelo largo curso d’água, por outro.

Não é identificado pelos interlocutores um núcleo urbano propriamente dito no Subaio, o 3º Distrito. Neste distrito encontram-se as principais localidades relativas a aglomerados populacionais, tais quais Guapiaçu e Matumbo, à montante do Rio Guapiaçu; Maraporã e São José da Boa Morte, às margens da rodovia RJ-122, e Marubaí, esta mais próxima à Papucaia e limítrofe à área do Comperj. Outras localidades que perfazem os núcleos rurais são Santo Amaro, Estreito, Matumbo, Areal, Sebastiana e Boa Sorte, à montante do Rio Guapiaçu; Serra Queimada, Anil, Quizanga, Imbira, Vechi, Ilha Vechi, Coco Duro e Bonanza, à jusante, numa extensa área de planície mesclada com morros suaves. Os nomes das localidades decorrem de antigas fazendas e de cursos d’água, recorrentemente homônimos. Alguns dos povoados mais recentes, formados na década de 70/80 em diante, são referidos como decorrentes de desmembramento de grandes fazendas e de assentamento agrícola com a criação de glebas e agrovilas.²⁴ Os assentamentos mais antigos foram implantados pelo Instituto de Reforma e Colonização Agrária (INCRA) e os mais recentes pelo Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ) e Banco da Terra S.A. (Fundo de Terras e Reforma Agrária/Ministério do Desenvolvimento Agrário). De acordo com os interlocutores que residem nestas áreas, os assentamentos se diferenciam das fazendas pelo cultivo de lavouras e pelo tamanho das propriedades, de cerca de 4 a 8 hectares, enquanto as fazendas possuem mais de 50 hectares. Mais detidamente, as lutas pelo acesso e permanência na terra,²⁵ assim como a circulação de rendas provenientes das atividades agrícolas,

24 As mudanças da estrutura fundiária do município são mencionadas pelos moradores de áreas rurais com (1) os projetos de colonização na qual eram instalados “colonos” e imigrantes japoneses (em Papucaia e em seu entorno nas décadas de 40/50), (2) em decorrência de pressão fundiária (especificamente na grande área de planície do 3º Distrito e nas porções sul e oeste de Papucaia), com projetos de assentamento rural de órgãos governamentais (em São José da Boa Morte, nas décadas de 50/60 até a instalação definitiva, na década de 80, pelo INCRA; pelo ITERJ/Banco da Terra no entorno de Serra Queimada, na virada dos anos 2000, ambos marginais ao rio Guapiaçu) e (3) por iniciativa de proprietários e ou por abandono e conseqüente ocupação de terras. Nas áreas alagadiças do rio Macacu e Guapiaçu (além do rio Caceribu, em município vizinho), foram realizadas obras de drenagem nas décadas de 40/50, ampliando assim as áreas de cultivo. Na região da fazenda Santa Fé (1º Distrito) ocorria, à época da pesquisa de campo, a permanência de agricultores em lotes irregulares, os quais aguardavam o processo de assentamento pelo INCRA. Nesta localidade havia o comércio irregular de lotes de terras e construção de casas de veraneio por residentes das áreas rurais. Nela eram contestados os limites do Parque Estadual dos Três Picos.

25 Ver Grynszpan (1987) e O’Dwyer (1977; 1988) sobre as lutas camponesas na região da Baixada Fluminense.

corroboram a identidade agrícola de Cachoeiras de Macacu para os habitantes das áreas rurais.

Sinteticamente, duas características expressam a importância das localidades rurais para seus habitantes, as quais são os tipos de unidades produtivas e os modos de utilização da terra. Essas duas categorias perceptivas são incluídas simultaneamente na descrição das localidades rurais pelos seus moradores se desdobrando em perspectivas de desenvolvimento socioeconômico para cada área ou região. A descrição a seguir, relativa à divisão das áreas rurais, é pertinente para compreender as discussões que se arrolam nos conselhos de desenvolvimento rural e meio ambiente. Para esta descrição viso também as áreas rurais do 1º e 2º distritos.

A primeira característica, os tipos de unidades produtivas, diz respeito à figuração de imóveis no ambiente rural. Por ela são referidas as fazendas, sítios, glebas, casas de veraneio, casas residenciais, casas comerciais e indústrias. Assim são indicadas as áreas de grandes fazendas, mormente advindas do século XIX, as quais incluíam as áreas de planícies, morros e serras. Atualmente, a maior parte das fazendas restringe-se às suas sedes, no “pé de serra”, e se distribuem espacialmente por todo o município. Demais unidades produtivas advêm do desmembramento dessas fazendas, especialmente nas áreas de planície. Assim são indicados os sítios (amplamente distribuídos e de tamanhos variados) e os pequenos aglomerados residenciais (especialmente Bom Jardim e Faraó de Baixo; Guapiaçu, Matumbo e Estreito), por um lado; por outro, são indicadas as colônias agrícolas (Funchal, entorno de Papucaia) e assentamentos rurais (São José da Boa Morte; Serra Queimada). Nesta lógica de desmembramento de fazendas é indicada a ocupação de terras por posseiros (especialmente na planície do Rio Guapiaçu e adjacências, áreas de morros e encostas), seja pelo abandono de parcelas de fazendas, seja pelas pressões para redistribuição de lotes agrícolas.

Determinadas localidades se tornaram referências pela instalação de indústrias extrativistas de areia e água mineral. Elas se encontram nas áreas próximas às rodovias e nas localidades Faraó, Duas Barras/Santa Maria, Guapiaçu e no entorno da Serra do Soarinho. A instalação de unidades de beneficiamento de produtos agrícolas também destacam determinadas localidades. Por elas são reconhecidas as cooperativas e associações em Japuíba (processamento de goiaba, peixes e rãs), em Faraó (processamento de banana) e em Maraporã (processamento de leite). A implementação de unidades de conservação ambiental é destacada no entorno do limite do território do município, especialmente pelo Parque Estadual dos Três Picos, na Serra dos Órgãos, além da APA Macacu no interior do município. Estas e outras

unidades de conservação serão descritas mais adiante. A instalação de casas residenciais, comerciais e de veraneio é apontada nas localidades marginais aos cursos d'água em Santa Fé (no curso do rio Boa Vista), Faraó (rio Batatal), Bengala (rio homônimo), Guapiaçu (rio homônimo), Estreito (rio homônimo), Matumbo (em parte de uma antiga fazenda). Geralmente os imóveis nestas localidades, à exceção de Matumbo, são novos e dispõem de equipamentos de lazer (ex: piscina, campo de futebol, etc.).

A segunda característica, o modo de utilização das terras, diz respeito às atividades exercidas na unidade produtiva e redonda na posse ou propriedade da unidade. A percepção do uso distinto das terras demarca, na ótica dos habitantes das áreas rurais, a distinção de fazendeiro, pequeno produtor, agricultor familiar e trabalhador rural, entre outras.²⁶ Entretanto, com o incremento de atividades de lazer e a oferta de postos de trabalho em indústrias complexifica aquelas identificações. Em relação aos fazendeiros, é citada predominantemente a criação de bovinos e equinos, além da reserva de valor das terras. Uma parcela destes reside em áreas urbanas de Cachoeiras de Macacu ou de outros municípios.²⁷ Os cultivos múltiplos, como os tradicionais ou costumeiros no município (por ex.: banana, goiaba, aipim, milho, feijão, etc.) e os cultivos pioneiros (por ex.: laranja, coco verde, palmito e a criação de peixes, entre outros) são atribuídos ao pequeno produtor (também referido como sitiante ou pequeno agricultor) e ao agricultor familiar. Eles normalmente se distinguem pela ocupação de postos de trabalho, exclusivos ou não na unidade rural, pelo emprego de mão de obra contratada, mas se distinguem principalmente pela categorização do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Ambos se confundem pela utilização de maquinário agrícola proporcionado pelo crédito agrícola e pelo serviço de máquinas da Secretaria Municipal de Agricultura, bem como pela propriedade do terreno (sendo proprietário ou arrendatário). A propriedade das terras diferencia o trabalhador rural das categorias anteriores. Esta categoria se sobrepõe, na voz de idosos, à categoria “lavrador” pelo trato de lavouras próprias ou de outros. Os beneficiários de projetos de assentamento rural se identificam com essas categorias, lavrador e trabalhador rural. Se, por um lado, o cultivo múltiplo e a criação de pequenos animais são associados ao trabalhador rural, ao agricultor familiar e ao pequeno agricultor, por outro, a alternância do local de residência distingue este

26 Outras categorias de identificação de agricultores são “meeiro”, “colono” e “posseiro”. Enquanto a primeira categoria diz respeito à forma de contrato de trabalho (ainda que oral), as demais dizem respeito à forma de ocupação da terra, com ou sem titulação da terra, respectivamente. O termo “colono” normalmente é usado em referência aos imigrantes japoneses que foram instalados no município no primeiro quarto do século XIX.

27 Por vezes, referenciam-se os proprietários de fazendas pelos seus vínculos com a política, tratando-os, por exemplo, como da “família do deputado” e mesmo de “antigo senador”. Estes, entretanto, são dados como “político forte” em outros municípios.

último dos demais. Ou seja, o pequeno agricultor ou pequeno produtor alterna tanto o local de residência quanto o local de trabalho, enquanto os demais tendem a permanecer no mesmo local de residência ou de trabalho.

Uma base de dados da Emater apresenta, a partir de duas linhas produtivas (fruticultura e olericultura), o cultivo em pequenas áreas, tal como se percebe na última coluna da Tabela 1 (divisão do número de produtores por área cultivada):

Tabela 1 – Produção Agrícola do Município de Cachoeiras de Macacu/2013

Cultura	Número de produtores	Produção (toneladas)	Área (ha ²⁸)	Faturamento (R\$)	Área/Produtor
Abobrinha	44	443	33	761.960,00	0,75
Aipim	260	13.520	813	15.818.400,00	3,13
Banana	110	2.750	258	4.290.000,00	2,35
Batata doce	73	864	44,50	1.028.160,00	0,60
Berinjela	40	732	32,20	688.080,00	0,80
Coco verde	31	465	29,10	506850,00	0,94
Feijão	9	60	33	168.000,00	3,66
Feijão mauá	90	345	40	703.800,00	0,44
Goiaba	74	7.920	267	11.642.400,00	3,60
Inhame	42	780	59,80	1.232.400,00	1,42
Jiló	116	1.540	67,80	1.709.400,00	0,58
Laranja	20	450	27,70	432.000,00	1,39
Limão	46	1.260	59,60	1.764.000,00	1,29
Maracujá	25	417	25,80	1.175.940,00	1,03
Maxixe	27	170	17	317.900,00	0,62
Milho verde	206	4.420	341	3.491.800,00	1,65
Palmito	28	36	21,80	85.320,00	0,78
Pepino	15	84	3,40	57.120,00	0,23
Pimentão	20	190	8,20	241.300,00	0,41
Quiabo	98	900	80,80	1.665.000,00	0,82
Vagem	20	168	10	258.720,00	0,50

Fonte: Emater/RJ, Acompanhamento Sistemático da Produção Agrícola (ASPA) – 2013 (modificado)

Como se observa na tabela, são destinadas para as principais culturas áreas maiores que um hectare, enquanto os cultivos perenes se desenvolvem em áreas menores. Entretanto,

²⁸ A área de 1 hectares (ha) é igual à 10 mil metros quadrados.

poder-se-ia pensar na produção de culturas permanentes, como banana, laranja e goiaba, como predominantes entre os pequenos produtores, em detrimento, por exemplo, do cultivo alternado de aipim e milho dos agricultores familiares.

Observa-se ainda, nas áreas rurais, a permanência de filhos de agricultores que ocupam postos de trabalho distintos dos ocupados pelos seus ascendentes familiares. São pessoas que permanecem nas unidades domésticas e exercem atividades profissionais em demais unidades produtivas como no funcionalismo público, em escolas e postos de saúde, nos cargos de motorista e operário em indústrias, nos postos de trabalho em estabelecimentos comerciais (mercados e bares) e na prestação de serviços domésticos em casas de veraneio. Neste leque de atividades “não agrícolas” em áreas rurais, são pouco mencionadas as atividades ou postos de trabalho relativos à proteção ou conservação ambiental, embora para jovens em fase de escolarização sejam destinadas uma série de atividades reconhecidas como “educação ambiental”. Essa distinção de atividades por geração etária redundante na diferenciação da renda individual: os jovens recebem rendimentos maiores que seus pais, ou como sinaliza uma entrevistada sobre esses jovens, “preferem trabalhar limpos”, em contraste com o trabalho na lavoura.

Observo também nas áreas rurais o retorno ou a instalação de novos moradores, os quais passam a exercer atividades não agrícolas. A exemplo de casos observados na localidade de Guapiaçu, pessoas instalam e gerenciam comércios próprios (bares, casas de veraneio) após “ganharem a vida” em grandes centros urbanos, fixando então residência na localidade sem perderem vínculos com locais anteriores de residência. Em outras localidades (Estreito, Boa Vista/Santa Fé, Faraó, entre outras), também observo a alternância do local de estadia, na qual a pessoa retorna para residência própria ou de familiares nos fins de semana.

Este conjunto de dados demonstra sumariamente a complexidade dos usos do espaço rural e, como apontarei a seguir, indica perspectivas diferentes de desenvolvimento para cada região.

As áreas rurais do município de Cachoeiras de Macacu são percebidas pelos seus habitantes por distintos sentidos de desenvolvimento socioeconômico. Diferenciadas pelas unidades produtivas instaladas e pelas atividades econômicas exercidas, às áreas rurais mesclam-se perspectivas que sinalizam um modo de vida próprio, certo “atraso” das atividades agrícolas e a “modernização” das atividades de lazer, de produção industrial e de serviços. Contudo, nos discursos dos interlocutores, tais julgamentos de valor redundam na posição da qual eles são proferidos. Cito sumariamente três posições. Agricultores apontam o

trabalho árduo no campo em contraste com o “caos” dos centros urbanos, sinalizando a preferência daquele sobre este. Novos moradores das áreas rurais compartilham parcialmente tal visão, valorizando o ambiente ecológico das áreas rurais em contraste com as atividades agrícolas, percebidas como agressoras ao meio ambiente pela utilização de determinadas técnicas de cultivo (por ex.: aplicação de agrotóxicos, aração do solo). Visitantes e moradores intermitentes apreciam tanto as atividades agrícolas, pela obtenção de produtos frescos, quanto o modo de vida no ambiente rural, em contraste com o urbano; entretanto, demonstram preferência por exercer atividades consideradas urbanas. De outro modo, funcionários da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Agricultura ressaltam a grandiosidade e diversidade do ambiente rural, ao transitar por ele, e contrapõem o desconhecimento da população urbana da sede municipal desta parte constitutiva do município.

As perspectivas de desenvolvimento socioeconômico da área rural são expressas através dos valores construídos pela vivência nos cenários urbano e rural. Assim, o contraste e a associação entre esses ambientes dão margens para a indicação de áreas ou regiões propícias para determinadas atividades econômicas.²⁹ Para as áreas de planície são indicados o cultivo das terras, através da lavoura, e também a ocupação residencial das mesmas. Para as áreas de relevo acidentado é prevista a desocupação populacional e o incentivo à implementação de unidades de conservação pública ou particular. Próximas aos cursos d'água são recomendadas as atividades de turismo, para as quais é prevista a concentração de casas de comércio ou de prestação de serviços (pousadas, hotéis-fazenda, bares, etc.). Tais perspectivas denotam o exercício de atividades agrícolas dispersas no interior do município, no denominado “sertão”, e o esvaziamento da população rural em áreas estratégicas para a implementação de atividades não agrícolas. Contudo, a identificação “rural” do município não é desvanecida numa perspectiva histórica:

[...] o município é agrícola. O município [poder público] não reconhece e não investe na questão agrícola, você não tem um parque industrial, você não tem nada dizendo que ele é... Há um interesse político para que ele se transforme em metropolitano porque é o recurso, mas, na verdade, vai prejudicar mais ainda a população. Não há infraestrutura para isso. [...] Se você olhar o mapa, esses centros urbanos [Cachoeiras, Japuiba e Papucaia] são minúsculos com o tamanho que o município tem. Estão sempre margeando a estrada, antigamente era a estrada de

29 Órgãos governamentais, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER-RJ), comumente condensam a indicação tanto das áreas propícias para o cultivo quanto dos cultivos apropriados para cada área, juntamente com os planos de manejo e modos de comercialização dos produtos. Recentemente, a piscicultura veio a ser habilitada para seu desenvolvimento no município através de incentivos da Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro (FIPERJ) e Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), após uma década de tentativas de produtores locais em organizá-la através de cooperativa.

ferro [...]. Como acontece até hoje, há locais que são zonas rurais. Hoje, há a grande expansão de condomínios e loteamentos que acelerou mais o processo [de ocupação de áreas marginais]. Isso aqui [Ribeira/Papucaia] era uma fazenda e quem morava foi ficando, depois, nas grandes áreas, foram feitos loteamentos (Sandro, presidente de associação de moradores, cerca de 40 anos, participante do conselho da cidade, residente no núcleo urbano Ribeira).

A identificação agrícola do município é subsidiada, nesse relato, pela forma de ocupação tradicional do território do município em contraste com as áreas industriais e centros urbanos. Outras possíveis identificações do município se descaracterizam pelas assertivas negativas, “não tem um parque industrial”, “esses centros urbanos são minúsculos”, face à justificativa de inclusão do município na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Ainda que se reconheça o crescimento populacional do município, como na menção aos condomínios e loteamentos residenciais, eles pouco refletem a concentração urbana, se caracterizando mais como expansão de aspectos de infraestrutura urbana em áreas rurais. O relato seguinte aponta essa vinculação entre as atividades rurais, urbanas e industriais no ambiente rural:

As comunidades rurais na nossa bacia [Guapiaçu] eram muito isoladas [nos anos 1980], não tinha ferro elétrico, liquidificador, televisão... e todo mundo [andava] de bicicleta. O perfil de uma família de agricultores na nossa bacia era de agricultor, nem [era] de agricultor familiar especificamente, porque tinha muita gente trabalhando nessas grandes propriedades. Todo mundo vivendo da lavoura. Isso continua e acho que começa a mudar tudo aceleradamente nos anos 90. Nos finais [da década] de 90 começa a ter mais acesso por algum motivo que não se sabe se é uma conjuntura nacional. As pessoas começam a ter mais contato, as escolinhas rurais começam a trabalhar melhor, se dá um pulo grande a partir de meados dos anos 90. E aqui, para nós, o que mudou bastante a coisa é a água mineral. Ela chega dez anos atrás [entre 2000 e 2003]. Aí começa o começo da troca de perfil de mão de obra. Então, todos os jovens daqui da alta bacia do Guapiaçu recusam a trabalhar na terra, não veem com bons olhos o esforço bruto dos seus pais. A partir da água mineral, estabiliza a população. A água mineral cria certo atrito com os proprietários de terra porque começa a faltar mão de obra para as lavouras. A água mineral fornece 160 empregos na alta temporada, tem carteira assinada (Samanta, cerca de 55 anos, proprietária rural, dirigente de reserva ecológica, representante nos conselhos de Agricultura [titular] e Meio Ambiente [suplente]).

Neste sentido, a mudança do perfil da população rural, entre as décadas de 1990 e 2010, especificamente do perfil da mão de obra, não sinaliza o esvaziamento populacional na área rural, mas antes uma repovoação dispersa nas margens de estradas de antigos povoados. Assim, a permanência de trabalhadores que exercem atividades não agrícolas, como nas escolas e indústrias, pelo relato acima, aumenta, enquanto é subtraída a ocupação de postos de trabalho em lavouras.

Se a identificação agrícola do município é subsidiada pelo contraste entre o urbano e o rural e indicada pelo exercício de atividades interdependentes a estes dois ambientes, a

identificação ecológica ou ambiental do município vai, por um lado, sobrepor estas divisões sócio-espaciais e, por outro, confrontar perspectivas de desenvolvimento socioeconômico. Esta dualidade se apresenta quando são mencionadas as “várias vocações” do município, em que se evocam as atividades de preservação em contraste com a ocupação de áreas propícias para preservação. Nos espaços participativos, os participantes comumente relembram que “92% do município é área de proteção ambiental”, momento no qual eles se interrogam sobre o desenvolvimento econômico do município (no sentido de fomento a atividades econômicas), sobre a regularização das ocupações urbanas (especialmente as ocupações populares em morros e em margens de cursos d’água) e sobre as atividades consideradas poluidoras ou degradantes de cursos d’água e de matas (tendo em foco, principalmente, as atividades agrícolas e industriais e, secundariamente, a disposição de esgoto *in natura* nos rios).

Além do cenário florestal que se observa no município, especialmente a cobertura vegetal em topos de morros e em serras, a sinalização de unidades de conservação contribui para a sua identificação ecológica. Duas unidades de conservação/preservação estão instaladas no município, o Parque Estadual dos Três Picos e a APA Macacu. O Parque Estadual fora criado por decreto estadual no ano de 2002; possui área de 65 mil hectares³⁰ e compreende também os municípios Guapimirim, Teresópolis, Nova Friburgo e Silva Jardim (INEA, [201-?]b). O Parque engloba as porções oeste (antiga Estação Ecológica do Paraíso), noroeste, norte, centro norte, nordeste e leste do município e sua sede está instalada no bairro Boca do Mato, às margens da RJ-116. A Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio Macacu fora criada por lei estadual em 2002; possui área de cerca de 19 mil hectares e abrange também trechos dos municípios Guapimirim e Itaboraí (INEA, [201-?]a). Por incluir as faixas marginais de cursos d’água, ela abrange quase a totalidade do município, como referido anteriormente. Parte da APA do Rio São João, situada predominantemente no município Silva Jardim, cobre a porção sudeste de Cachoeiras de Macacu, na localidade de Patis. O Corredor Ecológico Sambê-Santa Fé-Barbosão não possui documento publicado, embora haja indicações de propostas de plano diretor e de zoneamento. A abrangência dele é apontada para a porção leste e sudeste do município, abarcando também os municípios Silva Jardim, Rio Bonito e Tanguá. Além das unidades de conservação estadual, estão instalados no município a Unidade de Policiamento Ambiental (UPAm) e o Parque Fluvial, sobreposto pela APA

³⁰ Em 2013 fora incorporada à área do Parque a Estação Ecológica Estadual do Paraíso. Esta fora criada por decreto estadual em 1987, possuía área de cinco mil hectares, aproximadamente, situada na porção oeste do município.

Macacu.

Durante o período da pesquisa de campo, havia tentativas de criação de unidades municipais de conservação. A unidade Monumento Natural da Pedra do Colégio foi criada por decreto municipal em 2010 e seu plano de manejo veio a ser divulgado nos conselhos municipais em meados de 2013. Ela se situa na porção leste do município e próxima ao bairro Boa Vista. Outras unidades de conservação a serem criadas, conforme o Plano Diretor do município, eram: Agro Brasil, Santa Fé/Batatais, Caminho do Reservatório, Morro do Alemão, Usina, Pocinho Ganguri e Serra do Soarinho (Cachoeiras de Macacu, 2006, p. 9-10). Era recorrentemente mencionado, no Conselho de Meio Ambiente, o Refúgio da Vida Silvestre Macacu, sendo indicada sua localização na região central do município, numa área de morros e de divisa da bacia hidrográfica dos rios Macacu e Guapiaçu. Nas reuniões do Conselho de Meio Ambiente e do Conselho de Desenvolvimento Rural havia tentativas de incentivar a criação de reservas de preservação particulares (RPPN), entretanto, eram os órgãos estaduais e organizações ou associações civis que procuravam dar condições, com serviços de orientações e planejamento, para que as RPPNs viessem a serem criadas.

Uma reserva particular veio a se tornar referencial no município, não por ser a única, mas sim pelos seus vínculos com entidades regionais, nacionais e internacionais. A Reserva Ecológica do Guapiaçu (REGUA) decorre da instalação no município de herdeiros, de origem inglesa, de uma antiga fazenda na localidade de Guapiaçu, os quais suscitaram por contato com conterrâneos a preservação do cenário com o qual deparavam (variedade de flora e fauna, cenário paisagístico). Com o estímulo de organizações internacionais, deu-se a criação da reserva ecológica em 1996 e a inauguração com aquela denominação em 2001. Na década de 1990, esta organização não governamental deu os passos iniciais para a disseminação de ideias ou práticas de preservação ambiental e, na década seguinte, ela se tornou pioneira ao estimular a organização da Agenda 21 Local, através de edital do Ministério do Meio Ambiente, como também por ter sido contemplada em edital de financiamento de projetos socioambientais da empresa estatal Petrobras.³¹

Enquanto essa reserva particular tem vínculos supramunicipais, outras entidades civis são destacadas na cena municipal quando se trata do meio ambiente. A Associação de Preservação dos Rios e Serras de Macacu (APRISMA/PRISMA) e as rádios, Rádio Comunitária Desperta FM e Rádio Comunitária Cultura FM, atuam divulgando atividades que

³¹ Em 2010, a entidade fora qualificada no mesmo tipo de edital, mas não fora contemplada com recursos do programa, recebendo, entretanto, selo de aprovação. Em 2012, a entidade fora enfim contemplada e iniciou as atividades do Projeto Guapiaçu Grande Vida, em meados de 2013.

enfocam o meio ambiente ou a ecologia por meios impressos, digitais e radiofônicos. Dentre as atividades divulgadas estão as campanhas educativas ou de conscientização ambiental, o plantio de árvores, a proteção de mananciais e de remanescentes florestais, entre outras. A APRISMA, desde meados da década de 90, tem sido um dos principais mecanismos articuladores para a discussão de questões ambientais e promoção de atividades afins no município. Ela configurou-se como aporte institucional do que viria a ser denominado “movimento ambientalista”. Este movimento propicia a criação da APRISMA e da REGUA, mormente mencionado através da organização de uma extinta associação estudantil (Associação Estudantil de Assuntos Científicos) composta nos anos 80 e 90 por jovens estudantes.

A identificação ecológica do município é reforçada também pela realização de eventos regulares como conferências, seminários e encontros. Em um intervalo de poucas semanas, como, por exemplo, de outubro a novembro de 2012, foram promovidos o II Encontro Científico do PETP, a Primeira Oficina do Plano Municipal de Saneamento e a Semana das Águas de Macacu – promovida desde meados da década de 2000. A regularidade destes eventos³² divulga e para justifica os *slogans* “capital ecológica” e “paraíso das águas cristalinas”. Tais eventos contam com a presença de dirigentes de entidades locais, professores da rede municipal e estadual de ensino, funcionários e/ou servidores municipais. Neles observa-se também a presença de especialistas de órgãos governamentais (ex.: INEA, SEA), organizações não governamentais (ex.: IBio, IBG) e universidades (ex.: UERJ, UFF).

Quando se fala do meio ambiente com os moradores, o que sobressai nos diálogos é o caráter eminente da denúncia, de ter sido denunciado ou por realizar uma denúncia, ainda que informalmente. Por um lado, é criticado o “forte denunciismo” da população em relação às atividades que degradam o meio ambiente, como, por exemplo, a disposição irregular de lixo (entulho da construção civil, móveis e eletrodomésticos), o corte de árvores, a realização de queimadas e atividades de pesca/caça a animais. Por outro lado, é reconhecida nas denúncias a conotação de certa conscientização da população quanto ao que se considera o “dano ambiental”. Durante uma conversa, o assessor do Secretário de Meio Ambiente ressalta este caráter dúbio da denúncia, exemplificando com o corte de árvores em uma propriedade particular abrangida pela APA Macacu. Segundo ele, pessoas telefonam para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente acusando vizinhos de práticas consideradas ilegais e cobram da

32 Em 2013, ocorreram, entre os meses de julho e agosto, três eventos com temas relativos ao meio ambiente, quais sejam a II Conferência Municipal de Meio Ambiente, a audiência pública do Plano Municipal de Saneamento Básico e o lançamento do Plano de Manejo do Monumento Natural da Pedra do Colégio.

prefeitura punição aos infratores. Contudo, o assessor contrasta o poder de atuação da Secretaria em face de demais órgãos responsáveis pela gestão das áreas de proteção ambiental. Nestes casos, o secretário envia um funcionário para averiguar a acusação para, em seguida, encaminhá-la aos devidos órgãos (UPAm; SEA; INEA; etc.). Na sua aparência de coibição aos danos ambientais, a denúncia carrega em seu escopo as “querelas” vicinais ou entre pessoas mutuamente conhecidas. Exemplos correlatos a este foram proferidos pelo prefeito municipal (como o caso de responsabilização pelo entulho da construção civil) e pelo chefe de gabinete (como o caso de proibição de construção de um hotel em propriedade rural) durante a V Conferência Municipal da Cidade e II Conferência Municipal de Meio Ambiente, respectivamente.

Durante as reuniões do Conselho Municipal de Meio Ambiente, as denúncias são discutidas a partir de relatos do Secretário de Meio Ambiente/Presidente do Conselho, sobre ações tomadas ou situações correntes. Nestas ocasiões, imperam as prerrogativas para atividades correlativas ao meio ambiente como a fiscalização, a responsabilização e penalização.

Em relação à identificação ecológica do município, tal como se percebe em conversas rotineiras com os habitantes, sobressai os aspectos dos recursos hídricos, ou mais basicamente da qualidade das águas que formam os cursos d’água. Esta forma de identificação é mais evidente nos diálogos quando se compara Cachoeiras de Macacu com municípios vizinhos, especialmente Itaboraí e São Gonçalo. Neste sentido, a identificação do município é referida como “produtor de águas” ou “caixa d’água da Baixada [Fluminense]”. Nas narrativas dos moradores, a existência de pontos de captação de água das empresas municipal (Autarquia Municipal de Águas e Esgoto – AMAE) e estadual (Companhia Estadual de Águas e Esgoto – CEDAE) corroboram tal identificação, mais do que a existência e da quantidade de indústrias de extração de água mineral. Contudo, são nas indicações dos cursos d’água, poços e cachoeiras que sobressaem as valorizações do meio ambiente. Recorrentemente, cita-se a centena de cachoeiras, os inúmeros poços para balneário e a qualidade das águas límpidas, justificando o epíteto de “paraíso das águas cristalinas” que caracteriza o município. Ainda assim, a valorização dos recursos hídricos é dada como contraponto do aumento da poluição pelo despejo de esgoto residencial e pelo escoamento de agrotóxico aplicado em lavouras.

A preservação dos cursos d’água recorrentemente é tratada como uma incógnita quando se trata deste assunto com a população em geral. Por um lado, procura-se ressaltar esse diferencial do município, e de regiões específicas do mesmo, como “dádivas” ou

“atrativos exuberantes”. Por outro, procura-se restringir o acesso ou usufruto desses atrativos pela população local e visitantes. Nas reuniões do Conselho de Meio Ambiente, esta segunda perspectiva é predominante por motivos diversos. Durante as reuniões para a reestruturação do Conselho de Turismo, o acesso de visitantes aos balneários era um dos problemas a serem resolvidos. Nestas reuniões, procurava-se ampliar as áreas de exploração turística e regular o acesso e a construção residencial e comercial nas mesmas.

Mais do que a preservação ou conservação de espécies animais e vegetais, são os morros, serras, cursos d’águas e suas faixas marginais que se destacam nas narrativas ecológicas sobre o município. A delimitação do zoneamento da APA Macacu contribui substancialmente para essa identificação. Por referência às áreas de conservação se expressa a irregularidade da construção de residências e os danos causados pelas práticas de cultivo. Adensa nas narrativas ecológicas certo desprezo por indústrias consideradas poluidoras, para as quais apregoa-se a sua instalação em municípios vizinhos.

Como tratado até aqui, comumente questiona-se o crescimento econômico do município com sua referência sócio-espacial, “não tem onde crescer”,³³ ponderando-se também a preferência por um desenvolvimento “autônomo” quando comparado com os municípios de Itaboraí, Tanguá e São Gonçalo. Recorrentemente, as alternativas apontadas para o desenvolvimento socioeconômico do município voltam-se para essas realidades sociais descritas até aqui. Por um lado, constata-se a transformação do município em “cidade dormitório”, pelo incremento de postos de trabalhos em localidades vizinhas, e especialmente pela instalação do Complexo Petroquímico. Neste sentido proclama-se a ordenação do espaço urbano sobre o rural, ou da oferta de serviços urbanos em localidades rurais. Por outro lado, designa-se o desenvolvimento socioeconômico com a adequação das atividades produtivas. Neste sentido são designadas a promoção da agroecologia e suas variantes para as atividades agrícolas, além da adequação das técnicas de cultivo, o incentivo às atividades turísticas de cunho ecológico e desportivo e formação de rede de serviços afins, o incremento de exigências para a instalação de indústrias e o estímulo para a instalação de escritórios empresariais.

³³ De forma mais recorrente, essa expressão diz respeito mais à área geográfica do distrito sede do que ao município como um todo.

1.3 Narrativas desenvolvimentistas

Através de documentos publicados por institutos de pesquisa, organismos governamentais ou organizações civis, observa-se, por um lado, a complexificação das características que corroboram as realidades sociais e, por outro, a simplificação dos enquadramentos dessas mesmas realidades. Aprimorando as categorias perceptivas em índices classificatórios, tais publicações tratam as realidades sociais como uma realidade objetiva, factual. Tomo duas publicações para analisar os discursos que constroem as realidades sociais referentes ao município de Cachoeiras de Macacu, o “Boletim de Acompanhamento do Município de Cachoeiras de Macacu (2000-2011)”³⁴ e o “Plano Estratégico Participativo da Prefeitura Municipal de Cachoeiras de Macacu (2013-2016)”³⁵. O primeiro é relativo à constituição de uma área de desenvolvimento socioeconômico, no qual são destacadas as características relativas à população e ao território. Por este tipo de características o que se tem em vista são as metas de desenvolvimento socioeconômico. O segundo documento é relativo à estipulação de instrumentos de governança, no qual são destacadas as características relativas à população e ao território, mas que tem em vista o ordenamento da gestão pública municipal.

Três outras publicações servem-me, nesta seção, para analisar os discursos sobre a realidade municipal de forma complementar às primeiras, o “Perfil Rural”³⁶, a “Agenda 21

34 Este Boletim é uma publicação em conjunto da ONU-Habitat (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos), Universidade Federal Fluminense (UFF) e Fundação Euclides da Cunha (FEC), com financiamento da Petrobras (Centro de Informações do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj). Uma primeira edição é relativa ao período 2000-2006, prévio à instalação do COMPERJ. A edição sob análise, intitulada “Monitoramento de indicadores socioeconômicos nos municípios do entorno do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj: boletim eletrônico de acompanhamento no município de Cachoeiras de Macacu: 2000-2011”, fora publicada em 2013 pela Editora da UFF e se insere em uma série de publicações a respeito dos municípios sob influência direta e indireta do Complexo Petroquímico.

35 O Plano Estratégico Participativo (PEP) é uma publicação da Prefeitura Municipal de Cachoeiras de Macacu (Secretaria Municipal de Governo e Planejamento) e decorre da realização de oficinas entre gestores públicos municipais nos anos de 2013 e 2014. O PEP fora publicado em página *online* da Prefeitura Municipal em 2015.

36 O Perfil Rural é uma publicação da Rede de Desenvolvimento, Ensino e Sociedade (REDES), vinculada ao CPDA/UFRRJ, intitulada “Perfil Rural/Agrícola de Municípios Diretamente Influenciados pelo Comperj”. Ela é composta por três publicações, os relatórios das denominadas Fase I (Diagnóstico Preliminar e Diagnóstico de Tendências), Fase II (Relatório Final do Perfil Rural) e o “Banco de Imagens, Análise e Estruturação Organizacional para Acesso aos Mercados”. Estas publicações decorrem de pesquisas realizadas entre 2010 e 2013 por meio de convênio com a Fundação Banco do Brasil (FBB).

Cachoeiras de Macacu”³⁷ e a “Agenda 21 Comperj Cachoeiras de Macacu”.³⁸ Este conjunto de publicações, embora possuam bases de dados similares, como as pesquisas censitárias do IBGE, divergem não somente quanto aos seus objetivos, mas principalmente em relação às interpretações das realidades sociais.

O Boletim da ONU-Habitat expressa, conforme os parâmetros dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM),³⁹ a performance do município em relação a critérios pré-estabelecidos. A partir dos oito objetivos é depurada uma série de indicadores, os quais foram adaptados em consonância com os dados disponíveis para a região do entorno do COMPERJ. Assim, um nono objetivo deriva do oitavo, “ODM 9: acelerar o processo de desenvolvimento local, com redução de desigualdades na região de influência do Comperj” (ONU-HABITA/UFF, 2013, p. 51). Mas, em vez de tomar as metas e indicadores desse relatório, ressalto a construção de narrativas a respeito do município.

O município de Cachoeiras de Macacu é apresentado no Boletim da ONU-Habitat como integrante da Região Leste Fluminense por dois aspectos correlacionados, a instauração da região de influência do Complexo Petroquímico e a integração do município no Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste). Com uma divisão sócio-espacial variável, integravam esta região e o Conleste 11 municípios, num primeiro momento, e em seguida 15 municípios⁴⁰ passam a serem reconhecidos como “sob influência do Comperj”, os denominados MICs (Municípios Influenciados pelo Comperj). Ainda assim, outras divisões estratificam os municípios como “municípios impactados/influenciados diretamente” e “municípios sob impacto/influência indireta”. Ou seja, com a perspectiva de instalação e funcionamento do Complexo Petroquímico é sobreposta uma nova região às regiões administrativas Metropolitana, Serrana e Baixada Fluminense. Cachoeiras de Macacu

37 A Agenda 21 Cachoeiras de Macacu é uma publicação da Reserva Ecológica do Guapiaçu (REGUA) em parceria com a Prefeitura Municipal e com apoio do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA). Publicada em forma de livreto em 2008, este documento decorre de edital do FNMA de 2003 para elaboração de Agendas 21 nos municípios.

38 Esta publicação, também intitulada “Agenda 21 Cachoeiras de Macacu”, decorre de parcerias entre o grupo gestor da Agenda 21 Comperj (Petrobras; Ministério do Meio Ambiente; Secretaria de Estado do Ambiente, RJ), Prefeitura Municipal e Fórum Agenda 21 Local. Publicada em 2011, ela decorre de fomento da empresa estatal Petrobras com a realização de seminários e oficinas entre 2007 e 2011 para elaboração da mesma. O mesmo tipo de publicação fora realizado para os demais municípios do entorno do Complexo Petroquímico.

39 Os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são: acabar com a fome e a miséria; educação básica e de qualidade para todos; igualdade entre sexos e valorização da mulher; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde das gestantes; combater a AIDS, a malária e outras doenças; qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento (ONU-HABITAT, 2013, p. 01).

40 Foram inclusos primeiramente os municípios Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Guapimirim, Itaboraí, Maricá, Niterói, Rio Bonito, São Gonçalo, Silva Jardim e Tanguá. Posteriormente, foram inclusos Araruama, Nova Friburgo, Saquarema e Teresópolis. Aquele primeiro grupo é referido como MICs no Boletim de Monitoramento.

é logo enquadrada na categoria “municípios impactados/influenciados diretamente”, dada a proximidade com o local do empreendimento. Contudo, como demonstram trechos do Boletim, tal proximidade apresenta influências diretas e indiretas, quando são considerados determinados indicadores socioeconômicos.

Tomo os trechos desse boletim, relativos aos objetivos 7 (sustentabilidade ambiental) e 9 (desenvolvimento local), para tratar da caracterização do município, tendo em vista que eles possuem correlação com as narrativas dos habitantes, tal como tratado na seção anterior. As três metas que perfazem o sétimo Objetivo de Desenvolvimento do Milênio dizem respeito à incorporação de princípios de desenvolvimento sustentável em políticas e programas e reversão da perda de recursos naturais (meta 9), desdobrando-se na indicação de áreas florestais e de áreas de proteção/conservação ambiental; à redução de domicílios sem acesso à serviços de esgotamento sanitário, abastecimento e coleta de resíduos sólidos (meta 10), desdobrando-se na indicação de número de domicílios atendidos por esses serviços; à melhoria da qualidade de vida de residentes de assentamentos precários (meta 11), medida através de percentual e número de domicílios regulares e precários.

Uma primeira caracterização do município diz respeito ao bioma no qual ele está inserido, a “região ecológica da floresta ombrófila densa”, uma parte constitutiva da Mata Atlântica. O contraponto ou as “condicionantes fisiográficas” para esta delimitação é o terreno escarpado da Serra do Mar e as áreas rebaixadas de colinas. Por meio das análises de uso do solo é expresso no documento que o município é rural e que nele houve aumento da área urbana e aumento das áreas de unidades de conservação. Neste último quesito, “Cachoeiras de Macacu apresenta os melhores índices da área de influência do Comperj” (ONU-HABITAT, 2013, p. 39).

Os dados relativos ao crescimento populacional do município apoiam-se em censo e estimativas do IBGE. No documento conclui-se que “até 2011 o anúncio do Comperj não chegou a promover alteração na tendência de crescimento da população total nem da população urbana no município” (ONU-HABITAT, 2013, p. 40). Tal estudo não esboça uma análise da migração interna ao município, entre as áreas consideradas urbanas e rurais.

O tópico seguinte, “condições de saneamento ambiental”, expressa aquilo que veio a ser reconhecida como uma identificação do município, a “produção de águas”. Do total de domicílios, 78,01% eram abastecidos com água, embora tal índice tenha ficado abaixo da meta de 87,99%. Entretanto, é ressaltada a posição do município na região, “inferior apenas a Niterói e Casimiro de Abreu e superior à média dos MICs” (ONU-HABITAT, 2013, p. 41).

No documento são indicados os pontos de captação, unidades de tratamento, a vazão de uma das adutoras, o abastecimento de municípios vizinhos (Itaboraí, São Gonçalo e Niterói, além da Ilha de Paquetá e do Complexo Petroquímico) e o déficit hídrico decorrente do crescimento atual e projetado desses municípios. Ressalva-se, por um lado, a boa qualidade do manancial “por estar dentro de área protegida” e, por outro, a necessidade de construção de barragens para disponibilidade hídrica futura (ONU-HABITAT, 2013, p. 42). Também ressalva-se o estudo e convênio para a resolução do problema de déficit hídrico da região, os quais indicam a construção de barragem no leito do rio Guapiaçu para abastecer o sistema Imunana-Laranjal, localizado entre os municípios de Itaboraí e São Gonçalo. Este apontamento do Boletim pauta-se em estudo de viabilidade técnica da Universidade Federal Fluminense e Fundação Euclides da Cunha:

Esta solução [construção de barragem] provocará inundação de uma extensa área ocupada por pequenos assentamentos rurais e estradas locais. Entretanto, entre as soluções apresentadas esta é a que menor impacto causa, considerando o quanto contribuirá para o aumento da disponibilidade hídrica da região, bem como a menor necessidade de remoções. Todas as alternativas possíveis atingiriam áreas densamente povoadas (ONU-HABITAT, 2013, p. 42).

Tal como se expressa no Boletim, a resolução do “déficit hídrico” sobressai para a região Leste Fluminense. Pesa ainda, a este “município produtor de águas”, a contaminação dos recursos hídricos pelo despejo de esgotamento residencial e comercial nos cursos d’água, uma vez que “todo efluente de esgoto produzido na área urbana é lançado nas redes de águas pluviais [...] ou diretamente nos rios que cortam a cidade” (ONU-HABITAT, 2013, p. 42), o que subsidia os entendimentos da necessidade de investir em saneamento ambiental.

O tópico relativo às “condições de habitação” trata, no contexto urbano, dos chamados assentamentos precários. Estes são considerados como “conjunto de moradias que carece de segurança de posse da terra e de, pelo menos, um dos seguintes atributos: qualidade estrutural e durabilidade da construção, acesso à água potável e ao esgotamento sanitário” (ONU-HABITAT, 2013, p. 45). A caracterização da expansão urbana do município é demonstrada com o aumento do número de domicílios, manutenção do número de assentamentos precários e aumento do número de domicílios em área de assentamento precário. Quanto aos assentamentos precários, são indicadas dezesseis áreas, “todos [...] localizados em área considerada urbana e distribuídos nas proximidades da rodovia RJ-116, concentrados principalmente na área urbanizada do distrito sede” (ONU-HABITAT, 2013, p. 45).

A caracterização urbana do município entre assentamentos regulares e precários leva

em consideração ainda as ações para redução das áreas irregulares e melhoria das mesmas. Não é levada em consideração a formação de núcleos populacionais em áreas consideradas rurais, as quais apresentam similaridades com os assentamentos precários elencados, como a existência de equipamentos públicos, redes de serviços públicos e vias de acesso. Entretanto, no documento é ponderada a perspectiva de migração intra-urbana, na qual os habitantes se transferem entre os assentamentos precários.

As metas relativas ao nono ODM são mais extensas do que as metas dos objetivos anteriores, totalizando dez metas. Estas tratam do crescimento econômico da região dos MICs, da empregabilidade qualitativa, da dinâmica das atividades produtivas, do empreendedorismo e capacidade de investimento na mesma região, além da redução de indicadores de violência e aumento da oferta de moradias. O eixo classificatório relativo à economia dos municípios dos MICs é recorrente e por ele obtém-se caracterizações gerais de Cachoeiras de Macacu.

De acordo com o Boletim, o Produto Interno Bruto (PIB) de Cachoeiras de Macacu situa-o na sétima posição entre os onze municípios influenciados pelo Comperj. Quanto ao PIB *per capita*, o município é situado na terceira posição, com a cifra de R\$ 21.361. Quanto à geração de empregos, ela apresenta incremento de 63,1% (de 5.681 postos de trabalho em 2000 para 9.263 em 2011), ainda assim o município é situado na sétima posição no conjunto dos MICs. A remuneração média mensal da mão de obra formal situa o município na terceira posição entre os MICs, com valores de R\$ 391 em 2000 e R\$ 1.296 em 2011, acima da média dos MICs (R\$ 936) e do Estado do Rio de Janeiro (R\$ 1.199). Outro eixo classificatório diz respeito ao grau de concentração e diversificação dos setores produtivos (referido como índice de Herfindhal). Neste quesito, o município é alocado na sexta posição entre os municípios com maior grau de concentração de setores produtivos. Entretanto, o município apresentou leve diversificação dos setores produtivos entre 2000 e 2011.

A estrutura produtiva de Cachoeiras de Macacu é discutida no Boletim por meio de análises de uma equipe de economistas da Universidade Federal Fluminense. Os dados foram obtidos através da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A análise tende, por um lado, a identificar as atividades econômicas relevantes para a geração de empregos e, por outro, a identificar as atividades especializadas no município para o ano de 2011:

No município analisado, 67% do emprego estava concentrado nas atividades da administração pública, defesa e seguridade social, comércio varejista, serviços de

arquitetura e engenharia, testes e análises técnicas, agricultura, pecuária e serviços relacionais e fabricação de bebidas. [...] Verificou-se maior especialização relativa do emprego nas seguintes atividades: fabricação de bebidas, esgoto e atividades relacionadas, serviços de arquitetura e engenharia; testes e análises técnicas; eletricidade, gás e outras utilidades; coleta, tratamento, disposição de resíduos e recuperação de materiais (ONU-HABITAT, 2013, p. 55).

Este panorama de atividades econômicas é ainda recortado por cadeias produtivas selecionadas para análise, quais sejam: agroindustrial, químico-petroquímica, metal-mecânica e construção civil. Com este recorte, aponta-se no município o dinamismo dos setores agroindustrial e construção civil. No ano de 2011, tinha-se a seguinte proporção: 82,8% cadeia agroindustrial; 12,7% construção civil; 2,6% químico-petroquímica; 1,9% metal-mecânica. Quanto às atividades econômicas de pequenas e médias empresas (PMEs), as quais poderiam expressar certo dinamismo da economia municipal, o Boletim relata o crescimento quantitativo deste setor entre os anos de 2000 (665 PMEs) e 2011 (839 PMEs), ressaltando o decréscimo no segundo período analisado (2006-2011). Por tal desempenho o município é situado na sétima posição entre os MICs.

Em vista das narrativas dos habitantes de Cachoeiras de Macacu obtidas para este estudo, o Boletim de Monitoramento de Indicadores Socioeconômicos incorpora similarmente em suas análises o ambiente ecológico do município, ainda que não considere as áreas da APA Macacu. Por outro lado, o Boletim tende a desconsiderar a população rural e as atividades agrícolas para o alcance de metas desenvolvimentistas ou mesmo como via possível de algum desenvolvimento socioeconômico. Outro estudo, o Perfil Rural,⁴¹ complementa as interpretações do Boletim especificamente para a área rural, contudo, ele tende a valorizar a população rural e as atividades agrícolas em vista do desenvolvimento socioeconômico por meio da cadeia produtiva agroalimentar (REDES, 2013, p. 2).

O Perfil Rural logo ressalva os “efeitos negativos” decorrentes da implantação do Comperj para a agricultura e para o meio rural, dentre os quais estão a mudança dos processos de ocupação do solo, da disponibilidade de mão de obra, da densidade populacional e as alterações ambientais. Mas ressalta, contudo, as oportunidades “inequívocas” para acesso a mercados em um cenário de dinamização regional (REDES, 2013, p. 8). Os dados apresentados no Perfil compreende os anos de 2001 a 2009, colhidos em fontes como o IBGE, Fundação Ceperj e Emater-RJ, entre outros. Os conjuntos de dados que elenco para complementar o Boletim da ONU/Habitat/UFF diz respeito ao PIB agropecuário, à

41 Esta publicação contempla oito dos onze municípios listados como MIC, quais sejam: Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Guapimirim, Itaboraí, Magé, Rio Bonito, Silva Jardim e Tanguá.

distribuição agrária e aos tipos de atividades desenvolvidas no meio rural de Cachoeiras de Macacu. Voltado então para a “estruturação organizacional” do meio rural, o Perfil enaltece recorrentemente as possibilidades de desenvolvimento a partir das atividades agrícolas e agrárias.

A análise no Perfil Rural sobre os dados do Produto Interno Bruto agropecuário apontam o crescimento lento em relação ao Estado do Rio de Janeiro como um todo. Cachoeiras de Macacu é retratada com um crescimento de 28% entre 2001 e 2009, bem abaixo do índice estadual (78%). O valor adicionado da agropecuária (VAA) para o ano de 2008 supera a cifra de 15 milhões de reais (REDES, 2013, p. 49). Quanto à concentração fundiária, o município é destacado com um dos menores índices, com 21 hectares de área média das propriedades. Assim é apontado o perfil agrário do município⁴²: 991 unidades (66,6%) de até 10 hectares, perfazendo o total de 3.692 hectares (11,2%); 440 unidades (29,6%) entre 10 e 100 ha, num total de 11.437 hectares (34,7%); e 56 unidades (3,8%) acima de 100 ha, totalizando 17.785 hectares (54,0%) (REDES, 2013, p. 49). Conclui-se também que o município tem um dos maiores índices de PIB por hectares na região sob análise.

Quanto aos tipos de ocupação das unidades produtivas, eles são assim indicados: proprietário – 1.156 unidades com tamanho médio de 27 ha; assentado sem titulação definitiva – 268 unidades com tamanho médio de 6 ha; arrendatário – 10 unidades com tamanho médio de 21 ha; parceiro – 31 unidades com área média de 5 ha; ocupante – 22 unidades com área média de 5 ha; produtor sem área – 96 unidades (REDES, 2013, p. 50). A distribuição da área produtiva é assim indicada: lavoura temporária – 3.629 ha; horticultura e floricultura – 2.965 ha; lavoura permanente – 5.545 ha; pecuária – 20.339 ha; produção florestal – 160 ha; aquicultura – 281 ha (REDES, 2013, p. 53). Com estes dados é apontada a diversificação dos cultivos e das unidades produtivas. No breve cenário apresentado pelo Perfil Rural ressalta-se a redução das áreas de cultivo e a dinamização das atividades agrícolas pela implantação de assentamentos rurais. Em Cachoeiras de Macacu é apontado o maior número de assentados entre os municípios analisados: 496 assentados em área total de 10.145 hectares, sendo que o assentamento Santa Fé não fora efetivado, apenas é indicada sua área, que corresponde a 4.389 ha. Entre 2001 e 2010, a área de cultivo do município foi reduzida em 57% enquanto que a produção total reduziu 47%. Para a região como um todo, o Perfil Rural justifica a redução das áreas de cultivo pelo aumento dos custos de produção e escassez

42 São contabilizadas no Perfil Rural, conforme o Censo Agropecuário de 2006 do IBGE, 1.487 unidades numa área total de 32.914 hectares. Para a região de influência do Comperj, em estudo, são indicadas 3.847 unidades e 153.384 hectares.

de mão de obra para as lavouras, além de barreiras de comercialização impostas por redes de supermercados. Entretanto, enquanto é apontada a diminuição do cultivo de banana (-64%) e coco verde (-82%) em Cachoeiras de Macacu, aponta-se também o incremento da produção de berinjela (151%) e goiaba (99%). O Perfil Rural considera a variação adversa da produção de alimentos: “algumas culturas foram implantadas, outras se recuperaram de problemas técnicos, buscando mercados mais competitivos, mas em alguns casos as culturas foram eliminadas ou reduzidas a poucos espaços de produção” (REDES, 2013, p. 62).

Neste cenário apresentado pelo Perfil Rural é destacada ainda a implementação, a partir da década de 90, da cadeia produtiva da piscicultura com a estruturação de um polo desta atividade na região. Destaca-se também a perspectiva de desenvolvimento da agricultura familiar com programas de apoio a este tipo de organização produtiva. Em relação a estes quesitos, Cachoeiras de Macacu novamente sobressai na região sob análise pelo desenvolvimento de atividades da piscicultura por meio de organizações civis (cooperativa e associação de produtores rurais), em assentamentos rurais, por meio de linhas de financiamento e por um leque de “produtores potenciais” (agricultores familiares e pequenos produtores). Outro destaque para esta atividade é a disposição de recursos hídricos da bacia Macacu-Guapiaçu. Em vista da cadeia produtiva de alimentos, Cachoeiras de Macacu e a região de influência do Comperj delimitada no Perfil Rural demonstram então um potencial produtivo. Para este tipo de desenvolvimento, como se discorre nos eixos de análise de acesso a mercados e organização estrutural, o Perfil aponta para o apoio de organizações governamentais e civis para adequação e investimento na produção e manufatura de produtos alimentícios.

Uma última ressalva em relação ao município de Cachoeiras de Macacu apresentada no relatório do Perfil Rural diz respeito à confirmação, pela Secretaria Estadual de Ambiente (SEA-RJ), da construção de barragem no leito do Rio Guapiaçu, que na perspectiva do Perfil,

[...] deverá alagar uma área de 5.233 hectares [...]. Neste trecho estão localizadas pequenas propriedades de agricultura familiar produtivas do Quizanga, Vechi, Remanescente Quizanga, Serra Queimada, Matumbo, Estreito e Areal. Localizado na área de risco, abaixo da barragem, está o assentamento de São José da Boa Morte (REDES, 2013, p. 85).

Os valores econômicos brutos e a população residente na área rural não são contrastadas entre o Boletim de Monitoramento de Indicadores Socioeconômicos e o Perfil Rural, entretanto, a forma de considerar ou de interpretar a produção agrícola e o exercício de

atividades agrícolas divergem nos dois relatórios, com o segundo valorizando-os para o desenvolvimento socioeconômico de uma região na qual se supõe rápidas mudanças ou impactos sociais.

O Boletim e o Perfil Rural podem ser lidos como perspectivas de desenvolvimento exógenas ao município que pautam determinadas configurações das realidades sociais para sustentá-las. A publicação seguinte pode ser lida de maneira inversa, como uma perspectiva endógena de desenvolvimento pertinente ao governo municipal em exercício. Assim como as publicações anteriores, o Plano Estratégico Participativo da Prefeitura Municipal de Cachoeiras de Macacu/RJ – 2013/2016 (PEP) apoia-se em base de dados similares, divergindo entretanto no ano-base dos indicadores sociais. Por um lado, o Plano Estratégico compartilha com o Boletim da ONU-Habitat/UFF o estabelecimento de objetivos e metas de desenvolvimento; por outro, ele compartilha com o Perfil Rural o estabelecimento de programas e parcerias, todos os três visando o “desenvolvimento sustentável”. Entretanto, tanto os objetivos e metas quanto os programas e parcerias são divergentes entre os três documentos.

O Plano Estratégico Participativo começou a ser elaborado no segundo semestre de 2013 e veio a ser disponibilizado *online* no primeiro semestre de 2015, na página inicial da Prefeitura Municipal sob um símbolo chamativo: “Livro Planejamento Estratégico Participativo – clique aqui”. Quando do início das atividades referentes ao plano, procurei me integrar a elas após ter conhecimento de suas primeiras reuniões. Contudo, o acesso às reuniões, realizadas em uma pousada da cidade, fora obstruído pelo “consultor/moderador” após prévia concordância de alguns dos participantes que atuavam no Conselho da Cidade e Fórum Agenda 21. Participavam das oficinas para elaboração do plano somente os secretários municipais e assessores dos mesmos⁴³. O escopo participativo é uma marca distintiva das publicações anteriores, sendo definido como metodologia da seguinte forma:

[com] ênfase no intercâmbio de experiências e conhecimentos, tendo como ferramentas metodológicas a visualização, problematização, trabalhos em grupo,

43 Os participantes são descritos através dos vínculos com os seguintes órgãos, os quais englobam a totalidade de repartições do poder executivo na gestão em questão: Autarquia Municipal de Águas e Esgoto; Secretaria Municipal de Esporte e Lazer; Secretaria Municipal de Transporte Urbano; Instituto de Aposentadoria e Pensão; Secretaria Municipal de Ambiente; Secretaria Municipal de Obras e Saneamento; Secretaria Municipal de Auditoria e Controle Interno; Procuradoria Geral; Secretaria Municipal de Promoção Social e Trabalho; Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil; Secretaria Municipal de Chefia de Gabinete e Habitação; Secretaria Municipal de Segurança Pública; Secretaria Municipal de Fazenda e Desenvolvimento Econômico; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Administração e Comunicação Social; Secretaria Municipal de Agricultura, Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia; Secretaria Municipal de Planejamento e Governo; Fundação Macatur (SMPG, s/d, p. 13).

sessões plenárias, documentação, contando com o apoio de um moderador/facilitador encarregado de garantir objetividade e foco no produto que se quer alcançar (SMGP, s/d, p. 30).

Como instrumento de governo, o referido Plano determina as características pertinentes para o desenvolvimento socioeconômico do município, as quais são destacadas como potencialidades e vocações econômicas, ambas com uma visão atual e futura sobre o município. Exclui-se desta caracterização o histórico do município.

As características do município elencadas no Plano Estratégico são apresentadas de modo valorativo: o 6º maior município do Estado do Rio de Janeiro; Índice de Desenvolvimento Humano Municipal alto (IDHM de 0,700 em 2010); “clima tropical quente e úmido, com grande potencial hídrico, tendo oitenta cachoeiras catalogadas”; rica biodiversidade; 2º lugar no ranking do ICMS Verde do Estado em 2013; “possui vasto corredor ecológico, abrangendo áreas preservadas de Mata Atlântica, rica em rios, fontes de ar puro”; posição geográfica privilegiada (dista 93 km da capital, acesso à região Serrana e Baixada Fluminense); organizações sociais e culturais consolidadas e focadas no desenvolvimento sustentável; “figura com destaque para todo o Estado pelo seu potencial hídrico, situando-se como município produtor de água, como abastecimento, investimento industrial e áreas de lazer” (SMGP, s/d, p. 10). A recorrência da menção ao potencial hídrico e a localização geográfica do município leva em consideração os subsídios para o desenvolvimento socioeconômico, os quais comumente são correlacionados com o cenário da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e do Complexo Petroquímico. Estes dados positivos da caracterização do município são desdobrados numa seção seguinte relativa à prospecção de cenários.

A prospecção de cenários do município é apresentada sob uma visão atual e futura. Para a primeira relacionam-se os êxitos e deficiências, para a segunda são relacionados os potenciais e obstáculos. Como uma caracterização complementar do município convém destacar alguns itens:

Êxitos: disposição de áreas de expansão urbana; definição de áreas apropriadas para condomínios industriais com o mínimo impacto ambiental; programa de produção agrícola; implantação de Estação de Tratamento de Esgoto; recolhimento de embalagens de produtos tóxicos; implantação e expansão da coleta seletiva; conservação ambiental.

Deficiências: legalização e regularização fundiária; uso e ocupação irregular do solo; ocupação irregular nas áreas de preservação permanente; abastecimento de água; *trade* turístico (falta); visão consolidada municipal (falta); planejamento do desenvolvimento (falta); baixa auto-estima da população; participação da população.

Potenciais: região metropolitana; proximidade com o Comperj; quantidade de agronegócios; agropecuária; turismo rural, ecológico, religioso, histórico/cultural; recursos hídricos; produção de água mineral; área verde/biodiversidade; diversidade de atividades econômicas; organizações de base atuantes.

Obstáculos: resistência por parte de gestores públicos, empresários e sociedade; iniciativa para inovar (falta); comunicação e integração de ações (falta); comercialização dos produtos agrícolas; indisponibilidade de dados/informações; excesso de críticas sem fundamentação; investimento na máquina pública (ausência de) (SMPG, s/d, p. 15-18. Modificado)

Estes cenários apresentados no Plano Estratégico tratam não somente dos recursos naturais e econômicos do município, mas também inferem sobre a população e suas atividades não mensuráveis, como a autoestima, resistência/atuação e comunicação. Deste modo, a perspectiva de desenvolvimento sustentável se vincula não somente à organização dos espaços sociais e atividades produtivas. O item seguinte, vocações econômicas, coaduna na mesma perspectiva de desenvolvimento, entretanto, sua categorização tende a incorporar classificações rotineiras das atividades econômicas. Neste item, novamente, as preocupações expressas com o desenvolvimento socioeconômico dizem respeito ao *status* emotivo da população, aos vínculos que atam habitantes a dada territorialidade e às perspectivas de futuro para a mesma população.

No preâmbulo da apresentação das vocações econômicas é logo posto o dilema da identificação de Cachoeiras de Macacu, ou da “falta de visão consolidada do município”: “Cachoeiras não tem uma vocação, mas várias vocações” (SMPG, s/d, p. 20). Na ausência ou desdenho de uma vocação única, como a vocação agrícola expressa no Perfil Rural, ou a agroindustrial expressa no Boletim de Monitoramento, e mesmo a “produção de águas”, expresso nos dois relatórios, o Plano Estratégico Participativo tende a superar o dilema da identificação do município a partir da reflexão sobre as atividades socioeconômicas em curso e em vista de serem implementadas ou aperfeiçoadas. Essa reflexão se pauta em três perguntas: “quais as principais vocações econômicas (atuais e potenciais)?; quais os principais riscos de cada uma delas?; quais as principais vantagens de cada uma delas?” (SMPG, s/d, p. 20). As respostas para as perguntas são distribuídas em cinco categorias: comércio, indústria, agropecuária, potencial hídrico, turismo e cultura. Para cada uma delas há a indicação dos possíveis benefícios desenvolvimentistas, bem como as desvantagens do mesmo. Cabe aqui transcrever os pontos que perfazem as visões desenvolvimentista ou de “desenvolvimento sustentável”:

Riscos:

Comércio – crescimento urbano desordenado, comodismo do empresariado local,

falta de qualificação profissional, insegurança;
 Indústria – impacto ambiental, poluição do ar e água, crescimento urbano desordenado, falta de qualificação profissional, insegurança;
 Agropecuária – uso de defensivos agrícolas, contaminação dos recursos hídricos;
 Potencial Hídrico – impacto ambiental, impacto na conservação das [estradas] vicinais, impacto sócio-cultural na comunidade; diminuição do nível de base do lençol freático;
 Turismo e Cultura – falta de planejamento e controle, poluição/degradação do meio ambiente, drogas/prostituição, choque cultural.

Vantagens:

Comércio – absorção da mão de obra ociosa, desenvolvimento do turismo, satisfação com o comércio local gerando bem-estar, legalização/formalização do negócio, surgimento de nichos de negócios;
 Indústria – visão de crescimento profissional, visibilidade política e econômica, aumento da empregabilidade, aumento da arrecadação municipal/renda *per capita*, boa logística;
 Agropecuária – agregação de valor, geração de emprego, agroecologia, clima favorável ao cultivo de olericultura, proximidade com outros municípios produtores possibilitando a formação de parcerias regionais;
 Potencial Hídrico – criação de novos empreendimentos, desenvolvimento do turismo e lazer, geração de emprego e renda, possibilitar a prática de esportes aquáticos, ambiente favorável para a atividade agrícola;
 Turismo e Cultura – conservação ambiental, empregabilidade, desenvolvimento social, desenvolvimento da gastronomia, hotelaria, culinária, esportes, pesca, mobilidade viária, etc. (SMPG, s/d, p. 21-25).

Deste modo, a perspectiva de desenvolvimento sustentável do PEP incorpora atividades de qualificação de pessoas e inserção das mesmas em atividades produtivas bem como a oferta de serviços lúdicos ou de bem-estar. Incorpora também a organização de atividades produtivas visando dirimir impactos, agregar valor e estabelecer parcerias, gerar empregos e renda. Sobressai-se no Plano Estratégico o desejo de transformação do município. Ao invés de reificar uma identificação ou vocação exclusiva, o PEP classifica o município como uma “cidade promissora”. Para o setor comercial, indica-se o incremento de novos tipos de negócios; para o setor industrial, a visibilidade ou localização do município; para a agricultura, a especialização na olericultura e na agroecologia; para o potencial hídrico, a diversificação de atividades lúdicas e produtivas; para turismo e cultura o Plano sugere a transformação do município em polo turístico também diversificado. Expressando os desejos de transformação do município por parte de um grupo de gestores municipais, o PEP caracteriza então o município como seminal para um modelo de desenvolvimento sustentável.

Duas outras publicações também apontam para visões similares de desenvolvimento sustentável como uma marca ou característica desejável ao município. A Agenda 21 Local (2008) e a Agenda 21 Comperj (2011) traçam o histórico do município para caracterizá-lo e inseri-lo no contexto de transformações em vista da implantação do Complexo Petroquímico. Nesta reconstrução histórica, observa-se nas duas publicações a contextualização das obras e

das atividades econômicas principais no município, como a retilinização de rios (1930/40) para o aumento das áreas agricultáveis e a desativação de terminal e oficina ferroviária (1960/70). Agricultores e ferroviários são reconhecidos no breve histórico como importantes nas dinâmicas socioeconômicas. Os primeiros pela produção agrícola diversificada e com o fornecimento de alimentos para as grandes cidades, os segundos pelo dinamismo citadino, com o fomento às redes de comércio, de ensino e aos clubes recreativos. Contudo, a desativação da ferrovia durante o período do Regime Militar (1964-1985) ocasionou efeitos inequívocos no município:

Cachoeiras de Macacu começou a década de 1970 numa atmosfera de desolação e incertezas. Famílias mudaram-se para outras cidades e com isso houve um esvaziamento local. O comércio sofreu impacto negativo; a Escola SENAI fechou; a vida cultural se estagnou [...]. Enfim, a cidade passou a vivenciar várias crises, inclusive a crise de identidade (Agenda 21 Local Cachoeiras de Macacu, 2008, p. 23).⁴⁴

As “várias vocações” mencionadas anteriormente podem ser observadas como um sintoma duradouro dessa “crise de identidade”. Se por um lado a supressão da atividade ferroviária incita a “atmosfera de desolação”, por outro, as atividades agrícolas tendiam a ser o eixo estruturador das dinâmicas socioeconômicas do município:

Ainda no final da década de 1970 e início da década de 1980, a população do 3º Distrito vivia uma intensa transformação. Trabalhadores rurais, liderados pelo padre Joaquim ocuparam a Fazenda de São José da Boa Morte. Depois de prisões e vários movimentos de pressão, finalmente os trabalhadores rurais foram assentados na região que, embora esteja localizada numa área muito baixa, portanto sujeita à inundações, se tornou importante produtora de alimentos para o abastecimento da cidade do Rio de Janeiro (Agenda 21 Local Cachoeiras de Macacu, p. 24).

Contudo, o êxodo rural nos anos 90 dirime essa possível identidade agrícola do município para as duas Agendas 21. Para a área rural é indicado o esvaziamento demográfico, para a área urbana é indicada a pequena proporção de seu tamanho (4% do município, conforme Agenda 21 Local, e 10% do município, conforme Agenda 21 Comperj). Por outro lado, os “atrativos naturais exuberantes” (SMGP, s/d, p. 10) permanecem no cenário municipal como algo a ser valorizado como um eixo estruturante para o desenvolvimento socioeconômico do município.

A caracterização atual do município, descrita na Agenda 21 Local e Agenda 21

⁴⁴ Este trecho é reproduzido na Agenda 21 Comperj de Cachoeiras de Macacu com adaptações na redação do mesmo.

Comperj, aponta para uma identificação através da exploração sustentável dos recursos naturais. Para esta identificação até então não eram consideradas a expansão da área do Parque Estadual dos Três Picos nem a delimitação do zoneamento da Área de Proteção Ambiental (APA) Macacu:

Hoje, Cachoeiras de Macacu continua um importante produtor e abastecedor de alimentos da cidade do Rio de Janeiro e vem se firmando também como destino turístico e produtor de água mineral (Agenda 21 Comperj Cachoeiras de Macacu, 2011, p. 27);

[...] embora o município ainda possua um invejável patrimônio, existe um uso não sustentável do mesmo. É possível que em bem pouco tempo o município se torne mais um lugar com um amontoado de gente, sem recursos naturais e sem qualidade de vida. Acredita-se que se for feito um planejamento para o futuro, muitas coisas que estão acontecendo podem ser minimizadas e outras poderão ser consertadas para que as pessoas do local e a natureza possam ter uma convivência harmônica e duradoura (Agenda 21 Local Cachoeiras de Macacu, 2008, p. 26).

Assim, a exploração dos recursos naturais remete ao seu uso planejado e harmônico, como se infere a partir da consolidação do município como destino turístico, como produtor de alimentos e de água (SMGP, s/d). Contudo, a caracterização do município pela Agenda 21 Comperj demonstra a exploração dos recursos “para fora”, pelo abastecimento da capital do Estado e pelo serviço de atividades lúdicas para visitantes. A Agenda Local inverte esta exploração dos recursos naturais com a demarcação do “patrimônio invejável”, da manutenção dos recursos naturais e da qualidade de vida dos habitantes do município.

As narrativas do desenvolvimento sustentável visam também à estruturação das redes comerciais e industriais no município. Se na Agenda 21 Comperj essas redes são reconhecidas como os principais setores econômicos e maiores empregadores, conforme os indicadores de PIB e ocupação de postos de trabalho formais, na Agenda 21 Local as primeiras são destacadas como alvos de melhoramentos (investimento e diversificação) e as segundas como foco empregatício e poluidor. As três publicações (PEP, Ag21 Comperj e Ag21 Local) dão importância para a atividade industrial em si, mas enquanto o PEP e a Agenda Local demarcam a instalação de indústrias afins com as identidades e vocações do município, a Agenda Comperj ressalta a adequação das indústrias às lógicas de desenvolvimento sustentável:

As políticas empresariais podem desempenhar um papel importante na redução do impacto sobre o uso dos recursos e o meio ambiente por meio de processos de produção mais eficientes, estratégias preventivas, tecnologias e procedimentos mais limpos ao longo do ciclo de vida de um produto (Agenda 21 Comperj Cachoeiras de Macacu, 2011, p. 110).

O desenvolvimento socioeconômico ou o desenvolvimento sustentável é construído nas representações sobre o município com uma característica própria ou desejável. Especialmente pela implementação do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro em município vizinho, afloram-se os embates entre as perspectivas de desenvolvimento. Para estes embates entram em jogo as disputas classificatórias ou identitárias do município nas quais pesam a visão da tradição, a conjuntura objetivada e a visão de futuro. Sobressaem nestes embates a readequação da agricultura para sua exploração sustentável; a manutenção dos recursos naturais e sua exploração econômica pelo fornecimento de água e como atrativo turístico; a pluralização do comércio como fonte de empregos e renda; a instalação de indústrias com “responsabilidade ambiental”; e a configuração dos núcleos urbanos como espaços ordenados.

O conjunto de representações das realidades sociais tratadas aqui leva à construção de um município apto ou adaptado para se desenvolver conforme os preceitos de uma época ou contexto. Não é sem custos que as representações são formuladas. Nestas, reprende-se as características indesejáveis tornando-as alvo ou objeto de regulamentação ou ordenação. Para as características desejáveis, explora-se seu potencial transformador, fazendo-as como emblemas da passagem das condições “subdesenvolvidas” ou “em desenvolvimento” para um estágio de melhor valoração. O que se tem, ao final destas descrições das representações das características socioeconômicas do município de Cachoeiras de Macacu, é a configuração de populações, atividades produtivas e territórios em posições apropriadas para serem apreciadas como vocações do desenvolvimento socioeconômico ou de sua variante, do desenvolvimento sustentável. Essas vocações repercutem-se nos espaços participativos como pano de fundo de discussões relativas à ordenação das atividades agrícolas e ambientais. De certo modo, as vocações tendem a purificar os conflitos sociais ao dissimilá-las como resultados de embates políticos sobre a realidade do município (BOURDIEU, 1989b). Nos espaços participativos as visões sobre as vocações são contrastadas com as visões sobre as caracterizações de Cachoeiras de Macacu, quando, por exemplo, nas discussões sobre a barragem são afrontadas a visão do “município produtor de águas” do “município produtor de alimentos”. Essas leituras das narrativas sobre o município implicam então no reconhecimento das forças que se embatem e que promovem as visões sobre a realidade social.

2 – ESPAÇOS PARTICIPATIVOS EM CACHOEIRAS DE MACACU: O RELACIONAMENTO DESEJÁVEL ENTRE POPULAÇÃO E GOVERNO

No município de Cachoeiras de Macacu é disseminada a organização de espaços que reúnem representantes da população e representantes do governo. Por meio de levantamento de dados em secretarias municipais, Câmara Municipal e entidades civis, foi possível obter o registro de vinte e uma experiências denominadas como conselho, além da proposição de criação de quatro outros espaços com essa denominação. Experiências correlatas também eram difundidas, como o [Fórum] Plano Diretor, publicado em 2006 e retomado em 2013 no Conselho da Cidade, e o Fórum Agenda 21 Local, organizado a partir de 2003 por entidade local e, a partir de 2006, por equipe vinculada à empresa Petrobras. Não obtive informações acerca de espaço correlativo ao [fórum] orçamento participativo, algo relativo à discussão do orçamento municipal era tratado no Fórum Agenda 21, na forma de acompanhamento das leis orçamentárias⁴⁵ junto ao poder legislativo. Nos anos de 2012 e 2013, foram divulgadas duas outras formas de reunir representantes de agências de governo e da população. Uma delas, denominada “Emendas Participativas”, era promovida por deputado federal e outra, denominada “Um dia com o prefeito”, foi projetada pelo Secretário de Administração Municipal. Essas experiências participativas apresentam distintos modos de organização e funcionamento e sentidos diversos para seus promotores e participantes.

Os marcos institucionais comumente são referências nas análises sobre a promoção de espaços de participação popular,⁴⁶ como a Constituição de 1988 e a implementação de políticas setoriais nacionais. Entretanto, a inauguração destes espaços no município pode ser observada através da correlação de forças entre setores da sociedade e agências de governo. Nesta visão, os atores sociais se juntam para tratar de problemas considerados públicos. Assim, por exemplo, a fundação do Conselho de Saúde no município é referida à atuação de um jovem médico em localidades com incidência de doenças infectocontagiosas, o qual organizou na década de 1980 o denominado “movimento sanitarista”, criou uma entidade social (o Centro de Estudos e Saúde Projeto Papucaia – CESSP) e ascendeu, por esta atuação ao posto de Secretário Municipal de Saúde. O Conselho de Saúde⁴⁷ foi criado através da

45 No Fórum Agenda 21, durante reuniões em finais de 2012, os participantes eram estimulados pelos coordenadores a acompanhar a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PP). Tal estímulo era devido a uma atividade suscitada em curso de formação de gestores públicos, ofertado aos coordenadores dos quatorze fóruns da Agenda 21 Comperj. O curso era ofertado na Universidade Federal Fluminense por meio de convênio com a empresa estatal Petrobras.

46 Cf.: Dagnino (2002); Avritzer (2010); Gohn (2011).

47 Este era referido pela então dirigente do CESSP como “Conselho Comunitário de Saúde”, no qual se

atuação de uma liderança. Com o processo de municipalização das políticas de saúde, o conselho acabou por ser alterado ao incorporar diretrizes de políticas nacionais no início da década de 1990, como, por exemplo, o formato tripartite (usuários, trabalhadores e prestadores de serviços e governo). Com a mudança dos postos de comando do governo municipal, propiciada por eleições municipais, com o êxodo da liderança e com o novo formato do conselho, parte remanescente do “movimento sanitaria” perdeu espaço no Conselho de Saúde e passou a atuar na criação do Conselho de Assistência Social junto à Secretaria de Promoção Social [ora denominado Departamento de Assistência Social]. A correlação de forças entre segmentos da sociedade e agências de governo fomentou a criação de espaços de inclusão de representantes da população e do governo, sob ideários de participação popular. Entretanto, segmentos sociais e agências de governo não são blocos monolíticos, mas encontram momentos propícios para fomentar a criação de espaços de participação popular.

2.1 Representações sobre a participação popular

Percebo a participação popular como uma representação social que liga pessoas situadas em distintas posições sociais e que opera a mudança de status dos atores sociais que passam a integrar os espaços de discussão. Ao incluir os atores sociais nos espaços participativos, são operacionalizados os vínculos deles para torná-los representantes em processos de tomada de decisão. Tais vínculos são relativos aos segmentos sociais e às agências governamentais em uma divisão entre governantes e governados. No caso da Agenda 21, essa divisão é estabelecida com o modelo “governo, empresa, sociedade civil e comunidade”. Como visto no caso do Plano Estratégico Participativo, a delegação de representantes ocorre com as agências de governo. Deste modo, observo no município casos em que a participação popular é concebida como um direito, o “direito à participação”, como um meio desejável de relacionamento entre governo e população, a “consulta à população”, a qual se desdobra em modalidades de proximidade entre população e governo, e como requisito legal para a promoção de atividades sociopolíticas, a “obrigação da participação”. Estas três categorias da ideia de participação popular são mescladas nos discursos dos participantes das experiências participativas, em especial na ocasião das conferências

integrava também a “Associação dos Agentes Comunitários de Saúde”, associação criada por estímulo daquele médico.

municipais. Sobressaem nas visões dos participantes que os encontros seguem uma lógica de relacionamento entre governo e população na qual agências de governo fomentam o diálogo ou demandam responsabilidades aos representantes da população.

Ao tratar dos mecanismos de participação popular com os residentes do município, especialmente sobre os conselhos municipais, eles ignoram a existência dos mesmos e atribuem as atividades políticas aos prefeitos, secretários e vereadores. Nos relatos dos residentes, sobressai a visão sobre a atuação das associações de moradores entre um ideal e uma prática. As associações são tidas como organizações populares que buscam a melhoria das condições de vida da população, mas que na prática atuam como organizações ou “braços políticos” de políticos, dentre os quais são mencionados prefeito, ex-prefeito, vereadores e candidatos a cargos eletivos.⁴⁸ Também sindicatos e associações profissionais figuram como entidades vinculadas a políticos. Entre segmentos populacionais com baixa renda, as associações filantrópicas, como a Associação Pestalozzi, figuram numa atuação ideal pela prática assistencialista. A promoção da Agenda 21 pela empresa Petrobras condensa a percepção da participação da população em processos decisórios. Como relata o presidente da Associação de Moradores do Rasgo e Morro do Sossego (bairros marginais ao centro da sede municipal), as atividades de mobilização para a Agenda atraem a atenção da população em vista de possíveis benefícios decorrentes da empresa estatal. Contudo, ao tratar de atividades objetivas, visando à elaboração do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, a Agenda 21 é tida como “coisa de lá de baixo”, redundando no esvaziamento das atividades.

Em pouco tempo de vivência no município é possível perceber a difusão de símbolos que remetem à participação popular. Cartazes de eventos, convites à população e anúncios de programas governamentais em jornais⁴⁹ de circulação local e regional indicam o chamado à participação da população. Por estes tipos simbólicos, são anunciadas as conferências municipais e as audiências públicas, as consultas de setores governamentais à população e a realização de atividades promovidas pelo governo municipal em conjunto com entidades civis. Nas formas de convite ou consulta à população, recorrentemente o governo municipal, por meio de suas repartições, busca junto à população criar condições para que representantes

48 As visões sobre os partidos políticos de atuação em âmbito municipal também seguem esta lógica, os quais são tratados pelos residentes como “partido do prefeito”, “partido do vereador”. Estas expressões normalmente indicam a relação entre políticos coligados, como “do mesmo partido do prefeito”, ou de partidos antagônicos. Também é recorrente, nessa lógica faccional, a candidatura de dirigentes ou presidentes de entidades nas eleições municipais.

49 Além dos jornais, emissoras de rádio, carros de som e páginas em serviços de rede social também servem como meio de comunicação sobre as atividades sociopolíticas realizadas no município. Mais detidamente, convites ou convocações são realizados pelo contato face à face e por ligações telefônicas.

da sociedade civil integrem os espaços de discussão para que sejam divididas responsabilidades. Nas formas de pressão ou de anúncio de conquistas, tanto setores governamentais quanto entidades civis procuram dar visibilidade às ações realizadas em nome da população de Cachoeiras de Macacu.

Ao acompanhar os eventos que remetem à participação popular, noto que ela não é tratada como uma marca de governo,⁵⁰ mas é concebida como uma meio desejável para o relacionamento entre população e administração pública. Tanto setores governamentais quanto entidades civis procuram, sob perspectivas de participação popular, agregar pessoas para tratar de problemas tidos como coletivos. Conferências e audiências tomam a cena na divulgação dos espaços de tomada de decisão sob o signo da participação popular. A exemplo do ano de 2013, foram realizados o III Fórum Municipal de Cultura (março), a V Conferência Municipal da Cidade⁵¹ (maio), a II Conferência Municipal de Cultura⁵² (junho), o Diálogo sobre Plano de Manejo e Conselho Consultivo do Monumento Natural Municipal da Pedra do Colégio (julho), a VII Conferência Municipal de Assistência Social⁵³ (julho), a Audiência Pública do Plano Municipal de Saneamento Básico (julho), a II Conferência Municipal de Meio Ambiente⁵⁴ (agosto), a Oficina de Turismo⁵⁵ (setembro) e o IV Fórum Municipal de Cultura (outubro). Diversos seminários e reuniões convocavam segmentos populacionais e agências governamentais; por exemplo: a reunião para reorganização do comércio informal no entorno da rodoviária e a reunião para organização do carnaval. Por meio de atividades amorfas, segmentos da população buscavam definir problemas públicos e encaminhá-los aos responsáveis. Discussões realizadas em páginas digitais de serviço de rede social culminaram na realização de reuniões nas localidades de Japuiba e Papucaia entre os meses de maio a junho. Estas reuniões eram organizadas por desafetos do prefeito eleito e sobressaía nelas a preocupação com a segurança pública, principalmente.⁵⁶ Por outro lado, as discussões em serviço de rede social motivaram as manifestações de rua, convocadas como “Movimento

50 Sobre a adoção de ideias de participação popular como marca de governo, ver Leite Lopes (2004) e Heredia et al. (2012).

51 O tema desta conferência é “Quem muda a cidade somos nós: reforma urbana já”. Neste evento, foram empossados os conselheiros da cidade.

52 O tema desta conferência é “Uma política de Estado para a cultura: desafios do Sistema Municipal de Cultura”.

53 O tema desta conferência é “A gestão e o financiamento da efetivação do SUAS [Sistema Único de Assistência Social]”.

54 O tema foi “Resíduos Sólidos; menor produção de lixo, maior consciência com o presente”. Outro sinal distintivo da conferência era uma forma de convite à população: “vamos cuidar de Cachoeiras de Macacu”.

55 Denominada “Cachoeiras de Macacu como destino turístico”. Esta oficina, visava a elaboração de plano de ação para implementar o “trade” do turismo no município e a reativação do conselho de turismo.

56 Destas reuniões desdobraram apresentação de problemas e propostas no Conselho Comunitário de Segurança Pública.

Cachoeiras vai às Ruas!”. Este movimento culminou na eleição *online* de um grupo de pessoas para compor comissão para elaborar e encaminhar às agências competentes o “manifesto⁵⁷ que explicita as principais preocupações e a vontade popular expressa no Movimento Cachoeiras vai às Ruas!”. Em torno destas diferentes atividades, que evocam a participação da população, é tida pelos participantes como algo comum a presença das mesmas pessoas nas diferentes atividades. Assim, estes encontros se fazem como espaços de sociabilidade (COMERFORD, 1999).

As representações sobre os encontros entre população e governo se dão pelo encontro por meio de representantes. Através da noção de representação é fundamentada a ideia de que os atores sociais presentes em um encontro atuam sob interesses da “sociedade organizada”,⁵⁸ enquanto os atores sociais que possuem vínculos trabalhistas com agências de governo atuam sob interesses do governo.⁵⁹ Esta ocasião é denominada comumente como encontro, reunião, conferência ou audiência. Nestes formatos, o relacionamento entre representantes do governo e da população ocorre através de mecanismos de participação organizados na sede da prefeitura, em suas repartições,⁶⁰ e nas localidades, como na sede de entidades civis ou em equipamentos públicos.⁶¹ Agregam-se a estes encontros ideias sobre a “reunião na prefeitura” e a “reunião na comunidade”. O encontro entre representantes do governo municipal e da população dá forma aos chamados espaços participativos. Demais formas de encontro, como o atendimento particular ou entre ocupantes de cargo público e demais atores sociais, ocorrem de modo paralelo ao encontro entre representantes e tanto em repartições públicas quanto em

57 O manifesto tratava de dez assuntos tidos como prioritários, eleitos por meio de enquete. Estes assuntos possuíam a seguinte ordem: saúde, concurso público, transporte, educação, curso superior/técnico, trabalho/habitação, meio ambiente, esporte, turismo, cultura e transparência pública. O manifesto fora apresentado por sete membros da comissão aos vereadores, em sessão na Câmara Municipal do dia 06 de agosto de 2013. Era aguardado pela comissão e pelos vereadores um grande número de manifestantes, o que não veio a ocorrer. O manifesto também seria apresentado à Prefeitura Municipal, Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal.

58 Este termo é recorrentemente citado por dirigentes de entidades civis e por ocupantes de cargos públicos no poder executivo e legislativo. Nos discursos destes atores sociais, a “sociedade organizada” é tratada como uma redução referente à “sociedade civil organizada”, termos sob os quais são delimitados segmentos populacionais vinculados a entidades civis. Deste modo, subtende-se a organização da população para dialogar ou pressionar o poder público, o que demarca também a população não organizada.

59 Os funcionários e servidores municipais que integram os espaços de participação comumente distinguem os vínculos com a administração municipal ao referir-se como “ser governo” e “estar governo”. Deste modo, pontuam uma posição temporária pelo vínculo trabalhista com a administração municipal, sob a qual tratam dos interesses do governo. A menção a esta transitoriedade dos vínculos tende a favorecer as posições de representantes de entidades civis, das quais tais funcionários são originários.

60 Dentre os locais da prefeitura em que se realizam os encontros estão a antessala de secretaria, sala de reuniões, auditório e anfiteatro. A escolha destes locais varia conforme a perspectiva de agregar determinadas quantidades de participantes.

61 Dentre os equipamentos públicos, as escolas normalmente são escolhidas para abrigar os participantes em salas de aula ou em auditório. Também os centros de múltiplo uso (CMU), geridos pela secretaria de trabalho e promoção social, abrigam os encontros nas localidades.

ocasiões de eventos participativos. Estes casos, ainda que possam ser pautados por ideias de representação do cidadão ou da cidadania, abrem outra perspectiva de análise do relacionamento entre governo e população.

2.2 Reunião na comunidade, reunião na prefeitura

Ao deter o olhar sobre conselhos e experiências similares de organização de encontros entre representantes da população e representantes do governo, procuro compreender as ideias de participação popular que propiciam a formulação destes espaços. Duas ideias são tratadas como basilares para o fomento à participação popular, quais sejam a “reunião na comunidade” e a “reunião na prefeitura”. Ambas são comumente discutidas em espaços participativos e constituem-se como modo de aproximar governo e sociedade organizada.

O foco da “reunião na comunidade” diz respeito à organização de encontros nas localidades. Por ela, os organizadores da reunião procuram agregar a população circunvizinha para tratar de temas considerados relevantes para a população e para o governo. Desdobra-se desta ideia a própria organização da população como um meio de agregá-la.⁶² Nos conselhos de Meio Ambiente, de Desenvolvimento Rural e no Fórum Agenda 21, tais ideias tomavam a forma de “reunião itinerante”, na qual os proponentes procuravam visitar os bairros e localidades rurais, apresentar as atividades do conselho e fórum e dialogar com a população. No Conselho de Cultura, esta ideia de “reunião na comunidade” se concretizou na forma de “encontros setoriais” e na realização do III e IV Fórum Municipal de Cultura, o primeiro realizado no Centro Cultural no 1º Distrito e o segundo no Casarão de Japuíba, no 2º Distrito.

O foco da “reunião na prefeitura” diz respeito a convites ou convocações para representantes ou ativistas situados em determinadas localidades ou que tratam de determinados temas para integrarem espaços de discussão. Desta forma, a “reunião na prefeitura” agrega atores sociais dispersos para a realização de encontros. Desdobra-se desta ideia a possibilidade de pessoas interessadas participarem dos espaços de discussão, perspectiva que é sustentada sob a abertura e regularidade das reuniões. Neste sentido, a ausência de representantes é vista como descaso, comumente referida como “não veio porque não quis”, e reverte-se em tentativas de tornar a participação obrigatória. Conselhos, conferências e audiências implicam nesta ideia da “reunião na prefeitura”, muitas vezes

62 Neste sentido, L'Estoile (2015) trata da reunião como um instrumento de governo.

percebidas sob os vínculos com secretarias municipais. Os participantes do Fórum Agenda 21 invertem esta visão. Para eles, a reunião realiza-se em um espaço público, o qual é ocupado pelos participantes.

A origem destas duas ideias remete à atuação de ex-prefeitos. A “reunião na comunidade” é situada na década de 1950, sob a figura de liderança política, Ubirajara Muniz. A “reunião na prefeitura” começou na década de 1970, sob a figura do prefeito Rui Coelho. A primeira possibilitava a comunhão de interesses entre ferroviários e lavradores e culminava na eleição de prefeito e vereadores. A segunda é originada na gestão do prefeito em exercício e culmina na manutenção do mesmo no cargo de chefe do executivo municipal.

O governo de Ubirajara Muniz (engenheiro do DER-RJ; filiado ao PTB de 1962 a 1964 e ao PDT de 1989 a 1990) tinha o apoio de ferroviários (ligados a sindicato) e lavradores (ligados à associação). A forma de governar, segundo sua esposa (cerca de 70 anos, aposentada), era a mesma realizada nas mobilizações pré-campanha eleitoral, através da “reunião na comunidade”. De acordo com a esposa e a filha de Ubirajara, este “saía de cavalo e só voltava três dias depois”, ocasião na qual transitava pelo interior do município. Lideranças do sindicato ferroviário e da associação de lavradores o acompanhavam nas incursões pelo município. Após derrotar lideranças políticas [comerciantes/proprietários] em pleito eleitoral e assumir o cargo de chefe do poder executivo, Muniz implementou no município obras de pavimentação e serviço de energia elétrica nas áreas urbanas e pontes e estradas nas áreas rurais, além de mediar desapropriações e assentamentos (pelo IBRA em áreas de São José da Boa Morte [Fazenda Agro Brasil] e no Vechi, fazenda homônima). Em 1964, fora cassado e preso com a deflagração do Regime Militar.

O governo de Rui Coelho (comerciante e proprietário rural; ARENA⁶³ 1967-1971; ARENA 1973-1977; PDS⁶⁴ 1983-1989) situa-se no período de desativação da rede ferroviária e de acirramento de conflitos nas áreas rurais, período referido comumente como de êxodo urbano e rural. Vinculado a comerciantes locais, a marca de seu governo era a reestruturação da rede de ensino, a qual tinha como referência a escola subsidiada pela empresa ferroviária. Conforme o presidente de associação de moradores do bairro Sossego,⁶⁵ Coelho destinava um dia da semana (quarta-feira) para realizar o atendimento à população, através da “reunião na prefeitura”. Esta forma de proximidade com a população fazia-se por meio de atendimento

63 Aliança Renovadora Nacional.

64 Partido Democrático Social.

65 A associação cobria áreas de balneário e de ocupação irregular de residências denominadas Rasgo e Morro do Sossego. Seu presidente possuía cerca de 60 anos e era proprietário de pequeno estabelecimento comercial (bar).

aos representantes de associações de moradores, o que, na visão do presidente da associação, incentivou a criação de uma série de associações no município, inclusive a que ele presidia. Segundo este interlocutor, tanto Rui Coelho quanto Ubirajara Muniz detinham o apelo da população, sendo reconhecidos como “homem do povo”.⁶⁶

O governo Ubirajara Muniz pode ser entendido como a comunhão de interesses entre trabalhadores ferroviários e trabalhadores rurais contra comerciantes e proprietários rurais. Neste caso, a política de assistência (“reunião na comunidade”) a grupos subalternos da organização social possibilitou a conjunção entre setores sociais distintos. O governo Rui Coelho pode ser entendido como a canalização de anseios por mudanças “seguras” da administração municipal em um contexto de temor pela desativação da rede ferroviária e de presságio do retorno de antigas lideranças políticas. Neste caso, a política de assistência à população (“reunião na prefeitura”) por meio de representantes estimulou a organização de entidades civis e a proximidade entre governo e população. Desdobra-se, destas formas de agregar representantes da população e representantes do governo, a formação de interlocutores ou grupos de apoio para o governo municipal. No primeiro caso, a irrupção do Regime Militar solapa o sindicato dos ferroviários e a associação de lavradores,⁶⁷ o que teria como entidades correspondentes somente na década de 1970 com a criação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e do Sindicato dos Produtores Rurais. No segundo caso, proliferam-se nas décadas de 1970 e de 1980 as entidades civis e “movimentos” no município, dentre os quais estão as associações de bairro (moradores e amigos), associações profissionais, culturais e esportivas, os denominados “movimento sanitarista” e “movimento ambientalista”, além de clubes recreativos. A partir da década de 1990, as entidades civis existentes desdobram-se ou são separadas em dissidências. Parte destas estrutura-se conforme modelos de organizações não governamentais (ONGs), as quais conseguem se manter formalmente com estatuto e registro regulares,⁶⁸ obtendo inclusive o reconhecimento emitido pela Câmara Municipal de “entidade de utilidade pública”. Como se verá adiante, estas entidades adensam o sentido de certa profissionalização da organização social e da representação da população frente às

66 Esta denominação também era dada à figura do prefeito Waldecy Machado (2001-2008; 2013) como característica carismática e como contraposição aos prefeitos que o antecederam e o sucedeu.

67 Esta associação desdobra-se, conforme Costa (2015), no Sindicato dos Lavradores e Produtores Autônomos. Segundo a autora, esta entidade fora criada quando do governo Ubirajara Muniz (1962-1964) e desmantelada pelas perseguições aos seus dirigentes. Também o sindicato de ferroviários fora fechado pelo Regime Militar.

68 A regularização legal das entidades civis é um dos problemas apontados por participantes de experiências participativas para agregar demais representantes da população. Neste sentido, durante o ano de 2006, quando da elaboração do Plano Diretor, uma entidade local, a Legião de Amigos de Cachoeiras (LAC), atuou de forma a regularizar as associações de moradores. Segundo a dirigente desta entidade, onze associações foram regularizadas pelo trabalho da LAC.

associações de moradores.

Uma listagem da Secretaria Municipal de Governo e Planejamento, datada de janeiro de 2010, relaciona as entidades civis catalogadas no município. Destaco por ela a disseminação de organizações civis, dentre as quais estão as associações de moradores, associações de produtores rurais, associações profissionais, organizações não governamentais, sindicatos e cooperativas:

Figura 2 – Entidades da Sociedade Civil Organizada

Associações de Moradores
Associação de Moradores de AgroBrasil – AMAB
Associação de Moradores e Amigos de Boca do Mato – AMABOM
Associação de Moradores e Amigos da Marreca
Associação de Moradores e Amigos do Setenta e Taboado
Associação de Moradores e Amigos do Parque Ribeira e Papucaia
Associação de Moradores de Maraporã
Associação de Moradores do Matumbo, Areal e Estreito
Associação de Produtores e Amigos do Faraó – ALAF
Associação de Moradores e Amigos de Granada e Adjacências
Associação de Moradores e Amigos da Granada
Associação dos Moradores e Amigos do Bairro São Francisco de Assis
Associação de Moradores e Amigos do Bairro Veneza
Associação de Moradores do Bairro Parque Santa Luzia – AMPASAL
Associação de Moradores e Amigos do Valério – AMAVEL
Associação de Moradores e Amigos do Rasgo
Associação de Moradores do Tuim
Associação de Moradores da Cavada
Associação de Moradores da Ipiranga
Associação de Moradores da Cidade Alta
Associação de Moradores do Ganguri de Cima
Associação de Moradores do Ganguri de Baixo
Associação de Moradores da Boa Vista
Associação de Moradores e Produtores de Sebastiana e Boa Sorte
Associação dos Amigos da Praça dos Colonos e Adjacências de Papucaia
Associação de Moradores da Gleba E e Nascentes do Rio São João
Associação de Moradores de Japuíba
Associação de Moradores e Amigos da Região das Serras – Circuito do Corredor Ecológico do Sambê-

Santa Fé
Associação de Moradores da Ribeira
Associações de Produtores Rurais
Associação dos Produtores de Goiaba
Associação de Pequenos Produtores de São José da Boa Morte
Associação Nova Esperança de Assentados de São José da Boa Morte
Associação de Moradores e Trabalhadores Rurais da Agrovila Bonanza
Associação de Produtores de Quizanga
Associação dos Produtores de Marubá e Gleba G
Associação Vale da Fatura
Associação Vitória da União
Associação Conquista da União
Associação Nova Esperança
Associação Portal da Prosperidade
Associação dos Produtores do Guapiaçu
Associação de Pequenos Produtores e Artesãos de Soarinho
Associações Profissionais
Associação Comercial e Empresarial de Cachoeiras de Macacu – ACECAM
Associação dos Gestores e Difusores da Arte e do Pensamento Cultural de Cachoeiras de Macacu – AVIVA
Associação dos Médicos de Cachoeiras de Macacu
Associação dos Funcionários Municipais de Cachoeiras de Macacu
Organizações Não Governamentais
Legião de Amigos de Cachoeiras – LAC
Centro de Estudos de Saúde do Projeto Papucaia – CESPP
Centro de Referência à Mulher e à Família
Esperança Clube da Melhor Idade
Associação Cachoeirense de Pessoa Portadora de Deficiência
Associação Pestalozzi de Cachoeiras de Macacu
Associação de Produtores e Amigos do Desenvolvimento de Ações Auto-sustentáveis do Município de Cachoeiras de Macacu – APADAAS
Reserva Ecológica do Guapiaçu – REGUA
Associação de Preservação dos Rios e Serras de Cachoeiras – APRISMA
Associação Santuário da Vida Ecológica – SAVE
Associação do Meio Ambiente – ALMA Papucaia
Águas da Terra
Greenpeace
Instituto Bio Atlântica – IBIO
Associação Mico-Leão-Dourado
Grupo de Consciência Negra

Sociedade Musical 10 de Outubro
Sociedade Musical de Japuíba
Rock Noel
Associação Cultural e de Cidadania – CIVITAS
Grupo de Montanhas – Gmont
Associação dos Skatistas de Cachoeiras de Macacu
Liga Cachoeirense de Esportes
Colonial Esporte Clube
Papucaia Esporte Clube
Instituto Faculdade Já
Associação Pestalozzi de Cachoeiras de Macacu
Sindicatos
Sindicato dos Profissionais da Educação – SEPE
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Cachoeiras de Macacu – STR
Sindicato dos Produtores Rurais – SPR
Sindicato Rural Patronal
Sindicato dos Profissionais e Servidores do Município de Cachoeiras de Macacu – SIPROSEM
Cooperativas
Cooperativa de Artesãs de São José da Boa Morte – COOPERARTE
Cooperativa de Produtores de Serra Queimada
Cooperativa de Catadores de Lixo
COOPERMACACU (transporte rodoviário)
Cooperativa Mista de Transporte Alternativo dos Amigos de Macacu – COOPERÚNICA

Fonte: Lista de entidades da sociedade civil organizada e outros, Secretaria Municipal de Planejamento e Governo, Janeiro de 2010.

Nesta classificação de entidades pela secretaria municipal de planejamento, estão relacionadas ainda três associações culturais, três associações de saúde, duas associações esportivas, dez associações de apoio às escolas, sete emissoras de rádio, duas entidades religiosas, quatro movimentos,⁶⁹ cinco jornais, cinco clubes, oito ONGs “de outros municípios”, uma organização diversa (Loja Maçônica), três associações de âmbito regional⁷⁰ e seis conselhos.⁷¹

As entidades e movimentos passam por processos de divisões, desativação e reestruturação na década de 1990. Na década seguinte, um sintoma da organização dos espaços de participação popular é observado através dos relatos de dirigentes de entidades

⁶⁹ São eles: Pró-mulher, Arte na Praça, Musicart e Expedição Faraó.

⁷⁰ São elas: ACQUAPEIXE, COOPERCRÂMMA e Vital Brazil.

⁷¹ Os conselhos relacionados na listagem são: Conselho Comunitário Regional do COMPERJ, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, Conselho Regional de Odontologia, Conselho Municipal Comunitário de Segurança, Conselho Municipal de Turismo e Conselho Municipal da Cidade.

civis e de secretários municipais sobre a necessidade de fomentar as associações civis, especialmente as associações de moradores. Em seus discursos, as associações são identificadas pela figura do presidente, “sem o respaldo da comunidade”. Aquelas duas ideias de agregação de representantes (reunião na comunidade; reunião na prefeitura) baseiam a compreensão deste sintoma, pelo qual se procura dar legitimidade ou representatividade às entidades existentes, através da organização da população, legalizá-las através da adequação de registros para agregá-las aos espaços participativos, especialmente através da capacitação e inclusão nos espaços de discussão.

2.3 Formulação de entidades civis: organização e foco de atuação

Quatro casos de entidades civis demonstram a formulação de instrumentos de organização e representação da população. A Associação Comercial e Empresarial de Cachoeiras de Macacu (ACECAM), a Associação de Moradores e Amigos do Parque Ribeira e Coletivo Papucaia, a Cooperativa Regional de Ranicultores e Piscicultores do Vale do Macacu (COOPERCRÂMMA) e a Reserva Ecológica do Guapiaçu (REGUA) demonstram rearranjos de sua organização e foco de atuação conforme períodos recentes da história do município e processos gerais de organização de entidades civis. As duas primeiras denotam a formulação e reestruturação de entidades entre as décadas de 1980 e 1990, as segundas denotam os obstáculos encontrados pelas entidades para manter uma atuação constante junto aos associados e à população em foco, e inserem-se nas décadas de 1990 e 2000.

2.3.1 Associação Comercial: a “organização profissional”

A primeira entidade que passa por processos de construção e reconstrução de espaços de representação de segmentos sociais é a Associação Comercial e Empresarial de Cachoeiras de Macacu (ACECAM), situada no 1º Distrito. Esta entidade, se não está presente em grande parte dos espaços de participação popular, ao menos é convidada para integrá-los. Sobressai-se os convites a esta entidade pela visão, segundo o secretário da mesma, de organização e do profissionalismo na representação de classe (comerciantes e empresários, microempreendedores). Conforme o secretário da ACECAM, Nilton (cerca de 40 anos,

empresário), a associação foi criada em 1956, em um período de atividades econômicas prósperas no município. Com o processo de desativação da rede ferroviária ela entra em estagnação e nos períodos seguintes os antigos associados procuram reativá-la:

Com o êxodo provocado pelo cancelamento dos trabalhos da rede ferroviária vai todo o atrativo do comércio. Então ficaram poucos estabelecimentos comerciais no município. O maior empregador passou a ser a prefeitura municipal, não diferente dos dias atuais. Então o comércio ficou pequenininho. Desmotivado por isso a associação entrou em período de estagnação. Quando a cidade começou a respirar melhores ares na década de 80 para cá, entendeu-se que precisava de uma organização. O município por si só já tinha um consumo maior. Mais estrutura, mais escolas, mais alunos, mais funcionários nas escolas, mais funcionários no comércio local, algumas indústrias oriundas da área agrícola... Tentou-se [reativar a entidade] algumas vezes, mas não houve motivação. As pessoas achavam que não era necessário. Até que por fim, na década de 90, a gente entendeu que nós precisaríamos nos organizar, até porque estávamos crescendo, mas desordenadamente (Nilton, secretário da ACECAM).

O processo de retomada da entidade está vinculado à atuação de comerciantes locais no governo do então prefeito Rui Coelho, o qual se sustentara com o apoio de comerciantes e proprietários urbanos e rurais. Nos anos seguintes, a ACECAM foi criada sob a reformulação do empreendedorismo, conforme o secretário da entidade afirma:

Até a década de 90 [a ACECAM] ficou paralisada. Em 1992, foi reestruturada e, em 1993, foi inaugurada com o SEBRAE. A gente não pode tirar os louros [do SEBRAE]. A proposta da vinda do Sistema S [SESC, SENAI, SEBRAE] era para o desenvolvimento das micro e pequenas empresas.

Nesta nova linha de atuação, a ACECAM passa de 20 associados na época de sua refundação para atuais 400 associados, a maioria classificada como microempreendedores.

Esta visão do processo de constituição de entidade representativa, da “necessidade de organização” e da “falta de motivação”, pode ser elencada na própria perspectiva de Nilton, o secretário da ACECAM, sobre a atuação das associações de moradores no município. Estas são vistas de modo antagônico à atuação da ACECAM, assim como os sindicatos:

Luciano: Parece que houve no município um período de criação de grande quantidade de associações.

Nilton: Já teve mais, não eram alicerçadas, sem alguém que tome a frente do negócio. Porque fica todo mundo querendo bater palma, mas ninguém toma a frente, não senta lá na cadeira para dirigir a coisa [associação]. Cada associação tem o direito de reivindicar seu papel, sua atividade, seu espaço físico e melhores condições para a sua comunidade. As associações têm esse papel até dentro dos conselhos, mas elas precisam estar organizadas. Quando você tem uma diretoria dinâmica e participativa que está comprometida com a coisa, aí a coisa anda, fora isso vai ser muito difícil. [...] Se você não tem o compromisso com a entidade, a

entidade também não pode ter lisura, não pode ter respeito, não pode ter responsabilidade, não pode ter representatividade. Já pensou um sindicato de produtores rurais que tem não sei quantos mil sindicalizados? Se ele tiver aquilo organizado, tiver um veículo de comunicação que possa estar levando a esses sindicalizados os anseios, as necessidades, os projetos e tem uma coordenação administrativa boa, ele elege um vereador. Ele faz frente ao prefeito. Com onze mil colaboradores aí no município você elege um prefeito. Então essas coisas são assim, infelizmente tem que falar isso, falta organização. Eles organizados vão longe, agora, sem organização, não vão a lugar nenhum (Nilton, secretário da ACECAM).

A organização das entidades e o compromisso de seu quadro de diretores é, nesta visão, o que mantém a atuação da entidade ao longo do tempo. Neste sentido, Nilton logo descarta a atuação das associações de moradores do município pela percepção da falta de profissionalismo (“compromisso, lisura, respeito, responsabilidade”) na direção da mesma. O ponto focado por Nilton quanto à atuação das associações de moradores é relativo à representatividade da mesma junto à população e aos poderes públicos, legislativo e executivo. Tem-se, por esta ideia de representatividade, uma fórmula que agrega interesses coletivos ao representante de entidade ou à entidade ela mesma. Contudo, essa relação é dada de maneira acusatória, na qual se atribui a defesa de interesses próprios em detrimento de interesses coletivos. Esta visão sobre as associações de moradores é recorrente entre dirigentes de entidades que atuam ou não em espaços participativos.

2.3.2 Associação de Moradores: entre o “interesse da comunidade” e o “interesse a mais”

A Associação de Moradores e Amigos do Parque Ribeira e [Coletivo] Papucaia, situada no 2º Distrito, passa por processo de construção e reconstrução de maneira singular. De acordo com Sandro (presidente da entidade, cerca de 40 anos, comerciante), a associação resulta do Círculo de Trabalhadores Cristãos de Japuíba, da qual “herdou” o CNPJ, obtido em 1978, e patrimônios físicos, como imóveis. Esta entidade era vinculada à Paróquia de Nossa Senhora de Santana do Japuíba, fora constituída na década de 1930 e cessou suas atividades na década de 1980. Segundo Sandro, o Círculo de Trabalhadores Cristãos é oriundo de “movimentos pastorais, sindicais e rural”, o qual prestava assistência à população do 2º Distrito de Cachoeiras de Macacu. O destaque dado a este movimento é assim expresso: “a atuação corporativa era muito maior porque você não espera pelo governo, você faz”. Dentre os resultados da mobilização do Círculo de Trabalhadores está a construção do primeiro posto de saúde da localidade, a oferta de atendimento odontológico, além de construção de fossas

sépticas e de geração de renda através de olaria. Contudo, o fator agregador do Círculo, entendido assim pelos distintos movimentos que o compõem, é contrastado com o caso da Associação de Moradores.

Sandro trata do caso da Associação de Moradores do Parque Ribeira de modo generalista, referindo-se às associações em geral. Na sua visão, a atuação das associações contrasta-se com a defesa dos interesses coletivos e a defesa de interesses individuais:

Na década de oitenta é que as associações começaram a ganhar corpo. Só que o problema da associação é que ela é usada muito para trampolim político. Era muito presidente candidato a vereador, ou ele apoia alguém e coloca a associação a trabalho deste. Aí, todo o trabalho que você tem voltado para a comunidade é perdido. Na verdade, a associação, ela não é para defender o político ou a prefeitura, é para abrir um canal direto... Se o governo está trazendo benefícios, é uma coisa. Quando o governo está usando a comunidade na qual a associação está inserida, a associação tem que tomar as medidas porque ela foi criada para defender a comunidade [...]. Há um jogo de interesses. O interesse maior, que é a melhor qualidade de vida para a comunidade e para as pessoas que estão inseridas nela, não é defendido. Há sempre um interesse a mais. Aí você não consegue legitimar a associação, ter a credibilidade dentro da comunidade, devido a essa cultura (Sandro, presidente de associação de moradores).

O contraste entre o Círculo e a Associação é remetido ao período de formação de associações de moradores na década de 1980 e à utilização das entidades para fins políticos. Entretanto, a finalidade política da associação é tratada por Sandro sob uma linha tênue, entre o “interesse da comunidade” e o “interesse a mais”. Neste sentido, tem-se a obtenção de benefícios para a comunidade através da associação pela dimensão coletiva desta e, por outro lado, tem-se a obtenção de benefícios pela comunidade através da associação para usufruto próprio (do governo, candidato ou dirigente/presidente):

O grupo [de membros da associação] é apolítico. Apolítico partidariamente falando. Questões de política de educação, política de mobilidade urbana, política profissionalizante nós vamos tratar. A política partidária em si não vai. [...] A associação sempre foi uma ponta de lança aqui [Ribeira/Papucaia]. Na década de 90 ela começou a se envolver mais na política partidária e a credibilidade se perdeu (Sandro, presidente de associação de moradores).

A divisão entre “interesse da comunidade” e “interesse a mais” permite o enquadramento da atuação das entidades em modos distintos de se fazer política, conforme Sandro. Mais diretamente, permite o enquadramento em uma “política partidária” (relativa ao governo) ou em uma “política corporativa” (relativa à comunidade).

A forma de Sandro expor a “política corporativa” remete às ações nas localidades, na

“melhor qualidade de vida para a comunidade e para as pessoas que estão nela inseridas”. Em contraste com a utilização da associação como “trampolim político”, ele expõe exemplos da “política corporativa”. Um primeiro exemplo é relatado com o caso do Círculo de Trabalhadores Cristãos. Tal como sinalizado anteriormente, esta entidade presta assistência à população (posto de saúde), realiza benfeitorias nas unidades domésticas e agrega a população em meios de trabalho:

Esse movimento da Igreja Católica mexeu com fossa séptica, mexia com essas estruturas. Na época, eles compraram um sítio em Areia Branca, tinha olaria... Era muito interessante, tinha o corporativismo. Se você colocar hoje, era a “economia solidária”, porque eles colocavam curso de artesanato... Não davam o peixe, ensinavam o cara a pescar (Sandro, presidente de associação de moradores).

O segundo exemplo é relativo à atuação da associação. Neste caso, através da associação é mobilizado um órgão jurídico que obriga o governo municipal a adequar uma obra na localidade:

Nós tivemos um problema nesta avenida aqui [Av. Padre Vieira de Carvalho, bairro Ribeira]. Até então, não sabíamos a força que a associação tem. “Pô cara, você está colocando a rede fluvial com a rede de esgoto? Tá estreitando a rua? Tá elevando a calçada acima do nível dos quintais?” Fizemos um abaixo-assinado e encaminhamos uma denúncia para a Promotoria em Itaboraí [Ministério Público Estadual]. Eles acionaram a prefeitura e a prefeitura teve que refazer as calçadas. A promotoria encaminhou as fotos perguntando se estávamos satisfeitos. Mas aí vem a questão política. Uma parte da associação era favorável [ao prefeito] porque tinha interesses próprios. Houve discussões e hoje a associação só existe no papel. (Sandro, presidente de associação de moradores).

Nos dois exemplos encontra-se a atuação de entidades voltadas para benfeitorias junto à população, para a “melhor qualidade de vida para a comunidade”. No primeiro, o estabelecimento de parcerias com entidades confessionais e a arrecadação de recursos financeiros possibilita ao Círculo de Trabalhadores Cristãos fomentar atividades de trabalho (geração de renda), ou “ensinar a pescar”. No segundo exemplo, a coleta de assinaturas através da Associação de Moradores possibilita a mobilização do Ministério Público e a adequação do serviço prestado pelo governo municipal. Contudo, no segundo exemplo, o desdobramento da “força da associação” é sentido sob a influência da “política partidária”. Como dito por Sandro, a associação abre “canal direto” com agências de governo, canal que permite o fluxo de influência da associação para o governo e deste para aquela.

2.3.3 Cooperativa de Piscicultores e Ranicultores: “o que eu vou fazer”, “o que eu vou ganhar”?

A Cooperativa Regional de Piscicultores e Ranicultores do Vale do Macacu e Adjacências (COOPERCRÂMMA), situada no 2º Distrito, demonstra a organização de associados por um foco produtivo e também passa por problemas em relação às suas atividades. Segundo a diretora da entidade, Júlia (cerca de 65 anos, ranicultora) a cooperativa fora criada em 1997 através da mobilização de um grupo de ranicultores que passaram a abater rãs. Com a construção de abatedouro, a cooperativa canalizou a produção de ranicultores e agregou a ela os piscicultores, contando então com quarenta e seis cooperados:

Havia um grupo de ranicultores [em 1997] e eles pensaram em ter o abatedouro. É gente sem dinheiro, viu? Então nós fizemos uma cota, compramos um terreno e iniciamos o abatedouro. Aí não tínhamos dinheiro para concluir. Conseguimos por uma emenda parlamentar, do deputado [estadual] Vivaldo Barbosa [PDT, RJ]. Foi cem mil reais. Nesse ínterim [em 1999], o pessoal do peixe quis se unir a nós. Aí tudo mudou, queríamos fazer um abatedouro pequeno, mas com a quantidade de piscicultores nós tivemos que ampliar. Os piscicultores conseguiram recursos com o ministro [Francisco] Dornelles. Com esse recurso nós concluímos o abatedouro [em 2005]. Ele tem selo do SIF [Serviço de Inspeção Federal]. A gente abate rã, peixe e jacaré (Júlia, cerca de 65 anos, diretora da cooperativa).

A cooperativa é reformulada quando passa a integrar os piscicultores, alterando também a perspectiva de atuação da entidade, perspectiva esta expressa com a ampliação do abatedouro. Contudo, o que poderia demonstrar certo profissionalismo da entidade, especialmente pela agregação de ranicultores e piscicultores e obtenção de recursos para construção, ampliação de unidade de beneficiamento e comercialização dos produtos, se reverte em dificuldades para a operação da entidade:

Hoje temos de dez a doze [cooperados] que fornecem para a cooperativa. Mas é muito pouco. A cooperativa nunca trabalhou em toda a sua capacidade. Nós fizemos um projeto, inclusive com o apoio do SEBRAE, com estudo de viabilidade técnica, econômica e tudo. Só que depois os cooperados não aderiram, compraram cota-parte da cooperativa e depois abandonaram, deixaram a gente praticamente na mão. Desde 2005 a gente está aí na luta, trabalhando, mas sempre abaixo do nível mínimo de produção (Júlia, cerca de 65 anos, diretora da cooperativa).

A atuação da cooperativa com a agregação de cooperados e com a obtenção de recursos não se reverte, como salientado por Júlia, numa atividade ideal da entidade (“nível de produção”). A esta dificuldade, Júlia relaciona a falta de corpo técnico e da organização dos cooperados:

O problema maior é que a gente não tem o técnico. Tem o técnico para o boi, para o cavalo, para o carneiro, mas para o peixe e para a rã não tem. [...] Nós aqui não temos a organização... A pessoa, quando vem para a cooperativa, pergunta “o que é que eu vou ganhar?”. Não diz assim, “o que eu vou fazer?”, “qual é minha cooperação?”. É uma mentalidade muito triste (Júlia, cerca de 65 anos, diretora da cooperativa).

Mesmo com as conquistas em torno da entidade, com a agregação de interessados em um ramo produtivo, ela ainda não se torna atuante em vista do ideal tido pela sua diretora. O período inicial, de formação da cooperativa, é visto por ela como um “momento muito bom”, no qual se tinha a motivação dos interessados, apoio de entidade assistencial a pequenas empresas (SEBRAE) e, inclusive, o apoio da Secretaria Estadual de Agricultura. Em períodos posteriores, a entidade sofreu com abandono de cooperados, mesmo com a obtenção de unidade de beneficiamento e certificação de inspeção (SIF).

A vinculação dos cooperados à cooperativa é percebida por Júlia através da atividade de produção de peixes e rãs.⁷² De acordo com a diretora da cooperativa, são poucos os ranicultores e piscicultores no município. Ou seja, dentre os cooperados, uma pequena parcela (“dez ou doze”) possuem a ranicultura ou piscicultura como principal atividade econômica. Quanto aos demais, sua produção é pequena ou intermitente. Por outro lado, uma dimensão da atuação da cooperativa voltou-se para o incentivo e a capacitação de pequenos produtores neste setor produtivo, como forma de complementação de renda.⁷³

A cooperativa volta-se também para o estabelecimento de parcerias com agências governamentais e empresariais para aprimoramento da cadeia produtiva e inserção dos produtos no mercado. Tais formas de fomento à atividade produtiva e de geração de renda encontra, entretanto, obstáculos pela “mentalidade” dos cooperados. Conforme Júlia, mesmo com as propostas de projetos e parcerias, tem-se entre parte dos cooperados a perspectiva de obter ganhos através da cooperativa (“o que eu vou ganhar?”) em vez da atuação em forma de cooperação (“o que eu vou fazer?”).

72 O abate de jacaré pela cooperativa é mencionado através do exemplo de um único produtor de município vizinho.

73 Um dos projetos incentivados pela COOPERCRÂMMA tratava da distribuição de rãs para mulheres residentes em áreas rurais, as quais realizariam o processo de engorda destes animais e os encaminhariam para abate na cooperativa.

2.3.4 Organização Não Governamental: um processo “dolorido e vagaroso, mas com resultado maravilhoso”

A Associação Reserva Ecológica do Guapiaçu (REGUA), situada no 3º Distrito, demonstra sua organização e atuação em torno do meio ambiente, atrelada a uma perspectiva de desenvolvimento sustentável. A REGUA fora criada em 1999 por um casal herdeiro de uma antiga e grande fazenda. De acordo Samanta, (cerca de 55 anos, vice-presidente da entidade, proprietária rural), ela e seu esposo passaram a residir no município na década de 1980 e logo vislumbraram a preservação da paisagem, da flora e da fauna com a qual se depararam. Por meio de diálogo com amigos e familiares que atuavam em centros de pesquisa e organizações não governamentais, iniciaram na década de 1990 a organização de entidade para preservação ambiental, “pensando no futuro”:

A ideia da reserva ecológica nasce nos anos 80 quando a família Locke [descendentes de alemães], proprietária de uma área grande na alta bacia do Rio Guapiaçu, começa a pensar no futuro destas florestas [remanescentes florestais da Fazenda do Carmo]. Até os primeiros anos da década de 80, pouco se falava em conservação da natureza, nem pensava em proteção das matas. O pai de Otávio [esposo de Samanta] estava preocupado com esses remanescentes florestais, “o que fazer para estas florestas ficarem protegidas?”. Devido ao pezinho na Inglaterra [sogro de Samanta reside em Londres], foi muito mais fácil bater nas portas de pessoas interessadas e assim formou-se um grupo de sete pessoas na Inglaterra, que formou o Fundo Para a Mata Atlântica (Brazilian Atlantic Rainforest Trust – BART). São pessoas que se juntam para poder mandar recursos para aqui, no Brasil. Para que isto aconteça, nós tínhamos que montar uma ONG, para que recursos advindos de outra ONG fossem aplicados nesta ONG brasileira [a REGUA]. Cria-se aqui no Brasil a Reserva Ecológica do Guapiaçu. O CNPJ é do ano 2000, temos um estatuto e uma diretoria (Samanta, vice-presidente de entidade).

A formação da REGUA destoa dos movimentos associativistas e cooperativistas no município por dois aspectos singulares. O primeiro diz respeito ao seu foco de atuação e, o segundo, à categoria da entidade criada. Com base em propriedade fundiária, a entidade volta-se para uma atividade econômica destoante da fazenda de gado (leite e corte) e de lavoura. A atividade de preservação (ou conservação) exige dos proprietários a reorganização das atividades produtivas, como a reconstituição florestal. Por meio de recursos financeiros obtidos por entidades parceiras, a REGUA adquire terras e passa a reconstituir a paisagem nativa através do reflorestamento. Para o gerenciamento desta atividade de preservação ambiental, a entidade é criada na forma de organização não governamental (ONG) e contrata especialistas nesta área. Ainda assim, conforme Samanta, o processo de criação da entidade

apoia-se na visão de viabilidade da mesma:

Em 1993, dois ambientalistas ingleses, conhecidos da família, vêm para ficar uma temporada aqui na mata para nos dar uma assessoria. “Será que é necessário, será que é importante começar este trabalho de reserva ecológica? Será que não é uma utopia?”. Então estes dois jovens vêm fazer um levantamento faunístico, colando aves como bioindicadores. [O levantamento] era para confirmar e nos dar um peso, se vale a pena criar a reserva, porque a presença de aves é significativa. Ao longo de dois anos eles elaboram uma lista de aves da REGUA e chegamos a trezentos e oitenta [espécies de] aves, o que é significativo para a Mata Atlântica. [...] O processo foi vagaroso. Forma-se esta ONG, esta reserva ecológica, quase simultaneamente com o grupo BART. Ele se organizava na Inglaterra para poder alavancar esses recursos para a reserva ecológica. (Samanta, vice-presidente de entidade).

O processo de criação da reserva ecológica é tratado por sua dirigente como iniciativa de um grupo de pessoas afins (familiares e amigos) que possuem a preocupação com a preservação do meio ambiente (remanescentes florestais) e encontram na fauna (aves/ornitologia) os indicadores para a viabilidade técnica da entidade. A partir da parceria com ONG inglesa, demais parcerias são formadas e a reserva ecológica adquire *status* reconhecido internacionalmente (área da Mata Atlântica), regionalmente (entorno da Serra dos Órgãos) e localmente (bacia do Rio Guapiaçu).

De acordo com Samanta, a atuação da REGUA volta-se para a promoção do desenvolvimento sustentável ao realizar atividades junto à população circunvizinha. Além de projetos de reciclagem (pontos de coleta), de educação ambiental e de produção de mudas de árvores nativas, entre outros, o projeto Agenda 21 Local incorporou a tentativa de promoção de práticas sustentáveis através da elaboração de um Plano de Desenvolvimento Sustentável – PDS. Este projeto fora iniciado em 2003, contou com equipe técnica (biólogos, geógrafos) para sua elaboração e obteve financiamento por meio de edital do Ministério do Meio Ambiente e de recursos do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA). Esta perspectiva de atuação junto à população é relatada como “processo lento”, no qual há baixa adesão da população e inúmeras dificuldades encontradas por parte dos proponentes. Uma das dificuldades encontradas diz respeito à promoção da Agenda 21 Comperj a partir de 2006, a qual, se não concorreu, ao menos suplementou o processo iniciado pela REGUA. Ainda assim, conforme Samanta, as atividades que englobam o desenvolvimento sustentável demonstram consequências satisfatórias, “o resultado [da Agenda 21] é maravilhoso”:

A REGUA foi a proponente da Agenda 21 Local, deve ter sido em 1998. A Eleonora trabalhou aqui como educadora ambiental, junto ao marido Piet. Ele foi o primeiro

administrador da REGUA, não o presidente porque somos nós [Samanta e seu marido]. Foram eles que nos fizeram pegar esta ideia da Agenda 21, apresentar ao Ministério do Meio Ambiente [por meio de edital em 2002]. A Eduarda ajudou a Eleonora, também [ajudaram] a Tatiana, Jadir, o professor Sardinha. Era um grupo técnico. [...] O processo é devagar, vagaroso, teve pouquíssimo engajamento da população. [O desenvolvimento sustentável/a sustentabilidade] é um conceito difícil. Acho que não pega pela baixa escolaridade [da população], não no sentido negativo. Mas uma boa formação escolar e comunitária abre os olhos para a necessidade de ter um instrumento, uma ferramenta que nos ajude a viver melhor, com mais qualidade de vida. É todo um processo, somos uma sociedade em desenvolvimento, não adianta ir mais rápido. É que “ah não dá ninguém”. “Não dá ninguém, mas vai dar, vamos continuar”. Tem sido, para elas [equipe técnica], muito difícil. Nesse lapso [com a promoção da Agenda 21 Comperj] mudaram certas coisas. Foi traumático no começo sim, traumático no sentido de um tremendo de um esforço desse grupo daqui [da REGUA]. Isso é importante que você bote porque nós aceitamos o desafio, nós apoiamos tudo. Foi um esforço grande e elas [da equipe técnica] têm o grande mérito, o engajamento foi desse time mesmo. Depois, apresenta para as autoridades e as autoridades não entendem muito. Só que agora sim. Agora a palavra sustentabilidade está em tudo em 2013. Agora a palavra sustentável é uma palavra usada pela maioria da população, ou já escutaram na televisão, “sustentabilidade”, no rádio, “a sustentabilidade”. As pessoas entendem que a sustentabilidade é uma coisa positiva, alguma coisa que nos vai fazer bem, alguma coisa que nos dá qualidade, mas tente que alguém te explique o que é sustentabilidade. Você vê a Agenda 21 [no espaço do Fórum] falando do conceito de sustentabilidade com o tripé... “Ahn?”. É difícil! Para mim tem sido um sucesso, dolorido, vagaroso, muita gente apática, mas o resultado é maravilhoso. Cachoeiras de Macacu tem sua Agenda 21 Comperj que se baseou na Agenda 21 Local. É um instrumento para implementar ações para o bem comum sustentável com essa ideia de incluir o máximo possível de pessoas, cuidar do meio ambiente e [realizar] ações que tragam um retorno (Samanta, cerca de 55 anos, vice-presidente de entidade).

O processo de desenvolvimento sustentável desencadeado pela REGUA, tal como relatado por Samanta, associa uma determinada ideia (ou conceito) a um conjunto de práticas direcionadas para a população e para o governo (as “autoridades”). A elaboração do projeto da Agenda 21 Local por equipe técnica tem como foco a atuação cotidiana da população em práticas sintetizadas como “melhoria da qualidade de vida”, por meio de um instrumento de planejamento. Tal forma de atuação em torno do desenvolvimento sustentável encontra obstáculos na população (baixa adesão e baixa escolaridade), nas autoridades (governo municipal; compreensão do projeto) e no projeto concorrente (Agenda 21 Comperj, promovida pela empresa estatal Petrobras). Ainda assim, a implementação de ideias é conjugada ao contexto no qual se procura inseri-las (sociedade em desenvolvimento) e, deste modo, o processo é refletido através da noção de lentidão. Tanto assim que quando Samanta procura tratar do conceito de sustentabilidade, o que ela aponta é a dificuldade de discuti-lo (“Ahn?”) e a proximidade com a dimensão cotidiana da vida (“implementar ações para o bem comum”; “cuidar do meio ambiente”; “ter retorno”).

A implementação de projetos pela REGUA é distinguida, ainda conforme sua vice-

presidente, quanto à visão de organização e funcionamento da entidade. Face à presidência da entidade e à equipe técnica, os projetos implementados pela REGUA demonstram um caminho viável para a perpetuação da entidade. Face às entidades financiadoras (ONGs e agências governamentais), o foco de atuação da entidade também é valorizado.⁷⁴ Entretanto, face à população e às “autoridades”, algo próximo a uma dimensão local da REGUA, são encontrados obstáculos que, de maneira “vagarosa”, vão se suprimindo.

2.4 Visões da organização e atuação de entidades civis

As quatro entidades elencadas, antes de serem exemplos da promoção de formas associativistas entre a população, são peculiares pelo seu próprio modo de organização e de atuação. Contudo, elas demonstram correlações com demais entidades associativistas, tal como um movimento de criação ou retomada de entidades ou de estabelecimento de atividades afins ou prioritárias. Neste sentido, a Associação Comercial, a Associação de Moradores, a Cooperativa de Ranicultores e a Reserva Ecológica apresentam características gerais da defesa de interesses dos associados e de atuação frente aos setores governamentais e segmentos populacionais. Elas, entretanto, situam-se exemplarmente em períodos nos quais são expoentes os movimentos de organização da população e de atividades sociais.

A Associação Comercial e Empresarial e a Associação de Moradores do Parque Ribeira expõem a organização através de experiências anteriores enquanto a Cooperativa Regional de Ranicultores e de Piscicultores e a Reserva Ecológica do Guapiaçu expõem experiências inovadoras pela atuação em setor produtivo e pela implementação de ideias de conservação ambiental e sustentabilidade. As primeiras denotam o agrupamento de segmento empresarial e confessional (“movimento pastoral, sindical, rural”) que se desdobram em defesa de interesses mercantis (promoção do empreendedorismo) e capacitação da população (promoção da qualidade de vida). As segundas demonstram o agrupamento de produtores rurais e de ambientalistas que se desdobram em atividades de promoção de cadeia produtiva (ranicultura e piscicultura ou aquicultura) e de ideias de preservação ambiental (sustentabilidade).

Os processos mais gerais em que se situam aquelas entidades englobam as práticas de

⁷⁴ No ano de 2012, a REGUA foi contemplada em edital da Petrobras, no Programa Petrobras Ambiental. A partir de 2013 a entidade começou a implementar o projeto Guapiaçu Grande Vida, no qual se objetivava a recuperação de áreas degradadas (reflorestamento), a geração de renda e realização de atividades socioeducativas.

assistência a segmentos populacionais (comerciantes, empresários, (micro) empreendedores; população rural e urbana de baixa renda, vizinhança) e de fomento a práticas produtivas (empreendedorismo; benfeitorias coletivas; ranicultura, piscicultura; reconstituição florestal, desenvolvimento sustentável). Também expõem obstáculos ou dificuldades para a atuação da entidade por meio da organização interna (equipe diretora e associados) e pelo foco de atuação (população assistida e canal com agências governamentais). Seguindo as assertivas de Nilton (dirigente da associação comercial), é o tom de profissionalismo da representação de segmento social que caracteriza aquilo que Sandro (presidente de associação de moradores) denomina como “política corporativa”. Esta versão das ideias do associativismo encontram coro ainda na “mentalidade” dos associados, tal como relatado por Júlia (dirigente de cooperativa), e no desenrolar das políticas assistenciais para a população e para as agências governamentais relativas a uma “sociedade em desenvolvimento”, como apontado por Samanta. Entre as lógicas de organização de espaços de representação da população, pelas quais são criadas associações, cooperativas e organizações não governamentais, e as lógicas de atuação junto à população, pelas quais se postam as defesas de ideias voltadas para a atuação da população e das agências de governo, encontram-se os modos de representar as categorias ou os valores dados como pertinentes à “sociedade civil”. Estas categorias ou valores mesclam as práticas de transformação do senso (ou “mentalidade”) de “bem comum”, do “interesse da comunidade” e ainda de “futuro” (ou de “sustentabilidade”).

2.5 Espaços Participativos: “uma rua de duas mãos”

2.5.1 Conselhos Municipais

A partir da década de 1990, ao passo que as entidades civis passam por processos de reformulação, é criado um leque de espaços nos quais se tem como prerrogativa a reunião entre representantes da população e representantes do governo. Ao tratar dos processos de criação destes espaços, os interlocutores que deles participaram apontam sua demarcação na forma de um período de governo. Assim, as experiências são remetidas à atuação do chefe do executivo municipal que, segundo os interlocutores, criava meios de favorecer ou de impedir a criação e manutenção dos espaços de participação popular. Como um modelo da “reunião na prefeitura”, os conselhos demarcam um meio viável de relacionamento entre população e

governo.

Através de compilação de listas de conselhos da Controladoria Geral do Município, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e da Câmara Municipal, obtive a seguinte relação de espaços participativos no município, cuja data de criação legal é indicada entre parênteses:

Figura 3 – Lista de Espaços Participativos

Espaços Participativos
Conselho Municipal de Saúde (1990)
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (1991)
Conselho Municipal de Assistência Social (1996)
Conselho Municipal de Trânsito (1997)
Conselho Municipal de Trabalho e Emprego (1997)
Conselho Municipal de Alimentação Escolar (1997)
Conselho Municipal dos Direitos do Idoso (1998)
Conselho Municipal de Política Agrícola (1996)
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (1999)
Conselho Municipal de Cultura (1999)
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Programa de Garantia de Renda Mínima (1999)
Conselho Municipal de Meio Ambiente (2000)
Conselho Municipal de Educação (2001)
Conselho Municipal de Turismo (2001)
Conselho Comunitário de Segurança Pública (2005)
Conselho Gestor da Serra Verde Imperial (s/d)
Conselho Gestor do Parque Estadual dos Três Picos (2006)
Conselho Gestor da APA do Rio Macacu (2009)
Consórcio Intermunicipal do Leste Fluminense – CONLESTE (2007)
Plano Diretor (2006)
Conselho da Cidade (2007)
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Conselho do FUNDEB, 2007)
Conselho Gestor do Telecentro Comunitário (2009)
Fórum Agenda 21 Local (2009)
Conselho Municipal de Meio Ambiente (2009)
Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social (2013)

Fonte: Leis municipais (Câmara Municipal), listagem de conselhos da CGM e SMMA

O processo de institucionalização dos conselhos da cidade está frequentemente associado a políticas federais e estaduais, primeiro nas áreas de saúde e ação social. Em seguida,

proliferaram-se em áreas temáticas. São criados também conselhos internos à prefeitura, de composição exclusiva de funcionários públicos, como o Conselho Fiscal e Conselho Administrativo Previdenciário, ambos em 2006. São localizados no âmbito do município os conselhos vinculados a agências do governo estadual, como os conselhos de Segurança Pública e de parques estaduais (Serra Verde; Três Picos). No ano de 2013, houve tentativas de criação ou retomada do Conselho de Mulheres, do Idoso, de Pessoas Portadoras de Deficiência Física, de Política Antidrogas e de Turismo. Uma experiência de conselho era singular por tratar da agregação das associações de moradores. Denominado como Conselho das Associações de Moradores, sua existência ora é relacionada à primeira metade da década de 1990, ora à segunda. Ele é tido por um secretário municipal como o conselho a partir do qual foram criados os demais conselhos, no qual os presidentes de associações encaminhavam e discutiam demandas antes de serem apresentadas ao poder público. A desativação deste conselho se dá com a proliferação de demais experiências participativas.

Como será tratado nos casos dos conselhos de Desenvolvimento Rural (Cap. III) e de Meio Ambiente (Cap. IV), o processo de criação de conselho é situado em período de determinado governo, o qual cria as condições legais (legislação) para sua institucionalização. Entretanto, a operacionalização do conselho encontra o aspecto determinante para sua atuação na correlação de forças entre setores do governo e da população. Sumariamente, o caso do Conselho de Cultura demonstra esta correlação de forças. Nos últimos anos da década de 1990, os artistas se defrontaram com políticas de gestão cultural e por meio da atuação no Departamento de Cultura (situado na Secretaria de Educação) cogitaram a criação de um conselho. Ao final do governo César, também reconhecido como um “literário”, fora promulgada a lei de criação do Conselho restando ainda a sua composição (portaria de nomeação), realizada em ano seguinte (2000). O único ato “efetivo” do conselho fora o tombamento de edificação (patrimônio histórico) à revelia das demandas dos artistas.

Após a troca de governo, artistas e gestores continuaram a se desentender, resultando no abandono e na paralisação do conselho. A partir da Conferência de Cultura, realizada em 2009, os artistas reunidos em associação⁷⁵ retomaram as discussões sobre o conselho e encontraram apoio com o então secretário de cultura.⁷⁶ Nos meses iniciais de 2012, fora publicada a lei do Conselho Municipal de Políticas Agrícolas, mas somente em dezembro de

75 Trata-se da Associação de Produtores, Gestores e Difusores da Arte e do Pensamento Cultural de Cachoeiras de Macacu (AVIVA). Esta fora criada em 2006, por um grupo de artistas locais face aos processos de discussão da implementação do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro.

76 A pasta da cultura estava alocada na Secretaria Municipal de Indústria, Comércio, Desenvolvimento Econômico, Cultura e Turismo.

2012 foram dadas as condições pelo secretário para a eleição dos membros representantes da população (dividida em setores artísticos), condições sinalizadas como apoio da Secretaria de Cultura para a composição do mesmo. Em vista do término do governo Rafael Miranda, apenas em fevereiro de 2013 ocorreu a posse dos representantes do governo e dos artistas, iniciando ainda no mesmo mês as reuniões do conselho.

As visões sobre os conselhos, na ótica dos participantes,⁷⁷ remetem à atuação do chefe do executivo municipal, à gerência de recursos financeiros através de fundo e à representação da população junto ao governo municipal. Através destas visões é construída a elegibilidade dos participantes, são dados pesos relativos à consulta à população e à influência no governo. De acordo com os participantes, os conselhos são vistos com o favorecimento ao diálogo na forma de consulta e de tomada de decisão e também como a apropriação dos espaços para a defesa dos interesses dos segmentos populacionais representados no conselho. Estas visões mesclam a percepção de como o conselho funciona e de como ele deveria funcionar.

Quanto ao primeiro item, a ocupação do cargo de chefe do executivo municipal é uma referência temporal que demarca o período de institucionalização de um conselho. Neste sentido, a criação de um conselho é contextualizada nominalmente como trata o dirigente da ACECAM: “Cada gestão pública, ela articula o seu conselho. Ela pode extinguir o conselho ou pode criar um outro conselho ou pode convocar a reestruturação do conselho anterior” (Nilton, cerca de 40 anos, secretário da ACECAM). Sob a referência ao governo em exercício, confluem processos que possibilitam articular, extinguir, criar e reestruturar o conselho, tal como tratado no caso do Conselho de Cultura. Júlia, representante de cooperativa, ressalta no caso do Conselho de Meio Ambiente as tentativas de secretário municipal em criar o conselho como espaço de discussão de políticas públicas (planos e programas) e a efetiva criação do conselho por meio da obrigatoriedade deste para o recebimento de recursos financeiros, do ICMS Verde.

Quanto ao gerenciamento de recursos financeiros, a manutenção de fundo distingue a atuação dos participantes em um conselho. Neste sentido, o conselho que possui fundo é visto, também por Nilton, como “órgão responsável pelo controle da aplicação de recursos”. Tratando do Conselho Municipal de Meio Ambiente, Nilton assim o define:

⁷⁷ Para esta reconstrução, apoio-me no registro em diário de campo a partir do acompanhamento das seguintes experiências participativas: Conselho de Desenvolvimento Rural, Conselho de Meio Ambiente, Conselho de Políticas Culturais, Fórum Agenda 21, Conselho de Turismo, Conselho da Cidade, Conselho de Habitação, Conselho de Assistência Social, Conselho de Educação, Conselho de Segurança Pública, Conselho de Direitos Da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar e Conselho de Saúde. Quanto aos dois últimos, obtive dados apenas por conversações e entrevistas rápidas com os participantes.

É um conselho diretivo porque ele precisa estar auxiliando e tomando conta desse fundo, que é o recurso financeiro. Ele precisa estar fiscalizando e auditando todas as prestações de contas. Ele é um conselho diferenciado porque movimenta recursos financeiros (Nilton, cerca de 40 anos, secretário da ACECAM).

Nesta visão, os demais conselhos tratam da assistência à administração municipal de forma a nortear e auxiliar (“são mais norteadores e auxiliadores”) as atividades das secretarias municipais. Marcelo, representante de associação de produtores de goiaba (GOIACAM), ressalta a diferença entre o Conselho de Desenvolvimento Rural e o Conselho de Meio Ambiente pela obrigatoriedade daquele de gerir recursos pelo fundo. Ambos os conselhos possuem fundos, mas na perspectiva de Marcelo, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural é gerido pela Secretaria de Agricultura, enquanto o Fundo Municipal de Meio Ambiente é gerido pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente. Esta perspectiva também é tida para o Conselho de Educação, o qual atua de modo paralelo ao Conselho do Fundo da Educação Básica (FUNDEB).

A inclusão de representantes da população no conselho tem em vista a assistência às secretarias municipais e a solução de problemas coletivos. Neste sentido, por um lado, os representantes da população habilitam gestores municipais a agir em seu nome por meio da consulta. Por outro lado, representantes da população se organizam para realizar encaminhamentos (sugestões ou propostas) para a gestão pública quanto aos problemas coletivos. Deste modo, Nilton aponta o formato do conselho como “rua de duas mãos”:

Nada mais justo do que ouvir a sociedade civil organizada. Aí tem “n” formas de serem apresentadas para que elas possam nortear ou dar subsídios para que possam ser consolidadas as informações para uma atividade que o executivo queira fazer. Quer dizer, vai ouvir a sociedade. E outra é [o representante] articular propostas que possam ser inseridas no conselho. Vai apresentar a proposta, as condições necessárias para o desenvolvimento de uma ação referente aquela proposta. Então [o conselho] é uma rua de duas mãos, vem de um lado a secretaria para cá e vai de cá a sociedade organizada para dar sustentação à ação proposta. Dessa forma as coisas acontecem (Nilton, secretário da ACECAM).

Nos termos postos por Nilton, a representação da população fundamenta a atuação do poder executivo municipal (“ouvir a sociedade”) e possibilita o tratamento de propostas pela sociedade civil para a atuação do poder executivo (“condições para o desenvolvimento de ações”). A representação da população no conselho volta-se para a criação de condições para que a população se faça representada junto ao governo municipal e para que o governo municipal tenha respaldo de suas atividades com a população. Assim, na visão de Júlia, os

participantes do Conselho de Meio Ambiente mantêm as atividades iniciadas por secretário municipal sob esta dupla influência, enquanto os participantes do Conselho de Desenvolvimento Rural apropriam-se de um espaço de interlocução junto ao poder executivo.

Na visão de Samanta, dirigente da Reserva Ecológica, os dois conselhos são diferenciados pelas temáticas e pela composição, pelas quais a afinidade entre participantes e temas distingue o fluxo de influência entre poder executivo e “sociedade organizada”. Ainda assim, nestas visões, os conselhos apresentam a incorporação de representantes notáveis para a sua composição. A visão do Secretário de Meio Ambiente, durante reunião do Conselho de Meio Ambiente, era de exclusão de representantes que não possuem afinidade temática com o conselho. Esta visão também é tida por Júlia ao questionar, durante entrevista, a participação de representantes de “patrões” no Conselho de Desenvolvimento Rural, no qual o tema principal é a agricultura familiar.

2.5.2 Fórum Agenda 21

A experiência da Agenda 21 em Cachoeiras de Macacu tem início com a Reserva Ecológica do Guapiaçu (REGUA) no final de década de 1990, quando uma funcionária propõe à direção da entidade o fomento à Agenda 21, também denominada Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDS). Os preceitos da Agenda 21 decorrem da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ECO 92/Rio 92, realizada em 1992 no Rio de Janeiro. Nesta ocasião, é proposta e pactuada pelos participantes a Agenda 21 Global, com a estipulação de metas e objetivos para o milênio. Em 2002, a REGUA submete projeto de elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável a edital do Ministério do Meio Ambiente, o qual financia tais projetos com recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente. Em 2003, o projeto é iniciado por equipe da REGUA visando

[...] mobilizar e sensibilizar Governo e Sociedade; criar o Fórum da Agenda 21; elaborar o Diagnóstico Sócio-ambiental de forma participativa; e elaborar o Plano de Desenvolvimento Sustentável ou Plano de Ação”(Agenda 21 de Cachoeiras de Macacu, 2008, p. 9).

Também sob os preceitos da Eco 92, a empresa estatal Petrobras estimula os municípios sob influência do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (COMPERJ) a criarem o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável (PLDS) a partir de

2006, quando é anunciada a implementação do empreendimento. Através de parceria da Petrobras com o Ministério do Meio Ambiente e Secretaria Estadual do Ambiente, é formado o Grupo Gestor do Projeto Agenda 21 Comperj e uma equipe de mobilização constituída por ONGs e consultores. O projeto é iniciado predizendo cinco etapas (metodologia): mobilização da sociedade; construção coletiva; consolidação municipal; formalização dos Fóruns Locais; e finalização das agendas (Agenda 21 Cachoeiras de Macacu, maio de 2011). Em 2008 foi composto o Fórum Agenda 21 e, em 2009, foi publicada a sua lei municipal. O PLDS é publicado na forma de livro e arquivo digital em 2011.

Os participantes pouco distinguem o processo iniciado pela REGUA e pela Petrobras, mas distinguiam certa “tradição” do Fórum em vista dos antigos participantes.⁷⁸ Um signo desta tradição é expresso com a tomada de decisão por consenso ao invés da votação. Neste sentido, antes de se decidir uma questão, os participantes procuram dirimir os conflitos e arrolá-los até a formação do consenso, inclusive deixando em aberto a possibilidade de não decidir, caso não haja consenso. Por outro lado, a presença ou os encaminhamentos sugeridos pela equipe de fomento aos fóruns altera a percepção de discussões que tratam dos problemas do município e de problemas que tratam na inserção do município numa área de influência do Complexo Petroquímico. Neste sentido, a prerrogativa de reavaliação do PLDS, realizada em agosto e setembro de 2013, parecia ser mais uma atribuição imposta pela equipe de fomento do que uma atividade inerente aos integrantes do Fórum. Neste sentido, a primeira reunião do Fórum veio a ocorrer sob esta justificativa e sob a organização de consultores contratados pela Petrobras.

O Fórum Agenda 21 é tido pelos participantes como um espaço da sociedade civil que engloba o poder público. Nesta visão, o Fórum é contrastado com os conselhos, os quais são tidos como organizações do poder público que inserem representantes da sociedade civil. A linha de demarcação se faz com o vínculo do conselho com secretaria municipal, na forma de pertencimento à administração municipal. Esta marca distintiva do Fórum é baseada na composição e subdivisão dos participantes. Durante o fomento à Agenda 21 por equipe de suporte da empresa estatal Petrobras, os componentes do Fórum passaram a ser divididos em quatro setores: poder público (1º setor), entidades privadas (2º setor), sociedade civil organizada (3º setor) e comunidade (4º setor). No processo de elaboração do Fórum eram estipulados sete representantes para cada setor, totalizando vinte e oito membros.

⁷⁸ O apelo à tradição se dava entre os participantes remanescentes em vista dos participantes ocasionais, que procuravam redirecionamentos na linha de atuação e organização do Fórum. Ocasionalmente ocorreram durante o ano de 2013 com as tentativas de retomada das atividades do Fórum.

Os sentidos que possuem a Agenda 21 para os participantes desta experiência dizem respeito à organização de lideranças sociais para “saber tudo que acontece no município”. O Fórum é visto como canal para o qual devem fluir as informações sobre temas importantes e a Agenda 21 é vista como instrumento para planejar e direcionar a organização de atividades. Decorre desta perspectiva a visão de que a Agenda deva ser adotada por governo, empresas, entidades civis e organizações comunitárias. Assim, esta experiência é tida como meio de agregar informações, que fluem entre os quatro setores, e de elaboração de ações planejadas. Neste fluxo, as reuniões do Fórum são promovidas sob uma versão da “reunião na prefeitura”, na qual as repartições públicas, como auditório ou sala de reuniões, são ocupadas temporariamente pelos participantes.

2.5.3 Emendas Participativas

Um caso peculiar ocorrido no município me chamara à atenção ao convocar a população a participar do processo de elaboração de emenda parlamentar. Divulgado por meio de cartazes afixados na rodoviária, folhetins e por carro de som, esta convocação apresentava o seguinte texto: “o Deputado Federal Glauber convida você para reunião das Emendas Participativas. Na oportunidade será votado em qual projeto os recursos das emendas do Deputado serão investidos em Cachoeiras de Macacu” (CONVITE [...], s/d), sob o qual se lia o local e horário da reunião. O *slogan* do convite também é significativo: “Emendas Participativas. Você decide onde os recursos serão aplicados”. O local indicado para a reunião era um clube afastado dos núcleos urbanos principais, no Taboado, localidade entre a sede municipal e o distrito de Japuíba. A reunião era agendada para uma quinta-feira, no dia 08 de novembro de 2012, às 19 horas.

Na ocasião da reunião, cerca de setenta pessoas estavam presentes, a maioria mulheres residentes nos bairros Taboado e Setenta. Um casal (cerca de 40 anos cada), proprietário do clube, organizava a distribuição dos assentos e os equipamentos para apresentação de *slides*, junto com assessores do deputado e do vereador. Distinguiam-se entre os presentes a comitiva do deputado federal Glauber Braga (PSB, 30 anos), um vereador eleito e um candidato que concorrera ao cargo de prefeito, nas eleições de 2012, ambos filiados ao mesmo partido do deputado.

A apresentação do deputado pautou-se na sua trajetória política⁷⁹ e no esclarecimento das atividades do parlamentar, as quais eram contrastadas com a execução de obras pelo poder executivo federal e municipal. Glauber tratou também de reuniões similares realizadas em outros municípios da região Serrana do Estado do Rio de Janeiro, momento no qual relatava as escolhas da população de cada cidade para a aplicação de recursos. Nesta ocasião, eram destinados quinhentos mil reais para serem aplicados no município face aos quinze milhões de reais da emenda global do deputado. Após a apresentação do parlamentar, seguiram-se as exposições de uma assessora, do vereador, de dois dirigentes de associações de moradores (uma mulher, com cerca de 30 anos, do bairro Setenta e um homem, com cerca de 40 anos, do bairro Taboado), ambos apresentados pelo vereador. Em seguida, o candidato a prefeito se apresentou ao público. Parte destas apresentações contrastavam o “não interferir na escolha de vocês” e a indicação de uma série de problemas possíveis de serem solucionados com os recursos da emenda do parlamentar. Tais problemas se condensaram em quatro propostas apresentadas pela plateia: construção de rede de saneamento básico; construção de Centro de Vocação Tecnológica (CVT); construção de creche e construção de área de lazer. Todas elas eram visadas para as localidades de Taboado e Setenta. Enquanto as propostas eram discutidas quanto à sua viabilidade pelos organizadores da reunião, outra proposta, a instalação de ponto de ônibus no Taboado, fora descartada pelo seu baixo custo. A proposta relativa ao saneamento básico obteve trinta votos enquanto a segunda proposta mais votada, com vinte e um votos, era relativa à creche. Após a apuração dos votos, Glauber ainda frisara o processo de elaboração da emenda no Congresso Nacional e a liberação de recursos (“demora de um a dois anos para sair se for rápido”), convocando os presentes a acompanharem o andamento da emenda em seu *site* na internet e com o vereador.

A forma de reunir representante do governo federal e da população local se faz na visita à localidade e na valorização da população como proponente de projetos a serem encaminhados pelo representante político. Deste modo, este encontro é uma versão da “reunião na comunidade”, que busca aproximar parlamentar e população através da destinação de recursos orçamentários. Esta forma de aproximação se dava por intermédio de políticos locais e por representantes da população.⁸⁰ Antes de organizar a população para

79 Esta não era a primeira vez que o deputado atuava no município. Na condição de assessor de deputado, ele intermediou a reforma de praça em Japuiba e a aquisição de ambulância. Nestas ocasiões, os bens não foram entregues por corte de verbas pelo governo federal e pela não apresentação de projeto pela administração municipal. Outra obra, relativa ao abastecimento de água na localidade de Maraporã, fora dispensada pelo prefeito em exercício.

80 O modo como os dirigentes das associações de moradores foram apresentados pelo vereador tendia a habilitá-los como interlocutores da população junto ao vereador, legitimando-os frente ao público da reunião.

estabelecer meios de obter resoluções de problemas coletivos, este modo de operar a reunião proporciona o atendimento à demanda do deputado. Assim, o deputado apresentava sua ideia de participação popular tratando da “sinceridade” ao invés do “se esconder”, em demonstrar obstáculos enfrentados no trabalho do parlamentar (de forma dependente do governo executivo para liberação de recursos) e na necessidade de “ouvir as comunidades para ver onde os recursos serão aplicados”, esta justificada na concepção de que “a comunidade conhece as necessidades do seu dia-a-dia”. Esta ideia é reforçada por Lucas (cerca de 50 anos, empresário), candidato a prefeito, que reforça a participação como meio de “fazer a diferença”, em suplementar o trabalho do parlamentar ao cobrar do prefeito o encaminhamento das propostas de vereadores e deputados.

Os presentes tratavam da valorização da população para definir a linha de atuação do parlamentar demonstrando o contentamento com esta forma de aproximação, inclusive sob a forma de encaminhamento da pressão por melhorias nas localidades para vereador (“vereador daqui”; “nossa voz lá”) e prefeito. Após o término da reunião, o casal de proprietários do clube também reforçava esta ideia ao tratar do abandono da localidade por parte dos políticos e a vontade de realizar atividades sócio-educativas e desportivas para jovens, para as quais contavam com o apoio do vereador e do deputado.

2.5.4 Um dia com o prefeito

O projeto “Um dia com o prefeito” trata da promoção de “reunião itinerante”, um modo de se realizar a “reunião na comunidade”. Esta proposta era atribuída ao secretário municipal de administração, o qual convocava a população a agendar na Secretaria Municipal de Administração e Comunicação Social uma data para a visita do prefeito às localidades. De acordo com o secretário de administração, Anderson (cerca de 40 anos), o projeto era previsto para ocorrer no segundo semestre de 2013 e a primeira visitação era destinada para a localidade de Maraporã, no 3º Distrito, mas na ocasião faltava fechar uma data. Visitações seguintes eram destinadas para a localidade da Castália e Parque Veneza, ambas localizadas no 1º Distrito.

Tal projeto fora esboçado no segundo mandato (2005-2008) do prefeito em exercício, mas não fora levado adiante na ocasião. No início do novo governo, o projeto era divulgado em jornais locais através de convite de meia página: “já pensou em passar um dia com o seu

prefeito... e dar sugestões, escutar as propostas e ações e principalmente ajudar a transformar nossa Cachoeiras de Macacu em referência de município?” (ESTADO EM NOTÍCIAS, 2013, p. 12). De acordo com o secretário de administração, a proposta visa à visita do prefeito e de secretários às comunidades urbanas e rurais para “conhecer os problemas da cidade”, conversar com a população e articular ações conjuntas entre as secretarias municipais. Após este percurso, era prevista a realização de reunião com a população para estabelecer as demandas e ações prioritárias. Conforme o secretário, o agendamento da visita deveria ser proposto pela população através de associação de moradores, a qual organizaria o local onde seria realizada a reunião.

A proposta de visitação e de reunião entre representantes do governo e população tem como foco inicial a proximidade do prefeito e secretários com a população. Em um formato de comitiva, estes percorreriam as localidades para conhecê-las, estabelecer as ações possíveis e, em um segundo momento, “ouvir a comunidade” através da reunião. De acordo com Anderson, nesta reunião, a atividade de ouvidora seria complementada pelo estabelecimento de propostas para a melhoria da localidade. Desta forma, a projeção de visitas de representantes do governo às localidades toma a forma de aproximação periódica entre governantes e população em espaço distinto da prefeitura.

2.6 Espaços Participativos: relacionamento desejável entre população e governo

A promoção de encontros entre representantes da população e do governo volta-se para a resolução de problemas transformados em coletivos. Em cada encontro os participantes estabelecem ou propriamente constroem uma miríade de problemas como público, pertinente àquele espaço e àqueles participantes. Por um lado, representantes da população são convocados a se integrarem aos espaços nos quais se discutem as ações do governo. Por outro, representantes do governo buscam organizar a população para obter subsídios ou para divulgar as suas atividades planejadas ou em curso. Uma dimensão destas ideias de encontros se faz nas pressões de representantes da população para terem suas demandas atendidas conforme a percepção de ganhos, conquistas ou benefícios decorrentes da promoção de ideários de participação (MOSSE, 2001, 2005). Estabelecidos como “reunião na comunidade” ou “reunião na prefeitura”, as ideias que são construídas em torno da participação popular voltam-se para atividades de ouvidoria a população, em um tipo de relacionamento entre

representantes da população e representantes do governo em que estes abrem canais de consulta àqueles.

Como trata L'Estoile (2015), os encontros entre representantes do governo e da população servem como instrumentos ou técnicas de governo. Como uma “reunião na comunidade” ou como uma “reunião na prefeitura”, as reuniões possibilitam a manutenção de relações sociais entre os participantes, sob signos da participação popular, de modo a administrar conflitos ou tratar das demandas do governo ou da população. Ainda conforme L'Estoile (2015), sobressai nas reuniões uma dimensão ritual da interação coletiva que, nas representações elencadas neste capítulo, apresentam-se como meios desejáveis do relacionamento entre governo e população. Assim, como forma de organizar a população, as reuniões ou encontros permitem a criação da ficção da “sociedade organizada” e, como forma de inclusão de representantes em processos decisórios, os encontros permitem a criação do “controle governamental” das atividades sociais e do “controle social” das atividades governamentais, o que fora percebido aqui como acompanhamento das atividades de governo.

A manutenção das relações sociais entre representantes do governo e da população pode ser entendida como propiciadora de uma comunidade de especialistas nas atividades de fomento à participação popular. Como uma versão da comunidade interpretativa (MOSSE, 2005), os participantes das experiências participativas expressam o domínio de um repertório de discursos e atividades que os habilitam a perpetuarem os mecanismos de relacionamento entre governantes e governados. Como tratarei nos capítulos seguintes, o domínio de discursos e atividades propicia a continuidade da participação sob os vínculos de entidades civis ou de agências de governo. Este domínio de práticas consideradas desejáveis para o relacionamento entre governo e população habilita os atores sociais a serem reconhecidos como representantes, ou como destaca Bourdieu (1989a), o domínio da representação consagra os próprios aparelhos ou espaços de participação.

3 – CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL: O CONSELHO “QUE BRIGA, QUE FAZ E CHEGA JUNTO”

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) se constitui como um espaço emblemático da participação popular no cenário municipal. Conforme os interlocutores que integram este e outros espaços participativos, o CMDR é tido como “o conselho que briga mais, que faz”, como também “o conselho que chega junto”. Estas assertivas estão embasadas na percepção da atuação dos integrantes do conselho enquanto um grupo de produtores rurais que pressiona o governo municipal para ter suas demandas atendidas. Estes atores sociais se reconhecem como produtores rurais, categoria que engloba os agricultores, agricultores familiares, trabalhadores rurais e piscicultores.⁸¹ A atuação dos produtores rurais ocorre no conselho de modo a tratar de assuntos considerados de interesse público, referidos como de “interesse do município”. Esta expressão é conjugada no conselho como “interesses dos produtores rurais” e “interesses da população rural”.

Ao deter o olhar sobre a organização e funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, percebo a atuação de representantes que se complementam enquanto grupo de produtores rurais ao discutirem o “interesse do município”. Este grupo redireciona questões públicas como pertinentes para o conselho e para os participantes. Neste espaço de participação popular é discutida a gestão de políticas públicas mais amplas para a população rural sob o signo do “interesse do município”, e não apenas a gestão das políticas agrícolas ou de desenvolvimento rural.

A produção científica sobre os conselhos de desenvolvimento rural é ampla e coberta

81 Os participantes do conselho se reconhecem como “produtores rurais” e tratam a si mesmos como “pequenos produtores” em contraposição ao “grande produtor”. Ainda assim, realizam a diferenciação do pequeno produtor a partir do tipo de atividade, da propriedade de parcelas de terra e da residência em área rural. Resumidamente, “agricultores” possuem uma atividade agrícola predominante, como o cultivo de banana ou goiaba, produzem em lotes próprios (de oito a 20 ha), nos quais residem temporariamente, e empregam trabalhadores rurais em sistema de salário ou parceria. “Agricultores familiares” produzem uma variedade de cultivos, as denominadas olerícolas (abobrinha, berinjela, quiabo), além de aipim (mandioca), feijão e milho; produzem em lotes próprios (de quatro a oito ha), nos quais residem e pouco empregam mão de obra contratada. “Trabalhadores rurais” ocupam, como posseiros, pequenos lotes (menores que quatro ha), onde residem, e produzem cultivos similares aos agricultores familiares, mas dedicam seu tempo de trabalho em lavouras de outros proprietários rurais. “Piscicultores” têm o cultivo de peixes e rãs como atividade rural predominante, mas têm como fonte de renda empregos “não agrícolas” em áreas urbanas, nas quais residem. Possuem parcelas medianas de terra (acima de 10 ha) e contratam e capacitam trabalhadores para o exercício da piscicultura.

por áreas acadêmicas⁸² diversas. As análises realizadas por Joana Moura (2005; 2010)⁸³ sintetizam os discursos correntes sobre os espaços de participação popular. A autora trata do próprio caso em questão, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Cachoeiras de Macacu. Moura (2005) analisa o caso do CMDR observando os conflitos de interesses entre os participantes. Nesta análise, sobressai a visão da defesa de interesses do próprio representante (e não da “base”); a construção da representação com a “multirrepresentação” dos participantes (vínculos com mais de uma entidade); e a interdependência entre a administração municipal e os representantes de agricultores familiares. Quanto a este último item, a autora constata a fragilidade dos conselheiros frente ao poder público, frente à “postura centralizadora do secretário de agricultura” (MOURA, 2005, p. 23).

Nos trabalhos de Moura (2005; 2010) estão sintetizados basicamente três pontos dos discursos correntes das Ciências Sociais sobre os conselhos municipais. Um primeiro ponto diz respeito à inovação do arranjo institucional⁸⁴ dos conselhos pela incorporação de representantes da sociedade civil e do poder público. Um segundo ponto trata da irrupção de disputas políticas no espaço do conselho⁸⁵ através da perspectiva de acompanhamento, implementação, execução e avaliação de políticas públicas⁸⁶. O terceiro ponto trata da dinâmica de atuação e funcionamento dos conselhos com o caráter valorativo da cidadania, do relacionamento entre administração municipal e sociedade civil, além da politização de pessoas e grupos sociais através da participação popular.⁸⁷ Tais pontos sinalizam o apelo

82 Trabalhos sobre conselhos de desenvolvimento rural são realizados, por exemplo, em programas de pós-graduação de Engenharia Agrônoma (ciências agrícolas), de Desenvolvimento Rural e de Ciências Sociais, entre outros. Tais trabalhos focam diretamente as experiências dos conselhos ou programas de políticas públicas a eles vinculados.

83 O primeiro trabalho da autora é uma síntese da sua dissertação de mestrado, defendida no CPDA/UFRRJ. O segundo é uma tentativa de compreender a relação entre Estado e sociedade a partir do caso do CMDR. Joana Moura cobre, na análise do conselho, o período de 1997 a 2004.

84 Neste quesito, a autora apoia-se na assertiva de Ricardo Abramovay (2001) sobre a disseminação de conselhos como inovações institucionais. Uma das classificações do rearranjo destas “instituições participativas” é realizada por Avritzer (2008). O autor classifica experiências denominadas como Plano Diretor, Orçamento Participativo e Conselho de Políticas Públicas através do “desenho institucional”. Segundo o autor, conforme o desenho institucional destas “instituições participativas” elas podem apresentar variação em relação à determinação das políticas públicas, à dependência com o sistema político e à capacidade democratizante. Nesta visão, conselhos apresentam média capacidade de determinar políticas públicas, baixa dependência com o sistema político e média capacidade democratizante (AVRITZER, 2008, p. 43-64).

85 Neste ponto, Joana Moura (2005) se apoia em Pierre Bourdieu (1989b) para tratar o conselho como campo político. Para o autor está em jogo a disputa pelo monopólio de um capital em um campo, assim sendo, a autora elege a “autoridade política” como capital em disputa no CMDR. Deste modo, Moura verifica a submissão ou “fragilidade” dos conselheiros frente ao secretário de agricultura, o qual é presidente do conselho.

86 Neste sentido, Maria da Glória Gohn (2011) estabelece a vinculação direta entre conselhos e políticas públicas indicando os casos de Conselhos Comunitários (consultivos), Conselhos Populares (fiscalizadores) e Conselhos de Representantes (em construção) na cidade de São Paulo.

87 Uma síntese da valorização da inauguração de espaços de participação popular pode ser vista nas análises de

democrático dos conselhos municipais e seus modos de operação factuais e desejáveis.

Neste estudo, evito a avaliação dos espaços de participação popular. Trato, entretanto, da formação de um espaço que amplia os sentidos da promoção de políticas públicas para a população rural e que demonstra o foco na defesa dos interesses do município. Para a reconstrução do histórico do CMDR, descrevo sua formação como uma comissão (BOURDIEU, 2014)⁸⁸ e sua formatação como espaço de participação popular. A partir dos relatos dos participantes e dos documentos relativos ao conselho, suas leis e regimento interno, procuro recompor seu histórico de constituição e a inauguração do conselho nos moldes observados durante a pesquisa de campo. Em seguida, trato como são formuladas a participação de representantes da sociedade civil e de representantes do poder público. Observo, pela análise das reuniões, a realização de encontros entre representantes para a resolução de demandas da população e do governo. Através da organização de reuniões, examino a ordenação da participação, dos exercícios de controle sobre temas e assuntos levados ao conselho, bem como sobre momentos de tomada de decisões. Ao analisar as discussões, procuro compreender como os temas e assuntos levados ao conselho são discutidos e mobilizam os participantes. Examino também a construção de questões públicas, de questões pertinentes àquele espaço e àqueles participantes. Por estes três eixos analíticos, observo um espaço que produz relações sociais, no qual são produzidas demandas de segmentos sociais e de agências governamentais.

3.1 Mobilização de agricultores e espaços de participação

A constituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Cachoeiras de Macacu ocorreu em 1999, com a promulgação da Lei Municipal nº 1246. Quatro fatores confluíram para a sua constituição, quais foram: a atuação de agricultores ou “lavradores” em lutas pelo acesso e permanência na terra, a divisão na administração municipal de uma repartição específica para a gestão da área agrícola, a manutenção de um grupo de agricultores atuando junto à secretaria de agricultura e a criação de mecanismos de gestão das políticas

Benevides (1994) sobre a “cidadania ativa” e a complementariedade entre “representação” e “participação direta”. Na perspectiva de Benevides, a prática da cidadania ativa exige “espaços sociais de lutas” como também instituições, mediações e comportamentos próprios: “a cidadania ativa [...] institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política” (BENEVIDES, 1994, p. 9).

⁸⁸ A comissão ou comissão estatal, como analisa Pierre Bourdieu (2014), é constituída por um conjunto de pessoas, socialmente designadas para cumprir uma função, e por um problema considerado público, “oficial”.

governamentais. A confluência destes quatro fatores tornou possível que nos fins dos anos 1990 fosse formatado o CMDR nos moldes em que se observam atualmente, especialmente pela divisão da representação entre governo, entidades parceiras e agricultores familiares, e pela atribuição de avaliação e implementação da gestão de políticas de desenvolvimento rural.

Dois participantes relataram, durante uma entrevista em conjunto, o processo de formação do conselho. Ambos atuam no CMDR representando agricultores familiares, mas por entidades diferentes: Marcelo (cerca de 55 anos) pelo vínculo com associação de produtores rurais e Bruno (cerca de 45 anos) pelo sindicato da agricultura familiar. Bruno fora filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), no qual participou do quadro de direção, enquanto Marcelo fora candidato a vereador por duas ocasiões,⁸⁹ uma delas pelo PT. Entre eles há a relação de parceria na qual o segundo trabalha para o primeiro na propriedade deste. Marcelo e Bruno indicam a criação do CMDR por meio das exigências do governo federal, através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), quando são adequados aos critérios do PRONAF uma repartição da administração municipal e um grupo de agricultores:

Luciano: Vocês sabem como começou o Conselho de Desenvolvimento Rural?

Marcelo: Bruno fala depois eu falo. [...] Você nasceu junto com o conselho!

Bruno: Quando entrei no conselho, ele já existia.⁹⁰

L: Mas foi quando?

B: No governo Mário Jorge [prefeito de 1993 a 1996]. Como foi...

M: Você vai ver minha história um pouquinho nisso tudo aí, pelo pouco que eu me lembro. Na época do Rui Coelho [prefeito de 1967 a 1971; 1973 a 1977; 1983 a 1989] não existia Secretaria de Agricultura e ele criou um departamento. Ele via a importância da agricultura no município... Depois veio outro prefeito,⁹¹ viu que o negócio deu certo, foi avançando e criou a secretaria. Veio a questão do governo federal falando que para a gente ter o convênio tem que ter a secretaria, tem que ter isso [o Conselho e o Plano/Programa Municipal de Desenvolvimento Rural] para poder mandar máquina, para poder... A gente já existia mais ou menos como um conselho informal. Era um grupo de pessoas interessadas que ia para lá se reunir, informalmente, para ajudar o município, para resolver os seus problemas. Seria uma associação oficial do governo. Quando veio o PRONAF, ele falou “Não, tem que criar o conselho, mas com...”. Botou um monte de critério paritário e daí foi... Osvaldo Sem-Terra, né? Criou o conselho. Então ele nasceu de fato e com critério em função do programa do governo federal PRONAF.

B: Aliás, primeiro foi o Otávio o secretário e depois entrou o Rafael [futuro prefeito] no finalzinho.

M: Essas datas e esses nomes eu não sei. Quando o governo federal criou esse PRONAF ele botou uma lei. Se o município tiver conselho paritário, todo direitinho, com as atas, se reúne regularmente e se fizer uns projetos e a gente aprovar, a gente

89 No ano 2000, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e, em 2004, pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Marcelo não fora eleito nestas ocasiões.

90 Bruno participou do conselho como funcionário da Secretaria Municipal de Agricultura em meados dos anos 2000; em 2009, atuara pelo Fórum dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra e, em 2013, ingressou no conselho através da representação do Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar.

91 O prefeito em questão, César de Almeida, governou por dois períodos, de 1990 a 1992 e de 1997 a 2000.

manda dinheiro para esse município desenvolver o projeto.

A formação de uma repartição da administração municipal e a atuação de um grupo de agricultores possibilitou que fosse criado o conselho com o formato exigido pelo programa do governo federal. A organização e atuação dos agricultores nos anos 1970/80 pressionou o governo municipal a criar um canal de atendimento às suas demandas e a manter agricultores e gestores em contato através da associação oficial do governo. As trajetórias de Marcelo e Bruno se imbricam às trajetórias da Secretaria de Agricultura e do Conselho com referência ao período de atuação de prefeitos e secretários no governo municipal, quando o primeiro atua junto à secretaria municipal através da “associação oficial do governo” e o segundo passa a atuar no recém criado Conselho de Desenvolvimento Rural, como funcionário da Secretaria de Agricultura e como representante dos trabalhadores sem terra e dos agricultores familiares. Marcelo e Bruno encarnam dois momentos relativos ao conselho, o primeiro com o grupo de agricultores que formam a Secretaria de Agricultura e que dão condições para a criação do CMDR e o segundo com a consolidação do CMDR e na atuação na linha da agricultura familiar.

A organização e atuação de instâncias assistenciais aos agricultores é relativamente antiga no município. Nas décadas de 1930 e 1940 agências governamentais se prestavam a assentar colonos imigrantes, especialmente japoneses, próximo ao povoado de Papucaia e da antiga sede municipal, Japuiba. Nas décadas seguintes, em 1950 e 1960, outras entidades atuavam em conflitos agrários. As associações de lavradores atuavam de modo a prestar auxílio ao homem do campo na forma de ajuda mútua, como em mutirões no trato do plantio e da colheita, bem como nas pressões por melhores condições de trabalho e por distribuição de parcelas de terras. Por elas eram realizadas a assistência aos agricultores e seus familiares, notadamente aos “lavradores”, “posseiros” e “arrendatários”.⁹² A atuação das associações de lavradores resultou na eleição de uma de suas lideranças para o cargo de chefe do poder executivo municipal,⁹³ na criação temporária do assentamento de São José da Boa Morte (1963-1964) pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e no parcelamento de terras da antiga Fazenda Vechi, pelo órgão executivo municipal. Com a instauração do Regime

92 A categorização de grupos sociais relativos à população rural transpassa o que comumente tem-se denominado como “campesinato”. Para uma análise da composição destes grupos na literatura das Ciências Sociais, ver Seyferth (2011). Para as análises dos conflitos fundiários na região da Baixada Fluminense, ver Grynspan (1987) e O'Dwyer (1977; 1988).

93 A liderança em questão era Ubirajara Muniz, o qual foi eleito prefeito em 1962 pelo PTB, ao agregar ferroviários e lavradores numa mesma plataforma política. Esta liderança e lideranças ligadas ao sindicato ferroviário e à associação de lavradores, além de párocos, foram cassados e presos durante o Regime Militar. Padres, sindicalistas e lideranças camponesas foram assassinados neste período.

Militar (1964-1985), os dirigentes das associações de lavradores foram perseguidos e as instâncias assistenciais aos agricultores redirecionaram suas atividades. Organizações vinculadas à igreja católica e ao sindicato de trabalhadores rurais emergiram neste cenário rural canalizando a assistência aos “lavradores”. A partir da década de 1970, especialmente na década de 1980, pluralizam-se as associações de trabalhadores rurais, de produtores rurais e de moradores. Além do ativismo de sindicatos de trabalhadores (STR) e produtores rurais (SPR), de militantes do reformulado Partido Democrático Trabalhista (PDT) e de organizações católicas, militantes do PT e lideranças evangélicas entram em cena na organização da população rural. Parte das associações que atuam no CMDR decorre deste período e seus dirigentes atuaram ou são descendentes diretos (filhos) ou indiretos (sobrinhos) de “lideranças camponesas”. Os sindicatos rurais de patronato e de trabalhadores, que foram criados na década de 1970, decorrem daquelas atuações dos “lavradores”. A implementação de assentamentos rurais em São José da Boa Morte (pelo INCRA, na década de 1980) e em Serra Queimada (pelo ITERJ/Banco da Terra, na década de 2000) também consubstanciaram a formação de associações de assentados, parte das quais foi desmembrada em dissidências à época de formação do CMDR. Um grupo de “sanitaristas”, sob a liderança de um médico, também atuava junto à população rural promovendo práticas de autocuidado e ajuda mútua neste período. Nas décadas seguintes, com a formulação e reformulação dos conselhos relativos à agricultura, outras entidades são criadas, notadamente com o desmembramento de antigas associações que cobriam vasta área territorial.

A criação de departamento e posteriormente de secretaria específica para a gestão das políticas agrícolas municipais é situada na década de 1980. Neste período, a agricultura elevou-se como área dedicada do governo a partir de iniciativa do prefeito Rui Coelho, gestão 1983-1989. Grupos políticos que então se alternavam no poder executivo municipal perpetuaram essa especificidade para a agricultura até sua priorização como secretaria autônoma, ou seja, pastas distintas, como indústria, comércio, abastecimento e outras se vincularam a ela no decorrer das gestões municipais. Em torno desta pasta formaram-se distintos grupos de influência; dentre eles estavam os integrantes das antigas associações de lavradores, dos sindicatos rurais e do núcleo do então recém formado Partido dos Trabalhadores. A formação de uma repartição pública específica para a gestão municipal da agricultura reflete-se sobre o período de mobilização sociopolítica advindo com o desfecho do Regime Militar e das pressões realizadas através da representação dos trabalhadores e proprietários rurais, dos médios e pequenos produtores. A Secretaria Municipal de

Agricultura, denominada por Marcelo como a “associação oficial do governo”, se compunha por um grupo de pequenos e médios produtores rurais, que, segundo um de seus integrantes, se reunia com o secretário de agricultura para prestar a “ajuda ao município”.

A elaboração de um conselho afim com a área da agricultura é indicada na Lei Orgânica do município, publicada em 1991. Nesta lei não é indicada a organização de uma secretaria municipal ou agência relativa, mas apenas o Conselho Municipal de Política Agrícola e Agrária. Em 1996, foi publicada a lei do Conselho Municipal de Política Agrícola e lei relativa ao Fundo Municipal de Política Agrícola. Três anos depois, em 1999, foi criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e seu fundo relativo. Altera-se, entre os dois conselhos, suas denominações, a paridade das composições e a representação de “pequenos e médios produtores rurais” para “agricultores familiares”. Entre as três leis foram modificadas as atribuições do conselho. Para o primeiro, cabia-lhe a gestão das políticas agrícolas e agrárias, para as quais era definido um leque de instrumentos de gestão (planos, programas, orçamento). Para o segundo, tinha-se a assistência à secretaria municipal com atividades de consulta e priorização de ações governamentais. Para o terceiro, cabe-lhe a assistência à secretaria na forma de avaliação de “programas vinculados” e de implementação de instrumentos de gestão (plano, programa e orçamento). Contudo, para o terceiro, são habilitados os “representantes de agricultores familiares” a integrar um espaço de cogestão de políticas públicas.

Os agricultores que atuavam em diversas frentes de mobilização, como nas organizações camponesas, no sindicalismo rural, nas bases partidárias do PDT e do PT, nas organizações religiosas e nas estruturas do governo municipal, depararam-se com processos de institucionalização dos espaços de participação popular na década de 1990. O conselho de política agrícola, ou a “associação oficial do governo”, deveria ser reformulado neste processo para tornar o município apto a estabelecer parcerias com as agências de governo.⁹⁴ A agência

94 Segundo Sérgio Schneider et al. (2004), a proposta de criação em âmbito municipal de conselhos municipais de desenvolvimento rural (CMDR) é devida a demandas do PRONAF, na sua modalidade “Infraestrutura e Serviços Municipais”. Estas demandas condizem com a promoção de mecanismos de controle sobre a transferência de recursos entre agências federal e municipal, dentre as quais, além dos conselhos, estão os planos municipais de desenvolvimento rural (PMDR). Com estes mecanismos roga-se pelo “envolvimento das comunidades rurais e dos agricultores familiares na concepção, gestão e fiscalização das políticas públicas” como também “da necessidade do Estado estimular formas de gestão descentralizadas que promovam [...] maior eficiência no uso dos recursos públicos e ampliação dos mecanismos de acesso da população, levando a uma maior democratização” (SCHNEIDER et al., 2004, p. 15). Ainda de acordo com os autores, a formação do PRONAF decorre de pressões de movimentos sociais no meio rural na década de 1980 e de readequação das estruturas de agências governamentais na década seguinte, pelas quais se reconhecem e legitimam-se os “agricultores familiares” como categoria social. Inserem-se nesta categoria demais grupos sociais como pescadores, extrativistas e aquícultores, dentre outros. Um ponto de inflexão apontado pelos autores no artigo é a mudança de enfoque do PRONAF do âmbito municipal para o regional,

de governo que catalisou esta reformulação foi o Ministério de Desenvolvimento Agrário por meio do PRONAF. De acordo com Marcelo e Bruno, é devido às exigências deste programa que o conselho toma o formato atual, quando um secretário de agricultura confecciona a minuta da lei do conselho, adequando-a ao programa federal e submetendo-a à aprovação da Câmara Municipal e sanção pelo prefeito municipal. Conforme o relato do ex-secretário de agricultura, ex-presidente do conselho e dirigente de associação de produtores de goiaba, a criação do conselho é devida ao secretário de agricultura:

Quando foi criado o conselho, foi criado o PMDR, o Programa Municipal de Desenvolvimento Rural. Era para montar os programas dos municípios. O programa quem montou foi o secretário na época ouvindo o conselho. Foi quando vieram os primeiros bens do governo federal para aqui. Uma junta de boi de arar terra para o Soarinho; veio uma retroescavadeira para o município. Os bens eram todos adquiridos através do PRONAF (Lúcio, cerca de 55 anos, produtor rural, secretário municipal de desenvolvimento econômico).

A adequação das leis anteriores do conselho e a manutenção de um grupo de produtores rurais junto à secretaria municipal tornou possível no município a implementação do conselho, do fundo e do programa de desenvolvimento rural, além do estabelecimento de convênio com o governo federal. A característica de consulta do CMDR tratada por Lúcio deve-se à atribuição de elaboração das políticas públicas pelas secretarias municipais. Nesta visão, a prerrogativa é de que os secretários ouçam e ajustem as demandas da população para a elaboração dos planos e programas municipais.

Os quatro fatores, a organização e a atuação sociopolítica de “lavradores”, a autonomização da gestão da agricultura na administração municipal, a manutenção de canais de ouvidoria aos pequenos e médios produtores no poder executivo municipal e a promoção de canais de participação popular, possibilitaram a inauguração no município de um espaço de participação popular. Nele roga-se pela ampliação da representação da população rural (divisão e inclusão de representantes) e pela atribuição de cogestão de políticas públicas (implementação e avaliação). Ao ser inaugurado, o CMDR canaliza a representação de agricultores dispersos em sindicatos, associações de moradores, associações de produtores, cooperativas e ONGs, agregando-os junto ao poder executivo municipal em um formato inovador. Inovador porque se dá através da divisão da representação dos participantes, como se verá adiante. Como afirma Marcelo, nascem representantes neste espaço. Antes de serem

através do fomento de consórcios entre municípios, para promover o desenvolvimento rural. Nesta perspectiva, os autores acabam por negligenciar o espaço dos CMDRs face aos fóruns regionais e à promoção do “desenvolvimento territorial”.

dadas as atribuições e competências deste espaço de participação popular por meio de sua lei, elas são reformuladas pela própria inclusão de atores sociais na cena do conselho.

3.2 Formulação e reformulação de espaços de participação popular

A formulação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural possibilita a manutenção de representantes de agricultores neste espaço participativo. Ao passo que são incluídos novos representantes, antigos representantes são excluídos do conselho, notadamente os representantes categorizados como “parceiros”, relativos às “instituições conveniadas”.⁹⁵ Além da paridade dos integrantes do Conselho de Desenvolvimento Rural, seu escopo também se altera com a adequação do mecanismo de gestão aos requisitos de órgãos governamentais. Contudo, a inclusão da representação da categoria “agricultor familiar”, a delimitação das “entidades parceiras” e a redução dos “representantes do poder público municipal” alteram sua dinâmica e escopo de atuação. Da formulação de entidades encarregadas a integrar o conselho à delimitação do mínimo de representação dos agricultores familiares, perfaz-se um espaço no qual se dá a assistência a agricultores (e pequenos produtores rurais) e a intervenção no governo municipal.

Sobre esta reformulação do conselho, observo um sintoma relativo à definição do regimento interno. Este documento era de responsabilidade dos componentes do conselho e ele passa a ser objeto de reavaliação à medida que surgem embates entre os participantes, embates que dizem respeito a quem pode e quem deve participar e sobre como se comportar nas reuniões do conselho. Na ocasião da reunião ordinária ocorrida em dezembro de 2012 esse “sintoma” apareceu quando um dos representantes de agricultores familiares atendeu telefone, pouco depois se ausentando da sala de reuniões. Os presentes enfatizavam o controle sobre o comportamento dos participantes para impedir este tipo de situação além de controlar conversas paralelas e interrupções, na visão destes, desnecessárias, “só atrapalha”. Frisavam também o registro desta forma de controle sobre o comportamento no Regimento Interno, restando então apenas aplicá-lo. Na reunião extraordinária realizada no mesmo mês esta questão fora logo frisada no início da reunião pelo presidente do conselho, “desligar os celulares; levantar a mão quando quiser falar”. Como se verá adiante, tanto o presidente do conselho quanto demais participantes procuram controlar o comportamento dos demais.

⁹⁵ Como se verá adiante, era destinada ao conselho a representação de entidades como Câmara Municipal, Banco do Brasil, Banco do Estado do Rio de Janeiro (BANERJ) e uma série de secretarias municipais.

Destes embates resulta a atuação que se volta não somente para a gestão de planos, programas ou atividades relacionadas à agricultura, mas também aos modos de se construir num espaço de participação popular, aos meios de se tratar dos problemas, ou das “situações-problema” vividos pela população rural.

A Lei Orgânica do município e a lei de criação do Conselho Municipal de Política Agrícola abrem a possibilidade de representantes da população e do poder público integrarem um mesmo espaço. Nomeia-se, através destas leis, um conjunto de representantes:

O Conselho Municipal de Política Agrícola e Agrária será um órgão consultivo e normativo cuja composição é garantida pela participação de pelo menos 2/3 (dois terços) dos trabalhadores rurais, pequenos e médios produtores e suas entidades representativas, compondo-o, ainda, as seguintes entidades: a) poder executivo municipal; b) poder legislativo municipal; c) instituições conveniadas. (CACHOEIRAS DE MACACU, 1991, p. 56).

Fica criado o Conselho Municipal de Política Agrícola do município de Cachoeiras de Macacu, composto paritariamente pelo poder público e por entidades afins [...] (CACHOEIRAS DE MACACU, 1996, p.1)

A lei que institui o Conselho de Política Agrícola atribui paridade ao poder executivo municipal e entidades afins. Nesta lei é excluído o poder legislativo e é sobreposta às categorias “trabalhadores rurais, pequenos e médios produtores” e “instituições conveniadas” a categoria “entidades afins”. Em relação ao poder público, são indicados oito representantes, sendo dois da Secretaria Municipal de Agricultura e seis de demais repartições públicas municipais.⁹⁶ Os demais representantes são adscritos pela EMATER-RJ, pelo Sindicato dos Produtores Rurais, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Associação Comercial, Industrial e Agropastoril, Banco do Brasil, Banco do Estado do Rio de Janeiro, Cooperativa Agropecuária e Associação dos Produtores Rurais (CACHOEIRAS DE MACACU, 1996).

Na lei que institui o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, a composição do conselho é alterada bastante. É destacado um representante do poder público municipal (relativo à Secretaria de Agricultura), nove representantes de “entidades parceiras públicas e privadas” e dez representantes de “entidades representativas dos agricultores familiares” (CACHOEIRAS DE MACACU, 1999). A composição do CMDR ainda se altera conforme seu Regimento Interno (2006), portaria de nomeação (2009), lista de integrantes (s/d) e atas.

A composição dos membros do conselho é alterada ao longo do tempo. O que não se altera é a destinação da presidência do conselho ao secretário de agricultura. Observo nas leis

⁹⁶ São as secretarias municipais de Obra e Viação, Assessoria Geral de Governo, Saúde, Fazenda, Educação (Cultura, Esporte e Lazer) e Fundação Macatur (Turismo e Meio Ambiente).

a adequação das categorias de participantes. Em relação aos representantes da população, eles perfazem categorias distintas nas definições de quem pode e quem deve participar do conselho. Uma parcela deles é destinada a atuar na qualidade de “instituições conveniadas”, “entidades afins” e “entidades parceiras públicas e privadas” e outra parte na qualidade de “pequenos e médios produtores”, “trabalhadores rurais” e “representantes dos agricultores familiares”. Subdivide-se por elas um leque de representantes para complementar a paridade com o poder público municipal. Em relação a esta categoria de participantes, nela integram-se o poder legislativo municipal e o poder executivo municipal, este ainda subdividido entre as secretarias municipais. Ao cabo destas categorizações ocorre a inversão da lógica da participação:

Dá nova denominação ao Conselho Municipal de Política Agrícola, passando para Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, tendo como estratégia a parceria entre os governos municipal, estadual e federal, a iniciativa privada, agricultores familiares e trabalhadores rurais sem terra, através de adesão voluntária, objetivando o desenvolvimento rural do município (CACHOEIRAS DE MACACU, 1999).

Para o desenvolvimento rural do município, a estratégia posta em curso agrega um leque de participantes divididos em “poder público municipal”, “entidades parceiras” e “entidades representativas dos agricultores familiares”. A definição dos membros do conselho coube, conforme expresso na referida lei, à comissão encarregada de elaborar o Regimento Interno. Uma versão do Regimento Interno foi publicada em 2001 e a versão corrente, em 2006. Nesta, o conselho é composto por duas secretarias municipais⁹⁷ e uma empresa estadual⁹⁸ (“governamentais”), cinco “entidades parceiras”⁹⁹ e onze “associações e cooperativas”.

Sem o acesso às atas de eleição dos membros do conselho ou de relatos específicos sobre esta ocasião, a forma de compor o CMDR permanece com um sentido incerto. A lei que o institui demarca apenas o quantitativo e a divisão dos integrantes. Nela atribui-se a uma comissão de membros do conselho a regulamentação da composição do mesmo, regulamentação que deveria ser “apreciada, discutida e aprovada pela maioria simples dos conselheiros em reunião [...] com o prazo máximo de 180 dias, a contar da publicação da lei” (CACHOEIRAS DE MACACU, 1999). Ou seja, cabe aos membros do conselho definir a regulamentação do conselho. Através dos relatos dos participantes e antigos integrantes do

⁹⁷ São as secretarias municipais de Agricultura, Indústria, Comércio e Desenvolvimento e de Turismo, Meio Ambiente e Urbanismo.

⁹⁸ No caso, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER-RIO).

⁹⁹ São os sindicatos patronal (SPR) e de trabalhadores rurais (STR), associação comercial (ACECAM), Cooperativa Regional de Piscicultores e Ranicultores (COOPERCRAMMA) e reserva ecológica (REGUA).

conselho, percebo que a confecção do regimento interno, ou de sua minuta, era responsabilidade do Secretário Municipal de Agricultura. Este o grupo de agricultores que prestava ouvidoria para a Secretaria de Agricultura deram as bases para a formação do CMDR, de acordo com um ex-secretário.

Conforme portaria de nomeação de conselheiros (Portaria nº 158/2009), lista de integrantes e atas, são inclusos na categoria “representantes dos agricultores familiares” (“associações e cooperativas”) demais postulantes a uma cadeira no conselho. Esta categoria apresenta alterações entre as entidades e os representantes nominados. Cerca de oito entidades passaram a integrar o CMDR até o fim da pesquisa de campo enquanto três entidades não apresentaram representantes nominais ou foram excluídas. Contudo, há recorrência de nomes que eram ligados às distintas entidades componentes do conselho. Por exemplo, um representante de associação de moradores passou a atuar no conselho sob a sigla de “entidades parceiras” e um funcionário da Secretaria de Agricultura atua sob o vínculo de “associações e cooperativas”. Também ocorre a retirada de representante e de entidade sob uma categoria e posterior retorno em categoria distinta.¹⁰⁰ Deste modo, um grupo de produtores rurais se mantém vinculado ao conselho no decorrer do tempo através de distintas entidades e em distintas categorias. Eles fazem com que o CMDR seja um espaço privilegiado para atuar próximo ao governo municipal e aos representantes da população rural.

O grupo de pequenos e médios produtores rurais que sustentara a formação da Secretaria Municipal de Agricultura permaneceu vinculado a ela por entidades de representação política, como sindicatos e associações, até a inauguração do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural. Neste mecanismo de participação popular foi e continua sendo reformulada a sua composição com a inclusão e exclusão de entidades e representantes, permanecendo ainda uma “base” de agricultores, de pessoas que se dispõem a “ajudar” e a “resolver os problemas do município”, como propriamente se definiam. Àquele conjunto de representantes são reunidos novos membros pelos signos da participação popular, pela delimitação de quem pode e quem deve participar do conselho.¹⁰¹ Ainda assim, as

¹⁰⁰Conforme Moura (2005), dirigentes do Sindicato de Produtores Rurais entraram em conflito interno quanto à participação do mesmo no conselho, o que resultou na retirada da representação formal. Ainda assim, um dirigente “via a importância do conselho” e manteve-se frequente nas reuniões, mesmo sem a delegação “oficial” de sua entidade. Uma representante de cooperativa aponta conflito similar a este, mas em relação ao Sindicato de Trabalhadores Rurais, no qual o representante foi excluído por vincular-se à política eleitoral, fazendo do espaço do conselho sua plataforma política. Não eleito para o cargo de vereador, o retorno deste representante, antes categorizado como “entidades parceiras”, se deu na categoria “associações e cooperativas”.

¹⁰¹A vinculação ao meio rural é o eixo norteador da inclusão de representantes no conselho. Contudo, como se verá adiante, na seção sobre os participantes, dá-se no conselho a primazia aos produtores rurais (trabalhadores e agricultores familiares), por um lado, e aos especialistas de distintas áreas, por outro; ambos

subdivisões entre as categorias alocam os representantes pelos quais as entidades se fazem representadas. Como os participantes comumente referiam-se durante as reuniões, em momentos de embates, tanto a lei como o regimento interno do conselho estipulavam um “mínimo de 50%” (em outros pronunciamentos durante as reuniões estipulava-se o mínimo de 2/3) de integrantes para a categoria “representantes dos agricultores familiares”. Ao deixar em aberto a indicação do máximo¹⁰² de representantes desta categoria, com a consequente integração de mais entidades com o decorrer do tempo, e com os desdobramentos das discussões realizadas, o conselho ganhava força para ser reconhecido no município como o “conselho que briga mais”. Neste sentido, como se verá a seguir, a inclusão de mais participantes na categoria “representante dos agricultores familiares” reforça a atuação na defesa dos interesses da população rural.

O Conselho de Desenvolvimento Rural demonstra alterações no seu escopo de atuação a partir de sua instituição como espaço de participação popular e ampliação com a inclusão de representantes dos agricultores familiares. A organização de serviços e produtos aos agricultores é condensada na política de desenvolvimento rural para a qual planos, programas e parcerias são visados. Para a elaboração, execução e avaliação desta política foi realizada a capacitação de conselheiros para afinar participantes, atribuições e competências desejáveis. De acordo com um ex-secretário de agricultura, o qual também é vinculado à Associação de Produtores Rurais, o curso de capacitação tinha como objetivo esclarecer os conselheiros empossados quanto às atribuições do conselho:

Em 1999 eu era o secretário de agricultura e eu trouxe para o município um curso de capacitação de conselheiro no CMDR. Os conselheiros ficaram uma semana hospedados em um hotel, lá em Papucaia, para estudar o papel do conselheiro, o que ele pode, o que ele não pode. Nós estávamos fazendo coisas que não eram da nossa atribuição, aí acabava que víamos coisas que ficavam num conflito. A gente acabava entrando numa situação que não tinha que estar se metendo naquilo (Lúcio, cerca de 55 anos, produtor rural, secretário municipal de Desenvolvimento Econômico).

O que Lúcio indica como “o que pode e o que não pode” é relativo às perspectivas dos participantes sobre o papel do conselho. A visão deste secretário/produtor rural sobre o conselho como agência gestora de políticas públicas diz respeito ao conhecimento técnico¹⁰³

através da atuação em entidades civis ou em órgãos relativos à administração municipal.

¹⁰²Em outros espaços de participação popular, como o Conselho de Meio Ambiente e Agenda 21, o número máximo de integrantes era visado com o quantitativo de “representantes do governo”, o qual era delimitado pelo número de repartições da administração municipal em vista do número de entidades civis atuantes no município.

¹⁰³Lúcio explicita essas atribuições relatando o caso da aquisição de bens através do PRONAF: “os secretários, os técnicos, tinham um pouco mais de conhecimento até pela obrigação de buscar esses conhecimentos.

dos participantes. A esta visão ele contrasta as demandas dos representantes da população rural, demandas que eram retratadas como questões relativas ao funcionamento de serviços de saúde,¹⁰⁴ às estradas e ao transporte coletivo, entre outros. Eram encaminhadas pelos representantes da população rural demandas ou questões entendidas como fora do alcance ou da atribuição do conselho. Conforme o ex-presidente do CMDR, as perspectivas de atuação do conselho e no conselho eram distintas:

Nem tudo que é a agricultura é o conselho que tem que resolver. Cada dia [surgem] problemas na zona rural que não era o papel do conselho fazer. Às vezes, ele pessoalmente vai lá, no gabinete dos secretários, do governo, do secretário de governo, e resolve. Usa seu direito de cidadão. Mas não, prefere fazer a denúncia para poder... achando que o conselho resolve tudo (Lúcio, cerca de 55 anos, produtor rural, secretário municipal de desenvolvimento econômico).

Mesmo com a realização do curso de capacitação de conselheiros, essas distintas perspectivas perduram durante as reuniões, o que se verá adiante na seção sobre as discussões. Em torno das concepções das atribuições do CMDR gera-se um conflito que coloca “entidades parceiras” e “órgãos governamentais” de um lado, e “representantes dos agricultores familiares” do outro. Estes últimos, de acordo com o ex-presidente, levavam ao conselho questões definidas como de saúde ou que poderiam ser resolvidas pessoalmente enquanto os demais tratavam dos “programas vinculados”¹⁰⁵ como os bens e recursos do PRONAF, planos

Porque como você vai ser secretário de uma pasta que tem conselho e gera dúvida lá no conselho e você não tem pelo menos onde buscar essa resposta? Porque nós não sabíamos, ali ninguém sabia de nada não. Eu lembro de um fato que aconteceu quando foi montado o primeiro PMDR, ele voltou. Porque, ah, vamos comprar uma junta de boi, mas como calcular os custos de cada junta, os equipamentos, a diária para fazer determinado serviço? A pessoa tem que ser muito conhecedor. A pessoa que tomou a frente não tinha muito esse domínio e acabou até que o município foi prejudicado. Foi para o gerente estadual do PRONAF e este programa voltou porque na revisão que foi feita estava totalmente fora da realidade do que o programa queria”.

104 Quando do acompanhamento do desdobramento de uma discussão relativa ao funcionamento de um posto de saúde na zona rural, o proponente desta discussão no conselho, um presidente de associação de moradores e trabalhadores rurais, ressaltava outros caminhos para a resolução do problema, como o contato com funcionários da Secretaria de Saúde e com vereador que então ocupava cargo na administração municipal, além do próprio conselho. Para este representante dos agricultores familiares, valia menos a concepção de que o conselho “resolve tudo”, e sim o conselho como um meio de promoção da visibilidade dos problemas enfrentados pela população rural. Outrossim, na reunião da associação, dada a presença do pesquisador que acompanhara a reunião do conselho, este espaço proporcionava o reconhecimento da atuação do presidente da associação como representante daquele segmento populacional, justificada tanto frente às agências de administração pública e aos demais representantes deste mesmo segmento populacional quanto frente às “bases”.

105 As demandas em torno dos “programas vinculados” eram proferidas, como no caso da reutilização do Horto Municipal, pelo secretário de agricultura. Eram os representantes de entidades parceiras que mais se engajavam nesta discussão, conforme as atas relativas ao período de 2011 a 2013. Estes propunham a adequação do uso de “bens do PRONAF”, a elaboração do programa (“lei”) de piscicultura/aquicultura e a inscrição dos produtores rurais no Cadastro Ambiental Rural (CAR), bem como a disseminação da agroecologia (relativa ao projeto de Produção Agroecológica Integrada e Sustentável – PAIS), dentre outros temas. Quanto ao programa de piscicultura, a representante da cooperativa de piscicultores e rancultores

e programas, entre outros, para os quais era necessário ter “conhecimento técnico” para discuti-los.

As atribuições do CMDR elencadas na sua lei e no regimento interno discorrem sobre uma perspectiva de gestão de bens e recursos públicos relativos às atividades agrícolas. Durante as reuniões do conselho, as suas atribuições são sobrepostas pelas perspectivas dos participantes. O conflito entre as concepções de atribuição do conselho, “do que pode, do que não pode” conforme relata o ex-presidente, é constitutiva do conselho especialmente quando se observa a sua reformulação e a realização de reuniões. Na lei e no regimento interno compreende-se a “formulação de estratégias e o controle da execução das políticas agrícolas”, a definição de “diretrizes gerais, programas e investimentos prioritários para os setores agropecuários e aquícolas” e a elaboração e avaliação do PMDR (CACHOEIRAS DE MACACU, 2006, p. 1). Durante as reuniões surgiam perspectivas distintas, entendidas aqui como demandas imprevistas:¹⁰⁶

[...] mas na época as reuniões eram... às vezes, tinha um debate. Os conselheiros queriam ter algumas respostas mas não era atribuição nossa. E lá tem as demandas: “Ah não, porque isso tem que ir para o conselho”. Foi bom porque fortaleceu o conselho, o conselho ficou fortalecido porque criou-se uma imagem de uma instituição que tinha o respaldo da própria sociedade e isso até facilitou, cada um teve que se virar como podia para ter as respostas (Lúcio, cerca de 55 anos, produtor rural, secretário municipal de desenvolvimento econômico).

As demandas imprevistas, pautadas em perspectivas distintas da atribuição do conselho, possibilitou ao mesmo tomar força como um espaço de discussão pública, para onde são encaminhadas demandas de produtores rurais (agricultores) e da população rural. Neste sentido, além de “buscar resolver pessoalmente”, ou de “usar seu direito de cidadão”, os participantes apresentam e discutem suas demandas (problemas) no espaço do conselho. Por estes debates é produzida aquela expressão do “conselho que briga, que faz, que chega junto”, ou de acordo com Lúcio, “criou-se a imagem de uma instituição que tinha o respaldo da sociedade”. Neste sentido, uma representante de cooperativa (entidades parceiras) compara o CMDR com demais conselhos: “o Conselho de Desenvolvimento Rural cacareja mais, grita. A galinha quando põe o ovo, ela chama a atenção e mostra. Os outros [conselhos] são mais um

afirma, em entrevista, ter obstáculos postos por secretário de Agricultura e de Meio Ambiente para implementar a chamada cadeia produtiva da aquíicultura. Tal programa “saiu do papel” após a troca de governo municipal.

¹⁰⁶Como trata Heredia *et al.* (2012), as experiências participativas são vistas pelos seus proponentes com a atribuição de resolver problemas, mas acabam gerando novos problemas com consequências não desejadas, imprevistas.

pato”. Os participantes atuavam de modo similar, buscando resolver problemas no espaço do conselho. Contudo, subdividem-se os participantes que atuam tratando de planos e programas (interesses dos produtores rurais) e participantes que atuam tratando de “problemas da zona rural” (interesses da população rural).

Entre as atribuições normativas e as atribuições factuais encontram-se as forças motrizes que fazem com que o conselho seja um espaço gestor de políticas para a população rural e não somente de políticas agrícolas ou agrárias. Esta fisionomia do CMDR decorre da formação do conjunto de representantes que passa a atuar no espaço do conselho. Para a compreensão desta fisionomia, repercutida através das expressões “o conselho que briga mais, que faz”, “o conselho que chega junto”, cabe destacar detidamente os participantes do conselho, suas formas de reunir e suas formas de construir questões públicas.

3.3 Participantes que “brigam”

O grupo de representantes que constitui o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural demonstra distintos vínculos com o meio rural, como a atividade agrícola ou afim (ex: aquicultura), a moradia ou o trabalho de representação de classe. Estes vínculos justificam sua participação no conselho, cumprindo o requisito ou exercendo o direito de participar. Quando os participantes se pronunciam durante as reuniões, eles comumente enfatizam seus vínculos para reforçar seus pronunciamentos: “sou pequeno produtor”, “represento a comunidade de São José da Boa Morte”, “moro desde 1983 em Cachoeiras”. A ligação com o ambiente rural, através do exercício de atividades relativas à agricultura (produção, fomento ou assistência) e a representação da população rural habilitam determinados atores sociais a serem incluídos no conselho. A disposição em ajudar um município de características agrícolas os unifica enquanto grupo, porém, as visões e as formas pelas quais proporcionam a ajuda divergem bastante. Neste sentido, os participantes se complementam para tornar o conselho um espaço da participação popular.

A diferenciação entre os integrantes do conselho se dá pela heterogeneidade de suas propriedades e posições sociais. Por ela se complementam os segmentos sociais pelos quais a população rural é representada no CMDR.

3.3.1 Representantes governamentais

Dentre os representantes governamentais, são inclusos funcionários da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA) e da EMATER-RJ, além do Secretário de Agricultura. Entre 2009 e 2013, quatro secretários assumiram o posto de Presidente do Conselho. Apenas um deles não era considerado produtor rural, tendo assumido a pasta da agricultura após a saída do secretário anterior para ocupar outro cargo comissionado.¹⁰⁷ O secretário que assumira em 2012 é descendente (filho) de representante de agricultores familiares, vinculado à associação de produtores de goiaba. Este, diferentemente dos demais, é jovem (cerca de 30 anos), mas, como os anteriores, é também formado em curso superior (agronomia). Ele manteve-se à frente do conselho entre abril e dezembro de 2012.¹⁰⁸ Em 2013, um antigo assessor da Secretaria de Agricultura assumiu a pasta. Ele trabalhara na Secretaria de Meio Ambiente em meados da década de 2000, inclusive representando, em 2009, esta agência no conselho. Robson, com cerca de 45 anos, é formado em agronomia e vinculado à associação de lavradores do Faraó, onde possui propriedade rural. Uma participante das reuniões do CMDR possui a atuação particular entre os demais por exercer a função de secretária executiva do conselho.¹⁰⁹ Embora não tenha “direito a voz e voto”, a atividade de redação das atas exercida por ela é de suma importância para a coordenação das reuniões, para quem, frequentemente, é dirigida a palavra com o pedido de registro de algum trecho específico do debate ou de lembrança de discussões anteriores. Demais funcionários da Secretaria de Agricultura atuam nas reuniões do CMDR para tratar de itens específicos, a pedido do presidente do conselho. Em 2013, os funcionários desta secretaria não

¹⁰⁷Ambos disputaram a eleição para cargo de vereador em 2012. Um deles pelo PSDB, o qual fora eleito, e outro pelo PT, não sendo eleito. O secretário que assumira em 2013 era filiado a PT. Os dois partidos compunham chapa (PSC/PR/PSDC/PT/PV/PSDB) com o prefeito eleito em 2012, que tinha como vice-prefeito o então presidente do PT. Em 2008, esse prefeito lançara seu secretário de agricultura, vinculado primeiro ao PMDB e depois ao PP, para o cargo majoritário, sendo este eleito nesta oportunidade. Ambos os prefeitos são proprietários rurais, o atual reconhecido como empresário e o anterior reconhecido como médico veterinário.

¹⁰⁸Este secretário assumira o cargo a convite do prefeito em exercício durante a “abertura” do período eleitoral, quando uma série de secretários “mudaram de lado” após o lançamento da candidatura de antigo prefeito.

¹⁰⁹Entre 2009 e 2013, três mulheres atuaram nesta função. A primeira continuara a ocupar cargo na Secretaria de Agricultura e a segunda tinha “participação efetiva” nas discussões do conselho, debatendo, propondo ações e realizando esclarecimentos. A então secretária executiva (cerca de 40 anos) era formada em contabilidade e especializada em recursos humanos. Por este, cargo ela prestava os preparativos para a reunião (recolhimento de assinaturas) e registro das discussões. De acordo com ela, este cargo é indesejável (“ninguém quer”) pelas reuniões serem repetitivas e cansativas. Ela aponta ainda a dificuldade de entender os pronunciamentos dos participantes (“a pessoa fala e não dá para entender”) e as conversas paralelas que atrapalham o registro das discussões. Para isso, ela registra na ata um “apanhado geral” e as “coisas mínimas”.

permaneciam durante toda a reunião do CMDR, enquanto nos anos anteriores, dois funcionários, Tatiana e Bruno, eram atuantes nas reuniões do conselho.

Os representantes da SEMMA eram funcionários “técnicos” desta repartição pública, formados profissionalmente em áreas afins ao meio ambiente, como Biologia ou Engenharia Florestal, e com pós-graduação. Entre 2009 e 2011, um funcionário era frequente às reuniões, em seguida houve curtos períodos de ausência de representante. No final de 2011 e início de 2012, Tatiana (cerca de 35 anos) atuava na Secretaria de Agricultura e fora transferida para a Secretaria de Meio Ambiente, sendo logo nomeada representante pela SEMMA.¹¹⁰ Ainda em 2012, o então secretário (Pedro, cerca de 55 anos) regularmente frequentava a reunião do CMDR.¹¹¹ Ambos eram oriundos de outros municípios. A primeira atuara na ONG Reserva Ecológica do Guapiaçu e o segundo fora vice-presidente do Instituto Estadual de Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (INEA), além de proprietário rural no município deste a década de 1980. Em 2013, um funcionário (Peterson, cerca de 35 anos) da Secretaria de Agricultura fora transferido para a SEMMA, logo se tornando o representante desta repartição pública.

Dois funcionários da EMATER-RJ também eram reconhecidos pela atuação “técnica”, motivo pelo qual a ausência destes era sentida pelos demais participantes.¹¹² Ambos possuem cerca de 55 e 50 anos de idade e formação de nível superior (Agronomia). Os dois são antigos representantes da EMATER no conselho.

3.3.2 Entidades Parceiras

Quanto aos representantes de entidades parceiras, participam do conselho o presidente do Sindicato dos Produtores Rurais (SPR-CM), diretores da Cooperativa Regional de Piscicultores e Ranicultores do Vale do Macacu e Adjacências (COOPERCRÂMMA), diretores da Associação Regional de Piscicultores do Vale do Macacu (ACQUAPEIXE) e a vice-presidente da Associação Reserva Ecológica do Guapiaçu (REGUA). Em 2012 e 2013,

¹¹⁰Esta participante atuava no conselho como funcionária da Secretaria de Agricultura, na função de “gestora de projetos”. Ela continuava a participar do conselho, embora não haja definição do momento exato da sua transferência ou nomeação pela SEMMA. Em ambos os casos, sua voz era continuamente registrada em ata. Quando vinculada à Secretaria de Agricultura, ela ocupava o posto de Secretária Executiva do conselho.

¹¹¹Este secretário tratava de temas que eram comuns às duas pastas, como a produção de mudas no horto municipal e o Programa de Recolhimento de Embalagens de Agrotóxicos. Este foco de atuação desdobrava-se das parcerias para gestão do Horto Municipal para prestação de esclarecimentos.

¹¹²Quando os representantes da EMATER estavam presentes, normalmente discorriam sobre algum ponto de pauta. O modo como discorriam sobre as atividades agrícolas e a presteza em fazer esclarecimentos geravam agradecimentos dos demais.

não havia representantes da Associação Comercial e Empresarial (ACECAM)¹¹³ atuando no conselho.¹¹⁴ Duas das entidades parceiras são antigas no município: o SPR-CM fora criado em 1972 e a ACECAM em décadas antes, mas reestruturada na década de 1990, quando voltou-se para a promoção do microempreendedorismo. A COOPERCRAËMMA foi fundada em 1997, a REGUA em 1999 e a ACQUAPEIXE no início da década de 2000. As três primeiras entidades estão presentes no conselho desde a sua criação. As demais foram incluídas quando da reformulação do conselho, a partir da elaboração do regimento interno de 2001 (MOURA, 2005). A ACQUAPEIXE, COOPERCRAËMMA e SPR são situadas próximo ao núcleo urbano de Japuíba (2º Distrito), já a reserva ecológica situa-se à montante do rio Guapiaçu (3º Distrito), enquanto a ACECAM situa-se na sede municipal (1º Distrito). À exceção da ACECAM, as demais entidades situam-se em áreas de grandes e antigas fazendas, parte delas desmembradas em sítios de veraneio.

Entre 2009 e 2013, houve a continuidade dos representantes do sindicato (Wilson), da associação (Diogo e Júlia), da cooperativa (Miguel e Tiago) e da reserva ecológica (Samanta) no conselho. Os representantes do sindicato e da reserva ecológica são considerados grandes proprietários rurais.¹¹⁵ Os demais são considerados pequenos e médios produtores rurais. Os representantes desta categoria (“entidades parceiras”) são identificados como especialistas nas atividades que desenvolvem, como a preservação ambiental, a produção aquícola (ranicultura e piscicultura) e a representação sindical ou de classe. Eles estão na faixa etária entre 50 e 65 anos de idade e possuem formação de nível superior (ex: Administração, Engenharia Agrônômica, Medicina Veterinária, entre outros). A formação profissional, de nível superior, destes representantes os distingue dos representantes dos agricultores familiares e da população rural. Além disso, os vínculos com agências de governo e entidades externas ao município, com as quais estabelecem parcerias e convênios, lhes proporcionam o reconhecimento do mérito de suas atuações. A REGUA fora criada por meio de parceria com ONGs inglesas e obteve relativo sucesso no pleito de editais de agências e empresas

113O antigo representante titular da associação comercial alterou a representação desta entidade para a Associação de Lavradores do Faraó, a qual atua na cadeia produtiva da banana e é categorizada como “representantes de agricultores familiares”. O então suplente da ACECAM se tornou suplente do SPR, mas não atuara no CMDR.

114Conforme o estudo de Moura (2005), o representante da ACECAM passara a atuar na Associação de Lavradores do Faraó.

115Eram um casal herdeiro da Fazenda do Carmo, na qual implementaram em parte dela a reserva ecológica. Ambos alternam a representação da reserva no CMDR e no conselho de meio ambiente (COMMA). Em algumas ocasiões, funcionários da reserva eram delegados a atuar no CMDR, COMMA e na Agenda 21, fomentada a partir de 2003 no município pela REGUA. O casal também atuara na associação de proprietários do Guapiaçu no período posterior à fundação do CMDR.

governamentais.¹¹⁶ A COOPERCRÂMMA, com apoio do SEBRAE, estimulava a produção aquícola e, junto com o governo estadual (Secretaria de Abastecimento e Fundação de Pesca), promovia a adequação legal (por meio de lei) desta cadeia produtiva no município. O SPR era um dos principais parceiros da EMBRAPA e da Federação da Agricultura, Pecuária e Pesca do Estado do Rio de Janeiro (FAERJ) no município.¹¹⁷

3.3.3 Representantes dos Agricultores Familiares

Quanto aos representantes de agricultores familiares (“associações e cooperativas”), é inclusa uma série de entidades desde a criação do CMDR. No quadro a seguir destaco as entidades que integram ou integraram o conselho nesta categoria, conforme os registros do regimento interno do CMDR (2006), portaria de nomeação de conselheiros (2009), lista de representantes e atas relativas ao período de 2009 a 2013.

Figura 4 – Representantes dos Agricultores Familiares

Entidade
Associação de Pequenos Produtores de São José da Boa Morte
Associação dos Lavradores e Amigos do Faraó – ALAF
Associação dos Produtores das Comunidades de Quizanga*
Associação dos Produtores das Comunidades de Gleba G, Rio do Mato, Nova Ribeira, Marubá e Adjacências
Associação dos Pequenos Produtores, Lavradores e Artesãos do Soarinho e Adjacências*
Associação de Moradores e Produtores de Sebastiana e Boa Sorte
Associação de Moradores, Produtores e Amigos do Guapiaçu*
Cooperativa de Pequenos Produtores da Fazenda Serra Queimada
Associação de Produtores e Amigos do Vechi e Ilha Vechi
Associação Nova Esperança de Assentados de São José da Boa Morte
Associação Produtores Rurais e Moradores Matumbo, Estreito e Areal
Associação dos Produtores de Goiaba de Cachoeiras de Macacu – GOIACAM
Associação Produtores das Comunidades Quizanga, Anil e Imbira
Associação Moradores e Trabalhadores Rurais da Agro Vila Bonanza
Associação dos Moradores e Proprietários do Guapiaçu*
Associação de Moradores e Amigos da Região das Serras – AMORES

¹¹⁶Dentre eles, o Ministério do Meio Ambiente, Fundo do Meio Ambiente e Petrobras. Também realizavam parcerias com ONGs nacionais e internacionais como a SOS Mata Atlântica e World Land Trust.

¹¹⁷Através desta parceria, o SPR promovia no município cursos do Sistema Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR).

Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Cachoeiras de Macacu – STR-CM
Cooperativa de Artesãos de São José da Boa Morte – COOPERART
Instituto Faculdade Já - IFJ
Fórum Permanente dos Trabalhadores Rurais sem Terra*
Associação Cachoeirense de Defesa Animal – ACDA**
Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar – STAF**
Cooperativa dos Produtores da Agricultura Familiar do Norte Fluminense – COOPASS**

* Entidades inativas à época da pesquisa de campo.

** Entidades inclusas no CMDR no ano de 2013.

Fonte: Regimento Interno (2006); Portaria nº 158/2009; Lista de Representantes; Atas CMDR 2013.

As onze primeiras entidades estão relacionadas no regimento interno do conselho, sendo que três delas não apresentavam representantes à época da pesquisa de campo. Duas destas foram reestruturadas, sob denominações diferentes, após a criação do CMDR, quais sejam: a Ass. da Quizanga e a Ass. do Soarinho (AMORES). A Associação do Guapiaçu teve seus dirigentes alocados no conselho na forma de representante de “entidades parceiras” (REGUA) e encontrava-se inativa à época da pesquisa de campo. O Fórum de Trabalhadores Rurais transformou-se em Sindicato da Agricultura Familiar (STAF). Pela observação da lista nominal de representantes em portaria e atas, noto a permanência de um mesmo participante no conselho sob representação de distintas entidades, bem como o exercício de função na Secretaria de Agricultura concomitante à representação de entidade no conselho.

A representação de um grupo de entidades das localidades do entorno do povoado de São José da Boa Morte é expressiva, conforme o quadro. Três entidades (Ass. Pequenos Produtores, Ass. de Assentados e Cooperativa) se identificam com o povoado através da nomenclatura e duas outras são relativas àquela região (Bonanza e Gleba G). A primeira associação fora criada na década de 1980, notadamente quando do processo de implantação de assentamento rural, e as demais, exceto a cooperativa, são dissidências da primeira. Outras quatro entidades eram correlativas a uma associação¹¹⁸ que abrangia grande área territorial e na qual ocorriam conflitos pela posse e permanência na terra desde a década de 1960. A Associação do Vechi fora desmembrada quando da criação do CMDR e da implantação de assentamento na Fazenda Serra Queimada. Foram criadas neste período as associações do Areal (Ass. Produtores e Moradores Estreito e Matumbo) e Sebastiana/Boa Sorte (Ass. Moradores e Produtores), além da cooperativa de Serra Queimada. As associações de

¹¹⁸A associação cobria a região de planície do rio Guapiaçu, centralizada no Vechi (nome de antiga fazenda). Segundo Lúcio, ex-secretário de agricultura, à época de criação do CMDR, esta associação era constituída como “conselho de lavradores”, a qual fora então desmembrada para os lavradores serem inclusos no CMDR.

Quizanga (Anil e Imbira) e de Matumbo (Estreito e Areal) situam-se em áreas de fazendas de gado marginadas por comunidades de antigos trabalhadores destas fazendas. A associação do Matumbo teve como dirigente um antigo secretário de agricultura (atuara em 2009 no CMDR e atua em autarquia de águas e esgoto).

Os participantes que atuam pelas associações (moradores, produtores) do 3º Distrito desenvolvem atividades agrícolas, como o cultivo de aipim, berinjela, quiabo, milho e feijão, entre outros. Como comumente dizem, eles praticam a olericultura. Pequena parte deles tem cultivado lavouras permanentes, como laranja, limão e coco.¹¹⁹ Estes representantes são todos homens, trabalham e residem em localidades rurais e se consideram trabalhadores rurais e pequenos agricultores, justificando-se com a indicação da posse ou propriedade de pequenas parcelas de terras (entre 4 e 8 hectares) e com o trabalho braçal nas lavouras. Bernardo, presidente da associação de Bonanza, é o mais novo deles, com cerca de 40 anos. Ele substituiu a antiga presidente (mulher) da associação.¹²⁰ Heitor, Presidente da Associação de Pequenos Produtores de São José da Boa Morte é o mais velho, com cerca de 75 anos. Os demais possuem entre 60 e 70 anos de idade. Ao tratarem do histórico de atuação nas associações, os presidentes se referem comumente ao período entre os anos 1960 e 80, quando se deslocaram, por exemplo, da região de Papucaia para São José da Boa Morte, ou de municípios fluminenses, capixabas ou mineiros para aquela região e para o Vechi. Nestas ocasiões ocorriam conflitos fundiários em Cachoeiras de Macacu e posteriormente processos de implantação de assentamentos. Atuando por longo período nas associações, eles são logo indicados como lideranças nas áreas onde vivem. É comum entre os dirigentes de associações a baixa escolaridade (analfabetismo ou ensino fundamental). Entre eles observa-se a candidatura a cargos de vereança,¹²¹ como o caso dos representantes de São José da Boa Morte (Ass. Pequenos Produtores e Ass. Assentados) e do Vechi (Ass. Produtores e Amigos).

119Em parte, a prática da fruticultura tinha em vista a construção de barragem no leito do rio do Guapiaçu e o cálculo da indenização desta lavoura em detrimento das lavouras temporárias, estas com menor valorização.

120Uma jovem mulher (Letícia, cerca de 35 anos) passou a representar esta entidade no Conselho de Meio Ambiente, em 2013, como suplente de Bernardo. Entretanto, este era frequente ao CMDR enquanto ela era frequente no COMMA.

121Heitor fora candidato a vereador em 1996 pelo Partido Progressista Brasileiro (PPB) e eleito vereador pelo PMDB em 2000; candidatou-se novamente em 2004, pelo Partido Social Cristão (PSC), mas não fora eleito. Dercy (cerca de 60 anos), Presidente da Associação de Novos Assentados, fora candidato em 2008 e 2012 pelo Partido da Mobilização Nacional (PMN), não sendo eleito. José (cerca de 65 anos), Presidente da Associação do Vechi, candidatou-se a vereador pelo Partido Trabalhista do Brasil (PT do B) em 2004, não sendo eleito. Um assentado de São José da Boa Morte, antigo presidente do STR, fora eleito vereador em 1996, pelo PSDB, e candidato novamente em 2000, pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), e em 2004 pelo PSC, ocasiões nas quais não fora eleito. Um candidato a vereador foi eleito em 2012 (pelo Partido da República – PR) sob o signo do “homem do campo”, mas a propriedade deste é situada na grande área da Quizanga, região dita com grandes propriedades rurais e de sítios de veraneio.

No caso das associações da área de São José da Boa Morte, há recorrentemente o estabelecimento de parcerias com ONGs e agências governamentais¹²² para o aprimoramento das práticas de cultivo e complementação de renda.

Três entidades possuem atuação nas áreas rurais do 2º Distrito. A ALAF é a mais antiga delas, fundada na década de 1960 e reestruturada em 1997, quando do período de criação do CMDR. Daquela década data também a associação do Soarinho, a qual se encontra inativa. A AMORES (criada em 2009) sobrepõe-se à região da associação do Soarinho, mas volta-se para a preservação ambiental e a industrialização de alimentos, embora, como salienta seu dirigente (Gabriel, cerca de 55 anos, empresário/comerciante), não tenha posto em prática processos de beneficiamento. A GOIACAM é criada no início da década de 2000 e logo atuara no beneficiamento de goiaba, cultivo introduzido no município de forma pioneira por imigrantes e descendentes de japoneses. A GOIACAM e a ALAF se destacam no município pela atividade de agroindustrialização de goiaba e banana, respectivamente. Por esta atividade, ambas formam parcerias com empresas estaduais e federais (EMBRAPA, por ex.) para disseminar práticas de cultivo. Os associados a estas três entidades são considerados “pequeno e médio proprietário rural”, embora sejam vistos como “grandes produtores” de seus respectivos cultivos.

Os participantes que atuam pelas associações (lavradores, produtores) do 2º Distrito têm em comum a prática da fruticultura, produzindo banana ou goiaba, as quais intercalam com outros cultivos (maracujá, palmito pupunha, milho, entre outros). Identificam-se como pequenos produtores, mas destacam a comercialização de seus produtos com a venda direta e o beneficiamento.¹²³ Eles são homens, na faixa etária de 50 a 60 anos de idade. Parte deles possuem propriedades urbanas (residências e casas de comércio) como também cursos técnicos ou de nível superior. Entre eles há a alternância na representação da entidade, a qual demonstra certa profissionalização para sua atuação, como no estabelecimento de parcerias

122Dentre elas estão o Mova Brasil (Instituto Paulo Freire) e a Embrapa. Entidades de atuação local, como a EMATER-RJ, SPR e STR também procuram atuar junto à população desta localidade. Recentemente (2013/14), através da COOPASS e entidades ligadas ao cooperativismo (UNACOOOP; SESCOOP), além do ITERJ, atividades similares têm sido promovidas para a região do Vechi, especialmente para o assentamento de Serra Queimada.

123Esta forma de diferenciação dos demais agricultores se pauta na utilização de meio de transporte ou unidade de beneficiamento próprio da associação. Os demais agricultores, normalmente os do 3º Distrito e não associados do 2º Distrito, vendem ou entregam seus produtos *in natura* e por meio de atravessadores. Os atravessadores normalmente possuem meios de transporte (caminhão) e pessoal para realizar a colheita da lavoura, como também possuem “pedra” (unidade de comércio) no Ceasa (Companhia de Abastecimento). Durante o carregamento de caminhão de aipim, observado na região do Vechi, o agricultor em questão salientava a facilidade de “entregar o produto na porta” e por não precisar contratar mão de obra para a colheita. A contrapartida, na visão dele, é o baixo valor pago pelo produto e os danos causados pela prática da colheita “rápida”, a qual estragava ou deixava o “aipim médio” sem colher, “fica dez caixas para trás”.

com agências governamentais (ex: Embrapa, Secretaria Estadual de Abastecimento, entre outras). Poucos são os representantes destas associações que se candidatam a cargo eletivo (caso de dirigente e ex-dirigente da GOIACAM). Três dos secretários de agricultura eram vinculados à GOICAM ou à ALAF, na área desta última situam-se uma empresa de extração de água e uma fazenda do prefeito em exercício.

Os dois sindicatos possuem trajetórias distintas no conselho. Enquanto o STR é antigo no município (criado no início da década de 1970), sendo um dos fundadores do conselho, o STAF fora criado em 2011 a partir do Fórum dos Trabalhadores Sem-Terra. Os representantes do STR, STAF e COOPASS possuem características sociais similares aos representantes das associações do 3º Distrito. São proprietários ou posseiros de pequenas parcelas de terra, como lote de assentamento em São José da Boa Morte (caso do presidente do STR) e Serra Queimada (área da região do Vechi), mas são reconhecidos pela atuação frente àquelas entidades, tal como especialistas na representação de classe. O presidente do primeiro, Flávio (cerca de 60 anos), atua desde 1992 no STR, primeiro como secretário e em seguida como presidente. Ele fora vereador¹²⁴ e presidente de cooperativa de habitação (em Papucaia). O presidente do STR enfrentou conflitos com o conjunto de participantes do conselho em períodos eleitorais, fato pelo qual o STR fora excluído do conselho, inclusive da categoria “entidades parceiras”. O suplente do STR, Euler (cerca de 60 anos), assíduo participante do CMDR, é antigo agricultor da região do Vechi (Serra Queimada), onde seus pais atuaram em lutas pela permanência na terra nos anos 60/70. O presidente do STAF (Leandro, cerca de 65 anos) apresenta histórico de atuação junto à Associação de Produtores e Moradores da região do Vechi, onde é antigo residente. O vice-presidente do STAF (Bruno, cerca de 40 anos) apresenta histórico de atuação junto à Secretaria de Agricultura e Fórum de Trabalhadores Sem-Terra, além de ter sido um dos principais articuladores do PT no município. Tanto o STAF quanto a COOPASS (criada em 2011) têm destacada atuação na grande região do Vechi. O presidente da COOPASS, Mateus (cerca de 40 anos) também fora vinculado ao STR.

Duas entidades demonstram disparidade com a vinculação ao meio rural, seja como produtores ou residentes rurais, mas tratam, como uma terceira, de atividades para a população rural. A Associação Cachoeirense de Defesa Animal (ACDA) foi criada em 2011 por um grupo de médicos veterinários e zootecnistas, “amantes dos animais”, como diziam. Esta entidade filantrópica atua no cuidado aos animais domésticos. Duas dirigentes da ACDA trabalham na Secretaria de Agricultura como médicas veterinárias. O Instituto Faculdade Já

¹²⁴Eleito vereador em 2000 pelo PMDB, e candidato pelo mesmo partido em 2004 e pelo PPS em 2008.

(IFJ) é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) criada em 2003, a qual atua no ramo educacional e assistencial. Os dirigentes desta entidade¹²⁵ assessoram a Cooperativa de Artesãos de São José da Boa Morte (criada em 2003) e ambas desenvolvem projetos em conjunto. As representantes desta cooperativa são duas mulheres com cerca de 50 anos de idade, ambas esposas de assentados (titulados) em São José da Boa Morte. A presidente da cooperativa é graduada em assistência social com o apoio da dirigente do IJF, esta também formada como assistente social; a vice-presidente da cooperativa (titular no conselho) trabalha na função de técnica de enfermagem nos postos de saúde da região. Os dirigentes do IFJ e ACDA ocuparam ou ocupam cargos nas secretarias municipais de agricultura e meio ambiente. Enquanto a representante da primeira é atuante no conselho, a representante da segunda é mais comedida. Ambas as entidades situam-se na sede do município.

3.3.4 Visitantes e Convidados

Um conjunto peculiar de representantes entra recorrentemente na cena do conselho. Enquanto não pleiteiam cadeira no CMDR, este grupo tende a favorecê-lo como espaço de divulgação de atividades para o meio rural, de formação de parcerias com produtores rurais e agências de gestão municipal e de resolução de problemas coletivos. Funcionários de agências municipais, estaduais e federais participam das reuniões do conselho, tratando de temas específicos, sejam os temas motivados pelas agências que representam (visitantes) ou por demandas produzidas no espaço do conselho (convidados). Assessores e secretários municipais, como de Saúde, Educação, Obras e Meio Ambiente, funcionários de secretarias estaduais e funcionários da Embrapa e do Banco do Brasil, dentre outros, fazem do CMDR um espaço apropriado para tratar de assuntos tidos como de “interesse do produtor rural” e de “interesses população rural”.

A participação de visitantes e convidados altera a dinâmica das reuniões expondo dramas latentes para aquele conjunto de participantes. Enquanto visitantes e convidados se postam como porta-vozes de agências governamentais (ex: funcionário e assessores), eles

¹²⁵Um casal atua na direção desta entidade e da Cooperativa de Catadores de Material Reciclável (COOPERECICLA). Esta entidade possui representação no Conselho de Meio Ambiente. A dirigente (Ilma, cerca de 45 anos) atua no CMDR como titular enquanto seu marido é suplente. Nas eleições de 2008 ela se candidatou ao cargo de vereadora pelo PMDB, não sendo eleita. Em 2013, o IFJ foi contemplado em edital da Petrobras (Integração Petrobras Comunidade).

tendem a sair “ílesos” das discussões que suscitam ao relegar para outros planos (instâncias ou pessoas) a resolução de problemas. Os que se postam como mandatários (ex. secretário municipal; gerente de banco) tendem a inflar as discussões (ao atribuir para si a resolução de problemas, mesmo com a indicação de atuação em outra instância). Na primeira forma de comportamento (porta-vozes), observam-se comumente os funcionários de agências municipais, estaduais e federais, na segunda (mandatários) observam-se os secretários municipais. Funcionários do Banco do Brasil e do Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ) oscilam entre os dois modos de se comportar junto aos conselheiros ao mediar, no espaço do conselho, as demandas de suas entidades e as demandas dos agricultores atendidos por elas. Quanto ao Banco do Brasil, os representantes tratam especificamente de linhas de financiamento para a agricultura. Quanto ao ITERJ, os representantes tratam da implementação de assentamento e de crédito fundiário. Representantes da secretaria de saúde e de meio ambiente são frequentes no conselho por tratarem de problemas vividos pela população rural (funcionamento de serviços de saúde, adequação à legislação ambiental) e por parcerias com produtores rurais (atendimento médico em sede de associação e igreja evangélica, projeto de agroecologia e coleta de embalagens de agrotóxicos). Comumente são convocados a pedido dos conselheiros. Este conjunto de participantes, portanto, fomenta o espaço do conselho como local propício para tratar de demandas de agências governamentais e da população rural.

3.4 Brigar, chegar junto

A composição do conselho é estabelecida pelos vínculos que os representantes demonstram com o meio rural. Complementam-se, assim, as distintas posições sociais dos participantes do CMDR, apesar da categorização da representação por setores “governamentais” e “não governamentais”, e dentre estes as “entidades parceiras” e “associações e cooperativas”. O complemento entre o conjunto de participantes é sobreposto, na minha visão, pelos lugares dos quais os participantes sustentam suas posições de pequeno e médio produtor (proprietário), pequeno agricultor e trabalhador rural, além de especialistas na representação de classe ou segmento populacional.

A heterogeneidade dos participantes do conselho pode ser sintetizada então na posição que eles ocupam através da representação dos “interesses dos produtores rurais”, do “interesse

da população rural” ou da disposição em “ajudar o município”. Parte dos integrantes do CMDR situa-se em posições nas quais eles próprios são os atores sociais a serem favorecidos ou beneficiados com as políticas discutidas no CMDR. Outra parte destes integrantes situa-se como articuladores ou mediadores entre as demandas da população rural e as políticas empreendidas no conselho. Os representantes governamentais situam-se como administradores das políticas que são levadas ao conselho ou delas advindas, ou seja, se colocam como atores sociais que realizam a intermediação entre o poder público e a população rural. Visitantes ou convidados situam-se como fomentadores de políticas para a população rural e para a administração municipal ao manterem vinculação ao conselho por vias externas a ele e à população rural.

A vinculação ao meio rural é a prerrogativa para a participação no conselho, seja através do foco aos agricultores, do desenvolvimento de atividades para estes, seja através da atuação como agricultor, produtor ou morador rural. O que é significativo para os participantes é a interlocução propiciada pelo conselho entre representantes de distintos segmentos sociais, da qual se desdobra o reconhecimento sobre a atuação de distintas entidades e agências governamentais, ou mais especificamente da transmissão de informações sobre acontecimentos. Neste sentido, os participantes se complementam para tratar de instrumentos de gestão de políticas agrícolas ou de desenvolvimento rural e de situações-problemas, vivenciadas pela população rural. Como espaço paralelo a agências governamentais, o conselho implica em um espaço para o encaminhamento dos problemas que surgem na administração pública e dos problemas vividos pela população rural, implica então em um espaço de interlocução através da representação da população rural e do governo. Implica, de modo direto, na construção de narrativas sobre a população rural, de seus problemas e projetos através da atuação de representantes. Como afirma Bourdieu (1989a), é porque o representante existe que o grupo por ele representado torna a existir, com seus problemas e narrativas relativas.

Sinteticamente, enquanto pequenos e médios proprietários, ou produtores capitalizados, atuam no conselho exigindo ou propondo a discussão em torno de legislações, planos ou programas afins ao desenvolvimento rural, os pequenos agricultores e trabalhadores rurais atuam no conselho, exigindo ou propondo benfeitorias e condicionantes para o exercício da atividade agrícola e para a permanência da população no meio rural. Como se verá adiante, na seção sobre as discussões empreendidas no conselho, representantes de “entidades parceiras” tratam, por exemplo, da Lei da Piscicultura como condicionante para a

implementação da cadeia produtiva, enquanto representantes de “associações e cooperativas” tratam da “oferta/demanda de maquinário” para abertura de tanques de criação de peixes. Representantes governamentais, ou funcionários de repartições públicas, atuam no conselho levando e recebendo demandas relativas a programas de governo (por ex.: fomento à piscicultura) e estabelecendo interlocutores (por ex.: fomento aos piscicultores) para a implementação de políticas setoriais.¹²⁶

Lúcio, ex-secretário de agricultura, ressalta o surgimento cotidiano de problemas na zona rural, para os quais os participantes do CMDR “buscam respostas”, “se viram” para obtê-las. Na administração pública também surgem problemas que são levados para os participantes do conselho resolvê-los, ou ao menos apreciá-los. Se a atuação “porque isso tem que ir para o conselho” é pertinente para criar “uma imagem de uma instituição que [tem] o respaldo da própria sociedade”, representantes governamentais, como também visitantes e convidados, criam uma imagem similar, mas com foco no governo e em agências externas ao município. Neste sentido que se diz “o conselho que chega junto”. Representantes da população rural e representantes do governo criam a imagem de que o “conselho briga” porque, segundo a representante de cooperativa de rancultores, “o Conselho de Desenvolvimento Rural cacareja mais, grita... a galinha quando põe o ovo, ela chama a atenção e mostra”. Em torno da defesa dos “interesses do município” (dos “interesses dos produtores rurais” e dos “interesses da população rural”) os participantes se complementam dando visibilidade para a atuação no conselho e do conselho.

3.5 Reuniões “que fazem”

A reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural é um evento que gera expectativas aos seus participantes. Era comum, nos dias que antecedem a reunião, observar os representantes dos agricultores familiares e de entidades parceiras realizando preparativos para a reunião. Nos dias seguintes às reuniões, era comum o trânsito de participantes pelo município, para dar por resolvidos os problemas apresentados nas reuniões, bem como os

¹²⁶Como no exemplo da piscicultura, representantes governamentais conformam as demandas por maquinário agrícola e de normas para a implementação da cadeia produtiva e estabelecem a ordem de atendimento das máquinas para os agricultores interessados nesta atividade. Eles conformam também as demandas de órgãos estaduais (como FIPERJ e estabelecimento de unidades de beneficiamento ou industrialização) no espaço do conselho.

anúncios das resoluções dos mesmos. As reuniões propiciam o encontro entre atores sociais e direcionam formas de interação ao transmitir não somente as expectativas do seu desenrolar como também os valores nela construídos.¹²⁷ Como espaço no qual são direcionadas as demandas dos participantes, as reuniões também propiciam a disputa ou o conflito sobre o que é “de interesse público”, sobre o que é de interesse dos produtores rurais ou da população rural. A irrupção do cotidiano dos participantes ocorre com a confecção de preparativos para as reuniões, com a dedicação dos mesmos ao momento de sua realização e com os anúncios de suas resoluções ou mesmo das pendências.

As reuniões ocorrem num mesmo local e horário, conforme pequeno calendário distribuído anualmente aos participantes: na primeira segunda-feira do mês, às nove horas, no auditório da Prefeitura Municipal. Conforme regimento interno, a reunião inicia com no mínimo 50% mais um dos conselheiros em primeira convocação e possui duração máxima de duas horas e meia. Frequentemente a reunião inicia-se após às nove horas e trinta minutos e encerra-se por volta das doze horas. Em poucas ocasiões, há uma pequena parcela de representantes, normalmente entre quinze e vinte integrantes do conselho, que se fazem presentes antes do início da reunião. Durante a reunião, este número aumenta pouco, somando-se em média cinco participantes até o fim da mesma.

A organização da reunião é de responsabilidade do presidente do conselho. A secretária executiva do conselho, uma funcionária da Secretaria de Agricultura, é quem recebe os itens de pauta nos dias anteriores e realiza os registros da reunião. No ato de recebimento dos itens de pauta, os participantes comumente aguardam para conversar com o secretário de Agricultura em sua sala na secretaria. Logo antes de dar-se o início da reunião, o presidente, a secretária executiva e mais um pequeno grupo de conselheiros negociam a ordem da pauta, estipulando os itens considerados rápidos e de visitantes ou convidados para o começo da reunião. Mesmo os itens considerados rápidos de representantes de agricultores familiares são postos para os momentos finais da reunião, como se nota pelo anúncio dos itens de pauta e sua efetiva apresentação. O presidente do conselho atua de modo a coordenar a participação dos demais, negociando o ordenamento das atividades e estipulando as hierarquias da participação, dos momentos propícios para a tomada de decisão e para explanações gerais ou

127A reunião, como uma “invenção organizacional” (BOURDIEU, 2014), possibilita o compartilhamento de valores entre seus participantes, ou, nas palavras de John Comerford (1999, p. 47), “contribui para a consolidação das redes de relações que atravessam a estrutura das organizações”. Benoît de L'Estoile (2015) condensa esses entendimentos da reunião analisando-a como técnica política, que permite a interação coletiva sob a forma de administração indireta, e como ritual, que abstrai os conflitos cotidianos subjugando-os à ficção da comunidade como parceira das agências governamentais, do qual emergem os discursos da cooperação sob o *slogan* de participação.

momentos de “bate-papo”.

No espaço físico do auditório, o qual tem capacidade para cerca de oitenta pessoas, os conselheiros se distribuem em dois conjuntos de fileiras de cadeiras, uns de costas para os outros. À frente, em um piso elevado, sentam-se à mesa o presidente do conselho e a secretária executiva. Grande parte dos conselheiros senta-se nas primeiras fileiras. Dois ou três representantes de entidades parceiras costumam sentar-se mais atrás no auditório. Com esta distribuição espacial normalmente os expositores postam-se em pé próximos à mesa, tomando cuidado para não ficarem de costas para o presidente ou para o público. Em poucas ocasiões as apresentações dos itens de pauta são realizadas com recursos midiáticos, como apresentação de *slides*. Normalmente são os visitantes e representantes da EMATER-RJ que utilizam esta forma de apresentação de dados. A oralidade é o recurso comunicacional mais utilizado pelos participantes, seguido pela distribuição de *folders* ou outro material impresso. Cartas e convites endereçados ao CMDR são lidos pelo presidente do conselho, mas não são distribuídas cópias aos participantes. Mesmo cópias de minutas, esboços de projetos e dados relativos ao Fundo Municipal de Desenvolvimento não são distribuídos. Comissões ou grupos de trabalho são agrupamentos raros no conselho.¹²⁸ Parte daqueles documentos citados não são elaborados por estes agrupamentos, contudo, observa-se nas reuniões a menção a grupos de conselheiros que se formam para levar em conjunto demandas ou proposições ao conselho após prévia consulta a funcionários de distintas agências municipais ou estaduais. Estes grupos mesclam representantes de “entidades parceiras” e de “associações e cooperativas”.

Antes do início da reunião, um grupo de participantes se encontra na entrada do prédio da prefeitura e ali permanecem até a confirmação da abertura do auditório. São os representantes dos agricultores familiares, moradores de áreas rurais que advém à cidade em transporte coletivo. Logo se direcionam para o auditório e aguardam a chegada do secretário de Agricultura. Parte dos conselheiros adentra no prédio da prefeitura e mantêm conversas com os funcionários que ali se encontram. O presidente do conselho normalmente chega ao local da reunião acompanhado por esses conselheiros. Quando ele adentra ao recinto, encontra os preparativos da reunião adiantados pela secretária executiva, a qual colhe assinaturas para a lista de presença. Ainda assim, a reunião demora um pouco para começar, mesmo com o

¹²⁸Uma das comissões formadas no conselho tinha como objetivo “buscar informações sobre a construção de barragem no rio Guapiaçu” (Ata de reunião do CMDR de agosto de 2012). Tal comissão fora formada após a publicação em jornais de circulação nacional de discursos de autoridades estaduais que atestavam a construção da barragem. A comissão fora formada com quatro integrantes, um governamental (Secretaria Municipal de Meio Ambiente), dois de entidades parceiras (REGUA e SPR) e um de representantes de agricultores familiares (STR). Não foram demonstrados nas reuniões seguintes os resultados dessa comissão.

aparente alcance do quórum entre representantes dos agricultores familiares, de entidades parceiras e governamentais.

A reunião se desenvolve da seguinte forma. O presidente do conselho confere visualmente o quórum e o confirma com a secretária executiva, agradece a presença dos conselheiros e relata os itens de pauta. Ele logo passa a tratar da relevância de determinados itens apresentando os temas a serem tratados e estruturando a ordem das exposições. Nesta ocasião surge uma breve discussão sobre o ordenamento dos itens de pauta e mesmo a inclusão ou exclusão de determinados itens, estes últimos redirecionados para reuniões seguintes ou dados como solucionados. Em seguida são tratados os itens de pauta. A pauta se constitui com a média de cinco itens. Para os convidados e visitantes é dada a preferência para apresentarem seus pontos de pauta. Nestas ocasiões são destinados momentos para interpelação dos conselheiros. Ao fim de cada item, o presidente do conselho costuma realizar um fechamento da apresentação, ocasião na qual ocorrem novamente considerações sumárias dos demais participantes. Neste momento, não somente o presidente do conselho, mas conselheiros afins com os temas suscitam as ações a serem empreendidas, o que permite certa delimitação das interpretações sobre os temas apresentados. Prossegue-se a reunião com os temas propostos pelos conselheiros. Normalmente dois terços dos itens de pauta são propostos por eles. Nesta ocasião, as apresentações geram debates incisivos prolongando demasiadamente a duração da reunião. Na seção final da reunião são proferidos os informes e avisos por parte do secretário de Agricultura e pelos demais conselheiros. Também nesta ocasião são retomadas discussões anteriores especialmente pelas possibilidades dadas aos participantes que se mantiveram calados ou inaudíveis. A reunião é encerrada sumariamente pelo presidente após os informes com novo agradecimento aos conselheiros. Dado o fim da reunião, poucos participantes se ausentam do auditório. Muitos dos presentes formam pequenos agrupamentos de três ou quatro pessoas. Outro agrupamento de destaque é formado em torno do secretário de Agricultura. Duas ou três pessoas conversam com ele, enquanto outras pessoas, em duplas ou trios, o aguardam para conversar. O secretário ausenta-se da sala de reuniões acompanhado por uma pequena comitiva, direcionando-se para a sala da Secretaria de Agricultura. Uma parcela dos participantes ainda é vista na cidade no decorrer do dia, geralmente se dirigindo para distintas repartições públicas como secretarias municipais e bancos, além dos comércios.

Como visto, o presidente do conselho exerce a organização da reunião com auxílio da secretária executiva. Contudo, os demais participantes demonstram certo controle sobre o

andamento da reunião ou nos seus modos de desenvolvimento. A ordenação dos itens a serem apreciados, a negociação da ordem das exposições, as intervenções durante as apresentações e a interposição de perguntas aos itens discutidos habilita os conselheiros a modificar a organização da reunião mesmo sem subverter a autoridade do presidente para esta atividade. Os representantes dos agricultores familiares e de entidades parceiras costumam preparar as demandas e os meios de resolução delas nos momentos antecessores à reunião. Quando do ordenamento da pauta, parte dos conselheiros negociam os itens prioritários para discussão enquanto aos demais é solicitada a concordância com a ordem sugerida. No decorrer da reunião, o presidente do conselho distribui a palavra e faz o fechamento das apresentações. Demais representantes atuam escutando atentamente e interpelando os expositores. Também proferem sugestões e readequam os pronunciamentos dos visitantes e convidados repetindo-os em linguagens coloquiais ou com exemplos práticos. Ou seja, parte dos conselheiros, notadamente os que demonstram afinidades com os temas apresentados por visitantes e convidados, traduzem os pronunciamentos destes nos pontos que consideram importantes para o esclarecimento dos demais. Nesta situação, comumente, o presidente do conselho, durante o fechamento do item de pauta, sintetiza as dúvidas emergidas e os esclarecimentos prestados, detendo a última palavra sobre o assunto.¹²⁹

Os itens de pauta propostos através da Secretaria de Agricultura e pelos conselheiros complexifica os controles sobre o desenvolvimento da reunião assim como o momento dos informes e avisos. Quando os pontos de pauta são apresentados pelos conselheiros, observo valorizações distintas do tema em discussão ou do seu orador. Comumente ocorrem conversas paralelas e burburinhos que frequentemente tornam a voz do expositor inaudível, algo que não chega a ocorrer quando da apresentação de visitantes e convidados. Nestas ocasiões, não somente o presidente, mas três ou quatro conselheiros conclamam a atenção dos demais “com pulso”, de modo menos parcimonioso do que o presidente do conselho. Das conversas paralelas eventualmente surgem interpelações aos expositores, demonstrando a pertinência delas para a formação de opiniões, críticas ou sugestões. Parte dos ouvintes atenta-se à exposição aguardando de maneira ansiosa uma oportunidade para também se expressar enquanto outra parte demonstra impaciência ou descaso com o assunto em questão. Quando são os conselheiros que expõem os itens de pauta ocorre, então, a subdivisão entre

¹²⁹Quando da presidência do jovem secretário de Agricultura, no ano de 2012, as considerações finais sobre os temas apresentados eram realizadas pelos conselheiros que possuíam afinidade com o tema. Nestas ocasiões, os conselheiros detinham a última palavra sobre as discussões e dominavam as interpretações sobre os temas discutidos.

participantes interessados e desinteressados, ou mesmo entre intransigentes e condescendentes ao expositor ou à forma de se discorrer sobre um assunto. Nestas ocasiões, é indiferente a exposição de representantes de entidades parceiras ou de agricultores familiares, embora sejam estes últimos os que mais levam demandas ao conselho. Assim como no momento dos informes e avisos, estas ocasiões são valorizadas positivamente pelos participantes como oportunidade para os conselheiros falarem sobre os problemas que enfrentam no cotidiano.

Percebem-se, durante a exposição dos itens de pauta propostos pelo secretário de Agricultura, situações similares à apresentação de visitantes/convidados e de conselheiros. O pronunciamento do presidente do conselho é ouvido atentamente e, após o término deste, quando o orador interroga “qual a opinião de vocês?”, perde-se praticamente o controle da reunião, de um modo de interação focada desejável. Contudo, ao invés de serem expressas posições contrárias ao tema apresentado ou à posição do presidente, nota-se nestas ocasiões a congratulação da atuação do secretário em sua pasta e também das conquistas realizadas através do conselho. Ainda assim, o momento de valorização do conselho e da Secretaria de Agricultura logo cede espaço para novas demandas relativas ao item posto em discussão. O presidente procura ordenar as discussões comentando as novas demandas e enfatizando o que poderia ser considerado como a consulta ou a deliberação do conselho. Itens que poderiam ser tratados rapidamente acabam por arrolar a duração da reunião. Essa dinâmica é repetida de modo sintético durante os informes e avisos proferidos pelo presidente do conselho.

Como descrito até aqui, o controle ou a organização da reunião é exercido em conjunto pelos participantes do conselho. Participar da reunião redonda na observância de normas de convivência, de ordenação dos momentos propícios para admitir e proferir juízos sobre o que se discute e como se discute. Para a figura do presidente, é criada a expectativa do controle formal da reunião, para atuar em momentos de abertura, de distribuição da palavra e de fechamento da reunião como também na apresentação de esclarecimentos e de encaminhamentos dos temas tratados. Para os conselheiros, são criadas as expectativas de interação como ouvintes e debatedores dos temas discutidos no conselho. Estes atuam dualmente como participantes para os quais são direcionados assuntos ou questões a serem apreciadas e como provedores de temas a serem debatidos, resolvidos e deliberados. Com os itens de pauta proferidos pelos visitantes e convidados, como também pelo secretário de Agricultura, é criada a expectativa de que eles sejam resolutos ao grupo de participantes do conselho como também que eles sejam transmitidos pelos representantes da população rural às suas bases. Ou seja, os participantes almejam que o conselho se torne o espaço no qual se

resolvam os problemas criados pela população rural e para a população rural.

Conselheiros, secretário de Agricultura e visitantes ou convidados fazem das reuniões do CMDR o espaço propício para tratar dos assuntos tidos como relevantes para a população rural, realizando o controle sobre os entendimentos das discussões e sobre o desenrolar da reunião. Em conjunto eles também discorrem sobre os assuntos e questões de relevância para a população rural, para a administração municipal e para agências governamentais, fazendo do encontro entre representantes um mecanismo de compartilhamento de valores e de negociação de benefícios e responsabilidades entre seus integrantes.

3.6 Discussões, “chegar junto”

Como descrito na seção anterior, os visitantes e convidados enaltecem o espaço do conselho por direcionar aos participantes propostas ou resoluções de assuntos concebidos como públicos ou de interesse dos produtores rurais. Os conselheiros apreciam os temas levados por esses participantes, engajando-se nas discussões. Contudo, quando se trata de temas sugeridos pelos conselheiros e pelo secretário de Agricultura ocorre a clara divergência das posições dos participantes. Ocorre frequentemente a avaliação sobre a competência do conselho e dos conselheiros para tratar de determinados temas ou questões. Estas avaliações perduram, como relatado pelo ex-presidente do CMDR, desde a inauguração do conselho. Distinguem-se, por um lado, temas tidos como exclusivos do poder executivo municipal e, por outro, os temas tidos como passíveis de resolução em outros espaços que não o conselho. Em torno destas distinções disputam-se durante as reuniões as definições a respeito de “o que pode e o que não pode” ao conselho e aos conselheiros.

Os temas tratados no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural são amplos e heterogêneos. Qualquer simplificação destes perde uma parte constitutiva de seus sentidos, dos propósitos que os levam a serem discutidos e de seus desdobramentos para os participantes. Por vezes, notam-se, nas reuniões, discussões que tratam de assuntos diferentes dos itens de pauta anunciados. Ou seja, a partir de um tema, outros assuntos ou questões se tornam objeto de consideração pelos participantes. No quadro a seguir, destaco os temas tratados como itens de pauta e os temas latentes nas discussões observadas durante o ano de 2013.

Figura 5 – Itens de Discussão do CMDR

Reunião	Itens
Janeiro	Apresentação do secretário de Agricultura e dos conselheiros; barragem; elaboração de projetos para os produtores rurais (maquinário, estradas, insumos e benfeitorias, projeto Produção Agroecológica Integrada e Sustentável – PAIS, merenda escolar, recolhimento de embalagens de agrotóxicos).
Fevereiro	Sem pauta específica; estradas, pontes, transporte coletivo e benfeitorias; barragem; talão de notas e comercialização de produtos; ingresso de entidade (ACDA).
Abril	Febre aftosa; ingresso de entidade (STAF); Plano de Manejo do Monumento Natural da Pedra do Colégio e unidades de conservação; barragem; postos de saúde; projeto de lei sobre uso de agrotóxicos; produção de mudas.
Maiο	Parceria com Banco do Brasil; recolhimento de embalagens de agrotóxicos; febre aftosa; barragem; conferência da cidade; ingresso de entidade (CPAF); atendimento de profissionais da saúde; lei da piscicultura e aquisição de maquinário.
Junho	Feira do produtor rural; esclarecimentos da Secretária Municipal de Saúde; parecer jurídico sobre as filmagens das reuniões do CMDR; dados da EMATER-RJ sobre a área a ser atingida pela barragem.
Julho	Banco da Terra (ITERJ) e crédito fundiário; barragem; apresentação do Movimento dos Atingidos por Barragens (barragem); apresentação da Embrapa (Dia de Campo).
Agosto	Aprovação do crédito fundiário (Banco da Terra/ITERJ); barragem; festa do produtor rural; estradas; posto de saúde; palestra sobre policultura e aquicultura; obras de drenagem.
Setembro	Aquisição de maquinário; apresentação da Embrapa (Dia de Campo); apresentação da Caixa Econômica Federal (crédito agrícola); transporte escolar e posto de saúde; drenagem de curso d'água, situações de violência na área rural.
Outubro	Segurança pública; apresentação da CEASA (programa de aquisição de alimentos); convênio com a FIPERJ (piscicultura); barragem.
Novembro	Parecer sobre legalização de entidade (STAF); apresentação do projeto Guapiaçu Grande Viva (programa socioambiental); abastecimento de água em São José da Boa Morte; recolhimento de lixo e situações de violência na área rural.
Dezembro	Barragem; projeto PAIS; apresentação da ONG Viva Rio (barragem e parcerias para atividades sócio-educativas).

Fonte: Atas das reuniões do CMDR de 2013 e observação das reuniões

Através do quadro acima, é possível perceber que um determinado item de discussão não se encerra na mesma reunião, sendo então recorrentemente discutido no conselho. Entretanto, a cada reunião a forma de discutir altera-se numa fórmula de discussão de situações-problemas: “apresentação do problema/proposta, meios de resolução, resolução, resquícios ou desdobramentos do problema/proposta”. Esta fórmula pode ser percebida nas discussões em reuniões sequenciais e nas reuniões alternadas. Assim, por exemplo, na reunião de setembro,

surgiram as “situações de violência”, as quais foram tratadas na reunião seguinte como “segurança pública” e retornaram novamente como “situações de violência”. O projeto de agricultura sustentável (PAIS) foi tratado na primeira reunião do ano, desdobrado na forma de palestra em agosto e voltou a ser discutido em dezembro, com proposta de formação de projetos e parcerias.

Os itens descritos no quadro acima demonstram o escopo também heterogêneo das discussões empreendidas no conselho. Em torno dos projetos para os produtores rurais são incluídas e desdobradas inúmeras atividades, como a manutenção de estradas, a organização da comercialização dos produtos agrícolas, a regularização ou regulamentação de atividades como a piscicultura, e a organização de festividades, entre outras. Estas atividades acabam por serem englobadas como programas e projetos da Secretaria de Agricultura. Em torno das apresentações são divulgadas para os conselheiros distintas atividades, como projetos de conservação ambiental, de crédito agrícola e práticas de manejo. Estas atividades incitam a adequação dos produtores rurais às práticas desejáveis para serem executadas. Em torno das demandas são tratados os temas que poderiam ser considerados singulares, dentre os quais estão os itens barragem, posto de saúde, transporte escolar e situações de violência, obras de drenagem, dentre outros. Estas atividades compõem o que se pode chamar como a contrapartida dos participantes do conselho, como demandas que cabem ao poder público municipal resolver. Cabe-me ainda relacionar as mobilizações e desdobramentos das discussões a partir destas classificações sumárias dos temas levados ao CMDR.

3.6.1 Demandas da Secretaria Municipal de Agricultura

Os projetos para os produtores rurais são apresentados no conselho pelo secretário de Agricultura. Contudo, eles são suscitados pelos participantes do conselho, por demais produtores rurais, por funcionários das repartições municipais e inclusive pelo prefeito com a tônica de “ouvir as comunidades”. As propostas de projetos para os produtores rurais são logo encaminhadas ao secretário de Agricultura para, em seguida, serem apreciadas no conselho, sob o formato de projeto. Assim, os itens “estradas e maquinários”, “benfeitorias e recolhimento de embalagens de agrotóxicos”, entre outros, advêm de prévia mobilização de agricultores e funcionários municipais com a delimitação do problema e de suas formas de resolução. Ao serem apresentados no conselho, tais temas são reapropriados e redirecionados

pelos participantes com sugestões de mais estradas a serem conservadas, para melhor distribuição das máquinas, para o reuso das benfeitorias e para a ampliação dos pontos de coleta de embalagens de agrotóxicos. Os projetos que tratam de leis ou programas estaduais também seguem este caminho para serem apreciados no conselho, mas têm desdobramentos diferentes. Estes projetos, comumente, são proferidos como anúncios.

Os itens relativos a leis ou a programas de agências governamentais, como a regulamentação das atividades da piscicultura, são previamente confeccionados por determinados participantes, como os representantes de associação e cooperativa de piscicultores e representantes de associações de produtores e moradores, junto com funcionários de repartições municipais e agências estaduais. Como porta-voz deste grupo, o secretário de Agricultura anuncia no conselho o andamento destes programas ou leis, os caminhos possíveis para sua implantação ou efetivação e os passos seguintes a serem tomados pelos beneficiários destes projetos. Tais questões, contudo, são restringidas no conselho àqueles participantes mobilizados para atuar numa atividade econômica, restando aos demais o acompanhamento das discussões como expectadores ou mesmo como futuros beneficiários das atividades promovidas por aquele grupo. Deste modo, para o conselho são levadas as atividades complementares aos programas e leis, como as palestras sobre policultura e também a aprovação da aquisição de maquinário, tido como específico para a cadeia produtiva da aquicultura.

O secretário de Agricultura também encaminha ao conselho os projetos considerados próprios da sua pasta. Entretanto, antes de serem observados como “novos” pela atuação do governo eleito, tais projetos demonstram ser continuidade de projetos anteriores ou mesmo vinculados a agências governamentais estaduais ou federais. Os itens: aquisição de maquinário agrícola, merenda escolar, registro da comercialização de produtos (talão de notas), produção de mudas, feira do produtor rural, festa do produtor rural, febre aftosa, entre outros, são tratados pelo secretário de Agricultura pela sua gestão na pasta. Durante as discussões, estes temas são readequados pelos participantes, preconizando sua ampliação. Ainda assim, itens como fornecimento de merenda escolar, talão de notas e febre aftosa são tratados pelo presidente do conselho como temas que requerem o apoio dos representantes dos produtores rurais para a sua divulgação, o que decorre na responsabilização dos conselheiros face ao secretário e população representada. Outros itens, como a feira do produtor rural e a aquisição de maquinário são tratados de modo diferente. O secretário de Agricultura roga para que tenham a “aprovação dos conselheiros”. Quanto à feira, ela é divulgada quanto à sua

reorganização e ampliação de número de barracas. Nesta discussão, o secretário cobrava dos conselheiros a aprovação da inclusão de produtores de fora do município na feira. A aprovação se deu com a exigência dos conselheiros de que aqueles produtores não comercializassem produtos produzidos no município, restringindo-os à comercialização de flores, entre outros. Quanto à aquisição de maquinário agrícola, ela é apresentada como oferta de agências federais (via emenda parlamentar ou programas de ministérios) para a qual é confeccionado um projeto pela secretaria municipal. Enquanto o secretário exige a aprovação do projeto através do conselho, os conselheiros o readéquam como demanda dos produtores rurais na forma de “uso exclusivo para a agricultura”. Ainda assim, os participantes do conselho cobram o melhor gerenciamento das máquinas agrícolas pela Secretaria de Agricultura, divergindo para o conselho a gestão do maquinário agrícola, do denominado Programa Patrulha Mecanizada. Estes atos de responsabilização dos conselheiros voltam-se para o apoio ao secretário.

3.6.2 Demandas de visitantes e convidados

Em torno das apresentações de visitantes ou convidados são mobilizados distintos recursos externos aos produtores rurais e à Secretaria de Agricultura. Uma parcela destes tratam da divulgação de projetos para as comunidades rurais e outra parcela diz respeito à oferta de bens e serviços para os produtores rurais. Na primeira categoria, estão o plano de manejo de unidade de conservação e projetos de conservação ambiental. Apresentados por funcionários de organizações não governamentais ou mesmo por funcionários de secretarias municipais, tais temas tendem a mobilizar pouco os participantes do conselho, ainda que parte destes valorize ou readapte a apresentação direcionando-a para a promoção do desenvolvimento sustentável. Nesta discussão, o que se torna pertinente ao grupo de representantes que integram o conselho é a integração entre exploração econômica e conservação ambiental no meio rural, a qual se dá com muitos conflitos. Na segunda categoria de apresentações estão as atividades de fomento à produção agrícola, como a divulgação de técnicas de cultivo e os serviços de crédito rural. Apresentados por funcionários de agências estaduais e federais, tais temas prendem a atenção dos participantes e geram uma série de demandas. Atividades da Embrapa são frequentes no município e durante as apresentações são demonstradas as parcerias com uma parcela dos representantes dos agricultores familiares e

com a Secretaria de Agricultura para realizá-las. Apresentações de agências financeiras são também comuns especificamente pela atuação do Banco do Brasil com o financiamento de atividades agrícolas e pelo gerenciamento, neste banco, dos recursos do PRONAF bem como do Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural. A apresentação da Caixa Econômica Federal fora incipiente pela própria divulgação da abertura de crédito para as atividades agrícolas, na forma de financiamento para a pecuária. Os itens relativos ao Banco da Terra/ITERJ são peculiares no conselho por exigir a aprovação neste espaço dos beneficiários de suas políticas de crédito fundiário. Nas ocasiões em que estes itens foram levados ao conselho, discutia-se por intermédio de representantes do Sindicato de Agricultores Familiares a renegociação das dívidas dos assentados por aquela agência governamental, a individualização dos lotes e a transferência dos titulares dos mesmos. Nas discussões sobre estes assuntos, os participantes oscilam entre uma responsabilização do grupo de representantes, focado na atuação do conselho, e uma responsabilização de parte dos participantes que demonstram afinidade com os assuntos apresentados.

A apresentação de temas “externos” ao conselho demonstra a vinculação de determinados participantes com agências governamentais e organizações não governamentais. Por estas vinculações, temas como a conservação ambiental tendem a serem apreciados pelo próprio valor dado ao meio ambiente enquanto agricultores familiares tendem a priorizar a utilização econômica dos recursos disponíveis no meio rural. Sobressai nestas discussões a perspectiva de integração da exploração das atividades agrícolas com a conservação ambiental por meio da agroecologia e de suas variantes, como o fazem parte dos representantes de agricultores familiares e a totalidade dos representantes de entidades parceiras. Temas relativos ao financiamento de atividades agrícolas separam os participantes do conselho em dois grupos, entre aqueles beneficiados por linhas de crédito rural e aqueles que não obtêm crédito “facilitado” ou com menores condicionamentos. Para os primeiros é dada a condescendência ao benefício como um direito dos pequenos produtores rurais, embora se julgue o mau uso dos benefícios obtidos ou a má orientação para a utilização dos recursos financeiros. Para os segundos, como suscitado na apresentação do crédito rural da Caixa Econômica Federal, julga-se a inadequação das linhas e condições de financiamento para a realidade agrícola do município, para os pequenos produtores rurais que demonstram a profissionalização de suas atividades ou mesmo a atuação como microempreendedores. O que sobressai nestas discussões, como também nos itens relativos à Embrapa, é a adequação dos produtos ou serviços ofertados com as demandas criadas pelos participantes do conselho. Por

outro lado, os expositores destes itens suscitam ou cobram, em suas apresentações, a adequação dos produtores rurais aos bens e serviços ofertados.

3.6.3 Demandas singulares

Em torno das demandas são tratados os itens levados ao conselho pelos representantes de agricultores familiares e de entidades parceiras. Uma parcela destes itens pode ser considerada singular pela sua própria emergência como uma situação-problema vivida pelos produtores rurais ou pela população rural. Outra parcela, considerada recorrente ou ordinária, diz respeito a situações-problemas latentes às atividades agrícolas e que comumente são alvo de ações da Secretaria de Agricultura. Durante as discussões das primeiras, os participantes se dividem em favoráveis ou contrários à discussão do assunto no conselho; quanto às segundas, o conselho é tido como local apropriado para discuti-las. Para ambas, contudo, a resolução das situações-problemas não é dada no espaço do CMDR, mas sim por ele encaminhadas. Nas discussões sobre as demandas dos representantes de agricultores familiares e de entidades parceiras o que se sobressai são as distintas visões do espaço e do funcionamento do conselho.

As demandas recorrentes são mais simples do que as demandas singulares. Elas são tratadas como questões “óbvias” para condicionar a produção rural e, neste sentido, são atribuídas à Secretaria de Agricultura as suas resoluções. A oferta de maquinário, as obras de drenagem de córregos e a conservação de estradas, etc., habilitam os agricultores a produzir, a cultivar em áreas sujeitas a inundação e a escoar a produção, como comumente justificam estas demandas. Por estas justificativas, aqueles itens são formulados pelos conselheiros como responsabilidades da Secretaria de Agricultura, para os quais cabe realizar cobranças ao poder público através do conselho. A forma de discussão sobre esses itens demonstra um conhecimento dos conselheiros sobre os modos de fazer as obras de drenagem, a conservação duradoura das estradas e a reutilização de benfeitorias coletivas. Deste modo, após a cobrança das ações a serem realizadas pela Secretaria de Agricultura, são sugeridos também o uso de determinados equipamentos, as alternativas e as épocas propícias para realizá-las. Em torno das demandas singulares os conselheiros se unem para encontrar os melhores encaminhamentos para os problemas vividos, o que pode ser compreendido como a forma exemplar da “disposição em ajudar o município”.

As demandas singulares dizem respeito a situações-problemas vivenciadas pela

população rural em distintas ocasiões, mas são, contudo, frequentes. À exceção da barragem, os demais itens são relativos aos problemas que condicionam a permanência da população rural em seu meio através da oferta de serviços públicos, como atendimento biomédico, transporte coletivo e escolar e segurança pública. Tais itens, quando levados ao conselho, são tratados como casos isolados em uma localidade rural, como a “falta de médicos no posto de saúde de Bonanza”, o “assalto na Quizanga” e o “não recolhimento de lixo no Km 16”. Pela forma com que os itens são colocados em discussão pelos seus oradores, como relativos a uma comunidade ou a um problema tido como ocasional, é gerado um desconforto de demais participantes quanto à pertinência do tema no conselho. Assim, os itens relativos à saúde ou ao transporte escolar são julgados como impertinentes ao conselho, os quais poderiam ser resolvidos em outros locais como as secretarias de Saúde ou Educação, ou mesmo serem levados ao secretário de Agricultura por outras vias que não a reunião do CMDR, numa versão de atendimento particular. Contudo, tais itens são vistos também como a possibilidade de os representantes dos agricultores familiares se expressarem, o que implica na promoção de suas atuações frente aos demais representantes. Deste modo, a partir de um item específico surge uma série de outros que tratam dos problemas comuns da população rural, como a demissão de enfermeira de dada unidade de atenção à saúde, ausência de atendimento odontológico em posto de saúde de outra localidade e a apreensão por policiais de veículos considerados irregulares de moradores de áreas rurais. Tanto representantes de agricultores familiares quanto representantes de entidades parceiras negligenciam o CMDR enquanto espaço para destinar este tipo de demanda, mas aproveitam a ocasião em que surgem estes assuntos para relatarem problemas similares, muitas vezes relatando problemas próprios ou de pessoas familiares. Este acúmulo de problemas recorrentemente é tratado na forma de desabafo, como uma situação crítica. Ainda assim, pela atuação do presidente do conselho ao encaminhar tais demandas para os devidos responsáveis, a apresentação daqueles itens tende a elevar o conselho como um espaço de comunicação entre representantes de segmentos sociais e representantes do poder público ou ainda como forma de “saber o que está acontecendo nas comunidades rurais”, como relatam secretário de Agricultura e demais participantes. Por este fato, nas reuniões seguintes à apresentação da situação-problema dá-se a presença dos responsáveis pela resolução das demandas apresentadas. As resoluções destes problemas não são realizadas propriamente no conselho, tanto os demandantes quanto os responsáveis pela resolução dos problemas tratam dos meios de resolvê-los em locais à parte, como nas secretarias municipais ou nas localidades rurais. Contudo, no conselho são apresentadas as

condições que possibilitaram a emergência do problema e as inclinações para resolvê-los. Nesta dinâmica de apresentação e resolução de problemas vividos pelos representantes da população rural, o conselho acaba por se tornar um espaço eficiente de comunicação entre representantes e gestores públicos. Ademais, esta forma de atuação acaba por consagrar os demandantes como lideranças das comunidades rurais frente à população rural e aos gestores públicos como também engrandece a atuação do secretário de Agricultura por “ouvir” e “encaminhar” as demandas levantadas pelos conselheiros.

3.6.4 Situação-problema: a construção da barragem no rio Guapiaçu

O item relativo à barragem é levado ao conselho com múltiplas dimensões e desdobra-se numa multiplicidade de questões para os participantes do CMDR. Ele é debatido no conselho como um “problema público” a partir da intenção, por parte do governo estadual, da construção de barramento no rio Guapiaçu, como forma de compensação ambiental pela implantação do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro no município vizinho, Itaboraí. Desde seu anúncio, em 2006/2007, a barragem vem se tornando algo concreto pelos demonstrativos da intenção do governo estadual, com aporte em planos de recursos hídricos, e em algo contestável por meio da discussão de alternativas, também embasadas nos mesmos planos.

Em diferentes ocasiões, a barragem é tratada com alarme ou temor por aqueles que por ela seriam impactados. Assim, no ano de 2009 ocorreu a suspensão da intenção do governo em construir a barragem pela pressão da população a ser afetada, os considerados médios ou grandes produtores rurais que possuem propriedades à montante do rio Guapiaçu. Os sindicatos de produtores e trabalhadores, junto com a entidade local Sociedade Civil Organizada Macacu (SCOM), condensaram as pressões junto ao governo estadual, inclusive com o fechamento da rodovia RJ-122 e piquete no local onde seria construída a barragem, impedindo o descarregamento de materiais para a sua construção. Nos anos de 2012 e 2013, a intenção do governo estadual foi retomada com a perspectiva de construção da barragem à jusante, numa área ocupada por pequenos produtores e posseiros. Nesta nova perspectiva, apoiada também em planos de recursos hídricos, a barragem foi dada como melhor alternativa, a de menor impacto e maior eficiência na captação de água para abastecimento das cidades do contorno leste da Baía da Guanabara. Aliado ao argumento técnico-científico

quanto ao fluxo de água e os impactos socioambientais, é construído também o peso relativo a “dois milhões e meio de pessoas” a serem abastecidas contra “duas centenas de pessoas” a serem desalojadas.

A forma de construção do problema se dá, primeiro, a partir das informações a respeito da construção do empreendimento. Os participantes procuram, junto aos representantes governamentais, saber “notícias” sobre a barragem. Ao ser transmitida a “falta de informações”, o que resta aos participantes é apenas a intenção do governo do Estado do Rio de Janeiro. Com a publicação de noticiários referentes ao empreendimento em jornais de grande circulação e em noticiários televisivos, os participantes do CMDR voltam a questionar os demais sobre o município de informações, para saberem, como representantes, o que está acontecendo e o que vai acontecer, justificando o manuseio de informações e sua transmissão para seus representados. Uma das exigências mais contundentes dos participantes do conselho, em especial dos representantes dos agricultores familiares, é a presença e resposta do chefe do executivo municipal no CMDR. O empenho do secretário de Agricultura se dá na forma anteriormente descrita, com o encaminhamento de convites aos responsáveis pelo empreendimento para comparecerem ao conselho, em especial os mandatários de agências estaduais (SEA/INEA) e funcionários da empresa responsável pelos estudos de impacto ambiental, além da garantia da posição contrária do prefeito ao empreendimento. Apenas o secretário municipal de Meio Ambiente se apresenta com certa frequência ao conselho, mas também com o mesmo tom assertivo do secretário de Agricultura, relatando a “falta de informações”, a ausência de um “projeto oficial” e a necessidade de se realizarem os trâmites legais, como licenciamento e audiências públicas, para a implementação da barragem. Numa lógica de “correr atrás”, os representantes de sindicatos e de associações relativas às áreas sob impacto do empreendimento buscam junto a diversas fontes obter informações sobre a barragem. Deste modo, municiam-se de informações providas de agências governamentais, do Comitê ou Subcomitê Leste da Bacia da Baía da Guanabara, de ONGs e federação de sindicatos para contestar a construção da barragem no conselho, frente aos representantes da população e do poder público municipal. O que impera nesta busca por informações é o estabelecimento de laços com entidades externas ao município, fato pelo qual o Movimento de Atingidos por Barragens (MAB) se apresenta ao conselho por intermédio do Sindicato de Produtores Rurais ou pelo Sindicato de Trabalhadores Rurais, como também é apresentado um dirigente de ONG que atua no Comitê de Bacia. A vinculação com entidades externas é a segunda forma de construção do “problema público”. Formam-se, por ela, os

atores sociais especializados no tratamento do problema, de pessoas que conseguem agregar em torno de si e de sua entidade as informações pertinentes para a caracterização do problema. Aos demais representantes no conselho, inclusive os funcionários e representantes das agências municipais de governo, resta a vivência de um drama condensado na “falta de informações” e na expectativa de tomada de decisões de atores políticos influentes nas esferas municipal e estadual.

Nos meses finais do ano de 2012 e no decorrer do ano de 2013, no entremeio a informações da “falta de projeto oficial”, da realização dos trâmites legais para a construção do empreendimento, como a confecção de estudo e relatório de impacto ambiental (EIARIMA) e da sinalização de realização de audiências públicas, passou-se a discutir mensalmente o item “barragem no conselho”. Antes de serem estabelecidas estratégias de luta a partir de uma posição contrária à construção do empreendimento, tal como se discorria nos debates, os participantes do conselho se mostravam em lados contrários no acesso e mobilização de informações sobre a barragem. Todos os participantes do conselho renegavam durante as reuniões a construção da barragem no município. Entretanto, a forma de se posicionar perante aos demais divergia bastante, ressurgindo então suspeitas sobre o interesse dos debatedores. Representantes de entidades parceiras, tendo à frente os representantes do sindicato patronal e da associação de piscicultores, atuavam negando a viabilidade técnica do empreendimento. Representantes dos agricultores familiares acusavam os danos econômicos e sociais ao município. Entre estes, divergiam ainda os que poderiam ter ganhos com o empreendimento e os que defendiam a consulta aos produtores a serem afetados. Nestes jogos de posicionamentos, volta-se comumente a calcular os ganhos através de indenizações, vistas, por um lado, como obtenção de recursos financeiros e, por outro, como ilusórias frente ao valor das propriedades, lavouras e benfeitorias. O que estava em jogo nesta discussão era a demarcação da forma de se tratar a situação-problema, de mobilizar informações e pessoas para demonstrar a inviabilidade do empreendimento. Outra parte dos representantes dos agricultores familiares, notadamente os dirigentes de associações de produtores e moradores, delegavam ao chefe do executivo municipal a “última palavra” sobre o assunto. Enquanto os primeiros exigiam a presença de representantes da secretaria estadual no município e no conselho para apresentar detidamente o “projeto” da barragem, os últimos exigiam a resposta do prefeito, a qual parecia bastar em si mesma.

Tal como os itens de discussão relativos à demanda dos agricultores ou da população rural, os participantes do conselho atuavam através de demais mecanismos de representação

política. As localidades a serem afetadas pela barragem e a Câmara Municipal se tornaram locais propícios para a discussão da barragem. As primeiras com a atuação de atores sociais que se postavam como lideranças para essa discussão, que conseguiam agregar os moradores das áreas rurais e “autoridades” para encontrar e encaminhar as possíveis soluções para os problemas vivenciados. A segunda através da mobilização de vereadores para exigir respostas de órgãos governamentais do Estado do Rio de Janeiro. Na Câmara Municipal, os participantes do conselho eram convidados a exporem os dramas que vivenciavam como forma retórica de engrandecimento da atuação dos vereadores. Um vereador se dizia representante da população a ser afetada pela barragem e por esta condição se postava em concorrência com demais vereadores para representar os “interesses do município” em esferas de governo estadual. Vereadores ligados ao governo estadual se mostravam dispostos a obter informações junto aos seus correligionários. Contudo, nas localidades rurais, a posição de um dos vereadores era dada como “grande beneficiário” pela construção do empreendimento por meio do cálculo do pagamento de indenizações e da valorização de suas propriedades. Nas localidades rurais, o tom das discussões era o próprio drama vivenciado pela população a ser afetada, drama resumido aqui como “falta de informações”, o que se desdobrava em formas conjuntas de apoio (troca de experiências e de relatos), na delegação de representantes para resolvê-los nos espaços inacessíveis aos agricultores e moradores das áreas rurais, além da disposição em se manifestar em atos públicos, frente às agências governamentais. Dois movimentos mantinham-se atuantes neste contexto, a Sociedade Civil Organizada Macacu (SCOM) e a Gaya Viva, embora não conseguissem, como os vereadores, mobilizar a população afetada e as agências governamentais. Entretanto, elas demonstravam a capacidade de colher informações em distintas fontes e de distribuí-las seletivamente. Determinados participantes do conselho obtinham informações em agências externas ao município, como o Comitê Gestor da Bacia da Baía da Guanabara, Secretaria Estadual de Ambiente (SEA-RJ) e Instituto Estadual de Ambiente (INEA), e por elas situavam o modo como a barragem seria construída ou dada como fato inevitável. Outros ainda obtinham informações a respeito da barragem em agências como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Federação de Trabalhadores da Agricultura (FETAG-RJ), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA-RJ), Associação de Geógrafos Brasileiros (AGB), entre outras, e estipulavam formas de construir argumentos desfavoráveis, como a inviabilidade técnico-científica, o desconhecimento da amplitude dos impactos ambientais e a inversão do peso populacional através do direito de permanecer na terra e nela produzir alimentos. Esta

vinculação com entidades externas ao município propiciava o contato com demais entidades, dentre as quais o Movimento de Atingidos por Barragens (MAB) e o Sindicato de Petroleiros (SINDIPETRO-RJ). Enquanto os vereadores nas sessões da Câmara Municipal vivenciavam, em meados de 2013, a “falta de informações” ou o descaso das agências de governo estaduais com a casa legislativa, tal como ocorria similarmente no CMDR no ano de 2012 e início de 2013, os participantes do conselho conseguiam obter informações e mobilizar a população afetada a partir de informações obtidas em entidades não governamentais. Estas, como vieram a se mostrar o MAB e o SINDIPETRO, detinham ao menos a retórica de como inviabilizar a construção do empreendimento, conquistando então a simpatia da população rural e certo desafeto com os representantes dos agricultores. Por esta conquista foram realizados atos públicos na capital do Estado, redundando, nos meses iniciais de 2015, na suspensão da construção da Barragem.

As formas através das quais se discute o item barragem no CMDR acabam por proporcionar a formação de lideranças no cenário municipal a partir da atuação no conselho. As lideranças, antes de serem delegadas pela base ou pela população rural, são assim reconhecidas pela vinculação com entidades e agências governamentais externas ao município. Por estes vínculos elas concorrem, com a demonstração da posse e distribuição de informações, com atores sociais assentados em entidades, por assim dizer, tradicionais na representação dos agricultores ou da população rural, concorrendo também com “autoridades políticas”, dentre as quais os ocupantes de cargo nos poderes executivo e legislativo municipal. As lideranças em questão se formam através da atuação no espaço do conselho, onde são agregadas as visões sobre uma situação-problema, e partem deste espaço para representar a população rural em outras instâncias de ouvidoria ou assistência à população afetada. O sucesso da formação da liderança ocorre não somente pelo reconhecimento de sua atuação nas instâncias de representação, por exemplo, frente à população rural na reunião na localidade ou frente às “autoridades tradicionais” em reuniões extraordinárias, mas sim pela interpretação dos eventos relativos à situação-problema em sintonia com os vínculos, ou à posse de informações, que a liderança apresenta. Deste modo, não é pela representação formal que um ator social é reconhecido como uma liderança, mas sim por condensar em momentos oportunos as expectativas ou os desejos da população afetada por um problema, apresentando também as soluções possíveis para sua resolução.

A atuação dos participantes em buscar informações e a formação de lideranças que tratam do tema da barragem acabam por definir ou consolidar, a partir do espaço do conselho,

as posições dos representantes da população rural. Assim, após sucessivos adiamentos da promoção de reuniões tanto por parte do poder executivo municipal quanto do poder executivo estadual para tratar especificamente da barragem, os participantes do conselho se encontravam mobilizados com argumentos contundentes e amparados nos laços com a população rural e entidades “parceiras” externas ao município. Quando da presença de representantes da ONG Viva Rio na reunião de dezembro do CMDR, os quais procuravam junto ao conselho formar canais de diálogo entre Estado e sociedade civil, a reação dos conselheiros era uníssona. Estes rejeitavam o diálogo com intermediários do governo estadual. Os participantes exigiam a presença do secretário e subsecretário de Meio Ambiente do Estado e também a do prefeito, o qual era tido como “representante dos cachoeirenses”, junto às agências de governo, e como “delegado” que deveria acatar a “vontade do povo”. E desta maneira é dada como satisfeita a presença do prefeito, embora deixasse em aberto a possibilidade da implementação da barragem conforme a vontade dos cachoeirenses.

3.7 O Conselho “que briga, que faz, que chega junto”

A construção do espaço do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural possibilita que grupos de produtores rurais integrem um mecanismo de participação popular. Ao se integrarem neste espaço, eles são formalmente alocados como representantes através dos vínculos que escolhem ou são adscritos a apresentar, segundo as categorias habilitadas a participar do conselho, como governamentais e não governamentais, e dentre estas por meio das entidades parceiras ou como representantes dos agricultores familiares. Neste espaço eles passam a desempenhar o controle sobre o modo de operar as disputas em torno do interesse público através da organização de reuniões e do fomento aos debates. A disposição em ajudar o município motiva a participação neste espaço e dela desdobram-se as visões sobre como se presta a ajuda ao município. Estas visões privilegiam, por um lado, a defesa de interesses dos produtores rurais e, por outro, a defesa de interesses da população rural. Na primeira, as disputas se dão em torno das atividades, bens e serviços ofertados de acordo com as atividades agrícolas de pequenos e médios proprietários e de trabalhadores rurais. Na segunda, as disputas se dão em torno das demandas de prestação de serviços que condicionam a permanência dos agricultores e dos moradores nas áreas rurais. Sob os interesses dos produtores rurais e os da população rural conformam-se a adequação da oferta, ou

proposições, e demanda, ou solicitações, de acordo com os atores sociais que participam do conselho. Ou seja, em vista do grupo de participantes que constitui o conselho, os assuntos encaminhados ao CMDR são interpretados como pertinentes aos representantes da população e aos representantes do poder público.

Ao analisar as disputas de interesses no CMDR, Joana Moura (2005) foca na participação e representação dos atores sociais, no “peso político e institucional desigual” dos participantes, o qual redundava em posições diferentes da linha representativa durante as votações e defesa de interesses. Demonstrando as vinculações múltiplas entre representantes e entidades, como a vinculação de presidente de associação de produtores com sindicato (STR) ou de secretário de Agricultura com sindicato (SPR), a autora tende a depreciar tais vínculos como escusos, revelando então a preponderância de interesses, no caso, do sindicato patronal, do sindicato de trabalhadores rurais e da associação de assentados, os quais sobressaem na sua análise como maiores demandantes e beneficiários dos recursos do PRONAF. O CMDR, como espaço para o qual fluem as demandas da população e das agências de governo, demonstra um “peso político” distinto para os participantes, mas em acordo com as posições sociais que eles ocupam frente ao conjunto de representantes. Antes do que um “peso político” estável ou duradouro, ele altera-se conforme se trata dos interesses dos produtores rurais ou dos interesses da população rural. Assim, nas discussões nas quais são tratadas as demandas da população rural, como itens relativos à saúde, os representantes dos agricultores familiares adotam a postura de cobrança, do “chegar junto” aos representantes do governo. Por outro lado, os representantes de agricultores familiares atuam como apoiadores do governo municipal quando se trata de obtenção de recursos para o município demandando bens e serviços ofertados como de interesse dos produtores rurais, rogando pela aplicação das demandas como “uso exclusivo da agricultura”. Altera-se, neste sentido, a perspectiva de beneficiar o município através das categorias que são elegíveis para o usufruto de determinados bens, como os olericultores, por um lado, e os piscicultores, por outro. Contudo, através do “peso político desigual”, os participantes estabelecem alianças em torno dos “interesses do município”, assim se complementando enquanto grupo.

A destinação da presidência do conselho ao secretário de Agricultura também é discutida como problemática por Joana Moura. Segundo a autora, esta vinculação dispõe os participantes em dependência com o poder executivo municipal. Moura constata o empenho do então prefeito em apoiar os agricultores familiares em contrapartida aos médios e grandes produtores rurais, o que redundava ainda na “fragilidade dos conselheiros diante da

centralização do poder nas mãos do poder público” (MOURA, 2005, p. 23). Por outro lado, Moura preconiza a formação de interesses nas comunidades rurais, ou nas “bases”, através de reuniões periódicas das associações de produtores/moradores. Nas palavras da autora, “na medida em que não existe uma organização fortalecida nas comunidades, a representação se enfraquece e o conselho continua sendo um outro braço do poder público” (MOURA, 2005, p. 22). Esta assertiva da autora embasa-se no conceito de representação de Bourdieu (1989b), como uma ordenação de ideais entre representante e representados, e no relato de representante de associação de moradores sobre a presença nas reuniões quando da emergência de um problema e saída após sua resolução. Para a autora, com esta forma de representação corre-se o risco do representante defender interesses próprios ao invés dos interesses dos representados. A relação entre representantes da população e do governo oscila como o “peso político” dos mesmos. Sobressai desta relação a interdependência entre as partes: o poder público depende de mecanismos de consulta aos produtores rurais para a ordenação de projetos, planos e programas, e estes dependem do poder público para a resolução das suas demandas. Para dois representantes dos agricultores familiares, um vinculado à associação de produtores e outro à associação de produtores/moradores, a destinação da presidência do conselho ao secretário de Agricultura obriga que este se faça presente às reuniões para “ouvir” as demandas e encaminhá-las. Justificam ainda o usufruto da estrutura da Secretaria de Agricultura pelo presidente para dar resolução a essas demandas. Para o representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, deveria haver a alternância na presidência entre os integrantes do conselho, o que, segundo ele, colocaria os representantes societários na posição de comando frente aos agricultores e agências governamentais. Seria, para ele, a oportunidade de os representantes societários lidarem com as estruturas da administração municipal (no sentido de lidar com trâmites burocráticos). Na primeira perspectiva, determina-se que o presidente seja o mediador entre representantes da população e representantes de agências de governo. Na segunda perspectiva, abre-se a possibilidade de demais participantes lidarem com o “poder”, no sentido de receber e direcionar as demandas que lhe são incumbidas. Na questão sobre as reuniões com a base, diverge-se um tipo de comunicação que redundaria na formação de representantes. Entre os associados de entidades que habitam as áreas rurais era mais comum a comunicação por contatos rápidos, encontros esporádicos ou visitas regulares mais do que a reunião propriamente dita. Por este tipo de comunicação informal transmitia-se informações entre os representados e representantes, e estes, conforme Bourdieu (1989a), encarnavam na sua figura o grupo social, suas demandas e

visões sobre os problemas e modos de resolução. À medida que o trânsito de informações entre representantes e representados fluía em outros instrumentos de comunicação que não a reunião propriamente dita, era dada por esses meios a sustentação da figura do representante através da valorização de sua reputação.

Ocorrem no conselho as discussões em torno de bens, serviços e informações que se caracterizam tanto como oferta aos representantes no conselho quanto como demanda dos representantes. Por meio da atuação dos participantes como representantes da população, são criadas as demandas advindas da percepção dos problemas vividos pela população rural. Por meio da atuação dos participantes como representantes da população e dos produtores rurais, são direcionadas a eles bens, serviços e informações sintetizadas como demandas das comunidades. Ou seja, pelo modo no qual se realizam as discussões, as ofertas, a aquisição de maquinário agrícola ou crédito agrícola da Caixa Econômica Federal, se desdobram em demandas dos conselheiros, como nas solicitações de máquinas para atender aos produtores rurais ou nas sugestões de adequações para linhas de financiamento de atividades agrícolas.

O grupo de representantes que constitui o CMDR atua em torno daquelas disputas, redirecionando os entendimentos sobre o escopo de atuação do conselho, “do que pode e do que não pode”. Os participantes redirecionam os entendimentos do que é de atribuição das agências governamentais, colocando em foco o secretário de Agricultura e o governo municipal, e do que é de atribuição das entidades civis, colocando em foco os representantes das entidades parceiras por um lado, e de agricultores familiares, por outro, representando os segmentos populacionais. Durante as reuniões, esta forma de atuação dos representantes possibilita que o espaço do conselho seja apropriado como espaço de visibilidade (L’ESTOILE, 2015) das relações entre governo municipal e população rural, no qual se ajustam as normas oficiais e as relações pessoais. O conselho “briga”, neste sentido, para que o governo cumpra suas funções, como a proposição de melhorias para as atividades agrícolas e o encaminhamento dos problemas vividos pela população rural, e para que os representantes da população cumpram suas funções, como a transmissão para as comunidades das decisões tomadas pelo governo e para a solução de problemas enfrentados pela população rural.

Ao possibilitar a manutenção de relações sociais entre representantes do poder público e de segmentos sociais, sobressai, no CMDR, a legitimação dos participantes como lideranças ou representantes das localidades rurais à medida que são tecidas as ofertas e demandas para a população rural e governo municipal. Assenta-se sobre o representante (BOURDIEU, 1989a; 1989b) no espaço propício da reflexão dos problemas públicos (BOURDIEU, 2014) a

visibilidade dos atores sociais que se engajam no tratamento de uma situação-problema perante demais participantes do mesmo espaço. Assim, esses atores sociais são consagrados como lideranças por atar a representação da população, ou dos interesses da população rural, com as demandas ou ofertas de atores sociais e agências externas ao conselho e às localidades rurais (MOSSE, 2001; 2005). São então reconhecidos como lideranças por sua atuação frente aos observadores e visitantes do conselho.

O conselho “que briga, que faz, que chega junto”, conforme expressam seus integrantes, é um espaço que habilita aos participantes adequar as ofertas e demandas sob o largo sentido do interesse do município. A adequação dos assuntos discutidos por meio das reuniões é sinalizada com aquelas expressões. Os participantes do conselho fazem com que os interesses da população rural sejam expressos e encaminhados, acatam os interesses dos produtores rurais como deles próprios e assim formalizam o espaço do conselho como local propício para ordenar o desenvolvimento rural do município.

Em vista das análises correntes das Ciências Sociais sobre os espaços de participação popular, o CMDR analisado demonstra o rearranjo de seu formato ao forjar a inclusão da representação da categoria “agricultor familiar” com a adoção, nas estruturas estatais, deste segmento populacional. Entretanto, o que se compreende como representantes dos agricultores familiares engloba, no espaço do conselho, as categorias sociais que não se reconhecem ou não atuam a partir de agências governamentais, e que não se destacam com “notoriedade saber”, como os representantes de entidades parceiras, a respeito das políticas públicas governamentais. Em relação às disputas políticas propiciadas através do conselho, no CMDR demonstra-se a valorização deste espaço como canal de comunicação entre representantes do governo municipal e representantes da população. É sobreposta às disputas políticas a visão da defesa dos interesses do município, a qual é encoberta por disputas em torno dos interesses dos produtores rurais e dos interesses da população rural.

4 – CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE: A DELIMITAÇÃO DE RESPONSABILIDADES NO TRATO AMBIENTAL

O Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA) se constitui no cenário municipal como um espaço inovador no tratamento de questões públicas ao focar o meio ambiente sob uma perspectiva de desenvolvimento socioeconômico do município. Antes de ser definido como espaço de gestão das políticas ambientais, o conselho é tido pelos participantes como espaço de interlocução entre governo e população. Integrantes de outras experiências participativas veem o CMMA como órgão gestor de recursos financeiros, do ICMS Verde destinado ao Fundo Municipal de Meio Ambiente. No Conselho de Meio Ambiente, representantes da população e representantes do poder público municipal encontram-se para tratar das competências deste agrupamento de atores sociais. Em torno da definição de responsabilidades, os participantes do conselho enquadram ou redirecionam as atribuições de elaboração, implementação e fiscalização de planos, programas e atividades afins ao meio ambiente para a administração municipal, para agências de governo, para segmentos sociais e para demais espaços participativos.

Neste capítulo, trato da formação de um espaço de participação popular que condensa os sentidos de operação de políticas públicas através de planos e programas. Trato de um conjunto de participantes que tomam para si a definição do que é pertinente à política ambiental e que delimita a responsabilidade de agências governamentais e segmentos sociais para a mesma. O CMMA é visto por seus participantes como um espaço de interlocução que oscila entre um mecanismo de consulta aos representantes da população e um mecanismo de deliberação do governo. Deste modo, conforme os assuntos discutidos nas reuniões do conselho, os participantes demonstram a seleção sobre o que é atribuição do conselho, da administração municipal, das agências de governo estadual, da população e de seus representantes.

Para a reconstrução do histórico do Conselho Municipal de Meio Ambiente, trato de sua formação como mecanismo de participação popular. Através dos relatos dos participantes, da observação das reuniões e da análise dos documentos relativos ao conselho, como as atas, leis e regimento interno, procuro reconstruir as narrativas sobre a constituição e funcionamento do conselho. Em seguida, trato da formação do grupo de representantes que integravam o conselho à época da pesquisa de campo. Ao analisar a composição do conselho, procuro destacar a formação de representantes aptos a versar sobre o meio ambiente. Por

consequente, analiso as reuniões. Por elas, analiso o rearranjo da participação e observo a ordenação de comissões entre os participantes do conselho. Na seção sobre as discussões empreendidas no conselho, procuro destacar os temas ou assuntos que são tomados como pertinentes ao conselho e às formas de encaminhamento dos mesmos. Pela análise das discussões, atento às formas pelas quais as questões públicas são construídas, delimitadas e direcionadas. Com estes três eixos analíticos, demonstro, a partir da produção de relações sociais no conselho, a formação dos sentidos sobre as competências em torno do meio ambiente e das atribuições ou da responsabilização de atores sociais, entidades civis e agências de governo.

4.1 Formação de área temática: das atividades contestatórias à gestão do meio ambiente

A constituição do Conselho Municipal de Meio Ambiente demarca uma área temática para a qual se mobilizam atores sociais que atuam em entidades civis e em agências governamentais. Ao tratar do meio ambiente, os atores sociais procuram, por um lado, estabelecer formas de conservar e reconstituir o ambiente paisagístico do município, como as matas e rios, demarcando assim uma atuação em torno da degradação ou poluição do meio ambiente.¹³⁰ Por outro lado, esses atores sociais são incumbidos na organização de instrumentos relativos à gestão dos recursos naturais através de entidades civis e de setores de governo. Têm-se, então, meios paralelos de agir em nome do meio ambiente a partir de táticas de organização de serviços de conservação ambiental.

Durante a década de 1980, grupos de jovens residentes no município atuavam de forma independente para evitar o corte de árvores (desmatamento), a expansão de casas sobre os leitos de rios e a poluição dos mesmos. Em um período em que emergiam as associações civis, esta forma de atuação era canalizada como promoção da preservação ambiental através de ações contestatórias de enfrentamento direto como também através de atividades lúdicas, principalmente por meio dos festivais musicais em áreas de balneário e da organização de atividades desportivas, como o voo livre. Contudo, o meio ambiente ainda era uma área desprivilegiada no cenário municipal, ou como se dizia na abertura da II Conferência de Meio Ambiente, realizada em agosto de 2013, “era coisa de maconheiro”.

A constituição de um conselho relativo à área ambiental é previsto na lei orgânica do

¹³⁰Para uma análise da formação do meio ambiente em torno da poluição industrial e de seus riscos, ver Leite Lopes (2004).

município, publicada em 1990. Nela, indica-se a composição do Conselho Municipal de Defesa Meio Ambiente (COMDEMA) por representantes do poder executivo municipal, poder legislativo municipal, comunidade técnico-científica, associações civis e entidades comunitárias (CACHOEIRAS DE MACACU, 1990). Nesta lei, designa-se a presidência do conselho ao representante eleito por seus pares. Nela, o COMDEMA é descrito como órgão consultivo e normativo, o qual se incumbe de indicar espécies de árvores a serem plantadas quando do corte não autorizado (definição de penalidade) e de sanção do zoneamento econômico-ecológico do território do município (definição normativa). Para a gestão da política de meio ambiente não é designada uma repartição da administração municipal, ela é incumbida ao poder público municipal. A lei estabelece ainda a normatização de atividades poluidoras (controle e fiscalização), a utilização racional dos recursos naturais e o estímulo à conservação ambiental, todos visando a “melhoria da qualidade de vida da população”.

A organização de setor governamental referente à política ambiental foi constituída com a instauração de uma autarquia municipal em meados da década de 1990. Em 1996, foi criada a Fundação Macatur, a qual engloba a gestão de políticas voltadas para o turismo e meio ambiente. O meio ambiente, como área temática, compartilhava uma repartição da administração municipal, mas em 2004 foi criada uma agência própria, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA). Por meio de instrumentos de gestão, como planos, programas e conselho, esta área temática se torna cada vez mais autônoma. Contribui para esta autonomia, além do ordenamento de políticas de Estado próprias para o meio ambiente, a atuação daqueles jovens ambientalistas na administração municipal, os quais ocupam cargos em diferentes setores administrativos, como na Secretaria de Educação, na referida Fundação e na secretaria recém-criada. No início da década de 2000, o Conselho de Meio Ambiente foi recomposto conjuntamente com a elaboração do Código Ambiental Municipal. Entretanto, o conselho não se efetivou como espaço de gestão de políticas públicas, restando apenas a sua existência na forma de lei. O Código foi publicado em 2001, definindo a “Política do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente”, na qual são prescritos o conselho, fundo, secretaria municipal, sistema ambiental, áreas prioritárias para conservação, criação de unidades de conservação, promoção da educação ambiental, procedimentos para licenciamento e aplicação de penalidades, entre outros (CACHOEIRAS DE MACACU, 2001).

Enquanto a formação de área temática na administração municipal era relegada para segundo plano, entidades civis atuavam, na virada da década de 2000, na delimitação de

instrumentos de ação para a preservação do meio ambiente. A partir da Associação Estudantil de Assuntos Científicos, desdobraram-se novas entidades que passaram a atuar na linha de conscientização ambiental, promovendo atividades lúdicas e comemorativas em datas temáticas. Rádios comunitárias também seguem esta linha de atuação, mobilizando estudantes secundaristas e residentes das áreas urbanas do 1º e 2º Distrito. Dentre aquelas atividades estão o plantio de árvores e a coleta de materiais recicláveis, principalmente. Como relata um participante do Conselho de Meio Ambiente, o qual é dirigente de rádio e funcionário da Secretaria de Meio Ambiente e da Secretaria de Educação, o foco principal das atividades era a mobilização de jovens e a demonstração das práticas de conservação do ambiente, o “sair da sala de aula” e mudança comportamental através do exemplo. Esta perspectiva de mobilizar jovens inseridos na rede escolar era justificada também com a transmissão de novos valores destes jovens para seus familiares. O caráter distintivo destas atividades de conscientização ambiental passa a ser construído sob o rótulo de educação ambiental, a qual é subdividida em educação formal (redes escolares), não formal (por entidades não educativas) e informal (por redes de sociabilidade ou conversações).

Dois entidades foram criadas em Cachoeiras de Macacu com preceitos de conservação ambiental a partir da Associação Estudantil de Assuntos Científicos. Uma delas reunia jovens ambientalistas, do chamado “movimento ambientalista”, e outra atua com a delimitação de áreas para preservação e reconstituição de matas. A primeira, a Associação de Preservação dos Rios e Serras de Macacu (APRISMA), fora criada em 1996 e atuava junto à população local e ao poder público com divulgação de ações de conservação ambiental, realizando denúncias e ações de mutirão de coleta de lixo. As principais atividades da entidade eram realizadas através da participação em espaços de discussão, como conselhos, fóruns, conferências, audiências e seminários, entre outros. A segunda, a Reserva Ecológica do Guapiaçu (REGUA), fora constituída em 1999 a partir de contatos entre proprietários rurais e representantes de ONGs sediadas na Inglaterra. A partir de sua organização como ONG, a REGUA passou a adquirir terras para reflorestamento, além de estabelecer parcerias para receber pesquisadores e visitantes. O pleito a edital e a obtenção de recursos junto ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) para a formulação e implementação da Agenda 21 Local no início dos anos 2000 dispôs a ONG em relação de parceria com agências municipais de governo e população para a própria execução do projeto. Junto com o funcionamento de parques estaduais, a reserva ecológica possibilitou a atuação no município de especialistas no trato do meio ambiente, como biólogos por exemplo.

A atuação de atores sociais em entidades civis e agências governamentais obscurece a intercalação de postos de trabalho para os chamados “ambientalistas”. Dentre estes, está grande parte daqueles jovens que atuavam na defesa do meio ambiente durante a década de 1980. Por um lado, o trabalho em torno de atividades contestatórias e lúdicas consubstanciou a promoção do que se entendia como consciência ambiental; por outro, a atuação do governo estadual (com o fomento a parques), da APRISMA e da REGUA demarcaram a linha pragmática da preservação ambiental com a estipulação de áreas territoriais a serem preservadas (áreas de matas e cursos d’água). Quanto à atuação do governo municipal, através da Fundação Macatur e posteriormente da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, os atores sociais tratavam da defesa do meio ambiente na forma de atos de fiscalização e normatização da exploração de recursos ambientais. Através do governo municipal também se firmavam parcerias com entidades civis para a promoção da consciência ambiental. A Secretaria Municipal de Educação firmava-se como uma das principais parceiras ao deter os agentes transformadores daquela consciência, quais sejam: os alunos e professores das redes escolares. Assim, por exemplo, um participante do Conselho de Meio Ambiente atuara na rede escolar como professor de geografia, na Reserva Ecológica com a promoção da Agenda 21, na Secretaria de Educação como funcionário do Departamento de Educação Ambiental e no Fórum Agenda 21 como representante do poder público (pela Secretaria de Educação). Condensa, nesta trajetória pessoal, uma conquista com a confecção da Agenda 21 Escolar em escolas da rede estadual.

4.2 Processo de criação do Conselho de Meio Ambiente

A primeira proposta de criação do Conselho de Meio Ambiente é observada na Lei Orgânica do município, como visto acima. Contudo, somente no ano de 2000, estipula-se por meio da Lei Municipal nº 1.331 a criação do conselho. Novas leis relativas a propostas de criação do conselho foram promulgadas em 2003, 2005, 2007 e 2009.¹³¹ Entre essas leis altera-se a composição, a atribuição e as justificativas para a constituição do conselho. Neste lapso temporal, o obstáculo encontrado para a inauguração do conselho é o agrupamento de representantes dentre os atores sociais que atuam de forma independente na promoção da

¹³¹São as seguintes leis municipais: nº 1.487, de 30 de outubro de 2003; nº 1.604, de 23 de dezembro de 2005; nº 1.696, de 12 de dezembro de 2007; nº 1.762, de 12 de maio de 2009. A lei de 2003 altera a lei de 2000 enquanto as leis seguintes revogam as anteriores.

conservação do meio ambiente e os atores sociais que são incumbidos, pela ocupação de cargo na administração municipal, das atividades de fiscalização e normatização da exploração dos recursos naturais e da promoção da consciência ambiental.

As justificativas expressas nas leis são condicionadas a legislações e resoluções de agências de governo estadual e federal. Na primeira lei, de dezembro de 2000, a justificativa da criação do conselho diz respeito à resolução da “SECAM”, Constituição Federal (pelo “direito de defesa e preservação do meio ambiente”), Lei Orgânica (pela “atribuição de projetos dessa natureza ao poder executivo e Câmara Municipal”) e pelo “prazo limite [31/12/2000] para criação do Órgão Gestor do Meio Ambiente”. Atrelada a uma exigência, a lei do conselho foi publicada três dias antes do vencimento do prazo estipulado. No texto da lei de 2003 essas justificativas são mantidas e na lei de 2005 aquele prazo é suprimido, dando lugar à seguinte justificativa:

considerando a necessidade da instituição do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA, com a finalidade de assessorar, estudar e propor diretrizes, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o Meio Ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (CACHOEIRAS DE MACACU, 2005, *p. 1*).

Essa necessidade, expressa na lei de 2005, se torna mais explícita na lei seguinte: “considerando a necessidade de estar em conformidade com o Ministério do Meio Ambiente, adequando-se a realidade local” (CACHOEIRAS DE MACACU, 2007), e novamente, na lei de 2009, as justificativas para a criação do conselho retomam o “direito de todos defender e preservar o meio ambiente” (Cf. Constituição Federal de 1988 e Constituição Estadual de 1989) e “a finalidade da política ambiental é a interação da proteção ambiental com o desenvolvimento socioeconômico” (CACHOEIRAS DE MACACU, 2009). Esta última justificativa apoia-se na legislação referente à Política Nacional do Meio Ambiente, publicada em 1981 e que cria Sistema, Cadastro, Fundo e Conselho Nacional de Meio Ambiente. As justificativas para a criação do conselho oscilam entre a noção de direito de todos, de atribuição do governo e da população, mas principalmente como requisito para a integração entre agências de governo.

As atribuições do Conselho de Meio Ambiente também oscilam entre características de consulta e de resolução. Na lei de 2000 as atribuições do Conselho Municipal de Meio Ambiente são sintéticas:

Colaborar na Política Municipal de Meio Ambiente [...] através de resoluções pertinentes a proposição de planos, programas e projetos;
Apreciar e pronunciar sobre estudos e relatórios de impacto ambiental;
Propor diretrizes para a conservação dos recursos naturais do município;
Decidir, em última instância administrativa, em grau de recursos, sobre multas e outras penalidades impostas em decorrência de infração ambiental (CACHOEIRAS DE MACACU, 2000, p.1-2)

Em torno destas atribuições, as quais são repetidas na lei seguinte, de 2003, têm-se um espaço em estreita dependência com a administração municipal. A partir da lei de 2005, as atribuições do conselho alteram-se bastante. Estas atribuições são descritas em eixos, quais sejam “propor; manter; identificar, prevenir e comunicar; proteger; colaborar; exigir” (CACHOEIRAS DE MACACU, 2005, p.2-3), entre outras. Na lei de 2005 são descritas vinte e quatro atribuições em torno daqueles eixos; na lei de 2007 são redigidas vinte e seis atribuições e, finalmente, na lei de 2009, ao refinar a redação das mesmas, as atribuições são reduzidas para vinte e duas. Dentre elas, cabe destacar a prerrogativa de formulação de diretrizes para a política ambiental, a proposição de normas jurídicas e de procedimentos administrativos, a execução de ação fiscalizadora, a promoção da “conscientização pública para o desenvolvimento ambiental”, o acompanhamento de atividades “degradadoras e poluidoras”, o recebimento de denúncias, a proposição de unidades de conservação, o acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente e, “opinar, quando solicitado, sobre [...] políticas, planos e programas; sobre a realização de estudos alternativos de projetos públicos e privados; sobre estudos de uso e ocupação do solo; sobre a emissão de alvarás; sobre a concessão de licenças ambientais” (CACHOEIRAS DE MACACU, 2009, p.2). Essas alterações nas leis do conselhos são entendidas como tentativas de adequar as atribuições do conselho como um órgão dependente da secretaria municipal. Ou como relata o secretário de Meio Ambiente, a leitura da lei e regimento interno do conselho permite a leitura dúbia do conselho como órgão consultivo e deliberativo. No regimento interno do conselho, publicado em janeiro de 2010, sua atribuição é sintetizada como “avaliação da Política Municipal de Meio Ambiente”, a qual é justificada como “cumprimento dos princípios constitucionais da participação, publicidade e cooperação na gestão do meio ambiente” (CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE, 2010, p. 1).

Através dos documentos relativos ao Conselho de Meio Ambiente, percebo a ampliação dos itens referentes à sua competência, como o preceito de promover a consciência ambiental e criar unidades de conservação. Assim, suas atribuições se expressam como competências relativas ao tratamento do meio ambiente, para o qual se devem propor políticas

públicas, indicar áreas ou recursos naturais para conservação, a fiscalização das ações consideradas poluidoras e a aplicação de penalidades para infratores. Entretanto, conforme relato do secretário de Meio Ambiente empossado em 2013, através dessas atribuições não é identificada a natureza deliberativa do conselho, ou mais especificamente, sobre quais matérias os conselheiros devem ou podem se manifestar. Em um diálogo com o secretário e seu assessor, ambos chegam à conclusão que o conselho pode vir a ser deliberativo de acordo com a vontade do secretário de Meio Ambiente, para o qual é destinada a presidência do conselho. Um dos participantes, representante de associação de moradores, subverte a classificação do conselho em deliberativo ou consultivo apontando como foco principal do conselho a comunicação entre poder público e sociedade. Nestas perspectivas, o conselho é tido propriamente como espaço de interlocução entre representantes da população e do poder público.

A composição do conselho, conforme suas leis, é construída pela divisão entre representantes da população e do poder público. Entretanto, a classificação destas formas de representação se altera entre as leis. A primeira lei do conselho, do ano 2000, classifica os participantes como “representantes do governo municipal”, “outros representantes governamentais” e “representantes não governamentais” (CACHOEIRAS DE MACACU, 2000). Nesta classificação são adscritas dez secretarias municipais relativas ao governo municipal;¹³² o IBAMA, a EMATER-RJ e a Câmara Municipal como “outros” e os “representantes não governamentais” são compostos por Cooperativa, Sindicato Rural, Associação Comercial, ONGs, Associação de Moradores, Clubes de Serviços e Instituto de Defesa da Bacia do Macacu. Nesta lei indica-se a composição do conselho por vinte e seis membros, embora sejam adscritas vinte entidades para compô-lo. A paridade é dividida entre dez integrantes do governo municipal e dez integrantes das entidades “outras” e “não governamentais”. Na lei de 2003, reduziram-se para vinte e cinco os integrantes (titulares e suplentes) do conselho e excluiu-se a representação por “outras entidades governamentais”. Entretanto, o quantitativo de representantes governamentais e não governamentais é pareado com a indicação de seis entidades do governo e seis entidades civis totalizando vinte e quatro representantes titulares e suplentes e mais o presidente do conselho. Na lei de 2005, essa classificação de representantes se mantém, contudo, são indicadas quatorze entidades para cada representação (“governamentais” e “não governamentais”). Dentre os representantes governamentais cabe destacar, além de dez agências municipais, o Corpo de Bombeiros, a

¹³²São elas: Meio Ambiente, Obras, Educação, Planejamento, Turismo, Ação Social, Saúde, Fundação Macatur, Procuradoria e Defesa Civil.

Polícia Militar, a Polícia Civil e a Câmara Municipal. Quanto aos representantes não governamentais, eles são divididos entre associações de moradores conforme os distritos do município (1º, 2º e 3º), ONGs ambientalistas, Cooperativas, Associação Comercial, Sindicato Rural,¹³³ grupo de montanhismo, agência de turismo, clubes e organizações sociais, Ordem dos Advogados do Brasil, Imprensa Escrita, companhia de energia elétrica (AMPLA) e companhia estadual de águas e esgoto (CEDAE). Nas leis de 2007 e 2009, a composição do conselho é reduzida para dezoito representantes, conforme Figura 6. Nestas leis, a classificação e indicação de representantes são idênticas, mas a sua categorização é distinta. Os representantes são categorizados como “poder público” e “sociedade civil”. De acordo com a lei de 2009, para setores da categoria “sociedade civil” ainda é requerida a qualificação “comprometido com a questão ambiental”. Quanto aos representantes do “poder público”, são inclusos o Ministério Público Estadual e os representantes de unidades de conservação situadas no município.

Figura 6 – Composição do CMMA

Representantes do Poder Público	Representantes da Sociedade Civil
Secretaria Municipal de Meio Ambiente	Classe Empresarial
Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil	Sindicatos*
Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo	Organizações Não Governamentais*
Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Ordem dos Advogados do Brasil
Secretaria Municipal de Educação	Agências operadoras de turismo, grupos de montanhismo e atividades esportivas e/ou turísticas
Procuradoria Geral	Associação de Moradores do 1º Distrito
Autarquia de Água e Esgoto (AMAE-CM)	Associação de Moradores do 2º Distrito
Ministério Público do Estado	Associação de Moradores do 3º Distrito
Unidades de Conservação	Cooperativas*

* Entidades qualificadas no conselho pelo “comprometimento com a questão ambiental”.

Fonte: Lei Municipal nº 1762 de 12 de Maio de 2009

Um núcleo de representantes que é mantido na composição do conselho diz respeito às agências de governo afins com a gestão de uma política ambiental e correlaciona uma parcela da representação da população às entidades afins com a temática ambiental e com a representação geral da população. Deste modo, para a categoria “poder público” são mantidas

¹³³São indicados o sindicato patronal e sindicato dos trabalhadores.

as repartições municipais que tratam da intervenção no meio ambiente ou que fomentam ações correlatas a uma política ambiental. Neste quesito estão as secretarias de Obras e Urbanismo, de Saúde e Defesa Civil, de Agricultura e Educação, além da autarquia de águas e esgoto. No último formato da composição do conselho, os “outros representantes governamentais” são contemplados com as agências estaduais de governo, são inclusas as unidades de gestão de territórios (Unidades de Conservação) e agência jurídica (Ministério Público). Para a categoria “sociedade civil”, três setores podem ser vistos como basilares para a composição do conselho. Um primeiro diz respeito às representações generalistas da população, as quais são adscritas pelas associações de moradores. Esta forma de representação é subdividida territorialmente pelos distritos administrativos. Outro setor diz respeito às entidades temáticas. Para estas, são mantidas as organizações sociais “comprometidas com o meio ambiente”, dentre as quais está a representação de cooperativas, de organizações não governamentais e sindicatos rurais. Em vista do leque de entidades existentes no município com essas nomenclaturas, a prerrogativa de certo comprometimento ambiental distingue as entidades aptas a integrar o conselho. Um último setor da “sociedade civil” diz respeito às entidades tidas como relevantes para uma política ambiental. Neste setor estão a associação comercial e empresarial (ACECAM), a Ordem dos Advogados do Brasil e as agências turísticas (desportivas). Dentre estas entidades, a inclusão da associação comercial é dada desde a primeira lei (ano 2000) e as demais são inclusas a partir da lei de 2005. Elas são, contudo, adscritas nas leis como entidades nominais, as quais devem participar do conselho representando secções econômicas, desportivas e jurídicas da população. Esta forma de incluir representantes da “sociedade civil” é, nesta percepção, contraposta à generalidade das associações de moradores e à exigência das organizações sociais (cooperativa, sindicato, ONG). Enquanto para as primeiras e para as agências de turismo são destinadas a titularidade e a suplência para entidades distintas, para a ACECAM e para a OAB são dadas conjuntamente a cadeira de titular e suplente.

A criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente é construída, conforme suas leis, sob prenúncio da administração de uma política ambiental que se dispõe através de requisito legal (ordem legislativa e jurídica), de promoção de mudanças relativas a uma consciência ambiental (práticas sócio-educativas, usufruto e preservação de ambientes ecológicos) e de controle social. A prerrogativa do direito e consciência ambiental se vinculam ao conselho em decorrência das atividades exercidas pela administração pública e por entidades situadas no

município.¹³⁴ Assim, o texto das leis relativas ao conselho demonstra a tentativa de equilibrar um escopo normativo (regulamentações) e de fiscalização (sanções e penalidades) para tratar do meio ambiente. O texto demonstra a elegibilidade (caráter inclusivo) dos seus componentes para essa forma de atuação ao tentar trazer para o conselho os “outros representantes governamentais” como IBAMA, Câmara Municipal e EMATER-RJ, além da Polícia Civil e Militar, Corpo de Bombeiros. Nesta forma de tratar da política ambiental são inclusos “representantes não governamentais” que se vinculam à temática ambiental por orientação classista (empresarial; agência turística; ordem jurídica), pelo trato do meio ambiente (“compromisso com a questão ambiental”) e pela representação da população (associações de moradores). Quanto à composição atual do conselho, discuto-a especificamente na seção seguinte.

4.2.1 Composição do conselho: processo eleitoral, indicação e convite

A constituição do Conselho Municipal de Meio Ambiente se torna possível ao equilibrar a atribuição de normatização, fiscalização e de promoção da educação ambiental em torno do meio ambiente e por equilibrar os representantes aptos a tratar destas atribuições. Constituído como espaço de interlocução entre representantes do poder público e da população, o conselho incorpora as pressões em torno de normas, elaboração de planos e programas e de fiscalização para a atuação da Secretaria de Meio Ambiente e a responsabilização das entidades civis para a disseminação das práticas consideradas adequadas para o tratamento do meio ambiente. Assim, a forma de atuação da secretaria, centrada na figura do secretário e presidente do conselho, e a responsabilização das entidades civis vão oscilar em torno dos integrantes do conselho. A exemplo dessa oscilação, após a eleição dos integrantes, em 2010, grande parte das discussões diziam respeito à “saúde ambiental” e à adequação da realidade municipal à legislação ambiental. A partir de 2011, a maior parte das discussões dizem respeito à implementação e ao controle de projetos propostos pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

O CMMA foi inaugurado no município em julho de 2009, quando ocorreu a eleição dos seus integrantes. Dois meses depois, durante a I Conferência Municipal de Saúde

¹³⁴Neste sentido, as denúncias quanto ao corte de árvores ou de despejo irregular de resíduos denotam a atribuição da administração pública em resolver tais problemas como também certa conscientização sobre danos causados ao meio ambiente.

Ambiental, ocorreu a posse dos conselheiros. Somente em janeiro de 2010 aconteceu a primeira reunião do conselho. Até fins de 2011, a realização de reuniões ocorria bimestralmente e, a partir de 2012, elas foram definidas com a periodicidade mensal. Antes de tratar detidamente das formas pelas quais ocorriam a participação, as reuniões e as discussões à época da pesquisa de campo, cabe-me destacar a formação do primeiro grupo de conselheiros. Para esta análise, lanço mão das listas de presença e atas do conselho.

De acordo com a ata de eleição do CMMA, a eleição dos membros do conselho é devida aos representantes da sociedade civil, sendo os representantes do poder público indicados pelas agências de governo. Concorreram para a composição dos representantes da sociedade civil oito ONGs (Aprisma, IBIO, Faculdade Já, LAC, CESSP, IBG, Desperta FM, Rádio Comunitária Cultura FM), seis associações de moradores (quatro do 1º Distrito, uma do 2º e uma do 3º Distrito), duas cooperativas e um sindicato. A eleição ocorre por “cadeira”, para a qual é destinada duas vagas, a de titular e de suplente. Não há indicação deste pleito por representantes da classe empresarial, Ordem dos Advogados e agência de atividades esportivas e turísticas. Entre as ONGs, a Aprisma e IBIO foram eleitas com o total de votos disponíveis, cinco para a primeira e três para a segunda. Entre as associações de moradores, foram eleitas a associação do bairro Boa Vista e Ganguri de Baixo, nesta eleição não houve indicação do quantitativo de votos.¹³⁵ A associação da Ribeira assume a cadeira do 2º Distrito e a associação de Maraporã assume a do 3º Distrito. Quanto à cadeira dos sindicatos, ela é assumida pelo Sindicato dos Produtores Rurais. A eleição dos representantes das cooperativas ocorreu de forma conturbada por não ser reconhecida a elegibilidade de um dos candidatos. Entre as duas cooperativas, COOPERCRÂMMA e Recicla Macacu, não ocorreu acordo quanto à titularidade e suplência, sendo que a dirigente da última entidade acusa o dirigente da primeira de que “não foi oficializada a indicação do representante”. Justificando-se pela ocupação do posto de dirigente da entidade (“faz parte da diretoria”), o representante da COOPERCRÂMMA negou a necessidade de “indicação oficial” e acabou por desistir do pleito. A composição do conselho iria se alterar drasticamente até o fim do mandato do primeiro grupo de participantes. Logo na ocasião da posse foram complementadas as vagas disponíveis para os representantes societários e do poder público.

Além daquela forma aguerrida de se eleger os representantes, a qual se embasa na “oficialização” da candidatura e submissão à escolha entre os pares, ocorre também a forma de composição através de indicação. Assim, conforme a ata de posse, entre os “representantes

¹³⁵As duas outras associações são relativas aos bairros Boca do Mato e Parque Veneza.

do poder público” se mantém ausente a indicação do Ministério Público do Estado e da Unidade de Conservação relativa ao Parque Estadual dos Três Picos.¹³⁶ A representação do Ministério Público foi logo substituída por secretaria municipal. Quanto aos representantes da sociedade civil, foram inclusos os representantes da classe empresarial (Associação Comercial e Empresarial de Cachoeiras de Macacu), o Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação (SEPE-CM), dois advogados da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-CM), duas agências desportivas (Guapiaçu Agência de Viagens e GMONT), a Associação de Moradores e Amigos do Setenta (2º Distrito), a Associação de Moradores e Trabalhadores Rurais da Agrovila Bonanza (3º Distrito) e a cooperativa Cia do Leite. Mesmo com essas tentativas de composição dos integrantes do conselho, no decorrer do primeiro biênio, parte dos integrantes, tanto do poder público quanto da sociedade civil, se manteve ausente das reuniões.

A segunda eleição para composição do conselho, relativa ao biênio 2012/2013, ocorre de maneira similar à primeira, após grande baixa dos participantes. Na última reunião ordinária relativa ao primeiro biênio, em novembro de 2011, houve dez conselheiros presentes e na reunião extraordinária de dezembro, apenas cinco.¹³⁷

A retomada das reuniões do conselho em 2012 ocorreu com a justificativa de renovação do conselho. Esta renovação ocorreu por três ocasiões em reuniões extraordinárias (16 e 30 de março e 24 de abril) com a abertura do processo eleitoral, apresentação de candidatura e realização da posse. É registrada em ata a justificativa do presidente do conselho para a nova composição do CMMA:

Há o desequilíbrio entre as representatividades [poder público e sociedade civil]. Estamos pensando na reestruturação do conselho com as representações de bairros. [Há a] necessidade de efetiva participação no conselho, não adiantando haver uma lista grande de conselheiros se efetivamente apenas alguns participam. [...] O processo [de reestruturação do conselho] deve acontecer no âmbito deste colegiado mediante a diminuição do número de conselheiros, de forma paritária, e a substituição de algumas instituições, tanto pela baixa participação como [...] por haver falta de identificação com o tema afeto ao conselho (Ata da reunião extraordinária do CMMA de 16 de março de 2012, *mimeo*).

A justificativa do presidente visa tanto o equilíbrio entre os componentes do conselho quanto o engajamento dos mesmos nas discussões. A proposta de diminuição do quantitativo de representantes é situada no quadro do poder público, para o qual se roga a retirada da

¹³⁶Na lista de assinaturas da ata de posse há a indicação da ocupação da suplência das Unidades de Conservação pela APA da Bacia do Rio Macacu.

¹³⁷Na lista de presença destas reuniões assinam quatorze pessoas em novembro e seis em dezembro.

representação de duas repartições municipais e a exclusão de entidades “sem afeto” ao conselho, as associações de moradores, para as quais é destinada três cadeiras dentre as nove existentes. De tal forma, segundo o presidente, o conselho obteria o quórum mínimo para a tomada de decisões. Contudo, em vista do trâmite destas propostas na Câmara Municipal (que consiste em alteração de lei), as propostas não foram levadas adiante.

Na reunião de 30 de março de 2012 ocorreram as eleições dos membros da sociedade civil. Nesta ocasião, os candidatos são divididos conforme as cadeiras existentes (sindicato, ONG, Associações de Moradores do 1º, 2º e 3º Distrito e Cooperativas). Apresentaram candidatura três ONGs (CESPP, ACDA e REGUA), uma associação de moradores do 1º e uma do 3º Distrito e uma cooperativa. O representante da REGUA acabou por ser alocado na representação das associações do 3º Distrito como titular,¹³⁸ restando às duas outras ONGs a titularidade e suplência. Uma representante de ONG, titular no conselho no biênio anterior, estava presente, mas não se candidatara. Esta adesão baixa ao conselho é contrastada na lista nominal da ata de posse. Nesta lista restariam apenas duas vagas para preenchimento dos representantes da sociedade civil, as quais são relativas à suplência das associações do 1º e do 2º Distrito.¹³⁹ Quanto aos representantes do poder público, permaneceu em aberto a indicação da autarquia municipal de águas e esgoto. Nesta reunião havia seis representantes desta categoria.¹⁴⁰

O Conselho Municipal de Meio Ambiente demonstra sua formação ao ser composto por representantes do poder público e da sociedade civil. Nesta forma de compor um espaço de participação popular, percebo a divisão dos representantes em setores. Entre os representantes do poder público há uma divisão entre representantes de repartições municipais e de agências estaduais. Entre os representantes da sociedade civil, há a divisão de representantes através da exigência de um comprometimento ambiental, pela representação da população e pela nomeação de entidades que devem integrar o conselho.

Nas duas ocasiões de composição dos integrantes do CMMA, ocorreu a indicação de representantes, a eleição por escolha dos pares e o complemento posterior dos representantes. Apesar desta forma de composição, à medida que ocorrem as reuniões, ou propriamente o estabelecimento e o encaminhamento das discussões, é que o conselho adquire um corpo de integrantes. Neste sentido, apesar do processo eleitoral, é no decorrer das reuniões que os

138A representação se dá através da Associação de Moradores do Guapiaçu.

139Na lista de posse há a indicação nominal dos representantes. Nela percebe-se que dos dezesseis membros indicados pela representação da sociedade civil, apenas dez assinam a ata de posse.

140Estes eram da Secretaria de Meio Ambiente, de Agricultura, de Educação, de Obras, da Procuradoria Municipal e da Unidade de Conservação (APA Macacu).

participantes se engajam ao espaço de discussão do conselho. Por outro lado, observo os participantes (entidades) que asseguram assento no conselho sem, contudo, se fazer presente às reuniões. Ou seja, um grupo de representantes dá forma ao conselho ao demonstrar a permanência dos mesmos nas ocasiões em que o conselho elege os seus integrantes. Mesmo com o ato de nomeação, é no decorrer dos encontros entre representantes que o conselho é composto. São estes os representantes que se engajam na definição das ações de gestão ambiental no município.

4.3 Formulação de espaço de participação

O grupo de representantes que constitui o Conselho Municipal de Meio Ambiente demonstra distintos vínculos com o meio ambiente, os quais demonstram ao menos a delimitação do meio ambiente como uma questão pública.¹⁴¹ Neste grupo estão as agências de governo que complementam a Secretaria Municipal de Meio Ambiente para a gestão da política ambiental em uma perspectiva administrativa, como as secretarias de Agricultura, Educação, Saúde e Defesa Civil, além das representações das unidades de conservação. Também está inclusa uma agência que suplementa a atuação da secretaria municipal ao ter como foco a perspectiva jurídica para o trato do meio ambiente, qual seja a Procuradoria Municipal. Estão inclusos neste grupo de representantes as entidades civis que complementam a Secretaria Municipal de Meio Ambiente por uma perspectiva de suporte (fiscalização, promoção) para o trato da gestão da política ambiental. Estas entidades civis são inclusas no conselho por atuarem junto à população, em atividades consideradas ambientais, e pela representação classista. O Conselho de Meio Ambiente é constituído sob o prenúncio de regulamentações administrativas e jurídicas para o trato do meio ambiente e, ao incorporar os representantes da sociedade civil, volta-se para a atuação como órgão fiscalizador e promotor de ações que tem como alvo o meio ambiente e a própria administração municipal. Estes vínculos entre os representantes destacam a sua inclusão e participação no conselho.

141No sentido de consideração do meio ambiente como questão pública, o estudo de Leite Lopes (2004) aborda-o como temática na qual os conflitos sociais tomam forma em torno da percepção da poluição industrial e dos seus riscos. O estudo de Salviani (2008) destaca o tratamento do meio ambiente em torno de planos e programas de mitigação de impactos, os quais se voltam para a promoção do “desenvolvimento sustentável”. O estudo de Gaspar (2008) tem o meio ambiente como objeto expoente para atos de regulação sobre território e população através da implantação de área de proteção ambiental. Nestes estudos o meio ambiente não é dado *a priori*, mas sim construído através das relações sociais.

4.3.1 Representantes governamentais

Dentre os representantes governamentais, são inclusos funcionários de secretarias municipais, de autarquia municipal e de unidades gestoras de território. Como funcionários (servidores) de primeiro escalão, estão o secretário de Meio Ambiente, duas procuradoras e gestores das unidades de conservação. Estes últimos alternam-se com funcionários das mesmas unidades. Os funcionários das demais secretarias ocupam cargos de gerência de pastas (departamentos). Entre os funcionários da administração municipal, há um corpo relativamente grande de funcionários da Secretaria de Meio Ambiente (quatro a seis funcionários da SMMA constantemente estão presentes nas reuniões).

O primeiro presidente do conselho, Rodolfo, permaneceu neste posto de janeiro de 2010 a outubro de 2011. Ele possui formação em medicina, atua em rede de atendimento à saúde pública e privada e fora candidato a vereador. Seu substituto, Pedro, assumira o posto de presidente do conselho em novembro de 2011, ainda durante o primeiro biênio do conselho (2010/2011). Pedro possui cerca de 45 anos, é formado em Engenharia Florestal e é proprietário rural no município. Como comumente dizia durante as reuniões, ele adotara o município na década de 1980, quando se estabeleceu como produtor rural. O cargo que ocupara antes deste é significativo para a gestão de políticas ambientais. Ele fora vice-presidente do Instituto Estadual de Ambiente (INEA). Em janeiro de 2013, a pasta do Meio Ambiente e a presidência do conselho foram ocupadas por Leonardo em decorrência da mudança de governo municipal. Leonardo possui cerca de 50 anos, é formado como técnico em agricultura e advocacia. Originário de Cachoeiras de Macacu, Leonardo atuara anteriormente no Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA) e fora também candidato a vereador e a vice-prefeito.¹⁴²

Dentre os representantes das secretarias municipais, uma parcela destes permaneceu no conselho desde a sua criação até a troca de governo em 2012/13. Entre estes estão duas funcionárias da Secretaria de Meio Ambiente, uma da Secretaria de Saúde e Defesa Civil, uma da Secretaria de Obras e Urbanismo, uma da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e um funcionário da Secretaria de Educação. Entre os demais ocorreu a troca de titular ou suplente no decorrer dos biênios (2010/2011; 2012/2013). Com a troca de governo municipal, propiciado pelas eleições de 2012, apenas uma funcionária da SMMA e uma funcionária da Secretaria de Obras mantiveram-se em suas respectivas representações no conselho.

¹⁴²Leonardo disputara as eleições de 2008 pelo Partido da República (PR).

No biênio 2012/2013, o grupo de representantes do poder público relativo às secretarias municipais fora composto da seguinte maneira. Pela Secretaria de Meio Ambiente, Tatiana (cerca de 35 anos, bióloga) fora titular até dezembro de 2012. Paula (cerca de 50 anos) manteve-se no conselho desde a sua criação, primeiro como suplente de Tatiana e em seguida como titular. Ambas ocuparam o cargo de secretária executiva do CMMA. Em 2013, quatro funcionários desta secretaria auxiliavam os demais na organização das reuniões, dentre eles estava Jairo, assessor do secretário. Os representantes da Secretaria de Saúde e Defesa Civil eram constantemente ausentes das reuniões do conselho. Em 2013, Thales (cerca de 35 anos, médico veterinário) passara a representar esta secretaria. Pela Secretaria de Obras, Bianca (cerca de 35 anos) se manteve presente às reuniões. Pela Secretaria de Agricultura os representantes eram Peterson (cerca de 35 anos) e Maria (cerca de 35 anos). Com a troca de governo, em 2013, Peterson passou a atuar na Secretaria de Meio Ambiente enquanto Maria se manteve ausente das reuniões. Pela Secretaria de Educação, Dênis (cerca de 45 anos, geógrafo e professor secundarista) ocupou a titularidade até dezembro de 2012. No biênio anterior, ele ocupara o cargo de secretário executivo do CMMA. A suplente desta secretaria, Fabrícia, manteve-se nesta posição. Com a troca de governo, Hélio (cerca de 40 anos) passou a assumir a titularidade desta pasta. Hélio atuara na Secretaria de Meio Ambiente no governo anterior. Pela Procuradoria Municipal, duas advogadas foram indicadas para compor esta representação. Entretanto, em 2012 e 2013 elas se mantiveram ausentes das reuniões.¹⁴³ Pela autarquia de águas e esgoto, houve poucas ocasiões em que o presidente da mesma participava de reunião do CMMA. Nestas ocasiões, eram distintos presidentes da autarquia que se faziam presentes. Três representantes da autarquia tinham passagens ou vieram a ocupar cargo em demais secretarias, como a de Agricultura e Fundação de Turismo (Fundação Macatur). Algo similar acontecia com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico.¹⁴⁴ As representantes indicadas quando da composição do conselho eram servidoras municipais; ainda assim, assessores de secretário e o próprio secretário alternavam com elas a presença às reuniões para tratar de assuntos específicos. Entretanto, os representantes desta secretaria eram mais ausentes do que presentes.

Quanto aos representantes das unidades de conservação, no biênio 2012/2013, o gestor e funcionários do Parque Estadual dos Três Picos se alternavam nas reuniões enquanto o

¹⁴³Conforme as atas do período de 2011 e 2010, duas funcionárias da Procuradoria Municipal se revezavam nas reuniões.

¹⁴⁴Esta secretaria incorporava pastas diversas e era denominada como Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Turismo, Cultura, Indústria e Comércio.

gestor da APA Macacu se mantinha na representação desta entidade. Em ambos os casos, eles se mantiveram no conselho desde a sua criação até finais de 2012, quando se ausentaram prolongadamente das reuniões. Em 2013, Daniel (cerca de 40 anos), funcionário do parque estadual, representava esta agência de governo. O representante da APA Macacu fora substituído pela nova gestora, Brenda, a qual passara a atuar no conselho também em 2013, quando fora transferida para esta unidade de gestão territorial. Um funcionário da APA Macacu, Rômulo (cerca de 40 anos, biólogo), atuara no biênio anterior sob representação de organização local (APRISMA) e em meados de 2013 voltara a frequentar as reuniões do conselho. Apesar da divisão da titularidade e suplência entre estas unidades de conservação, ambos os representantes estavam presentes às reuniões.

A participação dos representantes do poder público é concentrada nas secretarias de Meio Ambiente, de Obras e Urbanismo, de Agricultura, de Educação e das unidades de conservação. As secretarias de Saúde, de Desenvolvimento Econômico, autarquia e Procuradoria Municipal ocasionalmente enviavam representantes ao conselho. Ainda assim, a participação destes representantes concentrava-se nos meses subsequentes à posse de conselheiros e nas primeiras reuniões do ano. Entre aqueles primeiros, ocorria a continuidade da participação através da representação na mesma repartição pública (caso da Secretaria de Meio Ambiente e de Obras), através da troca de representação entre repartições públicas (caso da Secretaria de Agricultura) e através da troca de representação entre repartição pública e entidade civil (caso da Secretaria de Educação e APA Macacu). Assim, um grupo de representantes encontra no espaço do conselho um meio de se manter a par das discussões de uma política ambiental.

4.3.2 Representantes da sociedade civil

Dentre os representantes da sociedade civil, são inclusos presidentes e dirigentes de entidades civis. Um viés desta forma de representação ocorre com proprietários de agências de turismo (desportivas). A composição deste grupo de representantes é ainda mais complexa pela divisão entre setores, como tratado anteriormente. Observo entre eles um grupo que se mantém ativo nas reuniões do conselho e outro que constantemente se ausenta das reuniões. No biênio 2012/2013 houve poucas alterações entre os representantes da população.

A representação da classe empresarial é dada com a Associação Comercial e

Empresarial de Cachoeiras de Macacu (ACECAM). O diretor desta entidade, Nilton (cerca de 40 anos, empresário), alterna as ocasiões em que está presente às reuniões. A suplente desta entidade se ausenta prolongadamente das reuniões. Entre os representantes do sindicato, apenas o suplente Jair (cerca de 45 anos), eleito pelo Sindicato dos Profissionais da Educação, ocasionalmente se fez presente às reuniões no ano de 2013. Ele e o titular do SEPE atuaram no conselho logo quando da posse de conselheiros, se ausentando em seguida. Duas entidades ocuparam as cadeiras relativas às ONGs. O Centro de Estudos de Saúde Projeto Papucaia (CESPP) e a Associação Cachoeirense de Defesa Animal (ACDA) substituíram a Associação de Preservação dos Rios e Serras de Macacu (APRISMA) e o Instituto Bio Atlântica (IBIO). Estas últimas entidades eram atuantes no conselho até o fim do biênio. A presidente do CESPP, Claudia (cerca de 50 anos, assistente social) iniciou o primeiro ano do biênio na titularidade das ONGs enquanto a presidente da ACDA, Neide (cerca de 45 anos, médica veterinária), a substituiu na titularidade no ano seguinte. Contudo, Claudia participara do conselho em três ocasiões após a tomada de posse enquanto Neide manteve-se ativa no conselho durante o biênio. Nos meses finais de 2013, uma funcionária do CESPP passara a frequentar as reuniões. Dentre os representantes da Ordem dos Advogados do Brasil, apenas o titular, Jobson (cerca de 50 anos) manteve-se presente nas reuniões. Quanto à cadeira das agências de turismo, AndaMacacu substituíra duas outras agências (Guapiaçu Agência de Viagens e Gmont). A AndaMacacu indicara dois representantes para compor o conselho após a eleição para o biênio 2012/13, mas apenas em dezembro de 2012 houve a apresentação da representante da entidade. Tereza (cerca de 40 anos, funcionária da Fundação Macatur), substituíra o titular anterior da entidade e manteve-se ativa no conselho em 2013. A representação das associações de moradores é dividida por distrito. Para o 1º Distrito apenas uma entidade apresentara candidatura, renovando sua representação no biênio 2012/13. Maria Inês (cerca de 60 anos, aposentada), atua na Associação de Moradores do Bairro Boa Vista. Quanto às associações do 2º Distrito, o antigo suplente, Charles (cerca de 50 anos, comerciante) passara a ocupar a titularidade desta cadeira, pois o antigo titular (representante da Associação de Moradores e Amigos do Parque Ribeira) não apresentara candidatura. Nos meses finais de 2012, Charles fora substituído por sua filha, Fernanda (cerca de 30 anos), na representação desta entidade após longo período de ausência dele. Duas entidades representavam as associações de moradores do 3º Distrito. Contudo, apenas uma delas é frequente às reuniões. O titular no biênio 2011/2012 passara para a suplência deste setor e era ausente no biênio seguinte. O titular no biênio 2012/2013, Otávio (cerca de 50 anos,

proprietário rural) foi frequente às reuniões e mesmo quando não comparecia, enviava um representante. O vínculo de Otávio com o conselho é percebido pela sua atuação na ONG Reserva Ecológica do Guapiaçu (REGUA). Ele e sua esposa, além dos representantes por eles enviados ao conselho, são reconhecidos prioritariamente por esse vínculo. Além deles, duas participantes (Eduarda e Tatiana) do conselho atuaram nesta entidade em período anterior e no ano de 2013 viriam a apresentar projetos sob o vínculo com a REGUA. Apenas uma entidade detinha a representação das cooperativas. A cooperativa de catadores (COOPER Recicla Cachoeiras) era representada no biênio 2011/2012 pela dirigente de entidade educativa/assistencial (Instituto Faculdade Já), a qual também trabalhava como funcionária na Secretaria de Meio Ambiente. Face ao conflito com o secretário da pasta, Ilma (cerca de 45 anos) indicou a catadora Sabrina para a substituir no conselho. Ambas, entretanto, mantiveram-se ausentes das reuniões no biênio 2012/2013.

Os representantes da sociedade civil no CMMA demonstram vínculos distintos para integrarem este conselho. Em vista do comprometimento com a questão ambiental, como requerido para as entidades designadas para as cadeiras dos sindicatos, das ONGs e das cooperativas, apenas a reserva ecológica possuía entre as entidades esta vinculação dada a sua denominação. Entretanto, o dirigente desta entidade atuara no conselho sob o vínculo com a Associação de Moradores do Guapiaçu. Se esta obviedade nominativa é ausente na representação das entidades civis, a atuação nas reuniões demonstra as preocupações ambientais dos representantes, especialmente no trato do usufruto de áreas de preservação e do despejo de lixo. Porém, tais participantes asseguravam a representação da entidade neste espaço. Na Figura 7, indico as entidades que compunham, no biênio 2012/2013, a representação da sociedade civil no CMMA.

Figura 7 – Representantes da Sociedade Civil

Titular	Suplente
ACECAM**	ACECAM
SEPE***	SEPE
CESSP***	ACDA*
OAB-CM*	OAB-CM
AndaMacacu**	AndaMacacu
Associação de Moradores da Boa Vista*	
Associação de Moradores do Setenta**	

Associação de Moradores do Guapiaçu*	Associação de Moradores de Maraporã***
COOPER Recicla Cachoeiras***	COOPER Recicla Cachoeiras

* Entidades que permaneceram no conselho após a posse.

** Entidades que estavam presentes no conselho em 2013.

*** Entidades que não apresentaram representantes ao conselho durante o biênio.

Fonte: Ata de Posse do CMMA de 24 de abril de 2012, mimeo.

Conforme a Figura 7, um corpo de representantes da sociedade civil é formado com as entidades ACDA, OAB-CM, AndaMacacu e com as associações de moradores da Boa Vista, Setenta e do Guapiaçu. Entre eles, o vínculo com o conselho é observado com atividade de preservação ambiental (Ass. Mor. Do Guapiaçu), com o exercício de atividades afins (ACDA; OAB; AndaMacacu) ao meio ambiente e com a representação populacional (associações da Boa Vista e do Setenta). As demais entidades, conforme a análise das atas das reuniões e entrevistas com seus diretores (presidentes), mesclam temas afins aos conselhos e o interesse em atuar nos espaços participativos, especificamente por “saber o que está acontecendo”. Sinteticamente, eles asseguram a representação de suas entidades no CMMA e tratam de projetos específicos neste espaço. Neste sentido, por exemplo, a cooperativa de catadores atuara no conselho ao desenvolver projeto de organização de catadores e de coleta de resíduos, ausentando-se do conselho quando seu projeto fora suplantado por projeto próprio da secretaria.¹⁴⁵ Noutro exemplo, o representante da ACECAM atuara em três reuniões seguidas do conselho no ano de 2013, para tratar de tema afim aos comerciantes locais,¹⁴⁶ mas logo se ausentou das reuniões.

Dentre os representantes da sociedade civil no conselho, dois apresentam vinculações com partidos políticos. A representante da Associação da Boa Vista, Maria Inês, é vinculada ao PT e se candidatara ao cargo de vereadora em 2012. O representante da Associação do Setenta, Charles, candidatara à Câmara Municipal em 2004 pelo PPS. O dirigente de entidade civil, Baltasar, da ACDA, é vinculado ao mesmo partido de Leonardo, o PR, mas não se candidatara nas eleições anteriores. Sua atuação no conselho é relativa à Secretaria de Meio Ambiente. Demais participantes não apresentavam vínculos com partidos.

¹⁴⁵Desde a gestão de Rodolfo na Secretaria de Meio Ambiente, era implementado o projeto Coleta Seletiva Solidária. Durante o primeiro biênio do conselho, este projeto era concorrido por duas cooperativas de catadores. Na gestão de Pedro e, em seguida, na de Leonardo, os gestores optaram por estimular uma cooperativa “autêntica” de catadores, pois, na visão de um funcionário da SMMA, as demais cooperativas “têm dono”. Em agosto de 2013, a SMMA iniciou a capacitação de catadores junto com a OCB/SEESCOB para criar nova cooperativa para atender ao projeto de coleta seletiva.

¹⁴⁶Nestas ocasiões, os conselheiros discutiam a validação da “lei das sacolas plásticas” e a adequação tanto da lei quanto do comércio, em vista da diminuição do consumo de sacolas descartáveis.

4.3.3 Visitantes e Convidados

Um grupo peculiar de participantes entra em cena no conselho, alterando a dinâmica da relação entre representantes do poder público e representantes da sociedade civil. Comumente, são funcionários de empresas e diretores de agências de governo, que tratam do meio ambiente de formas particulares. Eles atuam ocasionalmente junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e reforçam no espaço do conselho os laços construídos com esta repartição municipal. Por um lado, tendem a enaltecer o conselho como espaço de discussão de políticas ambientais; por outro, fazem do conselho um espaço de mediação entre políticas instituídas em agências de governo, entidades civis e empresas. Neste sentido, atuam no conselho estabelecendo ou reforçando parcerias com os participantes, especificamente habilitando as parcerias com a Secretaria de Meio Ambiente.

Dentre os participantes ocasionais no conselho estão secretários e funcionários de repartições municipais, como secretário de governo (chefia de gabinete), presidente da Fundação Macatur e presidente da Autarquia Municipal de Águas e Esgoto (AMAE). Estão também funcionários de agências estaduais de governo, tal como especialistas do Instituto Estadual do Meio Ambiente e da Secretaria Estadual de Ambiente. Outros participantes se fazem presentes no conselho pelo vínculo estabelecido com a Secretaria de Meio Ambiente, através de projetos a serem desenvolvidos no município. Neste caso, estão as empresas contratadas pela secretaria para desenvolverem projetos. Também uma dirigente de entidade civil (cooperativa) atuara no conselho em reuniões subsequentes, nas quais procurava estabelecer parceria com a SMMA para implementação da Lei da Piscicultura.

Os visitantes e convidados demonstram a atuação no conselho em torno de propostas circunstanciadas. Assim, por exemplo, a Fundação Macatur e a chefia de governo se fazem presentes às reuniões para tratar da utilização de áreas de balneário; INEA/SEA para tratar de políticas setoriais, como a adequação do licenciamento ambiental em âmbito municipal; a empresa MPB Saneamento, para confeccionar planos ambientais, como plano de saneamento básico, e a empresa Masterplan, do plano de manejo de unidade de conservação. Comumente, estes participantes apresentam propostas no conselho e direcionam a resolução dos problemas levantados para espaços como oficinas e audiências públicas.

A participação de dirigentes de entidades locais altera a percepção de sua participação como convidados ou visitantes. Recorrentemente, estão presentes nas reuniões do conselho pessoas que demonstram interesse pelas discussões sobre as políticas ambientais, mas que,

contudo, não apresentam item específico para discussão. Estes poderiam ser classificados como público ouvinte. Entretanto, no decorrer das reuniões, ponderam sobre os assuntos discutidos e incorporam à pauta assuntos pertinentes às suas entidades. Ainda que não pleiteiem a representação de suas entidades no CMMA, eles comprovam, na prática, que o espaço do conselho é um local propício para discussão de questões tidas de interesse público. A dirigente de uma cooperativa e uma parcela dos secretários municipais atuam deste modo, discutindo no conselho a resolução de problemas públicos. Ainda assim, as discussões levantadas por secretários municipais são direcionadas para resolução nas próprias secretarias.

Enquanto representantes de agências estaduais de governo e de empresas encaminham as discussões levantadas no conselho para demais espaços participativos, como audiências e oficinas, secretários municipais e público ouvinte tendem a incentivar a formação de comissões entre os participantes do conselho. No primeiro caso, o conselho funciona como um espaço de divulgação de políticas setoriais; no segundo, o conselho funciona como espaço de resolução de problemas coletivos, atribuindo a uma pequena parcela de conselheiros e de visitantes a formação de um grupo de especialistas para o trato de determinado problema a ser resolvido em outra ocasião que não a reunião do conselho.

4.4 Reuniões: construção do espaço de interlocução

A reunião entre os participantes do Conselho Municipal de Meio Ambiente é regulamentada pelo Regimento Interno do conselho. Neste documento as reuniões são caracterizadas como ordinárias e extraordinárias, as primeiras com periodicidade regular e as segundas por convocação do presidente ou por solicitação de um terço dos conselheiros. Para o conjunto de conselheiros reunidos é dada a denominação de plenário.¹⁴⁷ A delimitação do quórum do plenário é estabelecida de duas formas: em primeira instância (chamada), pela “metade mais um” dos conselheiros, e em segunda instância, após trinta minutos da primeira e com qualquer número de conselheiros. Somente para a primeira ocasião o regimento prevê os atos de deliberação. Outra forma de reunião, indicada neste documento, é através de câmaras técnicas. Estas são divididas em “permanentes” e “temporárias”, têm como objetivo “estudar,

¹⁴⁷Este termo é pouco usual durante as reuniões. No Regimento Interno, é assim definido: “o Plenário é composto de forma paritária por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil, nomeados por portaria do Poder Executivo, é o Órgão Superior do Conselho Municipal de Meio Ambiente” (CMMA, 2010).

analisar e propor soluções através de pareceres consultivos solicitados em reunião ordinária” (CMMA, 2010, p. 4-5) e são compostas pelo mínimo de quatro e máximo de seis conselheiros. Para o funcionamento das câmaras técnicas é estipulada, no regimento, a possibilidade de convocação de “técnicos de reconhecido saber”.

No Regimento Interno do conselho é indicada a dinâmica de funcionamento da reunião, com um formato de ordem. O regimento estipula a “abertura da sessão”, “apreciação de ata anterior”, “encaminhamento da pauta”, “votação de questões e processos”, “julgamento de recursos administrativos”, “comunicações de assuntos de interesse geral”, “apreciação da pauta da reunião seguinte” e “encerramento da reunião” (CMMA, 2010, *passim*). A convocação e a organização das reuniões são atribuídas ao presidente do conselho. Conforme o regimento, cabe aos membros, durante a discussão, “solicitar esclarecimentos”, “encaminhar votação ou questão de ordem” e “solicitar vistas ao processo” (CMMA, 2010, *passim*). Para as discussões, é estipulado no regimento o controle de tempo de pronunciamento (uso da palavra) por dois minutos. Após estes atos é prevista a votação.

Além destes tópicos (plenário, câmara técnica, ordem da reunião), o regimento trata também da exclusão e substituição de membros do conselho¹⁴⁸ e das atribuições da presidência e secretaria executiva. Através da análise deste documento, percebo a delimitação legal (regulamentar) da forma em que os participantes do conselho devem atuar neste espaço. No decorrer das reuniões, muitos dos pontos elencados no regimento são excedidos, como a exclusão de participantes e o controle dos pronunciamentos. Ainda assim, como se verá adiante, na seção sobre as discussões, o regimento serve aos membros do conselho como estatuto para a solução de impasses. Nestas ocasiões, duas fórmulas são utilizadas pelos participantes. A primeira diz respeito às soluções previstas no regimento. A segunda diz respeito às alterações no regimento. Durante a reunião de junho de 2012, em vista do baixo número de participantes, um dos conselheiros presentes solicitou ao presidente do conselho tornar a participação dos eleitos obrigatória. A resposta a esta intervenção foi dada por outra participante, mencionando a obrigatoriedade da participação e o modo de excluir os ausentes, expresso no Regimento Interno. Nesta reunião, o presidente do conselho propôs a alteração do regimento através da diminuição do número de conselheiros. No decorrer de 2012 e 2013, esta proposta voltou a ser discutida quando não havia quórum para deliberações. Esta proposta fora adiada para o momento de renovação do conselho. Em ambos os casos, não fora observada a resolução dos problemas anunciados (exclusão de ausentes e alteração do

148Especificamente por três faltas consecutivas ou cinco alternadas.

regimento).

As reuniões do CMMA tornaram-se mensais a partir do biênio 2012/2013. Conforme calendário aprovado pelos participantes, as reuniões são previstas para ocorrer “às 16 horas na segunda segunda-feira do mês”. Elas ocorrem no auditório da Prefeitura Municipal. Este local tem capacidade para cerca de oitenta pessoas sentadas em fileiras paralelas e dispõe de um conjunto de mesas à frente, situadas em um sobrepiso. Quando da presidência de Pedro no conselho, este se sentava naquele espaço elevado e próximo a ele sentava-se a secretária executiva. Quando da presidência de Leonardo, este deslocava duas mesas para próximo dos conselheiros, onde ele e a secretária executiva se sentavam. Os demais membros do conselho dispersavam-se no conjunto de cadeiras, alguns mais próximos à mesa (e ao presidente) e outros mais afastados, sentados nas últimas fileiras.¹⁴⁹ Poucos são os conselheiros que se deslocam à frente para se pronunciarem, normalmente discutem em seus respectivos lugares. Quando da participação de secretários municipais ou representantes de agências governamentais, estes se sentam mais próximos à mesa e realizavam seus pronunciamentos em pé, ao lado da mesa do presidente e voltados para o público.

A organização da reunião é atribuída ao presidente do conselho, cargo atribuído em lei e regimento interno ao secretário municipal de meio ambiente. A função de secretário executivo do conselho normalmente é destinada a funcionário da SMMA.¹⁵⁰ No biênio 2012/13, este cargo era exercido por Paula. Na ocasião da reunião, o presidente realiza a abertura da sessão, confere com a secretária executiva os conselheiros presentes e ordena e encaminha os itens de pauta para discussão. A secretária executiva colhe assinatura dos membros do conselho e realiza registros durante a reunião para confecção da ata. É ela que recebe os pontos de pauta nos dias antecessores às reuniões enquanto o presidente do conselho ordena a ocasião para apresentação na reunião. O encaminhamento de itens de pauta é realizado na Secretaria de Meio Ambiente e durante a reunião o presidente e conselheiros justificam, perante os demais, a proposta dos assuntos a serem discutidos. Durante a reunião, eles novamente negociam a ocasião para discutir determinados assuntos, seja na reunião em questão ou em reuniões futuras.¹⁵¹

¹⁴⁹ Antes do começo da reunião, parte dos presentes sentavam-se nas últimas fileiras de cadeiras do auditório, locais próximos a duas entradas do auditório. Antes de dar início à reunião, o presidente os chamava para sentarem-se próximos à mesa. Ainda assim, participantes que chegavam depois do início da reunião costumavam sentar-se mais afastados da mesa.

¹⁵⁰ No biênio 2011/12, o secretário executivo representava a Secretaria Municipal de Educação. Posteriormente, esta função foi exercida por representante de organização não governamental, da IBIO.

¹⁵¹ É comum, nas reuniões, a situação da negociação do item de pauta entre proponente e presidente se tornar discussão sobre o assunto em vista, momento no qual demais participantes também se inserem na discussão. Isto costuma prolongar demasiadamente a reunião.

Em momentos prévios à reunião agrupam-se três ou quatro pessoas no auditório. Dentre eles está uma representante da sociedade civil, Maria Inês (ass. mor. Boa Vista) e dois representantes do poder público, Thales (Sec. Saúde) e Paula (Sec. de Meio Ambiente). Um terceiro participante assíduo, Baltasar, trabalha em secretaria municipal [Meio Ambiente] e atua em entidade civil [ACDA]. No horário agendado para a reunião, três ou quatro participantes do conselho juntam-se ao grupo anterior, dispersando-se pelo auditório em duplas ou trios. O presidente do conselho entra no auditório normalmente após dez minutos do horário agendado, embora ele seja visto momentos antes nos corredores da prefeitura. Por volta das dezesseis horas e vinte minutos dá-se, pelo presidente, a primeira chamada para a reunião. Neste momento, em torno de dez a doze pessoas se encontram no auditório. Entretanto, parte destas pessoas (em torno de quatro) são funcionários da Secretaria de Meio Ambiente e não completam o quórum. Após completar o quórum ou em segunda chamada, têm-se o início da reunião. Em ambos os casos, a reunião inicia-se antes das dezesseis horas e quarenta minutos. Normalmente, após o início da reunião, um ou dois conselheiros somam-se ao grupo presente, alcançando, enfim, o quórum.

A sessão do conselho é aberta pelo presidente ao dar boas vindas aos presentes. Logo ele relata os itens a serem discutidos e solicita à secretaria executiva a leitura da ata da reunião anterior. Em seguida o presidente convoca os conselheiros a votarem pela aprovação da ata lida. Não havendo comentários sobre esse registro, a ata é aprovada sem demora. Rapidamente, o presidente confere a pauta e os proponentes presentes, alterando com a concordância dos demais a ordem das apresentações. Eventualmente, o proponente de item para discussão não se encontra na reunião, o que adia a discussão ou a faz ser tratada sumariamente pelo presidente. Logo o presidente inicia a apresentação do primeiro item de pauta. Quando, nesta situação, há o quórum para deliberações, os pontos considerados principais são discutidos primeiramente. Em seguida são tratados os demais itens de pauta, restando para o fim da reunião os informes e avisos. Não há, praticamente, item de pauta que seja tratado rapidamente pelos conselheiros. Mesmos os assuntos que apresentam concordância tácita ou explícita entre os presentes são alvo de considerações alongadas. Entretanto, próximo ao fim da reunião, estas discussões são encurtadas pelo presidente do conselho ou por participantes que demonstram certa impaciência com o desenrolar das discussões. Eles frisam, nestes casos, o tempo hábil para realizar a reunião e apontam formas sumárias de se resolver um problema ou o encaminhamento da discussão apontando para reunião subsequente. Após o tratamento dos pontos de pauta, são anunciados os informes e

avisos. Estes são normalmente apresentados pelo presidente do conselho. Neste momento da reunião, as apresentações são realizadas rapidamente, embora informes relativos a assuntos discutidos costumem gerar novas discussões. Ao fim dos informes, o presidente encerra a reunião. Logo os presentes se dispersam, mas um grupo de conselheiros costuma se formar próximo à entrada do pátio da prefeitura, onde mantém conversações. Neste ínterim, as reuniões duram entre uma hora e meia e duas horas, encerrando-se antes das dezenove horas.

Além do presidente e da secretária executiva, demais participantes do conselho realizam atos de organização e ordenação da reunião. Primeiramente, os conselheiros levam ao conselho as demandas a serem apreciadas neste espaço. Os proponentes realizam por este ato a negociação com presidente e demais conselheiros sobre os assuntos tidos como relevantes para serem tratados no conselho. Realizam também a ordenação dos assuntos ou problemas, classificando-os como prioritários. Esta forma de participar implica no engajamento dos participantes nas discussões, como se verá adiante. Durante as reuniões, observo também a atuação dos conselheiros de forma a controlar o comportamento dos demais. Ao estimular ou inibir as discussões, eles dão suporte ao presidente do conselho para convocar votações, para tratar de determinado assunto em outros espaços e mesmo para evitar determinada discussão no conselho. Com estas formas de atuação, o conjunto de participantes, por um lado, dá sustento às ações realizadas pela Secretaria de Meio Ambiente; por outro, possibilitam a eles mesmos o controle do modo de se comportar na reunião e sobre o que discutir. Decorre destas formas de atuação dos participantes o estímulo ou o desestímulo à participação.

Enquanto o presidente do conselho atua de modo a intermediar o debate entre os representantes da sociedade civil e do poder público, ele tende a engrandecer o conselho como espaço de interlocução entre os participantes. Assim, é pela própria atuação dos participantes do conselho que é delimitado o que pode ou deve ser discutido pelos conselheiros. Este ato de intermediação do presidente acaba por compartilhar com os participantes o modo como o conselho se organiza. Outra dimensão do conselho é percebida quando o presidente do conselho atua de modo a mediar o debate entre os participantes (ordenar). Nesta forma de atuação, sua figura comumente é percebida como a de um secretário municipal. Para ele são direcionadas as considerações sobre os assuntos em discussão e ele sintetiza as questões a serem apreciadas ou deliberadas, de modo a apresentar suas interpretações sobre as discussões. O presidente do conselho atua como gestor de pasta e demanda aos participantes a apreciação de um assunto por ele exposto. Deste modo, ele favorece o conselho como espaço

de interlocução entre os participantes e a Secretaria de Meio Ambiente. Os visitantes e convidados mesclam as características anteriores. Eles enaltecem o espaço do conselho como local de interlocução ao encaminharem assuntos a serem apreciados pelos conselheiros. Por outro lado, eles encontram no conselho um espaço de diálogo com o secretário municipal. Neste sentido, o conselho serve à visitantes e convidados e ao secretário de Meio Ambiente como respaldo para o tratamento de questões discutidas particularmente, no gabinete do secretário.

4.5 Discussões: construção de questões ambientais

O estabelecimento de discussões entre os participantes do conselho delimita a participação propriamente dita. Como visto na seção anterior, na ocasião da reunião são tratados os assuntos a serem discutidos através da pauta, são estabelecidas as formas de se discutir e as implicações das discussões. As discussões são encenações dos problemas públicos (BOURDIEU, 2014) e fazem com que os participantes demonstrem habilidades para atuar frente a um público composto por representantes em posições formalmente equivalentes. Mas, conforme Comerford (1999), as discussões assumem configurações diferentes dos preceitos democráticos, participativos e igualitários (p. 62) que fundamentam as visões, como a de Cunha (2010) em que “os diferentes pontos de vista e interesses envolvidos na deliberação devem ter a mesma oportunidade de expressar-se” (p. 97). No CMMA, as discussões são compreendidas no sentido de “saber o que está acontecendo” e com esse sentido não é incomum o predomínio de determinadas pessoas nas apresentações, como se verá a seguir. Também com esse sentido são valorizados os atores sociais pertinentes para o diálogo ou relato de acontecimentos, como quando se retira itens de pauta pela ausência de interlocutores, o que deprecia demais participantes como público ouvinte, e mesmo visitantes se destacam como debatedores em outros assuntos além daqueles por eles apresentados. Nesta seção, trato do incentivo ou inibição à participação dos conselheiros através da delimitação das questões pertinentes ao conselho.

Os assuntos tratados no Conselho Municipal de Meio Ambiente são condensados em torno de temáticas ambientais. Ainda assim, eles divergem entre si ao serem focados como problemas enfrentados pela população (como despejo e coleta de lixo, por exemplo) e como práticas consideradas irregulares (como corte de árvores, despejo de resíduos), como objeto

de tratamento da administração pública (planos e programas, ações de fiscalização) e como questão de conscientização (seminários, palestras, planos). Em torno destes tópicos, uma infinidade de questões são discutidas concomitantemente, o que impossibilita classificações exclusivas dos assuntos discutidos no conselho.

No biênio 2012/2013, as ações empreendidas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente eram os principais assuntos discutidos no conselho, as quais eram apresentadas nas reuniões pelo secretário ou funcionário da SMMA. Uma parcela reduzida das discussões era proposta pelos demais participantes. Ainda assim, representantes de três entidades civis e de uma secretaria municipal incorporavam no conselho questões que lhe eram próprias. Como no caso de proposta do representante da Secretaria de Educação: a questão do financiamento de projetos através do FMMA levada ao conselho por ele era concorrente à perspectiva de discussão do secretário de Meio Ambiente, que a considerava um “assunto natimorto”, consideração tomada também por parte dos participantes. Demais assuntos levados ao conselho por representantes da população e do poder público tendiam a serem apreciados positivamente. No quadro a seguir, destaco os assuntos discutidos como itens de pauta no conselho.¹⁵²

Figura 8 – Assuntos discutidos no CMMA¹⁵³

Reunião	Assuntos
Abril de 2012	Posse dos conselheiros.
Junho de 2012	Regimento Interno; proposta de criação de Reserva Particular de Proteção Natural – RPPN (IBIO); avaliação de rede de saneamento (Ass. M. Maraporã).
Julho de 2012	Regimento Interno; Assuntos Gerais: proposta de elaboração de Plano Municipal de Educação Ambiental (Sec. M. Educ.); convite para seminário de bem-estar animal (ACDA); agradecimento ao secretário de Meio Ambiente (Ass. Mor. Maraporã).
Agosto de 2012	Prestação de contas do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA); aplicação de recurso para o Programa de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; apresentação do Programa de Coleta Seletiva Solidária; mitigação de impactos da rede de transmissão do Comperj; Assuntos Gerais: licenciamento ambiental em âmbito municipal; audiência pública sobre despoluição do rio Macacu.

¹⁵²Os dados relativos ao período de abril a dezembro de 2012 foram catalogados através das atas do CMMA. Os demais dados foram obtidos pela observação das reuniões. A obtenção das atas de 2013 foi, em um primeiro momento, impedida por elas não terem sido “passadas a limpo”, como justificava a secretária executiva do conselho. Em momentos posteriores, o obstáculo posto pela secretária era relativo ao empréstimo dos registros, os quais não poderiam ser retirados da Secretaria de Meio Ambiente sem o acompanhamento de funcionário da mesma. Ao fim da pesquisa de campo, foi-me prometido o envio das atas digitalizadas por *e-mail*, o que não foi concretizado mesmo após consecutivas solicitações. A primeira reunião de 2013 ocorrera em março, na forma de reunião extraordinária. Em abril ocorrera a reunião ordinária.

¹⁵³Entre parênteses destaco as entidades que apresentaram os assuntos. Na falta destas, os assuntos foram apresentados pelo presidente do conselho ou funcionário da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Setembro de 2012	Situação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; situação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental; proposta de elaboração de editais para financiamento de projetos com recursos do FMMA; Assuntos Gerais: licenciamento de linha de transmissão da Petrobras; instalação de “ecopontos” do Programa de Coleta Seletiva Solidária.
Outubro de 2012	Editais do FMMA; situação do Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária; Assuntos Gerais: convite para Caravana Petrobras; convite para a abertura de licitação para despoluição do rio Macacu; organização da Semana das Águas; substituição de conselheiro (Ass. Mor. Setenta).
Outubro de 2012 (extraordinária)	Organização da Semana das Águas; prêmio “Defensores das Águas de Macacu”; Assuntos Gerais: visita técnica da equipe de elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) da barragem do Rio Guapiaçu; apresentação de projeto em edital Petrobras Ambiental (REGUA).
Novembro de 2012	Barragem no rio Guapiaçu; Assuntos Gerais: licitação para despoluição do rio Macacu.
Dezembro de 2012	Barragem no rio Guapiaçu; prestação de contas do FMMA.
Mai de 2013	Conferência de meio ambiente; repasse do ICMS Verde para o FMMA; despoluição do rio Macacu; licitação para compra de caminhão para o Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária; solicitação inclusão de representação da Guarda Municipal no conselho; Assuntos Gerais: barragem no rio Guapiaçu.
Junho de 2013	Vistoria de despejo de lixo (Ass. Mor. Guapiaçu); Plano de Manejo do Monumento Natural Pedra do Colégio (Masterplan); repasse do FMMA para projetos de educação ambiental (Sec. M. Educ.); criação do conselho da APA Macacu (APA Macacu); Assuntos Gerais: remediação do lixo; ocupação irregular em área de proteção ambiental [(instalação de rede elétrica); parceria com Brasil Kirin para implementação de centro de triagem do Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária; convite da Câmara Municipal ao secretário de Meio Ambiente; despoluição do rio Macacu.
Julho de 2013	Vistoria de bota-fora; compra de prensa e caminhão para o Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária com recursos do FMMA; parceria com Secretaria Municipal de Agricultura para utilização do Horto Municipal; resgate de animais silvestres e compra de climatizador com recursos do FMMA; criação de câmara técnica (aplicação de multas e avaliação de recursos); Assuntos Gerais: situação do Plano de Zoneamento do Monumento Natural Pedra do Colégio; organização da conferência de meio ambiente.
Agosto de 2013	Fiscalização de empresas de lava-jato; financiamento de projetos de escolas municipais com recursos do FMMA (Sec. M. Educ); Assuntos Gerais: visita à Unidade de Conservação do Soarinho; reunião do Subcomitê Leste da Baía da Guanabara sobre a barragem no rio Guapiaçu.
Setembro de 2013	Prestação de contas do FMMA; elaboração de carta a ser enviada ao secretário da Secretaria Estadual de Ambiente; compra de caminhão para o Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária; palestra sobre o Regimento Interno; aplicação de recursos do FMMA para a Educação Ambiental (Sec. M. Educ.); lei sobre utilização de sacolas plásticas; Assuntos Gerais: palestra sobre bem-estar animal (ACDA); convite da Agenda 21; convite da APA Macacu.
Outubro de 2013	Prestação de contas do FMMA; barragem no rio Guapiaçu; despoluição do rio Macacu; situação do Plano de Manejo do Monumento Natural Pedra do Colégio; situação de área de recreação (balneário) no bairro Boa Vista (Ass. Mor. Boa Vista); barragem no rio Guapiaçu (proposta de elaboração de carta e encontro com subsecretário da SEA) (Ass. Mor. Guapiaçu); Assuntos Gerais: convite do INCID; combate à caça de animais; expansão do Programa de Coleta Seletiva Solidária; evento sobre RPPN (REGUA).
Novembro de 2013	Situação da barragem no rio Guapiaçu; prestação de contas do FMMA; apresentação do projeto Guapiaçu Grande Vida (REGUA); abate de flora em avenida (Sec. M. Educ.); poluição em área de balneário (ACDA); elaboração de lei da educação ambiental (Sec. M. Educ.); lei de utilização de sacolas plásticas (ACECAM).

Dezembro de 2013	Prestação de contas do FMMA; Parque Fluvial (APA Macacu); apresentação ONG Viva Rio; Mutirão Ecológico em Boca do Mato (Parque Estadual dos Três Picos); pareceres de Câmara Técnica.
------------------	---

Fonte: Atas do CMMA (abril a dezembro de 2012); registro em diário de campo (maio a dezembro de 2013)

Conforme o quadro acima, uma primeira observação recai sobre a quantidade de itens de discussão. Ela varia entre um (julho e novembro de 2012) e dois itens (outubro e dezembro de 2012, agosto de 2013) a um máximo de sete itens (novembro de 2013). Oscila, dentre as reuniões, uma média de três itens de pauta, além dos “assuntos gerais” (informes). Parte dos assuntos discutidos no conselho trata de sua própria organização e funcionamento. Assim são percebidos os itens relativos ao regimento interno (junho e julho de 2012; setembro de 2013) e à troca ou inclusão¹⁵⁴ de conselheiros (outubro de 2012; maio de 2013). Também chama a atenção o item relativo à constante prestação de contas do Fundo Municipal de Meio Ambiente no último semestre de 2013. Os assuntos apresentados pelo presidente do conselho superam em quantidade os assuntos apresentados pelos conselheiros. Assim também percebo a discussão em torno dos “assuntos gerais”.

O modo de organizar as reuniões e os modos de estabelecer discussões condicionam a participação dos conselheiros, de visitantes e convidados com a divulgação e apreciação de informações, o que acaba por reproduzir interpretações dominantes sobre o tratamento do meio ambiente.

Tratar do meio ambiente traz à tona os elementos que possibilitam a sua definição em um contexto. De acordo com Leite Lopes (2004), a noção de meio ambiente é polissêmica e é apresentada através de outras questões e em temas diversos, como as discussões no CMMA em que se trata do fomento às unidades de conservação, do saneamento ambiental, da educação ambiental e do bem estar animal: “essa polissemia aponta para um deslizamento da noção de meio ambiente em direção a uma linguagem do meio ambiente através da qual podem ser expressos conflitos e reivindicações latentes ou ainda reformulados antigos debates” (p. 231). No caso analisado, o tratamento do meio ambiente é revestido em uma linguagem administrativa em que pesa o estabelecimento ou readequações de planos, programas, leis e parcerias.

¹⁵⁴A proposta de incluir representante da Guarda Municipal foi levada ao conselho pelo secretário de Meio Ambiente, a pedido de diretor da entidade. Contudo, o próprio secretário negou esta inclusão justificando que a Guarda estaria representada pela Secretaria de Meio Ambiente. Outro empecilho posto pelo secretário dizia respeito à paridade do conselho, que com a inclusão de nova representação do poder público, necessitar-se-ia da criação de vaga para representante da sociedade civil. Tal postura do secretário foi concordada pelos conselheiros.

4.5.1 Construção da atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente: Regimento Interno, Prestação de Contas e Câmara Técnica

Há, entre as discussões estabelecidas no conselho, assuntos que implicam na própria existência do conselho. São assuntos, na minha percepção, que tornam o conselho o espaço específico para tratá-los, não sendo atribuídos a demais agências de governo. Estes assuntos são discutidos como a formulação da participação no conselho, a prestação de contas do Fundo Municipal de Meio Ambiente e a formulação de câmaras técnicas.

A formulação da participação é observada nas discussões sobre o regimento interno. A revisão do regimento era tratada nos meses finais do biênio 2010/2011 como modo de reestruturar a composição do conselho e de garantir a “efetiva participação” (Ata reunião extraordinária do CMMA de 16 de março de 2012). Em vista do processo eleitoral para a composição do conselho para o biênio 2012/2013, a definição do regimento ficou incumbida aos representantes empossados. Logo na primeira reunião, em junho de 2013, o presidente Pedro anunciou a pauta: “leitura e votação do regimento interno, sugestão de alteração na composição do conselho e estabelecimento de calendário anual das reuniões” (Ata reunião extraordinária do CMMA de 05 de junho de 2012). Contudo, o que poderia, nas palavras do presidente, “tornar este conselho mais dinâmico e participativo”, esbarrou na atuação dos integrantes: “[o presidente] antes de iniciar a leitura para aprovação do regimento interno observou que não existia quórum para quaisquer alterações” (*idem*).¹⁵⁵ A solução a este impasse é registrada na ata em tom impessoal (“ficou resolvido”), transferindo-se para a reunião seguinte a votação do regimento. Ainda assim, os treze participantes presentes acordaram sobre os seguintes pontos: a alteração da composição do conselho por meio de lei em momento propício¹⁵⁶ e a definição de reuniões mensais. Na reunião seguinte, em julho, a discussão do regimento foi retomada pelo presidente do conselho, a qual contava com dezesseis participantes, sendo quatorze deles representantes (cf. lista de presença). Apesar do quórum, um primeiro obstáculo foi encontrado entre os participantes: “considerando que a maioria dos conselheiros presentes não teve a oportunidade de ler o regimento interno enviado [por *e-mail*], foi solicitado que o mesmo fosse lido e votado artigo por artigo” (Ata da reunião do CMMA de 09 de julho de 2012). Deste modo, o tratamento da delimitação da organização

¹⁵⁵Conforme a lista de presença, havia treze representantes na reunião, sendo um deles suplente. Na ocasião, estavam o titular e suplente da categoria “organizações não governamentais”. Provavelmente, a conta do quórum não levava em consideração a presença do presidente do conselho.

¹⁵⁶De acordo com a ata, o presidente afirma que o contexto das eleições municipais não era propício para alteração de lei na Câmara Municipal.

e funcionamento do conselho seguiu a ordem textual do documento. Os pontos que foram alterados eram relativos à substituição do presidente do conselho (“o secretário de Meio Ambiente deverá indicar um representante” ao invés de a delegação ser feita pelo chefe do executivo municipal), à periodicidade das reuniões (mensais), à apresentação dos itens de pauta (a serem apresentados na reunião anterior e em até quinze dias antes da reunião seguinte). De tal modo, os aspectos relativos à participação dos conselheiros permaneceu, na cena do conselho, sob a condição de alteração da lei do conselho.

As discussões sobre a prestação de contas do FMMA passa, entre os dois biênios, da apresentação anual para semestral e, posteriormente, mensal. Em 2012, elas foram realizadas nas reuniões de agosto e dezembro. Em 2013, as discussões iniciaram-se em setembro, perdurando até dezembro, quando foram tratados os dados do trimestre anterior (setembro, outubro e novembro). Na reunião de agosto de 2012, o presidente do conselho justificou a ausência do contador do Fundo (“motivo de saúde”) e solicitou aos presentes: “façam a leitura da prestação de contas enviada para cada um por meio digital e [...] deem o retorno ao *e-mail* da secretaria em caso de necessidade de esclarecimento” (Ata da reunião do CMMA de 13 de agosto de 2012). Um debate que poderia ter surgido nesta ocasião, como o fora nas reuniões seguintes, é relativo ao “recurso em caixa”. Pedro relatou a existência de saldo no Fundo (“ainda conta com recurso em caixa”) e o vinculou a uma destinação: o programa de gerenciamento de resíduos sólidos e o de coleta seletiva. O registro das intervenções dos demais participantes voltou-se para este último programa. Conforme a ata da reunião de dezembro, a prestação de contas foi realizada do mesmo modo: “o presidente informou que o Fundo Municipal de Meio Ambiente estará enviando para os conselheiros a prestação de contas” (Ata da reunião do CMMA de 17 de dezembro de 2012). Na reunião de setembro de 2013, Leonardo apresentou a primeira prestação de contas do Fundo à frente do conselho, justificando-a como pedido de Otávio (repres. Ass. Mor. Guapiaçu). Ao iniciar a apresentação, Leonardo advertiu aos presentes: “a prestação de contas é uma coisa meio chata, é bom para quem entende de finanças e contabilidade. As pessoas concordam porque é mais fácil, para discordar tem que saber, ter base” (Diário de campo, reunião do CMMA de 09 de setembro de 2013). Com estas advertências, Baltasar (funcionário da SMMA) logo sugere a criação da câmara técnica fiscal do conselho para averiguar a prestação de contas e submetê-la à plenária. Thales (repres. da Sec. Saúde) e Murilo (funcionário e repres. PETP) descartaram a sugestão da câmara técnica e propuseram a apresentação das contas por tesoureiro ou contador. Enfatizaram, com estas sugestões, a apresentação das contas (“é bom ter

apresentação”) como complemento ao envio das mesmas por correio eletrônico e o tratamento por “gente que entende” (contador/tesoureiro). Acatando estas sugestões, Leonardo solicitou aos presentes a aprovação da proposta de apresentação mensal das contas do FMMA pela tesoureira da Secretaria de Meio Ambiente, sendo rapidamente aprovada. Esta mudança iria gerar debates mais incisivos no conselho. Na reunião seguinte, de outubro, o debate se iniciou com Maria Inês (repres. Ass. Mor. Boa Vista), a qual questionou a aplicação dos recursos do Fundo. Nesta ocasião, uma funcionária da SMMA leu um relatório no qual constam as receitas e despesas movimentadas pelo FMMA. Após esta apresentação, Leonardo relatou o repasse no orçamento municipal para o fundo (“5% do ICMS Verde”), a estimativa de repasse mensal (“25 mil reais”), os meses em que não houve repasses e o saldo (“157 mil reais”), além da destinação dos recursos financeiros para folha de pagamento e locação de imóveis e equipamentos. Ele frisou ainda os projetos de aquisição de equipamentos para coleta seletiva (caminhão, prensa e balança) a serem pagos com recursos do Fundo. Neste ínterim, Maria Inês fez uma série de questionamentos entrelaçados (necessidade de se ter repasses regulares para o FMMA), sugerindo, por fim, a aplicação dos recursos em projetos da comunidade. Ela, Leonardo e a funcionária da secretaria discorreram sobre a regularidade das transferências para o Fundo como forma de manter as atividades da Secretaria de Meio Ambiente. Contudo, Leonardo e a funcionária enfatizaram o comprometimento dos recursos do Fundo para os projetos da secretaria (“compra do caminhão – 140 mil reais; compra da prensa – 19 mil reais”). Com estas ênfases, Maria Inês logo descartou a possibilidade de fomentar projetos da comunidade, focando nesta situação em exigir da prefeitura o repasse integral para o Fundo (“vamos fazer um movimento”). Outro participante, Otávio (repres. Ass. Mor. Guapiaçu), expressou discordância com o repasse irregular da prefeitura (“não pode ser assim”) e salientou a perspectiva de aumento das receitas com o incremento das transferências do ICMS Verde para o município. Leonardo esclareceu esta perspectiva apontando para o aumento em 15% dos recursos do ICMS Verde para o Fundo no ano de 2014, em vista do orçamento municipal¹⁵⁷ (“vai dar 115 mil reais”). Otávio pôs fim à discussão ressaltando o aumento do repasse do ICMS Verde para o município com a criação de unidades de conservação. Nas reuniões de novembro e de dezembro, a prestação de contas se tornou sumária com a leitura de relatório mensal por funcionária da secretaria e comentários do presidente do conselho e de seu assessor, na forma de justificativas. Assim, na reunião de novembro o presidente justificou a redução do saldo do Fundo para 30 mil reais por causa da compra de caminhão para a coleta

157Conforme o orçamento municipal para o ano de 2014 submetido pelo poder executivo à Câmara Municipal.

seletiva. A partir deste ponto, ele passou a relatar atividades executadas para o programa de coleta seletiva. Na reunião de dezembro, Hélio questionou o saldo do Fundo (“está em quanto hoje?”) em vista da apresentação de contas relativa aos meses anteriores. O assessor do secretário, que o substituíra, relatou o valor (“hoje está em 12 mil reais”) justificando-o pela compra do caminhão e pela falta de repasses pela Secretaria Municipal de Fazenda. Apontou, ao tratar do repasse da prefeitura, o “ciúme entre as secretarias” e a perspectiva de incremento do repasse para o próximo ano, juntamente com aumento das despesas.

A prestação de contas do Fundo de Meio Ambiente acabou por ser incorporada ao conselho como um assunto de fácil tratamento pelos conselheiros. A anterior discussão relativa à necessidade de esclarecimentos deu lugar à leitura dos relatórios por “gente que entende”. Subsequentemente às apresentações, as ponderações do secretário de Meio Ambiente também conformaram os entendimentos sobre a utilização dos recursos e, como nas reuniões de outubro e dezembro, geraram reações dos participantes quanto à aplicação, o incremento e a regularização dos mesmos. Desta forma, uma discussão que poderia ser apresentada pelo tesoureiro ou contador entrou em cena no conselho pela relatoria das receitas e despesas movimentadas no Fundo de Meio Ambiente.

Os itens de pauta que tratam da formação de câmaras técnicas são sugeridos no conselho pelas perspectivas de abordar assuntos tidos como complexos. No biênio 2010/2011 foram criadas ou sugeridas seis câmaras técnicas,¹⁵⁸ as quais apresentaram resultados parciais ou foram inoperantes. Na reunião de julho de 2013, Leonardo sinalizou a necessidade de se criar uma câmara técnica para emitir parecer sobre recursos de multas aplicadas pela SMMA. Nesta apresentação, ele apoiou-se no regimento interno, ponderou sobre a formação de câmara com quatro a seis conselheiros e relatou a capacidade da secretaria em autuar e da Procuradoria Municipal em emitir pena de infração. Até esta ocasião, segundo Leonardo, não havia recursos às infrações por elas serem aplicadas com base em valores mínimos. A infração em questão era relativa ao corte de árvores em área marginal a curso d’água, mas não fora mencionado o valor da mesma. A primeira consideração a este assunto foi proferida por Maria Inês (repres. Ass. Mor. Boa Vista), que questionou a destinação do pagamento da multa (“o dinheiro vai para quem?”). Em seguida, Leonardo ponderou a possibilidade de demais recursos pelo exercício do “pente fino” nas empresas de lava-jato do município (“teve 100% de notificações”), salientando: “estou mais preocupado em educar do que em multar”. Em

¹⁵⁸As câmaras técnicas eram relativas à revisão do Código Municipal de Meio Ambiente, à educação ambiental, à organização da Semana das Águas, às atividades de permacultura, às atividades de reflorestamento e à regularização fundiária. No ano de 2012 não fora sugerida nenhuma câmara técnica.

seguida, demandou aos presentes a candidatura para compor a câmara técnica. Otávio (Ass. Mor. Guapiaçu) e Jobson (OAB) logo demonstraram interesse, mas os demais se escusaram em integrar a câmara. Ao passo que Thales (Sec. Saúde) se candidatou, o quarto integrante restou por um momento alheio (Leonardo: “não pode ser da Secretaria de Meio Ambiente porque para ela já é destinada a presidência [da câmara]”). Neste ínterim, foi sugerida a participação de Nilton (ACECAM), o qual se escusou, “não é da minha alçada”; Leonardo sugeriu, então, a participação de Bianca (Sec. de Obras), a qual aceitou integrar a câmara. Leonardo também indicou prontamente a ocasião para iniciar a atividade da câmara técnica: “segunda-feira, às nove horas na Secretaria [de Meio Ambiente]”, mas os integrantes da câmara não se reuniram nesta data.

Os resultados desta câmara foram apresentados na reunião de dezembro. Nesta ocasião, foram apresentados dois pareceres pelo representante da OAB, o primeiro relativo ao corte de árvores não autorizado e o segundo, ao depósito não autorizado de resíduos sólidos. No primeiro parecer, a câmara técnica estipulou a redução da multa em 60% (originalmente 5 mil reais), dispensando o replantio de árvores. Para o segundo, a câmara reduziu o valor da multa de 25 mil reais para 20 mil reais. Contudo, em vista do prolongamento da reunião, o representante do secretário de Meio Ambiente transferiu para a reunião seguinte a deliberação do conselho, em “manter ou alterar o parecer”, prometendo enviar os pareceres por correio eletrônico. Ainda assim, Murilo (repres. PETP) questionou, quanto ao primeiro caso, o motivo do corte das árvores, considerando, após a explicitação do motivo,¹⁵⁹ o replantio.

4.5.2 Apresentações da Secretaria Municipal de Meio Ambiente

Os itens de pauta apresentados pelo secretário de Meio Ambiente ou por funcionários por ele delegados são relativos aos planos e programas gestados na Secretaria Municipal de Meio Ambiente, aos atos de fiscalização, de formação de parcerias e de adequação à legislação por parte desta agência de governo. Estes itens são discutidos recorrentemente no conselho e em reuniões subsequentes. Num primeiro tópico estão o Programa Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, o Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária, o Plano Municipal de Saneamento Ambiental e a criação de Unidade de Conservação (Monumento Natural Pedra do Colégio, Unidade de Conservação do Soarinho). Dentre estes

¹⁵⁹De acordo com o assessor, um senhora havia cortado quinze árvores nativas, as quais estavam velhas e com brocas. Contudo, ela não havia solicitado autorização junto à SMMA para cortá-las.

programas e projetos, os dois últimos contavam com empresas de consultoria contratadas para elaborá-los. Os dois primeiros eram desenvolvidos por funcionários da SMMA, e como os anteriores, foram inicializados por antigo secretário municipal (Rodolfo) e discutidos durante o primeiro biênio do conselho. Basicamente, a apresentação destes planos e programas era realizada na forma de relatoria, apenas o programa de coleta seletiva expandia-se no tratamento de questões correlativas aos participantes, às quais demonstravam maiores interesses. Deste modo, os itens relativos ao programa de coleta seletiva eram apresentados como divulgação de atividades (situação do programa, instalação de ecopontos, expansão da rede de coleta), como aprovação de aquisições (compra de prensa e caminhão) e como objetivos visados (parcerias e fomento à cooperativa). Os demais planos e programas concentravam-se na divulgação de atividades, como convites para oficinas, seminários e audiências. O programa de resíduos sólidos era desenvolvido por funcionários da SEMMA e sob esta temática foi organizada a II Conferência Municipal de Meio Ambiente. Em julho de 2013, o plano foi publicado na íntegra em Diário Oficial do Município. O plano de saneamento ambiental foi produzido pela empresa MPB Saneamento e contou com oficinas (em outubro de 2012 e março de 2013) e audiência pública (em julho de 2013) para sua elaboração e aprovação, sendo publicado em Diário Oficial em outubro de 2013. Os planos de zoneamento e de manejo relativos à unidade de conservação Monumento Natural Pedra do Colégio eram desenvolvidos pela empresa Masterplan e também tinham espaços determinados para sua discussão.

Demais assuntos levados ao conselho por representantes da Secretaria Municipal de Meio Ambiente tratavam de ações desempenhadas pela própria secretaria. Neste caso estão a adequação a legislações (licenciamento ambiental de âmbito municipal, lei de utilização de sacolas plásticas), a fiscalização de impactos ambientais e a ordenação de usos de espaços (despejo de lixo, remediação de lixão, corte de árvores usufruto de balneários), a organização de eventos (semana das águas, conferência). Também eram tratadas as parcerias com demais secretarias municipais, como para a gestão de Horto Municipal (Sec. de Agricultura) e para utilização de caminhão para coleta seletiva (Sec. de Obras) e de parcerias com entidades locais, como aquisição de climatizador para resgate de animais silvestres (fórum promovido pela ACDA). Tais assuntos normalmente eram discutidos pelos conselheiros de forma prolongada e somavam-se a eles sugestões, propostas (alternativas) e reclamações. Eram, conforme o desenrolar das discussões, assuntos relevantes para os conselheiros. As discussões em torno de legislação e fiscalização tratavam da responsabilização da Secretaria de Meio

Ambiente. Elas eram motivadas por agências de governo (licenciamento ambiental, fechamento de lixão) e por participantes preocupados quanto aos danos ambientais (lei da sacola plástica, despejo de lixo, corte de árvores, usufruto de balneário). De tal modo, as discussões concentravam-se em exigências para a atuação da Secretaria de Meio Ambiente. As discussões em torno da organização de eventos eram tratadas na forma de divulgação. Ainda assim, funcionários da SMMA solicitavam aos conselheiros apoio para a organização de eventos (conferência, semana das águas) e na definição de ações a serem tomadas (premiação e atividades a serem realizadas durante a Semana das Águas).¹⁶⁰ Os itens de pauta relativos à parcerias detinham a atenção dos participantes especialmente por possibilitar a ampliação das mesmas.¹⁶¹ Deste modo, como na gestão do Horto Municipal, o assunto em si era relativo à regulação do depósito de embalagens de agrotóxicos e desdobrava-se em propostas de reciclagem de material orgânico (compostagem), ampliação do mesmo e realização de visitas por estudantes secundaristas como promoção da educação ambiental.

4.5.3 Apresentações dos conselheiros

Os assuntos apresentados no conselho por representantes da sociedade civil têm em vista as ações da Secretaria de Meio Ambiente e das entidades civis. Eles vinculam entre si por tratar da oferta de serviços à população. Assim, o item de pauta levado ao conselho pelo representante da Associação de Moradores do Setenta, Charles, era um pedido para o secretário de Meio Ambiente visitar a localidade e averiguar as condições de saneamento. Outra solicitação tinha a forma de denúncia. O representante da Associação de Moradores do Guapiaçu, Otávio, solicitara na Secretaria de Meio Ambiente a averiguação do despejo irregular de lixo em área rural por empresa responsável pela coleta de resíduos. Na ocasião da

¹⁶⁰Este evento fora instituído no município por lei municipal, proposta por vereador em meados dos anos 2000.

O evento era incumbido à Secretaria de Meio Ambiente. Tratava-se, de maneira geral, de realização de atividades de conscientização ambiental, como palestras, plantio de árvores e abraço simbólico ao rio Macacu.

¹⁶¹O item relativo à parceria com a secretaria de obras era considerado temporário até a aquisição de caminhão próprio da Secretaria de Meio Ambiente. O item seguinte, relativo à aquisição de climatizador, era confuso. O relator da parceria era funcionário da SMMA e atuava na ACDA. Em seu pronunciamento, ele dava a entender que a questão era a aquisição de um climatizador para viatura da SMMA. Esta viatura era utilizada tanto pela SMMA para resgate de animais silvestres, quanto pela Unidade de Polícia Ambiental (UPAm), vinculada ao Instituto Estadual de Ambiente (INEA). Ele relatava também a formação de parceria com a ACDA, Rota 116 (empresa que administra praça de pedágio), REGUA e Universidade Federal Fluminense (UFF), para resgate, recuperação e devolução de animais silvestres. Uma justificativa destas parcerias era formulada por funcionário da SMMA e por funcionário da Secretaria de Educação como uma atividade de educação ambiental desenvolvida por fórum criado pela ACDA. A aquisição do climatizador fora aprovada pelos conselheiros.

reunião do conselho (junho de 2013), aquele participante era representado por sua esposa. A apresentação dela era pautada em informação de moradores locais (localidade Boa Sorte), salientando que ela mesma não havia conferido o local. Suas justificativas para o pedido de vistoria condizia com a possibilidade de contaminação do solo por lixo domiciliar e hospitalar. Um dos funcionários da SMMA retratava o despejo, naquela localidade, de podas de árvores. O presidente do conselho salientava o processo de licenciamento de “bota-fora de obras, galhos e folhagem”, no caso, um licenciamento provisório. Sob a suspeita de despejo de outros resíduos, o representante da OAB enfatizara nova vistoria ao local, “não peca por conferir”, proposta concordada pelo presidente do conselho. Na reunião seguinte, o resultado da vistoria deu como negativo o despejo irregular de lixo.

Outro item levado ao conselho por representantes de entidades civis foi objeto de considerações alongadas no decorrer das reuniões. Na reunião de outubro de 2013, deu-se início à discussão sobre a regularização de áreas de balneário,¹⁶² durando, como observado, até dezembro. Um fato que baseia as discussões é relativo à frequência de turistas e moradores nas áreas de balneário, que aumenta consideravelmente nos meses de outubro a março. A regularização das áreas de balneário foi levada ao secretário de Meio Ambiente por Maria Inês, representante da Associação de Moradores da Boa Vista. O ponto tratado por ela é a circulação de visitantes e de ônibus em Boa Vista (“Ontem, eu vi 100 ônibus entrando. Abrem as cercas, não compram no comércio local, são duristas, não turistas, tem que regularizar isso”). A solicitação de Maria Inês foi atendida pelo secretário de Meio Ambiente, o qual convidou o presidente da fundação de turismo do município (Fundação Macatur) para se apresentar ao conselho. A participação do presidente da Fundação, Nelson (cerca de 50 anos), foi anunciada como “medidas da Fundação de Turismo para os balneários”.¹⁶³ Em seu pronunciamento, Nelson apresentou a “Operação Verão”, a qual visa acionar entre os meses de novembro e março a Guarda Municipal e seguranças particulares, para atuar nos

162Dois temas eram afins a este tópico. O primeiro tratava da instalação de rede de energia elétrica em área de preservação ambiental (entre as localidades de Japuíba e Papucaia, denominada pejorativamente como Pombal). Sobre esta questão, o secretário delegava a agências estaduais de governo (SEA e INEA) a resolução de problema, o qual envolvia as empresas de energia elétrica Ampla e Cooperativa de Eletrificação Rural (CERCI).O segundo tratava-se da regularização da ocupação de fazenda desapropriada pelo INCRA (Fazenda Santa Fé). Sobre esta questão, o secretário alegava que era de responsabilidade do INCRA a regularização dos ocupantes, a qual tinha como complicador a faixa marginal (área de amortecimento) do Parque Estadual dos Três Picos. Em ambos os casos, o secretário contava com o apoio dos conselheiros para manter a postura de que a resolução desses problemas era devida a agências de governo estadual e nacional.

163No mês anterior, a Fundação de Turismo deu início à retomada do Conselho de Turismo realizando oficinas com representantes de entidades civis e empresários deste setor. As oficinas visavam à reativação do Conselho de Turismo e à criação de um Plano Municipal de Turismo e contou com consultor contratado para elaborá-lo. Uma das discussões realizadas nas oficinas condizia com o tema tratado no conselho, mas focava-se na adequação dos empresários para a prestação de serviços.

balneários, e a regularização da capacidade de pessoas nas mesmas áreas. Dentre os agravantes para a utilização dos balneários, Nelson ressalta a localização dos mesmos em área de proteção ambiental, o “direito de ir e vir das pessoas” e a “dificuldade logística”, apontando para cinco áreas principais de balneário no município. Demais participantes contribuíram para a discussão, salientando a regularização das áreas através de lei, a identificação dos ônibus, a coibição aos estacionamentos particulares e a instalação de placas de advertências (proibição de churrasco na beira dos rios e solicitações para recolhimento de lixo). O presidente do conselho e o presidente da fundação, com concordância de demais participantes, entraram em acordo sobre a solução do problema: “solicitar estudo técnico do INEA” para limitar a circulação de turistas nos balneários. Na reunião seguinte, em novembro, a representante da ACDA, Neide, relatou problemas similares, mas focados no lixo deixado por turistas e nas oferendas (velas, alimentos e roupas). Ela solicitou aos presentes a confecção de lei para coibir o despejo de lixo na beira de rio e sugeriu a instalação de placas nos balneários (“muitas placas”). Ao passo que demais participantes acataram a sugestão das placas, propondo frases e materiais para as mesmas, Leonardo as rejeitou devido à falta de recursos orçamentários, rejeitando também a solicitação da elaboração de lei (“não precisa de lei para saber que não pode poluir”). Em dezembro, este assunto foi tratado por Daniel, representante do Parque Estadual dos Três Picos, na forma de divulgação de atividades. Sinteticamente, Daniel tratou da realização de mutirão em conjunto com a Associação de Moradores de Boca do Mato para coleta de lixo e sinalização com mensagens ecológicas. Em seu pronunciamento, Daniel tratou da conferência de meio ambiente e o plano de resíduos sólidos, os tipos de resíduos coletados¹⁶⁴ e índices de produção de lixo por pessoa. Além do assessor do secretário de Meio Ambiente, que representava o secretário nesta reunião, os representantes da Associação de Moradores do Guapiaçu e da Secretaria Municipal de Educação, entre outros, engajaram-se no debate salientando a realização de atividades sistemáticas, tal como o mutirão, o estabelecimento de parcerias com escolas e a obtenção de recursos financeiros para custear tais atividades. Hélio, representante da Secretaria de Educação, propôs, com apoio de uma visitante,¹⁶⁵ a elaboração do Plano Municipal de Educação Ambiental, ao passo que os demais procuraram encerrar seu pronunciamento. As discussões em torno da regularização de áreas de balneário desdobraram-se em questões relevantes para os participantes do conselho. Embora “questões técnicas”, como a elaboração

164Dentre estes estão resíduos de obras, lixo domiciliar, eletrodomésticos e roupas.

165A visitante em questão atuava na ONG Viva Rio. A participação de três representantes desta entidade no conselho visava à criação de canais de diálogo em vista da construção de barragem no rio Guapiaçu.

de leis, não fossem levadas a cabo, demais questões como os danos ambientais e atividades de conscientização atraíram a atenção dos participantes. Eles discutiam tais questões de forma exaustiva, enfatizando os problemas e apontando soluções.

No momento dos “assuntos gerais”, os representantes de entidades civis atuavam de modo ligeiramente diferente. Tratadas como comunicações, as apresentações tendiam a valorizar os expositores ao demonstrarem a promoção de atividades. Elas possibilitavam a apreciação dos demais sobre a atuação de suas entidades e tornavam-se, normalmente, momentos em que os participantes discorriam sobre temas transversais ao conselho. Duas entidades concentravam este tipo de atuação: a ACDA e a Associação de Moradores do Guapiaçu. Dentre as demais, os representantes comumente incorporavam suas apresentações como item de pauta. Representantes da ACDA realizaram dois informes relativos à atuação da entidade, o “bem-estar animal”. Ambos como comunicado sobre seminário e palestra. Representantes da associação do Guapiaçu realizaram informes distintos. O primeiro na forma de apresentação de projeto da entidade REGUA, a ser submetido a edital da empresa estatal Petrobras, para o qual ainda fora solicitada a aprovação do conselho, e o segundo na forma de informe sobre a realização de evento relativo à criação de RPPN, evento promovido em parceria com o Sindicato dos Produtores Rurais.

A atuação de representantes do poder público voltava-se para ações de suas agências e da Secretaria de Meio Ambiente. Enquanto temas relacionados com a Secretaria de Agricultura (Horto Municipal) e Secretaria de Obras (caminhão para coleta seletiva) foram apresentados pelo presidente do conselho, os temas relacionados com a Secretaria de Educação, APA Macacu e Parque Estadual dos Três Picos foram apresentados por seus respectivos representantes.

O assunto apresentado por representante da Secretaria de Educação foi levado ao conselho em julho de 2012 como proposta de elaboração do Plano Municipal de Educação Ambiental. Nesta ocasião, Dênis representava esta secretaria e a proposta embasava-se em seminários realizados pela mesma em parceria com a Secretaria de Meio Ambiente. Em junho de 2013, as discussões em torno do plano de educação ambiental convergiram em propostas de financiamento de projetos de educação ambiental através do FMMA. Nesta ocasião, Hélio, ex-funcionário da Secretaria de Meio Ambiente e representante da Secretaria de Educação, apresentou o item de pauta. De acordo com Hélio, a elaboração do plano teve início em 2007, na Secretaria de Educação, mas não foi finalizado. Em maio de 2010, ele fora convidado como representante da Rádio Desperta FM para participar da elaboração do mesmo plano no

conselho,¹⁶⁶ através de câmara técnica. Nesta ocasião o plano/programa também não se concretizou, mas resultou na organização de seminário hormônio em setembro de 2010 e na elaboração da Agenda 21 Escolar. A educação ambiental era tratada em torno de atividades paralelas ao conselho. Em 2013, em vista dos seminários e atividades de educação ambiental realizados, a discussão voltou-se para o financiamento de projetos, especificamente de projetos a serem elaborados por estudantes secundaristas. Na reunião de junho de 2013, Hélio propôs “destinar 20% dos recursos do FMMA para projetos de educação ambiental da comunidade escolar”. Leonardo logo descartou esta proposta, relatando o repasse do ICMS Verde para a secretaria e as despesas da mesma, salientando a realização de atividades de educação ambiental através da Secretaria de Meio Ambiente. Uma antiga representante no conselho, Eduarda (IBIO/Masterplan), apoiou a perspectiva de financiar projetos através de editais, calculando em torno do pedido de Hélio a quantia de cinco mil reais para os projetos, “abre este ano como experiência para no próximo ano replicar”. Ela condensou a proposta de Hélio como “financiamento de um projeto de cinco mil reais com recursos do Fundo”. Thales, representante da Secretaria de Saúde, deu outros contornos à discussão apontando para os recursos da Secretaria de Educação para implementar as atividades de educação ambiental (“Tem mais verbas”). Leonardo encerrou a discussão remetendo para a verificação legal da formulação de editais. Essa discussão ficou em aberto e foi retomada na reunião de agosto pelo presidente, ao relatar ações de educação ambiental, como a coleta seletiva, e pelo representante da Secretaria de Educação, enfatizando o financiamento de projetos de escolas. Sem tratar do aparato legal para o lançamento de editais, Hélio sugeriu a abertura de financiamento para o ano de 2014. Novamente, Thales considerou o orçamento da Secretaria de Educação para esta atividade (“Ver quanto cada secretaria recebe”). O assessor do secretário, Jairo, deu contornos finais à discussão ao apontar a verificação da distribuição do ICMS Verde entre as secretarias municipais, ao passo que o presidente do conselho novamente frisou a consulta jurídica para os editais. Na reunião seguinte, em setembro, Hélio não se encontrava presente e o assunto foi retomado pelo presidente do conselho. Logo que ele relatou o item de pauta “aplicação de recursos do FMMA para educação ambiental”, Maria Inês (Ass. Mor. Boa Vista) e Neide (ACDA) questionaram a possibilidade de financiar

¹⁶⁶Durante a primeira reunião ordinária do conselho, em março de 2010, foi proposto por funcionários da SMMA e da Secretaria de Educação a elaboração do Programa Municipal de Educação Ambiental. Nesta reunião, foi proposta a criação de câmara técnica para tratar do programa. Na reunião seguinte, em maio, a proposta foi tratada como plano pelos mesmos funcionários e foi criada a Câmara Técnica Permanente de Educação Ambiental, composta por representantes da Associação de Moradores da Ribeira (Sandro), da Secretaria de Educação (Dênis), Secretaria de Meio Ambiente (Tatiana), Associação de Moradores da Boa Vista (Luiza) e os convidados Hélio (Rádio Desperta FM) e Álvaro (Fórum Agenda 21).

projetos para associações de moradores e entidades civis. Leonardo descartou tais possibilidades considerando o assunto como “natimorto” e se mostrando espantado com o desenrolar das discussões. Num tom enfático, Leonardo ressaltou as ações de educação ambiental incorporadas às atividades da Secretaria de Meio Ambiente (coleta seletiva) e as receitas e despesas da secretaria: “Meio ambiente é o primo pobre do governo municipal, [do orçamento municipal] 51% vai para Educação, 29% para Saúde e 1% para Meio Ambiente”. Neste ínterim, Neide considerou “não tirar de quem não tem nada”, enquanto Maria Inês considerou a realização de parcerias com entidades locais para realizar atividades de educação ambiental. Apoiando-se nas sugestões dos participantes, Leonardo relatou a realização de atividades de educação ambiental integradas às atividades da Secretaria de Meio Ambiente e finalizou a discussão:

Leonardo: Não há a necessidade de repassar 20% do Fundo para a educação ambiental. O conselho acha prudente não encaminhar isso? Está passado?

Otávio (Ass. Mor. Guapiaçu): Tem quórum?

Leonardo: Tem.

Otávio: Então está passado.

Leonardo: Então está resolvido. Ele [Hélio] vai achar que é sacanagem. (Diário de Campo, reunião CMMA de 09 de setembro de 2013).

Somente na reunião de novembro Hélio voltou a participar do conselho. Ele apresentou dois itens de pauta: o primeiro relativo ao “abate de árvores na avenida Roberto Silveira” e o segundo sobre lei de educação ambiental. Quanto ao primeiro item, ele perguntou ao presidente o motivo do corte e em seguida pediu a relação das mudas a serem plantadas. Por fim, salientou: “Só não cortaram a sibipiruna na frente da casa do médico”. O tom de descontentamento de Hélio com a Secretaria de Meio Ambiente deu lugar ao favorecimento do conselho quando ele tratou do item de pauta relativo à educação ambiental. Nesta situação, Hélio distribuiu um esboço de lei estadual¹⁶⁷ e passou a discorrer sobre uma série de atividades de educação ambiental.¹⁶⁸ Sua proposta condensava a elaboração de lei municipal de educação ambiental. A questão do financiamento de projetos de educação ambiental deu lugar para uma questão legislativa, na qual Hélio tratava da viabilização legal

¹⁶⁷Relativo aos projetos de leis estaduais nº 635/1999 e 294/1995, de autoria de Noel de Carvalho e Carlos Minc, respectivamente. A minuta do projeto esboçado tratava da instituição da política estadual de Educação Ambiental e do Programa Estadual de Educação Ambiental.

¹⁶⁸Hélio relatou a comemoração do Dia Mundial da Água e a exibição de fotografias, o plantio de árvores no bairro Boa Vista e a manutenção do Bosque da Paz, as atividades de visita ao Parque Estadual dos Três Picos e à Reserva Ecológica do Guapiaçu, as caminhadas ecológicas e palestras de bem-estar animal, a divulgação de cartilhas da APA Macacu, a elaboração do Plano Municipal de Educação Ambiental e a realização de curso de capacitação para professores.

das atividades de educação ambiental. Os comentários do presidente do conselho seguiram essa lógica. Ele mencionou uma lei municipal relativa ao meio ambiente, “muito bem elaborada”, e citou atividades relativas à educação ambiental, como concurso de poesia, campanhas de coleta seletiva e a Semana das Águas. Contudo, observando o tempo curto da reunião e a quantidade de itens de pauta para ser discutida, o presidente deu continuidade à reunião sem apontar algum encaminhamento para a proposta. Na reunião de dezembro, Hélio voltou a tratar da educação ambiental debatendo a apresentação de Daniel (Parque Estadual dos Três Picos) sobre o “Mutirão Ecológico”. Novamente, o ponto focado por Hélio dizia respeito à elaboração de lei e plano de educação ambiental. Novamente, a discussão foi encerrada abruptamente pelo presidente do conselho.

A discussão sobre a educação ambiental inseria-se em dois contextos diferentes. No primeiro, nos meses finais de 2012, o presidente em exercício abria a possibilidade de aplicar os recursos do Fundo de Meio Ambiente na forma de “projetos viáveis”. No segundo contexto, o presidente em exercício demarcava a utilização dos recursos do Fundo para a manutenção da secretaria e dos planos e programas nela gestados, especialmente as atividades do programa de coleta seletiva. Em vista da expansão deste programa, como a aquisição de maquinários (caminhão, prensa e balança), o presidente do conselho encerrou as possibilidades de financiar projetos de escolas ou mesmo de entidades civis. Tal postura foi concordada pelos conselheiros, principalmente ao ter-se em vista os recursos da Secretaria Municipal de Educação. Uma possibilidade, financiar pequenos projetos em caráter experimental, foi proposta por Eduarda na reunião de junho de 2013, mas ainda mantendo a perspectiva futura de fomento a projetos. O obstáculo posto pelo presidente do conselho e conselheiros à proposta de Hélio não o impediu de levar ao conselho uma proposta paralela. Ao invés de financiar propriamente projetos, suas assertivas se voltaram para a ordenação legal da educação ambiental, provavelmente um passo jurídico para o financiamento de projetos de educação ambiental. Desta forma, as perspectivas de realização de atividades de educação ambiental encontram no conselho um espaço para seu desenvolvimento, através de plano, programa e financiamento, e de demarcação de legislação correspondente, todos incorporados como atividades da Secretaria de Meio Ambiente.

Demais representantes do poder público contrastam a atuação do representante da Secretaria de Educação. Brenda e Daniel são observados atuando na reunião de dezembro de 2013.¹⁶⁹ A representante da APA Macacu, Brenda, inseriu como item de pauta a regularização

¹⁶⁹Em junho de 2013 a representante da APA Macacu tratara no conselho da criação do Conselho Gestor da APA. Nesta ocasião, ela visava apresentar o conselho e angariar representantes para o mesmo, distribuindo

da parceria entre administração municipal e estadual para a gestão do Parque Fluvial, onde se localiza a sede da APA. Até então, o secretário municipal de Meio Ambiente cogitara a possibilidade de transferência da secretaria para o mesmo local. Contudo, nesta reunião o secretário não se encontrava presente, sendo substituído por assessor. Em vista desta ausência, Brenda retirou o item de pauta. O representante do Parque Estadual dos Três Picos, Daniel, tratou como item de pauta a divulgação de atividades do parque, o “Mutirão Ecológico”. Tal item foi apresentado na forma de relatoria. Contudo, sua apresentação ocasionou o tratamento de questões de interesse dos participantes, como a educação ambiental e o estabelecimento de parcerias para a mesma. Deste modo, a apresentação de Daniel foi apropriada por Hélio, quando este apontou a formalização de parcerias com escolas, e encontrou suporte também nas assertivas de Nicole (representante da ONG Viva Rio), quando esta indicou parcerias com organizações sociais e empresas. Ainda assim, a pertinência das questões discutidas foi suprimida pelo julgamento do tempo hábil da reunião.

As discussões propostas por representantes do poder público voltavam-se para a Secretaria de Meio Ambiente por dois aspectos. Um primeiro, relativo à gestão da APA Macacu, era focado na figura do secretário de Meio Ambiente, o qual poderia habilitar mudanças na gestão do Parque Fluvial. Contudo, a realização da parceria era embasada no cenário do conselho, pelo que aparentava ter sido motivada pelo próprio secretário. Também se voltava para a Secretaria de Meio Ambiente um apoio para a realização de atividades de educação ambiental, tal como o “Mutirão Ecológico”. Assim foram discutidas as viabilidades de realização de parcerias que, no cenário do conselho, expandiram-se para demais instituições e entidades civis. Um segundo aspecto era relacionado com certa atribuição do conselho. Neste sentido, a parceria entre APA Macacu e Secretaria Municipal de Meio Ambiente encontrava suporte no espaço do conselho, aonde a proposta foi levada. Entendo, nesta questão, que o grupo de conselheiros permitiu ao secretário de Meio Ambiente a formalização da parceria. Quanto ao item apresentado por Daniel, o conselho foi percebido como espaço de divulgação de atividades afins ao meio ambiente, no qual eram projetadas ou criadas parcerias com os participantes para atividades futuras. Sob preceitos de interlocução, estas apresentações possibilitavam a avaliação das ações empreendidas para além do alcance do conselho.

4.5.4 Apresentações de visitantes e convidados

Os itens de pauta relativos aos visitantes e convidados discorriam sobre assuntos que favorecem o espaço do conselho como local de divulgação de informações. Neste sentido, as discussões em torno da criação de RPPNs, do plano de manejo do Monumento Natural Pedra do Colégio e do projeto Guapiaçu Grande Vida são levados ao conselho para apreciação dos integrantes do mesmo. Todos os três itens são relativos à atuação de Eduarda, mas sob representações distintas. Outra comunicação foi apresentada por Nelson, presidente da Fundação Macatur, como resposta à demanda de conselheira.

O primeiro item foi apresentado na reunião de junho de 2012 por Pedro, presidente do conselho. Nesta ocasião, Eduarda representava a ONG IBIO (Instituto Bioatlântica), na qual atuara no biênio anterior no conselho. O foco da apresentação era a solicitação por meio de carta do Instituto de “aporte financeiro no valor de R\$ 5.150,00 para o trabalho de topografia”, em vista do processo de criação de três unidades de conservação no município. A justificativa da solicitação foi pautada em termo de cooperação técnica entre a IBIO e a administração municipal e Pedro enfatizou o retorno dos recursos na forma de ICMS Verde. A solicitação foi prontamente atendida: “Dessa forma [com as justificativas e ênfases], todos os conselheiros presentes foram favoráveis ao repasse” (Ata da reunião do CMMA de 05 de junho de 2012).

O item seguinte, tratado na reunião de junho de 2013, relativo ao monumento natural, Eduarda se apresentava como representante da empresa Masterplan e relatou as etapas para criação da unidade de conservação, focando na divulgação de reunião para apresentação de “resultados preliminares do Plano de Zoneamento do Monumento Natural Pedra do Colégio”. Desdobrou-se, desta comunicação, o convite aos conselheiros para visita à unidade. Enquanto Leonardo, presidente do conselho, tratava da ordem das atividades (“primeiro faz a reunião, depois faz a visita à unidade”), outra participante do conselho demarcou um modo de se realizar a visita. Tereza, representante da agência AndaMacacu, sugeriu realizar a visita na forma de caminhada, com a disponibilização de meio de transporte (van) para levar os conselheiros ao monumento. Leonardo logo tratou de outro assunto sem solicitar encaminhamentos às duas propostas (visita à unidade e caminhada).

O terceiro item foi apresentado na reunião de novembro de 2013 por uma equipe de sete integrantes do projeto Guapiaçu Grande Vida, projeto gerido pela Reserva Ecológica do Guapiaçu e financiado pela empresa estatal Petrobras. Nesta equipe estão Tatiana e Eduarda,

antigas participantes do conselho.¹⁷⁰ A própria apresentação do projeto é a tida pela equipe como atividade sócio-educativa, sendo uma das exigências da empresa financiadora. O foco do projeto é a recuperação florestal de área degradada e a realização de atividades de educação ambiental, com “metodologia de planejamento estratégico participativo”. Durante a apresentação, a equipe da REGUA tratou não somente do projeto (linhas de atuação, objetivos, metodologia) mas da agregação de instrumentos de gestão para a viabilização do mesmo, como o Plano Diretor, a Agenda 21 e o Plano Estadual de Recursos Hídricos, na forma de “diálogo” (articulação) entre eles com foco na bacia do rio Guapiaçu. Tratou também do cenário de mudanças na localidade com a perspectiva de construção de barramento no rio Guapiaçu, focando na vocação econômica do município: “temos que perguntar, o que o município quer e qual o potencial do município?”.

A apresentação foi feita com recursos midiáticos (*slides/powerpoint*) e uma imagem chamou a atenção dos presentes. Esta imagem pressupunha a área de alagamento com a construção da barragem. Entremio ao burburinho que se formou, a reação de Baltasar (funcionário da SMMA) voltou-se para a obtenção do material apresentado: “Já pode perguntar? Qual o Facebook de vocês?”. Seguiram-se demais intervenções dos participantes, questionando a coleta de sementes e obtenção de matrizes no Parque Estadual dos Três Picos e de produtores locais (Peterson, funcionário da Sec. de Meio Ambiente), sobre a necessidade de autorização específica para obtenção de sementes (Hélio, representante da Sec. de Educação) e sobre a certificação de crédito de carbono, especificamente sobre a medição da emissão e captura de carbono (Baltasar). Após as respostas dos membros da equipe, a apresentação foi encerrada.

A apresentação de um convidado, Nelson, presidente da Fundação Macatur, foi motivada por demanda de Luiza [representante da Ass. Mor. Boa Vista]. A forma com que Nelson apresentou a “Operação Verão” na reunião de outubro de 2013 extrapolou a demanda da conselheira, voltando-se para as atividades de controle da população em cinco balneários do município.¹⁷¹ Ainda assim, a demanda da conselheira foi parcialmente atendida pelas resoluções encaminhadas no conselho, especificamente a sugestão de obter estudo técnico de agência estadual (INEA/SEA) para coibir o excesso populacional nos balneários e o deslocamento da guarda municipal para as localidades. Contudo, desdobraram-se desta

¹⁷⁰Um ponto frisado na apresentação, durante o pronunciamento de Tatiana, dizia respeito aos membros da equipe. Tatiana frisou que os sete coordenadores eram oriundos do município, demonstrando a existência de profissionais especializados no local.

¹⁷¹São eles: Boa Vista, Boca do Mato, Valério (1º Distrito), Faraó (2º Distrito) e Guapiaçu (3º Distrito).

apresentação discussões sensíveis às preocupações dos participantes do conselho. Uma primeira preocupação dizia respeito à qualidade dos turistas, tratados como “duristas” e outra era relativa à estrutura do município para atender visitantes. Com estes focos, o presidente da Fundação e a presidente da associação de moradores demarcaram a opinião da vocação turística do município e remetem às agências de governo e aos empresários certa responsabilização pelo desenvolvimento do turismo.

As discussões voltaram-se também para a conscientização sobre a utilização dos recursos naturais, fato expressado pela representante da ACDA ao focar na confecção de sinalização (“placas de advertência”). A proposta de Neide destacava a atuação do conselho para a realização de atividades de conscientização ambiental e repercutiu nas reuniões seguintes com as discussões sobre danos ambientais (“poluição em balneário”) e na realização de “Mutirão Ecológico”, além da retomada das discussões sobre plano de educação ambiental.

As discussões realizadas por visitantes e convidados engrandece o conselho como espaço de divulgação de informações e atividades, o que se desdobra no interesse dos participantes em “saber o que está acontecendo”, mas principalmente possibilita aos participantes atuar com os dados apresentados. Esta forma de atuação volta-se para a promoção de parcerias entre entidades e agências de governo, portanto, centra-se na responsabilização da população e da administração municipal para aprimorar atividades de conscientização ambiental e de promoção de planos e programas.

4.5.5 Uma questão e uma pluralidade de perspectivas

Há, na cena do conselho, assuntos que apresentam interseções com a atuação da Secretaria de Meio Ambiente, de representantes do poder público, de representantes da população e de visitantes e convidados. As discussões estabelecidas no conselho sob a rubrica da construção de barragem no rio Guapiaçu mesclam as perspectivas dos participantes sobre este assunto, as quais oscilam entre o favorecimento do conselho como local propício para discussão e a destinação desta discussão para outros espaços, mesclando também a responsabilização de distintos atores sociais.

A construção de barragem no rio Guapiaçu é tratada no conselho desde a primeira reunião ordinária, em março de 2010. Nesta ocasião, foi registrada em ata a “preocupação” da representante de cooperativa de catadores sobre o empreendimento, ao passo que o

representante da ONG APRISMA apontou o comitê de bacia¹⁷² como local adequado para esta discussão. A caracterização do conselho como espaço de expressão de preocupações dos participantes contrasta com a delimitação dos espaços de tomada de decisões. No caso, o apontamento para o comitê de bacia tem em vista, provavelmente, a elaboração ou revisão de plano de recursos hídricos, o qual embasa as justificativas para a construção da barragem. Ao fim da reunião, foi registrado o pedido do presidente do conselho: “Rodolfo [presidente do conselho] afirma que o prefeito Rafael está muito preocupado com a implantação da barragem no rio Guapiaçu e pediu apoio na tomada de decisões” (Ata da reunião do CMMA de 03 de março de 2010). Deste modo, se o conselho não é tido como espaço para tomada de decisões quanto a este assunto, ele ao menos se torna um meio de sustentar posições em demais espaços políticos. Em duas outras ocasiões (setembro de 2010 e maio de 2011), o assunto foi tratado como relato do presidente do conselho (“o prefeito não vai deixar nada ser construído sem ampla discussão com a sociedade”) e como pedido de informações pelo representante de sindicato de produtores rurais.

Durante o biênio 2012/2013, a discussão sobre a construção do empreendimento foi retomada em outubro de 2012, em reunião extraordinária, sendo tratada também nos dois meses seguintes. Na primeira ocasião, conforme ata, Pedro (presidente do conselho) relatou a “visita informal” de membros da equipe, da qual ele é membro, incumbida de confeccionar o estudo e relatório de impacto ambiental (EIA-RIMA) da barragem. Contudo, salientou que os membros da equipe não se reuniram para iniciar as atividades. Através da observação dos momentos finais da reunião, notei as ênfases em “ser contra” e “ser a favor” da construção da barragem. Um homem (cerca de 50 anos) se postava contra o empreendimento, alegando o impacto na vida das pessoas (“não estão habituadas a trabalhar fora da lavoura”), apontando especialmente para o caso de uma idosa. Pedro se justificava dizendo ser contra o projeto em si, embora salientasse que não havia projeto oficial, mas favorável à construção de barramento para abastecimento de água para os municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro. Na reunião de novembro, os sentidos dessa demarcação de posições foram ampliados.

Um primeiro aspecto da apresentação de Pedro na reunião de novembro do conselho dizia respeito à perspectiva de mudanças socioeconômicas do município, as quais foram contextualizadas com a construção do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro: “a cidade pode crescer ordenadamente ou se tornar cidade dormitório”. Em seguida, tratou das mudanças climáticas (“não é papo futurista”), da fragilidade do ecossistema da bacia

¹⁷²Subcomitê Leste da Bacia da Baía da Guanabara ou Comitê da Bacia da Baía da Guanabara. Neste local era elaborado o Plano Estadual de Recursos Hídricos.

hidrográfica (áreas de encostas, florestas e manguezais) e da intenção, à frente da Secretaria de Meio Ambiente, em “tornar Cachoeiras de Macacu uma cidade melhor”. Tratando da falta de informações pela população (“a desinformação leva à especulação, a especulação gera a desarticulação”), Pedro apresentou um histórico da discussão da barragem, salientando a atuação do prefeito junto ao Instituto Estadual de Ambiente (INEA), do antigo secretário municipal de Meio Ambiente e de presidentes dos sindicatos rurais (patronal e de trabalhadores) com a formulação de reivindicações (condicionantes para a construção do empreendimento). Após estas justificativas, salientou a sua posição e a do prefeito: “o Rafael é contra a barragem, ele disse isto em público. Eu também sou contra a barragem”. Em seguida, apresentou fatos recentes:

Em abril de 2012, foi acertado o convênio entre a Petrobras e a Secretaria Estadual de Ambiente. O dinheiro saiu no último dia antes do período eleitoral. Nós pedimos, mas não recebemos o projeto [técnico da construção da barragem]. Sem a participação do município, o licenciamento é ilegal. É o município que emite a certidão de zoneamento. Nós não emitimos a certidão. O processo de zoneamento foi iniciado com a instrução técnica. Há vinte dias houve a reunião entre a UFF, UFRJ, empresa responsável pelo EIA-RIMA e o INEA. Tive uma discussão com o professor da UFRJ, o argumento dele era o peso de dois milhões e meio de pessoas [a serem abastecidas] contra duzentas [a serem desalojadas] (Diário de campo, reunião do CMMA de 12 de novembro de 2012).

Pedro foi interrompido pelo representante da OAB, Jobson, que sugeriu a visita dos conselheiros ao local onde seria construída a barragem, apontando ainda a possibilidade de construir barramentos menores. A postura deste conselheiro gerou inquietação aos presentes, ao passo que Pedro concentrava-se na falta do projeto “oficial”¹⁷³ para embasar a discussão das alternativas. Uma visitante, Elza¹⁷⁴ (cerca de 50 anos, professora da UFRJ e especialista em recursos hídricos), apoiou as considerações de Pedro e focou na Constituição Federal: “o Estado não pode atropelar o município; o município tem o poder sobre o território”. Elza e Pedro iniciaram um debate nesses termos (pacto federativo) e trataram das alternativas à construção da barragem:

Pedro: Não podem tratar a barragem como reserva natural. A possibilidade é a

173O projeto oficial seria o emitido pela Secretaria ou Instituto Estadual de Ambiente. Demais documentos relativos ao empreendimento eram referidos como Estudo da UFF (Projeto Macacu), o Plano Estadual de Recursos Hídricos e a revisão do mesmo plano. Os três sinalizam o déficit hídrico quanto ao abastecimento de municípios da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e apontam nove soluções para o mesmo, dentre as quais está a construção de barragem no rio Guapiaçu e a construção de pequenas barragens em afluentes do mesmo rio.

174A visitante, após a reunião, proferira palestra sobre recursos hídricos como parte das atividades da Semana das Águas.

construção de barramento em fundo de vale.

Elza: O Plano [Estadual] de Recursos Hídricos dá as alternativas.

Pedro: Eu me encontrei com Beck e Silvia, eles vão organizar o licenciamento. Disseram que a perda da agricultura vai ser muito grande.

Elza: O plano indica o conserto da tubulação com o valor de um milhão de reais.¹⁷⁵

Pedro: A bandeira deste conselho e do Conselho de Desenvolvimento Rural é o conserto da tubulação. (Diário de campo, reunião do CMMA de 12 de novembro de 2012).

Seguiram-se a este debate as considerações de Luiza (Ass. Mor. Boa Vista) sobre a opinião da população, “a maioria é favorável à barragem” e a formação da mesma opinião por pessoas com “poder econômico”. Júlia (dirigente de cooperativa e representante no Conselho de Desenvolvimento Rural) tomou a palavra após Luiza e enfatizou um modo de atuação: “a bandeira [impedir a construção da barragem] é nossa, vamos à Brasília, nós estamos em uma democracia, eles têm que nos ouvir”. Neste momento, Pedro pondera, por um lado, o predomínio do “bem comum sobre o interesse de poucos” e, por outro lado, a intenção de produtores locais em “valorizar a terra [com plantio de determinados cultivos] para ganhar com a indenização”. Tatiana segue esta linha de raciocínio: “as pessoas estão batendo o pé para ver o valor da terra”. Retomando a palavra, Pedro relatou uma reunião ocorrida em uma das localidades a ser afetada pelo empreendimento (Vechi) e procurou concluir a discussão citando frase dirigida à ele por uma moradora idosa: “Tenho sessenta anos, sempre trabalhei na roça, o que eu vou fazer da vida?”. De acordo com Pedro, tal justificativa “encerra a discussão para quem tem bom senso”. Além destes argumentos, Pedro mencionou a flora e fauna como meio de interromper o processo para construção do barramento e a dúvida que se espreita: “A questão é porque construir aqui?”. Luiza sugeriu uma alternativa para o empreendimento, “pode tirar água de Juturnaíba”.¹⁷⁶ Meio que concordando com esta sugestão, Pedro encerrou a discussão e apresentou a prestação de contas do FMMA. Na reunião de dezembro, a construção da barragem foi relatada em ata como informe sobre realização de reunião entre os conselhos de Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural, a qual teria a presença do prefeito. Entre os integrantes do CMMA, apenas Pedro e o representante da Secretaria de Agricultura compareceram à reunião informada.

A análise deste conjunto de reuniões indica que os participantes do conselho demonstravam interesse em discutir a construção da barragem no rio Guapiaçu. O assunto que

¹⁷⁵Os recursos para a construção da barragem eram avaliados em 250 milhões de reais. A tubulação em questão é mantida pela Companhia Estadual de Águas e Esgoto (CEDAE), a qual capta água em diferentes pontos no município.

¹⁷⁶Lagoa localizada no município de Silva Jardim, a qual abastece parte dos municípios da Região dos Lagos. Tal possibilidade também é sinalizada no Plano Estadual de Recursos Hídricos.

poderia estar fora da alçada do conselho, destinado ao comitê de bacias, é reverberado pelos participantes como uma preocupação e como sinal de apoio ao chefe do executivo municipal e secretário de Meio Ambiente para se sustentarem nos espaços de tomada de decisões. Deste mesmo modo, o assunto voltou à cena do conselho após a passagem do período eleitoral. Este período demarca as discussões em um antes e depois. Como apontado por Pedro, a sinalização da possibilidade de construção da barragem é feita com a formalização de convênio entre empresa e agência de governo com a indicação de repasse de verba, a qual é situada “no último dia antes do período eleitoral”. Ainda que o assunto pudesse ser retomado no conselho neste período com a demanda de informações, estas são apenas registradas em ata após o término das eleições municipais (em outubro de 2012). A informação que fomenta as discussões é relativa à atuação de equipe responsável pela elaboração dos estudos de impacto ambiental. Embora a atuação da equipe seja descaracterizada pelo presidente do conselho (“visita informal”), a retomada do assunto gerou posicionamentos que são sintetizados em “ser contra” e “ser favorável” à construção da barragem e desdobrados em “ser contra o projeto” e “ser a favor” do abastecimento para as cidades vizinhas. Estas sínteses foram replicadas durante a reunião de novembro. Nesta ocasião, a apresentação do presidente do conselho pode ser vista como “passar a limpo” os antecedentes, a situação encontrada e as perspectivas futuras quanto ao empreendimento. Nesta síntese histórica, o foco da apresentação do presidente recaiu sobre a atuação do prefeito e de si próprio, quando tratou do “ser contra” ao empreendimento, e da atuação de lideranças sindicais que, junto com o prefeito e o secretário de Meio Ambiente, estabeleceram as reivindicações¹⁷⁷ a serem atendidas para a construção da barragem. A exposição do presidente voltou-se para as formas de impedir a construção do empreendimento ao adotar postura ambientalista (danos ambientais), jurídica (licenciamento) e humanitária (bem comum). Os pronunciamentos dos demais participantes retrataram outras perspectivas sobre o assunto, como a opinião comum sobre a barragem, os meios para solucionar o problema e a postura de possíveis beneficiários em relação ao empreendimento. Estas discussões circundaram a definição das posições entre os participantes do conselho. Mas como analisado até aqui, as discussões fortaleceram a postura do secretário de Meio Ambiente ao focar nele uma parcela do poder decisório para a liberação ou impedimento da construção do empreendimento. Esta percepção do apoio dos

¹⁷⁷Uma versão destas reivindicações era anunciada de forma acusatória, contra lideranças sindicais e antigos gestores (prefeito e secretário), em grupos de duas a três pessoas após reuniões do Conselho de Meio Ambiente e de Desenvolvimento Rural no ano de 2013. Nesta versão, tratada como lista de condicionantes, eram exigidos, entre outros, o conserto de estradas vicinais e pavimentação de ruas, a pintura de escolas e reforma da rodoviária. Nestes termos, as condicionantes não atendiam os interesses dos produtores rurais.

conselheiros ao secretário de Meio Ambiente pode ser contrastada com as perspectivas de Luiza e de Júlia sobre a definição de alternativas e de formas de mobilização para evitar a construção da barragem, as quais não foram apoiadas pelos demais.

No ano de 2013 foi mantida a perspectiva de tratar de definições sobre a construção da barragem em outros espaços de discussão. Contudo, em vista do iminente início da liberação para as obras e da sensação da falta de informações, este assunto voltou a ser tratado detidamente no CMMA. Na reunião de maio de 2013, o novo presidente do conselho tratou da construção da barragem na seção sobre assuntos gerais, relatando reunião ocorrida na semana anterior no INEA. Entretanto, Leonardo relatou a reunião salientando que “a Secretaria de Meio Ambiente não foi convidada”, situando-se no mesmo patamar dos conselheiros, “sem informações”. A reação dos conselheiros foi de certa indignação quanto ao descaso do governo estadual com o governo municipal. Nas reuniões de julho e agosto a construção da barragem também foi tratada nas seções sobre os informes. Na primeira, como “convite da Câmara Municipal”, no qual o secretário de Meio Ambiente foi convidado para prestar esclarecimentos aos vereadores sobre a barragem. Na segunda, como demanda do representante da Secretaria de Educação, o qual procurava informações sobre as reuniões do Subcomitê Leste da Bacia da Baía da Guanabara. Esta demanda foi encaminhada para ser discutida na reunião seguinte do conselho, o que não veio a ocorrer.

Na reunião de setembro, confluuiu para o conselho uma demanda que vinha sendo construída no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e na Câmara Municipal. Ela tratava de trazer ao município os responsáveis pela construção da barragem, notadamente o secretário e subsecretário estadual de Meio Ambiente, Carlos Minc e Antônio Da Hora. No CMMA, esta demanda fora proposta pelo representante da associação de moradores do Guapiaçu, Otávio. A proposta, apresentada no conselho pelo presidente, dizia respeito à elaboração da carta-convite por uma comissão de conselheiros e extensão do convite ao comitê de bacia e Agência Nacional de Águas (ANA). Antes de tratar da formação da comissão, Leonardo relatou a organização, no município, de um grupo de lideranças locais em torno dos sindicatos rurais, com apoio do Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), a realização de reuniões sobre a barragem na Câmara Municipal e encontros com o secretário municipal de Agricultura e o prefeito. O grupo de lideranças e os vereadores exigiam do secretário de Meio Ambiente respostas sobre a barragem, enquanto os gestores municipais (prefeito e secretários) procuravam articular as informações por eles obtidas. Após relatar informações obtidas sobre a possível área de alagamento, a necessidade de assentar os

agricultores, a ausência de estudos de impacto ambiental e a alteração do regime de chuvas, Leonardo citou o agendamento de reunião com o subsecretário estadual. Para esta ocasião, reunir-se-iam os presidentes do Sindicato dos Produtores Rurais, dos Trabalhadores Rurais, da Agricultura Familiar, da Associação de Moradores do Vechi e Ilha Vechi, os secretários de Meio Ambiente e Agricultura e o prefeito municipal: “a reunião seria na quarta-feira retrasada, o Antônio [Da Hora] desmarcou e agendou para a última quinta-feira, desmarcou de novo e não indicou o dia. Assim, resgatei a carta para ser decidida se encaminha ou não” (Diário de campo, reunião do CMMA de 09 de setembro de 2013). O burburinho dos conselheiros deu lugar a um questionamento direto de Otávio: “E aí, já aprovou?”. O questionamento da aprovação não dizia respeito à formação da comissão ou envio da carta, mas sim à construção da barragem, conforme a resposta de Leonardo: “O prazo [para construção da barragem] é meio forte. Pode pedir a suspensão [da construção da barragem] até ter todas as respostas. Ainda tem que passar pelas audiências” (*Idem*). Em seguida, Luiza, Baltasar, Otávio e Thales, além de Leonardo, engajaram-se em um debate prolongado. Luiza perguntou sobre a existência de algum decreto emitido pelo prefeito anterior (Leonardo: “Não existe nada”); Baltasar considerou a existência do projeto “oficial” e demarcou um encontro com representantes do governo estadual para obter esclarecimentos (“Pedir a suspensão da construção da barragem até ter todos os esclarecimentos”); Leonardo ressaltou a “falta de respostas” do governo estadual por conta do término do estudo e relatório de impacto ambiental, além das “oitivas”; Otávio apontou três “erros” no processo da construção do empreendimento: “Falha no primeiro parágrafo, começar com as obras; falha no segundo parágrafo, não contempla o PDRH [Plano Diretor de Recursos Hídricos]; no terceiro, aceita a barragem pedindo o EIA-RIMA... É ou não é contradição” (*Idem*); e Thales concordou com Otávio: “Está aceitando a barragem pedindo para ver o processo”. Baltasar ainda marcou a discussão como um jogo de posições: “Aqui não é para dar o posicionamento do conselho, é para ter esclarecimentos”; Otávio seguiu a sua lógica: “Então, aí não pode parar a barragem”. Baltasar e Otávio debateram ainda as alternativas propostas pelo Comitê de Bacia, descritas no Plano de Recursos Hídricos; articularam as justificativas do governo estadual em construir “a maior barragem” com a implementação do Complexo Petroquímico, a realização de estudo paralelo ao Plano de Recursos Hídricos (o Projeto Macacu, elaborado pela UFF), a alteração da altura do barramento e, conseqüentemente, da área de alagamento, “no projeto, na fala e na prática”. Por fim Otávio retomou um eixo para a discussão: “Vamos escrever uma carta melhor, senão vão apresentar o Projeto Macacu com todas as assinaturas”. Luiza e Nilton

(representante da ACECAM) sintetizaram a proposta: “Chamar ele [Carlos Minc] para cá”, “ouvir o Minc”, dando então os objetivos da carta. A este objetivo, Otávio posta uma advertência: “eu acompanho essa discussão desde o início, há cinco anos. Se quiser que o Minc pare [com o projeto da construção da barragem], tem que fazer a reunião com embasamento, tem que ter tática” (*Idem*). A proposta da carta reverte-se momentaneamente na tática a ser adotada. Leonardo sugere a elaboração de um documento “embasado” enquanto Luiza sugere a realização de reunião (Leonardo: “o Minc não tem data para a reunião”). Otávio adverte a possibilidade da reunião se transformar em audiência, “ele apresenta o EIA-RIMA dizendo que vai acontecer”, e Leonardo segue esta lógica, “jogam muita coisa no projeto e nós não temos a capacidade para analisar. Vamos criar uma comissão para entender em que pé está a coisa, ‘tá assim e assim, a gente pode fazer isso e isso’” (*Idem*). Leonardo ainda apresenta um impasse aos conselheiros, “tem que ter conhecimento aprofundado para debater a oposição de ideias” e Otávio reage a este impasse sugerindo convite de um aliado na luta contra a construção da barragem, “vamos chamar o engenheiro do Comitê de Bacia”. Após esta consideração, Leonardo retomou a proposta de formar comissão para redigir a carta. Rapidamente a comissão foi formada e a data de sua reunião foi agendada. Integraram a comissão Otávio (Ass. Mor. Guapiaçu), Baltasar (Sec. Meio Ambiente), Nilton (ACECAM) e Euler (Sec. Meio Ambiente). Na data agendada, os integrantes da comissão se reuniram e formularam a carta-convite.

Na reunião de outubro, a construção da barragem foi tratada de duas formas. Antes do início da reunião, Luiza e Baltasar comentaram comigo¹⁷⁸ os ganhos do município com a construção da barragem, como área de lazer e de pesca, além do aumento da arrecadação municipal com transferências do ICMS Verde. Leonardo também se juntara à conversa dando a entender, conforme os demais, que a construção da barragem era fato consumado. Ele e Baltasar dirigiram-se à frente para dar início à reunião. Perguntei à Luiza por que a barragem não era discutida no conselho¹⁷⁹ e obtive uma resposta incisiva: “Estão nem aí para a barragem”, salientando que a barragem afeta os agricultores do município. No decorrer da reunião, Leonardo tratou da carta-convite de modo inverso da reunião anterior. Relata a solicitação de Otávio em agendar encontro com o secretário estadual de Ambiente na capital

178Esta conversa se iniciou quando Luiza me perguntou sobre entrevista do subsecretário estadual de Ambiente, publicada em jornal local.

179Na conversa com a representante da Associação de Moradores da Boa Vista, os pontos que ela tratava eram o descaso do poder público municipal com os agricultores do local onde seria construída a barragem e o desconhecimento dos gestores dos impactos ambientais, os quais eram exemplificados com os desastres (enchentes e deslizamento de encostas) ocorridos em município vizinho, Nova Friburgo, além da obediência do chefe do executivo municipal ao governo estadual.

do Estado: “Se o pedido de reunião for concedido [pelo secretário estadual], devemos tirar uma comissão ou ir todo mundo do conselho para o Rio de Janeiro. Substitui a carta por pedido de audiência” (Diário de Campo, reunião do CMMA de 14 de outubro de 2013). Antes de solicitar a opinião dos conselheiros sobre esta mudança, Leonardo relatou prolongadamente acontecimentos¹⁸⁰ recentes relativos à construção da barragem: “vai sair; a barragem é fato”, e indicou o local propício para discuti-la; “a audiência pública é o fórum de discussão para todas as pessoas interessadas”. Por fim, questionou os presentes: “Faz o convite ao Minc?”. Ninguém questionou e, ao avaliar a expressão dos presentes, Leonardo seguiu a ordem da pauta.

Na reunião de novembro, Leonardo sinalizou os fatos para a construção da barragem após a leitura da ata da reunião anterior:

O governo estadual publicou dois decretos declarando de interesse público a área da fazenda [região da Quizanga, para construção da barragem] e da Fazenda Iguaçú [em Guapimirim, para assentamento]. A área mínima para assentar os agricultores é de quatro hectares e meio, como havia indicado o ITERJ e o INCRA. Haveria reunião na semana passada com o Antônio Carlos Da Hora [subsecretário estadual de Ambiente]. Foi feito o convite para os líderes dos sindicatos, das associações e para a OAB. Eu sabia que ia vazar [para demais pessoas engajadas na questão da barragem] e não teve jeito. O sogro do Da Hora faleceu e o Cica [prefeito] e o Edson [vice-prefeito] estavam em Brasília. O Sérgio da [ONG] Viva Rio veio para a reunião até para dar satisfação. A reunião virou um bate-papo e a barragem vai sair [ser construída]. Os estudos [de impacto ambiental] estão sendo concluídos para dizer se sai ou não. Segundo eles [governo estadual e ONG] a barragem é fato (Diário de campo, reunião do CMMA de 11 de novembro de 2013).

Ao passo que Leonardo relatava estas informações, o ambiente do conselho foi tomado por um burburinho. Entretanto, antes que se pudesse iniciar algum debate, Leonardo chamara uma funcionária da SMMA para realizar a apresentação da prestação de contas.

Na reunião de dezembro, a construção da barragem no rio Guapiaçu foi tratada com a apresentação de equipe da ONG Viva Rio, a qual procurava criar canais de diálogo entre governo municipal, empresa responsável pela obra e a sociedade civil. Três integrantes da equipe realizaram a apresentação: Sérgio (cerca de 50 anos, diretor da entidade), Nicole (cerca de 40 anos, coordenadora da entidade) e Arthur (cerca de 30 anos, assistente da entidade, contratado para atuar no município). Em seu pronunciamento, Sérgio profere os

¹⁸⁰Tais acontecimentos foram uma reunião no Rio de Janeiro com gestores municipais (secretário de Meio Ambiente, de Agricultura e presidente de autarquia de águas), gestores estaduais (secretários e funcionários da SEA e INEA e secretário de Agricultura, diretor do ITER) e representante da ONG Viva Rio; a entrega na SEA/INEA do EIA-RIMA; o lançamento de decreto para desapropriação de terras; a visita do presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro ao município; e a divulgação da ação movida pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais no Ministério Público Federal. Leonardo ainda mencionou a liberação, por parte do prefeito, da procura por áreas para assentamento dos agricultores.

esclarecimentos quanto à atuação da entidade:

Vimos aqui trocar ideias. [...] A Viva Rio venceu o edital da Petrobras para trabalhar com as três linhas de compensações ambientais no caso da construção da barragem. Existe a falta de informações e nós vamos fazer o diálogo com a comunidade. No mês passado, realizamos reunião com o Leonardo, vice-prefeito, vereador e com a Secretaria Estadual de Ambiente. O diálogo é para desbloquear os canais de comunicação. Houve outra reunião com o poder público do Estado, mas o Antônio da Hora não veio. Fizemos a reunião com quarenta pessoas [dentre as quais estavam representantes do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural] e firmamos o compromisso de trazer o poder público para a comunidade, em saber dele o que vai acontecer. Houve a mudança do governo do Estado e por isso não teve a reunião na semana passada. [...] Só com a aprovação do EIA-RIMA que a barragem sai, até lá ninguém sabe o que vai acontecer. Estamos trabalhando com a comunidade atingida com a ouvidoria, estamos ouvindo as demandas e propondo as atividades para obtenção de emprego e estudo. O pessoal [das comunidades atingidas] está preocupado é com a barragem em si, com o tamanho e etc. No dia doze [de novembro] vamos começar o curso de informática. A Viva Rio quer contribuir com a comunidade, quer ouvir de vocês a demanda na área ambiental (Diário de campo, reunião COMMA de 09 de dezembro de 2013).

Em seu pronunciamento, o diretor da ONG Viva Rio reconheceu o espaço do Conselho de Meio Ambiente como composto por representantes da “sociedade”, especialmente para formularem demandas na área ambiental. Para ele, atividades como formação educacional e profissional (curso de informática) não são direcionadas aos participantes do conselho, mas são atividades de diálogo e atendimento às demandas ambientais, que fazem sentido neste espaço. É assim que Nicole complementa seu colega: “Não é para falar que é contra ou a favor; há a dificuldade para entender o mecanismo, mas a gente veio para fazer o trabalho de mediação”.

Nicole reforçou a forma da mediação indicando a disponibilização para os participantes do conselho da entrevista com o subsecretário de Ambiente, “na internet” e o atendimento às compensações ambientais visando “buscar a melhor forma de dar transparência ao processo, trazendo informações e ouvindo as demandas. O conselho deve legitimar e qualificar o processo”. O conselho é “eleito” pelos representantes da ONG para contribuir com o diálogo entre poder público estadual e sociedade no quesito “área ambiental”. Para isso, são ofertadas informações escassas e exigidas propostas dos conselheiros. Arthur deixa mais claro esta postura da Viva Rio em relação ao conselho: “Não deixem que o poder público [municipal ou estadual] defina o processo. O conselho deve participar do processo, deve olhar em paralelo para discutir as compensações ambientais”. O assessor do secretário de Meio Ambiente, Jairo, que o substituíra nesta reunião, manteve a postura sobre o local da discussão sobre a barragem: “O Estado deve realizar rápido as

audiências públicas [...]”. Enquanto os conselheiros pareciam apáticos quanto à apresentação da ONG, os representantes desta mantinham um debate entre si, procurando estimulá-los:

Arthur: A audiência é obrigatória, o melhor é ter uma discussão preliminar. [O Fórum] Agenda 21 está levantando um seminário e o conselho pode ajudar.

Nicole: A audiência é lei. Mas ela pode ser mais participativa ou mais autoritária. É melhor ir com informação para poder discutir as questões técnicas, inclusive o vocabulário. O que é licenciamento?

Arthur: Às vezes, as pessoas não participam por ter medo de legitimar o processo. Não é o caso da Viva Rio, porque a barragem é outra história.

Sérgio: O ideal é construir um processo e quando chegar o EIA-RIMA, fazer um pacto. Pensar nos benefícios. Fazer bem feito [os benefícios] é melhor para quem está na comunidade. Está escrito [na lista de compensações ambientais apresentadas pelo poder executivo municipal] que o município vai ganhar saneamento básico e estação de tratamento de água. É bom pensar como vai ser esta gestão (Diário de campo, reunião COMMA de 09 de dezembro de 2013).

Quando os representantes da Viva Rio abriram a possibilidade de tratar da gestão dos recursos hídricos, Hélio (representante da Sec. Educ.) tomou a palavra e sugeriu aos expositores procurarem a Secretaria Municipal de Educação: “A gestão dos recursos hídricos pode ser discutida com as crianças porque elas levam as informações para casa”. Assim, Hélio convidou a equipe da Viva Rio para trabalhar com educação ambiental nas escolas. A reação de Sérgio foi objetiva: “Vamos fechar um calendário de atividades”. Nicole procurou ainda conquistar mais adeptos para a atividade de mediação da ONG: “É para perceber os ganhos para o município”, propondo, por exemplo, projeto de cultivo de produtos orgânicos. Arthur também procurou reforçar a atividade da ONG: “O cenário está mudando com o COMPERJ, o momento é de aprofundar e não perder o momento. Estão perdendo a oportunidade de discussão”. Com esta ênfase, Thales (representante da Sec. Saúde) comentou em tom baixo: “É um mal necessário”. Nicole confirmou esta visão de Thales: “Precisam de água e aqui é o melhor local para fazer [a barragem]. Mas pode transformar em coisa positiva”. Enquanto os demais conselheiros pareciam ter a mesma postura de Thales, Hélio obteve proeminência entre os demais ao manter o diálogo com os representantes da ONG: “A sociedade deve participar mesmo”. Arthur comentou a realização de seminário sobre a barragem pelo Fórum Agenda 21 – “a ideia nem foi nossa, foi deles” – e Hélio adotou a ideia de fazer seminário: “O secretário deixa a gente puxar um seminário. Vamos fazer no ano que vem”. Logo Arthur e Nicole sugeriram a formação de grupo de trabalho para organizar o seminário, ao passo que Jairo mencionou um obstáculo para o mesmo: “Falta informações para discutir em um seminário. A reclamação do Conselho de Desenvolvimento Rural é a falta de informações”. Hélio superou tal obstáculo ao tratar o seminário como local para obter informações: “Passar

as informações para que a população possa recorrer a seus direitos. O movimento é para esclarecer”. Ele ainda cita entrevista realizada por ele em rádio local com o vice-presidente do Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar, na qual o problema principal era a falta de informações (“respostas”) por parte do poder público estadual. Sérgio, Nicole, Arthur e Hélio entraram em sintonia para organizar o seminário e para disseminar informações. Após as considerações de Sérgio,¹⁸¹ Jairo agradeceu aos representantes da Viva Rio e tratou do ponto de pauta seguinte.

As discussões em torno da barragem no rio Guapiaçu acabaram por englobar o Conselho de Meio Ambiente como um espaço propício para discussão. Este assunto habilitou os participantes a tratar o conselho como meio de atualizar informações e de embasar apoio aos gestores municipais. Neste sentido, as apresentações do secretário de Meio Ambiente encontraram suporte entre os participantes para sustentar posições em outros espaços de tomada de decisão. Quando da iminência da construção da barragem, no segundo semestre de 2013, o conselho foi revertido em espaço decisório após tentativas frustradas de convocar representantes do governo estadual. Assim, prontamente formou-se a comissão para elaboração da carta-convite. No decorrer dos acontecimentos, a delimitação dos atores sociais aptos a discutir a construção da barragem foi posta aos participantes do conselho com o “conhecimento embasado”. No decorrer dos acontecimentos, os atores sociais foram delimitados a atuar através do “conhecimento embasado”. Deste modo, o conselho foi considerado pelos próprios participantes um espaço para pressionar o governo estadual e um espaço inadequado para discutir o projeto de construção da barragem. Com esta oscilação das capacidades do conselho, é o secretário de Meio Ambiente que angaria apoio para se estabelecer nos espaços de discussão. Como a ele foi feito convite para se apresentar na Câmara Municipal, para “prestar esclarecimentos”, ele acionou o conselho para trazer ao município os representantes de agências estaduais de governo, para “prestar esclarecimentos”. A visão de uma participante sobre a atuação do conselho em relação a este assunto, “não está nem aí”, pode ser entendida por meio dos obstáculos postos para a participação dos conselheiros. Neste sentido, tanto o secretário de Meio Ambiente quanto os demais participantes criaram obstáculos para a discussão no conselho e delimitaram os locais nos quais as pessoas interessadas pudessem se dirigir, especificamente para as audiências públicas.

Essas perspectivas de atuação do conselho não impediram que o conselho fosse

181Os enunciados finais do diretor da Viva Rio foram: “Quanto mais democrático for o processo, mais saudável ele vai ser. O Estado vai reconhecer que do lado de cá tem pessoas que têm direito de participar”.

apropriado por atores externos como um espaço propício para discutir temas correlativos à construção da barragem. Quando os representantes da ONG Viva Rio procuraram estabelecer os participantes do conselho como parceiros para atividades de mitigação dos impactos do empreendimento, os participantes dispensaram tal possibilidade. Sendo reconhecidos como “representantes da sociedade na área ambiental”, tal como especialistas em meio ambiente, os conselheiros destoam este reconhecimento. Provavelmente, caberia na visão dos conselheiros a discussão sobre as condicionantes do empreendimento ou os benefícios do mesmo para os gestores públicos, tal como apontado para a gestão do saneamento básico. Entretanto, os representantes da Viva Rio encontraram um meio de estabelecer o diálogo através do representante da Secretaria de Educação, o qual apontou para a agência que ele representa um canal para realização das atividades da ONG. O espaço do conselho permite, como uma versão do “saber o que está acontecendo”, o direcionamento das atividades da ONG através da temática da educação ambiental. Assim, o espaço do conselho permite a ligação entre atores sociais ou entre entidades e agências governamentais que provavelmente não aconteceria de outra forma.

4.6 Conselho Municipal de Meio Ambiente: delimitação de responsabilidades

O conjunto de representantes que forma o Conselho Municipal de Meio Ambiente atua de modo a selecionar assuntos ou questões importantes para implementação de uma política ambiental no município. O conselho delimita suas discussões em torno das atividades exercidas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, a qual encontra no conselho um suporte para executá-las. O modo de organizar as reuniões e os modos de estabelecer discussões condicionam a participação dos conselheiros, de visitantes e convidados com a divulgação e apreciação de informações, o que acaba por reproduzir interpretações dominantes sobre o tratamento do meio ambiente. Tratar do meio ambiente traz à tona os elementos que possibilitam a sua definição em um contexto. De acordo com Leite Lopes (2004), a noção de meio ambiente é polissêmica e é apresentada através de outras questões e em temas diversos, como as discussões no CMMA em que se trata do fomento às unidades de conservação, do saneamento ambiental, da educação ambiental e do bem estar animal: “essa polissemia aponta para um deslizamento da noção de meio ambiente em direção a uma linguagem do meio ambiente através da qual podem ser expressos conflitos e reivindicações

latentes ou ainda reformulados antigos debates” (p. 231). No caso analisado, o tratamento do meio ambiente é revestido em uma linguagem administrativa em que pesa o estabelecimento ou readequações de planos, programas, leis e parcerias. Deste modo, o conselho se torna um espaço de interlocução entre os representantes da população e do governo municipal, no qual funcionários da secretaria informam e prestam esclarecimentos aos participantes e, como via de mão dupla, os participantes habilitam funcionários da secretária a manterem ou adequarem suas atividades.

As principais atividades do conselho se realizam através da discussão de planos, programas e leis, sendo o Programa de Coleta Seletiva Solidária o que mais atrai a atenção dos participantes ao tratar de questões sensíveis aos mesmos. Por um lado, encontra-se a contemplação da população representada no conselho quanto ao atendimento no programa, pelo qual se propõe a extensão do mesmo e formação de parcerias. Por outro lado, encontram-se as perspectivas de ampliação de uma conscientização ambiental em torno de atividades cotidianas. Neste sentido, atividades consideradas poluidoras de balneários são discutidas como extensão do programa através das tentativas de controle da população e de promoção da educação ambiental. Quando os participantes tratam da gestão do programa, é tida como óbvia a necessidade de aperfeiçoá-lo através da aplicação de aportes financeiros do Fundo de Meio Ambiente. Assim, as discussões se voltam para a necessidade da administração municipal manter a regularidade dos repasses para o fundo, suscitando então uma demanda tácita da Secretaria de Meio Ambiente. De tal modo, o conselho delimita funções específicas para a Secretaria de Meio Ambiente, dentre as quais se somam à gestão de planos e programas as atividades de fiscalização.

O conselho serve aos participantes como espaço para levar suas demandas ou, mais detidamente, para tratar de atividades realizadas por suas entidades ou agências de governo. Tem-se por elas um vínculo estabelecido com a Secretaria de Meio Ambiente, para a qual o conselho se torna um espaço de preparação ou de justificação das parcerias. Por um lado, os participantes ratificam as atividades afins com a temática ambiental, realizadas pelas entidades civis e pelas agências governamentais. Por outro lado, os participantes apreciam, pela forma da divulgação, as atividades exercidas no município. Com estes sentidos, os conselheiros detêm um papel fundamental, em estar informados sobre os acontecimentos no município. A Reserva Ecológica do Guapiaçu e a Associação Cachoeirense de Defesa Animal, além da Secretaria Municipal de Agricultura, desenvolvem atuações dominantes para os participantes do conselho.

Um ponto tratado no conselho remete àquela ideia do papel dos conselheiros, mas diverge entre os atores sociais que atuam neste e em outros espaços de participação popular. Como tratado no início deste capítulo, as atividades de conscientização da população, ou mesmo das “autoridades”, são incumbidas a distintas entidades civis, agências de governo, empresas e à população em geral. No conselho, tais atividades demarcam a atuação dos representantes da Secretaria de Educação e de Meio Ambiente, na qual se volta para a elaboração de câmaras técnicas, de planos e de leis de educação ambiental. Em vista do conflito entre os participantes, tais temas oscilam entre uma apropriação pelas atividades executadas pela Secretaria de Meio Ambiente e pela proposição de novas atividades, uma das quais trata do fomento a projetos de estudantes da rede escolar. Entretanto, as atividades de conscientização ou de educação ambiental, nas modalidades formal, não formal e informal, encontram eco em uma diversidade de entidades civis existentes e agências de governo. Assim, o Parque Estadual dos Três Picos realiza atividades paralelas ao conselho bem como a REGUA que iniciara os projetos da Agenda 21 e Guapiaçu Grande Vida. Também a Rádio Desperta FM, que possui um diretor representado no conselho através da Secretaria de Educação, promove atividades afins ao meio ambiente sob o signo da educação ambiental e mesmo a Secretaria de Educação desenvolveu a Agenda 21 Escolar. O Fórum Agenda 21 congrega parte das entidades que trabalham com esta temática e realiza atividades junto com o conselho, como a Semana das Águas, e atividades paralelas, como o plantio de árvores e divulgação de práticas de conservação/preservação ambiental.

A organização e o funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente favorece a participação de representantes da população e de representantes do governo de modo a manter um suporte para as atividades da Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Para atores sociais que integram outras experiências participativas, este modo de atuar do conselho é visto com o foco na gestão do Fundo Municipal de Meio Ambiente, para os quais o conselho é dependente da Secretaria de Meio Ambiente. Para os atores sociais que integram o conselho, ele é visto como espaço de interlocução entre os participantes, no qual são delimitadas as responsabilidades tanto da Secretaria de Meio Ambiente quanto para demais participantes para gerir uma política ambiental. Deste modo, o acompanhamento das atividades da Secretaria de Meio Ambiente, como as discussões sobre planos e programas, sobre a adequação de legislações e atos de fiscalização e da promoção da consciência ambiental, demonstram a razão de ser do conselho para seus participantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A organização e o funcionamento dos espaços de participação popular analisados neste estudo demonstram a inclusão, sob a forma de representante, de atores sociais que põem em evidência vínculos com entidades civis e com agências de governo. Eles compõem, como trata P. Bourdieu (1990; 2014), um conjunto de representantes destacados para discutirem problemas públicos. Ao tratar de problemas públicos, os atores sociais interligam governo e sociedade civil, ofuscando suas fronteiras. Como uma versão da “comunidade interpretativa” de David Mosse (2005), os representantes que integram os espaços de participação popular exercem um domínio sobre os modos de operar as disputas em torno dos problemas públicos, o que redundando na própria disputa sobre quem pode e quem deve participar daqueles espaços e como discutir os temas apresentados. Os participantes, ao interpretarem o papel do conselheiro e os assuntos em discussão, condicionam as formas de atuação do conselho em torno de assuntos técnicos, como planos e programas, e de assuntos singulares, as situações-problemas. Visitantes acrescentam a essas interpretações a percepção do conselho como espaço privilegiado para divulgação de atividades e informações enquanto convidados reforçam o conselho como espaço de resolução de problemas.

As concepções de participação popular, operacionalizadas no Conselho de Desenvolvimento Rural e no Conselho de Meio Ambiente, focam a busca de um relacionamento desejável entre população e governo, “o essencial é que as decisões não sejam tomadas sem que as assembleias sejam ouvidas” (HEREDIA *et al.*, 2012), p. 43). Desdobra-se deste sentido de participação popular a noção de consulta para as atividades da Secretaria de Meio Ambiente no Conselho de Meio Ambiente e da noção de atendimento aos produtores rurais e à população rural no Conselho de Desenvolvimento Rural. No CMMA, a noção de consulta repercute na formulação de parcerias entre secretaria, entidades civis, empresas e demais agências de governo para implementação de planos e programas. No CMDR, a noção de atendimento repercute no favorecimento dos representantes de entidades parceiras e representantes de cooperativas e associações para a resolução de seus problemas. Como um sistema de representação, a participação popular condensa entendimentos de que o Conselho de Desenvolvimento Rural e o Conselho de Meio Ambiente funcionam para os participantes como espaços de interlocução entre representantes do governo e representantes da população. Enquanto o CMDR demonstra o foco nos representantes da população rural, para a qual é criada e assimilada a categoria “agricultor familiar” de forma distinta a “produtor rural”, o

CMMA demonstra o foco na atuação da Secretaria de Meio Ambiente, para a qual são redefinidas competências para o trato do meio ambiente.

Os estudos que analisam os conselhos municipais tendem a avaliá-los como desenhos ou espaços inovadores na relação entre sociedade civil e Estado. O foco de estudos como o Dagnino (2002), Avritzer (2010), Santos Júnior (2010), Gohn (2011), entre outros, analisa os conselhos como espaços democratizantes de partilha do poder de tomada de decisão e de implementação de políticas públicas. Esses estudos trazem pontos importantes para a análise de conselhos mas deslocam-se para interpretações sobre o dever ser da atuação do conselho e dos conselheiros, explicitamente com a demarcação de casos de relativo sucesso ou fracasso nos quais são incrementados elementos de uma democracia participativa ou são mantidos elementos de relações de clientelismo e personalismo. Vale lembrar que as concepções e práticas da política mobilizam as atividades consideradas irregulares e desejáveis para sua operação, o que, para Bezerra (2004), o pesquisador deve voltar para a sua compreensão ao invés da sua avaliação:

O foco nessa experiência [de orçamento participativo] de implementação de uma proposta de envolvimento direto da população nas decisões governamentais permite, portanto, acompanhar como, ao mesmo tempo e no interior do mesmo processo, por um lado, se atualizam padrões históricos de exercício de poder político e, por outro, se ensaiam rupturas que podem estar na origem de novas formas de sociabilidade política. Trata-se, portanto, de um movimento que é ao mesmo tempo de continuidade, atualização, ruptura e introdução de novas disposições e práticas políticas. Esse movimento, certamente, não é novo e nem está associado exclusivamente às experiências mais recentes de participação popular. A sua compreensão exige, contudo, a adoção de uma perspectiva capaz de apreender o dinamismo das mudanças (...) (BEZERRA, 2004, p. 164).

As análises sobre os espaços participativos inserem-se nas disputas sobre as suas representações e condicionam os modos de compreendê-los. Assim, no livro *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, Evelina Dagnino (2002) contextualiza o processo amplo de transformação do país no qual surgem novas relações entre Estado e sociedade civil e dá ênfases aos espaços para “uma postura de negociação que aposta na possibilidade de atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da 'participação da sociedade civil'” (p.13). As relações sociais construídas nos conselhos, orçamentos participativos e outros espaços se dão sob as visões da complexificação da operacionalização da participação popular, as quais encontram obstáculos e incentivos para a implementação dos espaços públicos. Para a autora, são as forças sociais que se embatem em diferentes setores de governo, federal, estadual ou municipal, que dão condições para ajustes mais ou menos

democratizantes na formatação e atuação das experiências participativas. Superando visões polarizadas entre sociedade civil e Estado, o livro demonstra nos estudos de caso que os embates ocorrem entre setores da sociedade civil e entre setores do Estado, o que quebra as visões monolíticas sobre essas entidades.

Ao passo que os espaços participativos são referidos em legislações, sobretudo com a Constituição Federal de 1988, os vocábulos que os incitam costumam ser apropriados como meio de análise, em que verifica-se a adequação de processos às normas. Uma vez que os “termos não são neutros e refletem, ao mesmo tempo que difundem, uma certa concepção específica sobre o poder público e da relação da população com o mesmo” (BEZERRA, 2004, p.166), a compreensão dos espaços participativos acabam por serem supervalorizadas ou sobrevalorizadas quanto aos rearranjos das relações sociais e das relações de poder. Assim, como no trabalho de Santos Júnior (2010), a preocupação com a descentralização administrativa e a municipalização das políticas sociais (“a reforma municipal”) faz o pesquisador olhar para os conselhos gestores como expressão da interação entre sociedade e governo. O que sobressai no estudo do autor é a visão dos conselhos como “canais de participação mais expressivos da emergência de um novo regime de ação pública no plano local” (p. 210). Nesse regime, termos como inclusão social (exercício de direitos e liberdades políticas) e transparência e responsabilidade pública (participação cívica) expressariam a adoção de práticas de governança democrática em que os participantes de conselhos se comportam como uma “elite de referência” ou em uma “comunidade cívica” (p. 219). Uma das conclusões do autor volta-se para o hibridismo institucional entre as velhas práticas, localizadas em agências como o Poder Executivo e Poder Legislativo, que ameaçam a democracia e as novas práticas, localizadas nos conselhos gestores, que emergiriam em um novo padrão de governança democrática. Também nesse sentido são delimitadas as atribuições desejáveis para os conselhos: “os conselhos têm seu papel a desempenhar no controle da gestão pública e na democratização das relações sociais e políticas (...)” (TATAGIBA, 2002, p. 100). Caberia, ainda, perceber certa inversão dessa noção de controle da gestão pública, como quando as reuniões de conselhos servem como técnicas para o controle da população.

A tônica da interação (SANTOS JÚNIOR, 2010), do encontro (DAGNINO, 2002) e da mediação (GOHN, 2011) entre sociedade civil e governo nas análises sobre os espaços participativos concede aos atores sociais a atuação para a transformação dos modos de governo sem, contudo, explorar os sentidos que os espaços participativos são tidos para os

participantes. A análise dos processos de tomada de decisão podem encontrar eco no entendimento de Beatriz Heredia e outros (2012) de que as experiências participativas na gestão pública compreendem aquelas que não utilizam emblemas da participação popular mas que envolvem a população ou segmentos desta na implementação de políticas públicas. Conforme as teses de Boaventura de S. Santos (2002) para o fortalecimento da democracia participativa, os formatos da participação são aprendidos experimentalmente e não existe motivo para ela assumir uma só forma. Nas descrições e análises de Heredia e outros, são atribuídos sentidos diversos para conselhos, fóruns e orçamentos participativos de acordo com os segmentos sociais, políticos e entidades envolvidas bem como para os grupos deles excluídos. Como um sistema de representações sociais, as ideias de participação popular oscilam entre as concepções “nativas” do relacionamento entre governo e população como também das prerrogativas da sua promoção. Neste sentido que Bezerra (2004) adverte:

para se ter uma noção do que o discurso da participação popular mobiliza recentemente, basta lembrar aqui o lugar que a mesma possui nos programas de agências de financiamento internacional (como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento), nas medidas governamentais (federal, estadual e municipal), nos projetos de Organizações Não-Governamentais (ONGs), nas pesquisas efetuadas em universidades, nos cursos elaborados para informar como funcionam as estruturas governamentais e os dispositivos de gestão participativas e, ao mesmo tempo, preparar as pessoas para participarem das ações governamentais (ditos de metodologias participativas e oferecidos por ONGs e universidades) e nos programas partidários (p. 145).

Análises descoladas das interpretações nativas correm o risco de consolidar modelos a partir de casos exemplares elegidos por pesquisadores ou premiados nacionalmente e internacionalmente em vez de compreender os significados e efeitos das experiências participativas. O sentido de “mão dupla” dos espaços participativos em Cachoeiras de Macacu expressa a visão de influência dos conselhos na gestão pública e nas entidades civis através dos atores sociais que deles integram. Tem-se, nos conselhos analisados, a manutenção de informações sobre governo e entidades civis em que a tônica da comunicação ou interlocução sobressai como pressão para atendimento de demandas da população rural e dos produtores rurais, no caso do CMDR, e como suporte para as atividades da Secretaria de Meio Ambiente, no caso do CMMA. Os participantes dos conselhos acabam por apropriar as demandas do governo e as demandas da população como de si próprios, enquadrando-as como assuntos pertinentes para serem discutidos publicamente. Deste modo, por exemplo, a expansão das atividades do Programa de Coleta Seletiva é tida como uma necessidade da população e, em

outro exemplo, a aquisição de maquinário agrícola é tida como uma necessidade da administração municipal. Assim, antes de exercer o controle social sobre as atividades de governo, os participantes apropriam e transformam os assuntos postos em discussão nos conselhos, como em pedidos para instalação de equipamentos da coleta seletiva ou a obtenção de maquinário para uso exclusivo na agricultura. Esse efeito dos conselhos pode ser sintetizado como domínio sobre os assuntos públicos, o que é levado à seleção de assuntos e de suas implicações.

O peso dos atores sociais na operacionalização de canais de participação popular é condensado nas análises da atuação conjunta entre Estado e sociedade civil. Nessa questão, Dagnino (2002) e Tatagiba (2002), apontam para a abrangência do compartilhamento de projetos políticos, da complementariedade e da formação de parcerias entre Estado e sociedade civil. O ponto das autoras volta-se para a atuação de indivíduos e entidades situados em posições relevantes para o estabelecimento de meios de diálogo: “é possível pensar em um compartilhamento individual de projetos (...) [ou] trata-se do confronto entre projetos distintos” (p. 287-8). Ao operar com a noção ampla de projetos políticos, dos “conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (p. 282), Dagnino abre a possibilidade de se ater sobre o que é importante para os atores sociais que integram os espaços de participação. Nas análises dos casos do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e do Conselho Municipal de Meio Ambiente, e das experiências analisadas no Capítulo II, percebo que os atores sociais buscam manter o relacionamento com agências de governo e com entidades civis e visualizam maneiras ideais para esse relacionamento (“ouvir”; “dialogar”; “cobrar/obter respostas”; “articular propostas”). Esse relacionamento sofre, com a implementação dos conselhos, com as classificações dos vínculos dos atores sociais, o que dá margem para a negociação sobre as entidades aptas a integrar os espaços participativos. Funcionários do governo municipal e dirigentes de entidades civis buscam relacionar-se e nesta relação são afinados os entendimentos de influência mútua e são tornados possíveis os trânsitos da administração municipal para as entidades civis e destas para aquela. Essas maneiras de relacionar poderiam ser tidas para Dagnino como confluência perversa, quando os projetos políticos são antagônicos mas se complementam de maneira instrumental para o alcance dos propósitos (de uma “sociedade civil ativa e propositiva”). Em um sentido similar, Joana Moura (2005) traça o “peso político e institucional desigual” dos participantes do CMDR ao serem notados múltiplos vínculos dos atores sociais com as entidades civis e com

as agências de governo. Entretanto, a demonstração dos vínculos, ou o falar em nome de outros, é que permite o reconhecimento dos interesses do participante, o que o habilita perante aos demais a tratar de determinados assuntos no espaço do conselho ou em outros locais.

O peso e a confluência dos atores sociais pode ser observado em um debate ocorrido no CMMA. Quando ocorre as discussões sobre o lançamento de editais para financiamento de projetos, a atuação dos atores sociais altera-se quanto ao favorecimento e negligência para aquela proposta. A ideia de financiar projetos da comunidade ou da comunidade escolar é posta nos meses finais de 2012 e retomada em meados de 2013. Nesta ocasião, o presidente do conselho se dispõe de maneira contrária à proposta enquanto demais conselheiros discutem a sua viabilidade, em financiar pequenos projetos ou um único projeto em caráter experimental. A adoção da perspectiva experimental sobressai nas discussões mas quando são postos pelos presidente do conselho o argumento financeiro, da falta de recursos e da existência de demais agências de financiamento, os conselheiros que antes defendiam o lançamento de editais decidem pela não aprovação da proposta, mas mantêm tal perspectiva como futura. Conflui, neste debate, a posição do presidente em não repartir os recursos do Fundo de Meio Ambiente e as posições dos conselheiros em aprimorar, com os recursos disponíveis, os programas e planos da Secretaria de Meio Ambiente. O interesse do presidente não só é levado à cabo pelos conselheiros como também decorre na intenção de pressionar a administração municipal para regularizar os repasses para o Fundo. Durante a discussão dois representantes de associação de moradores se tornam mais enfáticos do que o próprio secretário de meio ambiente quanto ao dever de repasses regulares pela prefeitura municipal. Coube ao proponente a perspectiva de obter recursos para o financiamento de projetos de educação ambiental para a comunidade escolar na agência em que este representava, a Secretaria de Educação. Conforme são esmiuçados os interesses dos participantes são reatados os vínculos dos mesmos, o que gera a compreensão da mobilização de vínculos escusos ou autênticos para determinada ocasião.

Outro ponto relevante nas análises sobre os espaços participativos diz respeito à pluralidade da participação, o que, para Dagnino (2002), assume relação direta com a partilha de poder, quanto maior a representatividade, maior a partilha de poder. Entretanto, para a autora, a representatividade obscurece a relação de entidades com a sociedade, em que os interesses difusos da sociedade seriam articulados como interesses objetivos das entidades. Esse ponto pode ser entendido com a perspectiva da diversidade ao invés do quantitativo de participantes. Enquanto o maior número de participantes poderia expressar a maior partilha de

poder, a maior diversidade de participantes pode elencar expressões de interesses distintos. Contudo, o que permite a compreensão da atuação em um conselho localiza-se na realização de discussões. Os casos do CMMA e do CMDR demonstram as variações no engajamento dos atores sociais ao se ter a ordenação de temas ou assuntos de qualificação variável. No CMDR, a formação de uma coalizão na defesa dos interesses da população rural tem como subsídio a vivência de moradores de áreas rurais. Os participantes que apresentam tais interesses tratam o espaço do conselho como local para apresentar demandas categorizadas como saúde (“falta de atendimento médico”) ou segurança pública (“violência na área rural”). Tais demandas são, à princípio, vistas como inadequadas para serem discutidas no conselho mas, ao serem debatidas, elas são aceitas. Para esta aceitação, demais participantes se identificam com as demandas apresentadas e as reforçam como problemas. Neste reforço, o problema de uma localidade alcança certa generalidade com casos similares (“demissão de enfermeira”; “ausência de dentista”). As demandas são então transformadas sob novas linguagens para serem encaminhadas aos devidos responsáveis, como nos itens citados, para o secretário de saúde ou secretário de ordem pública. Desse modo, os proponentes encontram-se em posições de visibilidade decorrentes do debate com seus pares e são postos frente aos gestores municipais como porta-vozes de interesses específicos. Além dessas posições de visibilidade, nas localidades rurais os encaminhamentos e resoluções são reapropriados pelos conselheiros, momento no qual são auto atribuídas as competências para a resolução dos problemas e valorizadas as posições de liderança. Assim, os participantes são levados à partilha de poder no conselho enquanto nas localidades são monopolizadas as representações sobre os segmentos sociais. A partilha de poder pode ser observada também por visões fragmentadas do exercício do poder no conselho, frente aos gestores públicos e frente à população:

Ocupar os espaços de representação popular significa, entre outros aspectos, assegurar as condições para o encaminhamento de reivindicações. Estas, contudo, não são objeto de consenso no interior das 'comunidades', que, por sua vez, apesar das imagens mais recorrentes, não constituem uma totalidade harmoniosa. A definição das reivindicações tidas como fundamentais – que implica todo o trabalho dirigido para a sua universalização – passa pelo interesse dos moradores e dos grupos em torno dos quais se agregam. Garantir que certas reivindicações sejam atendidas e estar aos olhos dos moradores associados a ela, segundo a mesma lógica que perpassa a relação dos políticos com as obras, é entendido como um meio de acúmulo de poder social. É por referência a essas disputas de poder que se pode entender as acusações trocadas pelos grupos de que as reivindicações defendidas pelos oponentes são secundárias (BEZERRA, 2004, p. 161).

Ainda no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, as posições de visibilidade tendem

a ser objeto de disputa em vista de assuntos específicos, como quando representantes de associações de moradores são suprimidos ou mesmo se abstêm de discussões relativas à planos, programas e parcerias, temas estes tidos como principais para serem tratados no conselho. O que poderia ser visto como a atuação de “porta-voz” de um segmento social acaba por se tornar o resultado do engajamento ou da experiência do representante em determinada discussão. A exemplo, um único participante, antigo funcionário da Secretaria de Agricultura e representante do sindicato da agricultura familiar, atua em todas as discussões relativas ao crédito fundiário (itens “Banco do Brasil” e “ITERJ”) se tornando então o porta-voz não só dos agricultores como também da Secretaria de Agricultura para esses assuntos, um especialista na questão e nos tratos burocráticos e pessoais com aquelas agências de governo. Nas discussões relativas à barragem no Rio Guapiaçu, as disputas são mais complexas para a noção de partilha do poder por ter no município de informações uma fonte de poder para atuar no conselho e outros espaços como a Câmara Municipal, em reuniões nas localidades afetadas, nas agências de governo estaduais e por meio de entrevistas em jornais e rádios locais. Se nos assuntos relativos ao crédito fundiário ocorre o domínio de uma pessoa sobre o tema, nos assuntos relativos à barragem ocorre a pluralização de pessoas que se habilitam a tratar do assunto devido à utilização de distintas fontes de informação, por apresentá-las de forma mais ou menos seletiva em distintos espaços de discussão e por seleccionar, ocasionalmente, os aliados e adversários em um debate. Nesse sentido que os posicionamentos “ser contra” e “ser favorável” à barragem passam de categorias classificatórias exclusivas, impregnadas de um tom acusatório, para o refinamento das posições “ter informações” e “ter conhecimento aprofundado”, “ser contra o projeto oficial” e “ser a favor de pequenas barragens”. Este refinamento da questão da barragem, ao meu ver, só se torna possível pela incorporação da maior diversidade de pessoas nos espaços de discussão, o que, no caso do crédito fundiário, permanece delimitado pela atuação de um participante.

Essa maneira de ater às relações de poder nos conselhos poderia encontrar ressonâncias no trabalho de Avritzer (2010) quando o autor e sua equipe de pesquisa propõe a análise através da metodologia de avaliação dos efeitos deliberativos dos conselhos. De acordo com o autor, “essa análise permite ver quem fala mais nos conselhos, como os representantes do governo e da sociedade civil atuam no interior dos conselhos e se há de fato polêmica e debate no processo de deliberação nos mesmos” (p. 9). Eleonora Cunha (2010) aplica esta metodologia observando a efetividade deliberativa nos conselhos municipais de assistência social e atribui a capacidade deliberativa à vocalização, definição de agenda, de

demandas, denúncias, de debates e contestações aos representantes de usuários em contraponto aos prestadores de serviços e ao governo. A dinâmica da participação privilegia os representantes da sociedade civil (“usuários”) em detrimento dos demais mas ignora o deslocamento dos atores sociais para pressionar as agências de governo a darem respostas ou construam acordos. Os estudos de Bezerra (2007; 2012) sobre o conselho de saúde contrasta essa perspectiva ao observar a construção de apoio mútuo entre os participantes em que sobressai a visão da colaboração para definição das ações do conselho.

Como analisado no caso do CMMA, grande parte dos itens postos em discussão são apresentados pela Secretaria de Meio Ambiente. O secretário praticamente antecipa a discussão da proposta de um item apresentando-o como resposta. Mas as “vocalizações” registradas em ata obscurecem as maneiras de pressionar os representantes do governo por outros meios que não a reunião. A definição de agendas ou o número de vocalizações numa reunião exprime os atores sociais que de certa maneira condicionam a maneira de atuar no conselho, o que para Avritzer e Cunha é atrelado aos setores que dominam o conselho. Assim, o maior número de falas de representantes da sociedade civil exprime a primazia destes sobre os demais, ou, no caso do CMMA, veríamos a primazia da Secretaria de Meio Ambiente. Entretanto, o modo como é tratado o tema em discussão revela os objetivos dos atores sociais. A concepção de “ser informado” fundamenta a atuação dos conselheiros e por meio dela, como nas discussões acerca do corte de árvores, entre outras, são requeridas respostas do secretário e apreciações dos demais conselheiros. Em uma discussão sobre o corte de árvores o presidente atua de modo a se justificar perante o conselho a partir do questionamento de um conselheiro dias antes da reunião. Em outra discussão sobre o corte de árvores os conselheiros são levados a formar uma comissão para julgar recursos e para aplicar multas. Estes exemplos podem ser atrelados à constatação de Eleonora Cunha, “a pesquisa junto aos CMAS possibilitou constatar que eles têm cumprido o requisito deliberativo de produzir decisões, demonstrando se constituem em 'públicos fortes', na medida em que têm poder de decisão e efetivamente o utilizam para decidir acerca de aspectos os mais variados da política de assistência social, e de sua própria organização e funcionamento” (2010, p. 124), mas o caso por mim analisado diverge no sentido da concepção de “deliberação” operacionalizada pelos conselheiros de meio ambiente. No primeiro caso do corte de árvores, é suficiente para os participantes a justificativa (“resposta”) do presidente, no segundo caso os participantes apresentam resistências para compor a comissão por discordarem dessa atribuição. Faz pleno sentido decidir sobre algo à princípio informal do que sobre algo formal, tido no regimento

interno como obrigação dos conselheiros. O sentido de “ser informado” no CMMA também repercute-se para as entidades REGUA e ACDA por meio da atuação de seus representantes na divulgação das atividades das mesmas (palestras, seminários, projetos), o que poderia ser desdobrado na linguagem do controle social do conselho sobre as entidades que dele participam.

No caso do CMDR, os representantes de agricultores familiares, por vezes, discursavam a favor de suas entidades ou de seus representados para definir os interesses postos em jogo, especialmente entre atores sociais concorrentes. As falas de representantes do Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (STAF), do Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR) e do Sindicato de Produtores Rurais (SPR) expressam essa disputa frente aos demais integrantes do conselho, especialmente nas discussões sobre a barragem. Antes de demonstrarem um domínio da atuação do conselho, esses embates demarcam as posições dos participantes na cena do conselho em vista de um assunto e levavam os demais a se posicionarem. Representantes do STAF apropriavam a discussão sobre a barragem em concorrência com os representantes do SPR e do STR, mas em assuntos como por exemplo o Programa Patrulha Mecanizada ou a implementação da cadeia da piscicultura, eles entravam em acordo para que essas atividades fossem exercidas pela Secretaria de Agricultura. Enquanto o assunto barragem apresenta a diversidade de vocalizações, as discussões sobre planos e programas apresentam vocalizações da proponente, no caso a Secretaria de Agricultura, mas com apropriações dos participantes sobre os modos de operar os planos e programas. No CMDR o presidente do conselho dispõe os assuntos em pauta e os conselheiros definem os rumos das discussões conforme as percepções da pertinência dos assuntos.

Um dos pontos tratados por Heredia *et al.* (2012) destaca o grau de autoridade das experiências participativas na organização social e as mudanças na configuração das relações de poder. Conselhos municipais encontram-se hierarquizados conforme sua atuação e importância para a população e para a administração pública. Estes espaços podem se constituir como “peças importantes na configuração do poder local, ao lado de espaços tradicionais como a Prefeitura, a Câmara de Vereadores, clubes, sindicatos e etc.” (HEREDIA *et al.*, p. 37). Os conselhos de desenvolvimento rural e de meio ambiente analisados neste estudo constituem experiências importantes no cenário municipal. O caso do CMDR não aponta a concorrência com outros espaços, como as secretarias municipais ou Câmara Municipal, para a resolução de problemas da população e dos produtores rurais. Ele é tido

pelos participantes como um meio de expor o problema, de reforçá-lo como demanda da população e de agregar alternativas para sua resolução. O caso do CMMA, de modo contrário ao CMDR, concorre com outras secretarias municipais para a delimitação dos problemas da administração municipal. Ao focar no tratamento técnico dos problemas ambientais, os participantes definem para funcionários da Secretaria de Meio Ambiente competências para resolução dos mesmos, inclusive pela delegação tácita para atuarem em espaços de discussão vinculados ao governo estadual. Por meio dos conselhos são articulados recursos para a defesa de interesses em espaços paralelos ou transversais aos mesmos. Tais recursos são sintetizados como informações, uma versão do “saber o que está acontecendo” equiparável com a “rede de comunicação baseada em interações e conflitos entre grupos, líderes e políticos”, apontada por Irllys Barreira (2012, p. 189).

A discussão sobre a construção da barragem no rio Guapiaçu expõe as tramas que dão forma aos dois conselhos como “peças importantes na configuração do poder local”. No CMDR e no CMMA ela é discutida sob a forma de busca por informações e condensa o papel dos conselheiros em “estar informado”, “saber o que está acontecendo”. Contudo, os participantes do CMDR se apropriam do assunto como um drama social e destacam meios alternativos de lidar com a situação-problema cobrando respostas dos responsáveis. Os participantes do CMMA descaracterizam a barragem como um assunto de sua alçada, mas focam a observância dos requisitos legais para a construção do empreendimento. Ambos os conselhos demonstram controle, pelos participantes que os integram, sobre o modo de operar as discussões e os responsáveis pelas mesmas.

Conforme Heredia *et al.* (2012), o enfrentamento entre distintos segmentos sociais que compõem os conselhos podem torná-los campos de disputas que alteram a estrutura de poder e as condições de seu exercício. Assim, os autores apontam, em situações como as analisadas, efeitos como o surgimento de novas formas organizacionais, o fortalecimento de segmentos sociais, o deslocamento do poder do prefeito e dos vereadores (HEREDIA *et al.*, p. 38). O domínio sobre informações situam os participantes do conselho em posições destacadas no cenário municipal. Como nas situações nas quais é discutida a construção de barragem, os atores sociais que se engajam neste debate canalizam interpretações sobre as informações disponíveis e mobilizam os demais a agirem segundo as interpretações dominantes. No Conselho de Meio Ambiente, o presidente condensa os recursos discursivos como a “falta de informações”, que redundando na menção da ausência de “projeto oficial”. Com esta retórica ele transita em demais espaços como o Conselho de Desenvolvimento Rural e Câmara Municipal.

Entre os participantes do CMMA, esta retórica resulta na definição dos espaços apropriados para discutir o assunto. No Conselho de Desenvolvimento Rural, representantes de sindicatos e de associações de moradores agem sob o discurso da “falta de informações” mobilizando atores e agências. Ainda que falte o “projeto oficial”, os participantes do CMDR agregam informações que os situam em diferentes posições em relação aos secretários municipais, vereadores, prefeito e gestores estaduais. Quando da participação do prefeito e de representantes da ONG Viva Rio no CMDR, o município de informações pelos conselheiros resulta no comprometimento do prefeito em “ouvir a sociedade organizada” e no descaso quanto ao trabalho de comunicação da ONG. Nos conselhos analisados, enquanto o CMMA proporciona ao secretário de Meio Ambiente um suporte para participação em demais espaços de tomada de decisão, o CMDR proporciona aos participantes a busca de informações na forma de “correr atrás”. O manuseio de informações pelos atores sociais engajados situa-os em posição de destaque no cenário municipal em que sobressaem à primeira vista o vínculo com entidades civis e agências de governo, como “presidente do sindicato” ou “secretário de Meio Ambiente”. Contudo, são as discussões empreendidas nos conselhos que afinam a interpretação e o manuseio de informações possibilitando aos atores sociais certa legitimidade no conselho e em demais espaços de discussão. Os conselhos, como algo relativo à “comunidade interpretativa” (MOSSE, 2005), possibilitam aos participantes a produção de visões dominantes sobre as atividades exercidas pelos atores sociais e sobre os acontecimentos.

As discussões empreendidas no CMDR e no CMMA tratam daquilo que se torna importante para os participantes nestes cenários. No Conselho de Desenvolvimento Rural sobressai a visão de apoio às atividades da Secretaria de Agricultura, na qual cabem aos participantes apreciá-las e comunicá-las aos representados. Esta é uma versão do “ouvir” ou do “consultar” a “sociedade organizada”. Também sobressaem as perspectivas de que a secretaria deva atender as demandas dos “produtores rurais” e da “população rural”. Um modo de estabelecer as demandas dos produtores rurais mescla com as atividades da Secretaria de Agricultura. Nesta mistura de intenções ou interesses, os agricultores tratam das demandas da secretaria, como a aquisição de maquinário agrícola, como deles próprios. Deste modo, a apresentação da questão pelo presidente do conselho (da oferta) é concordada tacitamente e delimitada, através da expressão “uso exclusivo para a agricultura”, como uma demanda dos produtores rurais. Mesmo as questões que geram discordâncias entre os participantes, como as demandas singulares, relativas a problemas de saúde, educação ou

segurança, reforçam o espaço do conselho como local propício para tratá-las. Neste sentido, a divergência de posições entre produtores rurais (entidades parceiras) e representantes dos agricultores familiares (associações e cooperativas) cede lugar a um acordo explícito que tem em vista as condições para permanência da população rural no campo. Quando os responsáveis pela resolução de problemas de saúde ou de segurança apresentam-se no conselho, os participantes se juntam cobrando ações ou respostas para problemas similares. Por outro lado, discussões que não focam o cotidiano dos agricultores, como o financiamento da Caixa Econômica Federal (CEF) para a pecuária, tendem a ser desmerecidas no conselho. Entretanto, como um hábito dos participantes, estes temas são apropriados como uma possibilidade de proposição, no caso, para que a CEF ofereça uma linha de financiamento adequada para a realidade do município. Os participantes então apropriam e readequam os problemas como deles próprios.

No Conselho de Meio Ambiente, o que se torna importante para os participantes é a ordenação das atividades da Secretaria de Meio Ambiente. Em um modo de “saber o que está acontecendo”, a elaboração de planos e programas bem como as atividades de fiscalização e de penalização atraem a atenção dos participantes. Ao ser discutido o Programa de Coleta Seletiva Solidária, os participantes apreciaram as ações ou intenções da Secretaria de Meio Ambiente e deram contornos para a ampliação do programa. Desdobrou-se desta versão da “consulta” a possibilidade de afinar as atividades das entidades civis e agências de governo integrantes do conselho. Um exemplo desta tentativa de afinamento é visto com o pedido de instalação de “ecoponto” por representante de associação de moradores. As entidades influem no ordenamento das atividades da Secretaria de Meio Ambiente ao focar em suas próprias experiências, como o bem-estar animal, o fomento à criação de reservas particulares e de unidades de conservação, a regularização do despejo de lixo e a promoção da educação ambiental. Tanto as entidades civis quanto as agências de governo que integram o conselho têm em vista a apresentação de parcerias com a Secretaria de Meio Ambiente, uma maneira de reforçar o relacionamento com a agência de governo.

Analisar os casos pelas visões dos atores sociais que os integram permitiu a compreensão de que os conselhos atuam de acordo com as forças sociais dos participantes e não apenas com a sua existência ou realização de reuniões periódicas que proporcionariam uma mudança nos modos de governo. As forças sociais resultam do conjunto de participantes e favorecem o diálogo entre atores sociais situados em posições transitórias de comando. Essa forma de comunicação cria interpretações dominantes sobre os problemas públicos como

assuntos merecedores de atenção. Esses assuntos são então apropriados e reforçados pelos participantes e, no sentido do conselho como uma “mão dupla”, eles influem para a atuação da administração pública e das entidades civis no cenário do município.

Analisei as ideais de participação popular como um sistema de representações sociais. Esse sistema liga pessoas situadas em distintas posições sociais. Ele cria um espaço peculiar na organização social em que prevalece a interação e a comunicação entre os integrantes. A participação popular opera a mudança de status dos atores sociais que passam a integrar os espaços de discussão, imbuindo-os de uma função. Essa função corresponde ao papel de representante. Cabe ao representante tornar os ausentes presentes ao falar em nome deles. A participação popular orienta a conduta dos atores sociais criando as condições para a formação do representante, estipulando meios de agregá-los e instituindo maneiras de diálogo. Ela produz os problemas públicos para além dos problemas incumbidos inicialmente aos conselhos, produz a interação entre os participantes induzindo-os ao domínio sobre o tratamento dos problemas públicos, produz as categorias sociais aptas a serem representadas e conseqüentemente produz os representantes destas categorias. Por meio da participação popular são redefinidos os objetos e técnicas para tratar da população, de suas atividades e de seus problemas e, assim, por ela são produzidas as interpretações sobre as atividades dos setores da administração pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. **Revista de Estudos Avançados**. Dossiê Desenvolvimento Rural. São Paulo, USP, vol. 15, nº 43, setembro/dezembro 2001, p. 121-141.

Agenda 21 de Cachoeiras de Macacu. Nova Friburgo: Gráfica Nacif, 2008.

Agenda 21 Cachoeiras de Macacu. São Paulo: Pancrom, 2011.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (org.). **Participação popular nas políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

ALMEIDA, Debora Rezende de. Metamorfose da representação política: lições práticas dos Conselhos Municipais de Saúde no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº1, junho, 2008, p. 43-64.

_____. (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

BARCELLOS, Fernando H. G. **Ação Sindical e luta por terra no Rio de Janeiro**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

BARREIRA, Irllys A. F. Participação: experiências, significados e rede de poderes em municípios cearenses. In: HEREDIA, Beatriz et al (orgs). **Política, governo e participação popular**: conselhos, orçamento participativo e outras experiências. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012.

BECKER, Howard. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Hucitec, 1997.

BENEVIDES, Maria V.M. Cidadania e Democracia. **Lua Nova**, São Paulo, nº 33, p. 5-17, 1994.

BERREMAN, Gerald. Etnografia e controle de impressões em uma aldeia do Himalaia. In.: GUIMARÃES, Alba Zaluar. **Desvendando máscaras sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1990, pp. 123-174.

BEZERRA, Marcos Otavio. **Em nome das 'bases'**: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

_____. Políticos, representação política e recursos públicos. **Horizontes Antropológicos**. Vol. 7, nº 15, Porto Alegre, p. 181-207, Julho 2001.

_____. Participação Popular e Conflitos de Representação Política: notas a partir de um caso de Orçamento Participativo. In: TEIXEIRA, Carla C.; CHAVES, Christine de A. (orgs.). **Espaços e Tempos da Política**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004.

_____. Modalidades de Interação E Visões Sobre Os Poderes Públicos. **TOMO**. São Cristóvão, nº 11, jul/dez 2007, p. 123-137.

_____. Formas de participação popular e produção de interesses coletivos – observações a partir de duas experiências no Estado do Rio de Janeiro. In: HEREDIA, Beatriz et al (orgs). **Política, governo e participação popular: conselhos, orçamento participativo e outras experiências**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012.

BOURDIEU, Pierre. A delegação e o fetichismo político. In: BOURDIEU, P. **Coisas Ditas**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989a.

_____. A representação política: Elementos para uma teoria do campo político. In: BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989b.

_____; CHRISTIN, Rosine. La construction du marché. Le champ administratif et la production de la “politique du logement”. **Actes de la Recherche em Sciences Sociales**. Vol. 81-82, mars 1990. L'économie de la maison. pp. 65-85.

_____. Espíritos de Estado. Gênese e estrutura do campo burocrático. In: BOURDIEU, P. **Razões Práticas: Sobre a teoria da ação**. Campinas: Papius, 1996.

_____. **Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-92)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

CACHOEIRAS DE MACACU (RJ). Lei Orgânica do Município. Cachoeiras de Macacu (RJ), 1991, mimeo.

_____. Lei Municipal nº 1.032, de 20 de março de 1996. Cria o Conselho Municipal de Política Agrícola e dá outras providências. Cachoeiras de Macacu (RJ), 1996, mimeo.

_____. Lei Municipal nº 1.246, de 20 de outubro de 1999. Altera as Leis nº 1.032, de 20/03/96 e nº 1.077, de 07/02/97. Cachoeiras de Macacu (RJ), 1999, mimeo.

_____. Lei Municipal nº 1,256, de 10 de dezembro de 1999. Cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural e dá outras providências. Cachoeiras de Macacu (RJ), 1999, mimeo.

_____. Lei Municipal nº 1.331, de 27 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente. Cachoeiras de Macacu (RJ), 2000, mimeo.

_____. Lei Municipal nº 1.338, de 15 de fevereiro de 2001. Cria o Código Municipal de Meio Ambiente e dá outras providências. Cachoeiras de Macacu (RJ), 2001, mimeo.

_____. Lei nº 1.604, de 23 de Dezembro de 2005. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, revoga a Lei nº 1.331 de 27 de dezembro de 2000, e a Lei nº 1.487

de 30 de outubro de 2003, e dá outras providências. Cachoeiras de Macacu (RJ), 2005, mimeo.

_____. Lei Municipal nº 1.653, de 10 de outubro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do Município de Cachoeiras de Macacu. Cachoeiras de Macacu (RJ), 2006, mimeo.

_____. Lei Municipal nº 1696, de 12 de Dezembro de 2007. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente e revoga a Lei nº 1.604 de 23 de dezembro de 2005. Cachoeiras de Macacu (RJ), 2007, mimeo.

_____. Lei Municipal nº 1.762 de 12 de Maio de 2009. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente e revoga a Lei nº 1.696 de 12 de dezembro de 2007. Cachoeiras de Macacu (RJ), 2009, mimeo.

CASTILHO, Sérgio R.R.; SOUZA LIMA, Antonio C. De; TEIXEIRA, Carla C. Etnografando burocratas, elites e corporações: a pesquisa entre estratos sociais hierarquicamente superiores em sociedades contemporâneas. In: CASTILHO, Sérgio et al. (orgs.). **Antropologia das práticas de poder**: reflexões entre burocratas, elites e corporações. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2014.

COMERFORD, John Cunha. **Fazendo a luta**: sociabilidade, falas e rituais na construção de organizações camponesas. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

_____. **Como uma família**: sociabilidade, territórios de parentesco e sindicalismo rural. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL. **Regimento Interno**, Cachoeiras de Macacu, 2006 (mimeo).

CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE. **Regimento Interno**, Cachoeiras de Macacu, 2010 (mimeo).

COSTA, Isabel J. R. da. **Ombro a ombro: ferroviários e camponeses na luta por direitos em Cachoeiras de Macacu (1954-1964)**. 2015. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015.

CUNHA, Eleonora S. M. Inclusão Social e política: o desafio deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

DAGNINO, Evelina. “Cultura, Cidadania e Democracia”. In: ALVAREZ, S; DAGNINO, E; ESCOBAR, A (orgs). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

_____. (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAVIS, Pedro Gondim. **O CPF da Cultura – conselho, plano e fundo como instrumentos de governo no processo de institucionalização da “cultura”**. Reflexões a partir do caso de

Belo Horizonte. 2013. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Museu Nacional, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – EMATER-RJ-RIO. Disponível em: <http://www.EMATER-RJ.rj.gov.br/images/ASPA2013_CUL_corr1.htm>. Acesso em 13 mar. 2014.

ESCOBAR, Arturo. **Encountering development**: The making and the unmaking of the third world. Princeton, Princeton University Press, 1995.

ESTADO EM NOTÍCIAS. Cachoeiras de Macacu, Editora Igor Ltda. 17 ago. 2013, p. 12. Divulgação de reunião com o prefeito.

FEDOZZI, Luciano et al. Participação, cultura política e cidades. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 14, nº 30, maio/agosto 2012, p. 14-44.

FERGUSON, James. **The anti-politics machine**. “Development”, depoliticization and bureaucratic power in Lesotho. Minneapolis and London: University of Minnesota Press, 1994.

FOOTE-WHITE, William. Treinando a observação participante. In: GUIMARÃES, Alba Zaluar. **Desvendando máscaras sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1990. p. 77-86.

_____. **Sociedade de Esquina**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

FOUCAULT, Michel. Sobre a arqueologia das Ciências. Resposta ao círculo Epistemológico. In: Foucault, M. et alii. **Estruturalismo e teoria da linguagem**. Petrópolis, Vozes, 1971, p. 9-55.

_____. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GASPAR, Natália Moraes. **Relações de Poder e Gestão do Espaço: a criação de uma Área de Proteção Ambiental no Norte Fluminense**. 2008, Tese (Doutorado em Sociologia e Antropologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

GRYNSZPAN, Mario. **Mobilização camponesa e competição política no estado do Rio de Janeiro (1950-1964)**. 1987. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1987.

GUILLEMIN, Alain. Pouvoir de représentation et constitution de l’identité locale. **Actes de la Recherche em Sciences Sociales**, nº 52-53, 1984, p. 15-18.

HEREDIA, Beatriz et al (orgs). **Política, governo e participação popular**: conselhos, orçamento participativo e outras experiências. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012.

_____. Participação e Política – experiências de dois municípios gaúchos. In: HEREDIA, Beatriz et al (orgs). **Política, governo e participação popular**: conselhos, orçamento participativo e outras experiências. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DO AMBIENTE – INEA. APA da Bacia do Rio Macacu. [201-?]a. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/Portal/Agendas/BIODIVERSIDADEEAREASPROTEGIDAS/UnidadesdeConservacao/INEA_008617>. Acesso em 24 dez. 2015.

INSTITUTO NACIONAL DO AMBIENTE – INEA. Parque Estadual dos Três Picos. [201-?]b. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/Portal/Agendas/BIODIVERSIDADEEAREASPROTEGIDAS/UnidadesdeConservacao/INEA_008598>. Acesso em 24 dez. 2015.

LEITE LOPES, José Sérgio (coord). **A ambientalização dos conflitos sociais**: participação e controle público da poluição industrial. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

LEITE LOPES, José Sérgio; HEREDIA, Beatriz M. A. (orgs.). **Movimentos sociais e esfera pública**: o mundo da participação: burocracias, confrontos, aprendizados inesperados. Rio de Janeiro: CBAE, 2014.

L'ESTOILE, Benoît de. La réunion comme outil et rituel de gouvernement: conflits interpersonnels et administration de la réforme agraire au Brésil. **Genèses**, n. 98, mars 2015. pp. 7-27.

PALMEIRA, Moarcir; HEREDIA, Beatriz. **Política Ambígua**. Rio de Janeiro, NUAP/Relume-Dumará, 2010.

PIRES, Roberto Rocha C (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

PITT-RIVERS, Julian. **The people of the Sierra**. New York: Criterion Books, 1954.

MARCUS, George; FISCHER, Michael M. J. **Anthropology as cultural critique**: an experimental moment in the human sciences. Chicago: Ed. The University of Chicago Press, 1999.

MITCHELL, Timothy. State, economy, and the State effect. In: Steimentz, George (ed). **State/ Culture: state formation after de cultural turn**. Cornell: Cornell University Press, 1999.

MOURA, Joana T. V. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar. A representação de interesses em perspectiva. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 12., 2005, Belo Horizonte. **Anais...**, Belo Horizonte: SBS, 2005, p. 1-24.

_____. Estado e Agricultura Familiar: as relações sociais no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) de Cachoeiras de Macacu – RJ. In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS, 4., 2010. Curitiba . **Anais...**, Curitiba:

Editora da UFPR, 2010, p. 11.

MOSSE, David. “People knowledge”, participation, and patronage: operations and representations in rural development. In: COOKE, Bill; KOTHARI, Uma (orgs.). **Participation: The new tyranny?** Nova York: Zed Books, 2001.

_____. **Cultivating development.** An ethnography of aid policy and practice. London; New York: Pluto Press, 2005.

NEVES, Angela Vieira. **Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo.** Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

NEVES, Delma P. Políticas públicas: intenções previstas e desdobramentos inesperados. **Ciências Sociais Hoje**, v. 1, p. 48-85, 1993.

_____. Políticas Públicas: mediação e gestão de demandas sociais. **Retratos de Assentamentos**, nº 13, p. 171-206, 2010.

O'DWYER, Elaine Cantarino. **Laranja e lavoura branca: um estudo das unidades de produção familiar camponesa na Baixada Fluminense.** 1977. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1977.

_____. **Da proletarização renovada à reinvenção do campesinato.** 1988. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1988.

OLIVEIRA, Valter L.; SILVA, Marcelo K. Interdependência e Poder nos processos de mediação: o caso da agricultura ecológica. **Teoria & Pesquisa**, v. XVI, n. 02 – jul/dez de 2007. pp. 29-49.

ONU-HABITAT. **Monitoramento de Indicadores Socioeconômicos nos municípios do entorno do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj:** boletim eletrônico de acompanhamento no município de Cachoeiras de Macacu: 2000-2011. Niterói, Editora EdUFF, 2013.

REDES. **Perfil Rural/Agrícola de Municípios Diretamente Influenciados pelo Comperj.** CPDA/UFRRJ. 2013.

RIBEIRO, Uriella Coelho. Saúde é assunto para mulheres: um estudo sobre a dinâmica participativa de Conselhos Municipais de Saúde do Brasil. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

SANJEK, Roger. The secret life of fieldnotes. In.: SANJEK, Roger. **Fieldnotes: The makings of Anthropology.** Cornell University Press, 1990, pp. 187-270.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil.** 2000. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade

Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

SALVIANI, Roberto. **“Quem ama cuida”**. **Participação, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: o caso da Itaipu Binacional**. 2008. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Museu Nacional, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

SCHNEIDER, Sergio; MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa de Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER et al. (orgs). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.

SCOTT, James. **Seeing like a state**: how certain schemes to improve the human condition have failed. New Haven and London: Yale University Press, 1998.

SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO E PLANEJAMENTO. Plano Estratégico Participativo da Prefeitura Municipal de Cachoeiras de Macacu/RJ – 2013/2016. s/d.

SEYFERTH, Giralda. Campesinato e Estado no Brasil. In: **Mana**. Estudos de Antropologia Social, v. 17, n. 2, ago. 2011.

SIGAUD, Lygia. Efeitos sociais de grandes projetos hidrelétricos: as barragens de Sobradinho e Machadinho. In: ROSA, Luiz P. et al (orgs). **Impactos de grandes projetos hidrelétricos e nucleares**: aspectos econômicos e tecnológicos, sociais e ambientais. São Paulo: AIE/COPPE e Editora Marco Zero, 1988. pp. 83-166.

SILVA, Clódson dos Santos. **O que se diz e o que se faz em nome da participação: Conselho Santana de Acaraú – CE**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2004.

SOUTO, Anna L. Salles; PAZ, Rosângela D. O. da (orgs). **Novas lentes sobre a participação**: utopias, agendas e desafios. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

SOUZA LIMA, Antônio Carlos de. Sobre gestar e gerir a desigualdade: pontos de investigação e diálogo. In: SOUZA LIMA, Antônio Carlos de (org). **Gestar e gerir**: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

SUAUD, Charles. Le mythe de la base. Les États Généraux du développement agricole et la production d’une parole paysanne. **Actes de la Recherche em Sciences Sociales**, n. 52-53, 1984, p. 56-79.

TROUILLOT, Michel-Rolph. The anthropology of the state in the age of globalization. Close encounters of the deceptive kind. **Current Anthropology**, v. 42, n. 1, p. 125-138, 2001.

VILLA-BÔAS, Renata (org). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Pólis, 1994.