



Análise da Participação da Sociedade Civil e da Governança de Cinco Espaços de Definição de Políticas Públicas do Estado do Acre

Consultor: Luis Meneses Filho

Versão 3.0
15 de abril de 2008



Índice

Acrônimos	3
1. Introdução	4
2. Metodologia.....	4
2.1. O processo da Agenda de Políticas Socioambientais da Sociedade Civil	4
2.2. O processo de Análise da Participação da Sociedade Civil e da Governança de Cinco Espaços de Definição de Políticas Públicas do Estado do Acre	5
3. Teoria sobre Democracia e Participação	7
3.1. Democracia representativa ou democracia participativa?	7
3.2. A participação na Gestão das Políticas Públicas no Brasil.....	9
3.3. Os Conselhos de Gestão de Políticas Públicas.....	9
4. Caracterização dos espaços de participação	11
4.1. Marcos legais, Finalidade e Estrutura dos Espaços	11
4.2. Composição dos espaços	12
4.3. Periodicidade de reuniões e Frequência de presença da Sociedade Civil.....	13
4.4. Competências, Pautas abordadas e Encaminhamentos nos 5 espaços.....	15
5. As organizações da Sociedade Civil e os espaços de participação.....	20
5.1. No âmbito nacional, estadual e local.....	20
5.2. Nos espaços estudados.....	21
6. A Visão da Sociedade Civil sobre os espaços de participação.....	22
6.1. Finalidade e Importância dos espaços.....	22
6.2. Motivadores da participação	23
6.3. Desmotivadores da participação.....	24
6.4. O Funcionamento dos espaços.....	25
6.4.1 Regimento Interno.....	25
6.4.2 Convocação e envio de material para análise prévia.....	25
6.4.3 Elaboração de Pautas.....	25
6.4.4 Encaminhamentos.....	26
6.4.5 O que funciona bem.....	26
6.4.6 O que não funciona bem.....	27
6.5. A participação dos outros setores.....	27
6.6. Sugestões de melhoria do funcionamento destes espaços	27
7. A Visão da Sociedade Civil sobre a sua participação nos espaços	28
7.1. Fatores que interferem na qualidade da participação	29
7.2. Procedimentos adotados para escolha dos representantes.....	30
7.3. Procedimentos adotados para preparação para as reuniões	30
7.4. Procedimentos adotados para definição de posicionamentos	31
7.5. Procedimentos adotados para compartilhamento de informações.....	31
7.6. Condições para uma participação de qualidade da Sociedade Civil.....	31
7.7. Recomendações para melhoria da participação da Sociedade Civil.....	32
8. A Visão da Sociedade Civil do Juruá quanto a participação em Políticas Públicas	33
9. Um olhar das organizações indígenas sobre a participação em Políticas Públicas	37

10. A Visão do Governo sobre os Espaços de Participação	38
10.1 O CEMACT e CEZEE	39
10.2 O CDRFS	42
10.3 O CFE	45
10.4 A CEAA BID	46
10.5 A Visão dos Coordenadores da Área de Produção em relação aos espaços.....	47
11. A Visão da Procuradora de Justiça sobre a participação da sociedade nos espaços	50
12. Pautas e Políticas Prioritárias para as Organizações	52
13. Discussão	57
13.1 Resgatando os conceitos de Democracia Participativa	57
13.2 Caracterização dos espaços de participação	59
13.3 Os espaços de participação ocupados pela Sociedade Civil	65
13.4 Finalidade e Importância dos espaços.....	65
13.5 Funcionamento dos espaços.....	66
13.6 Avaliação da participação da Sociedade Civil nos espaços.....	69
13.7 A participação das organizações indígenas	71
13.8 Reflexão sobre a participação do interior	72
13.9 Avaliação da participação dos outros setores da Sociedade nestes espaços.....	73
13.10 Fatores que motivam ou desmotivam a participação	73
13.11 Condições necessárias para uma participação de qualidade da Sociedade Civil	74
14. Recomendações.....	74
14.1 Recomendações para melhoria da participação da Sociedade Civil.....	75
14.2 Recomendações para melhoria do funcionamento dos espaços	76
14.3 Recomendações para a reorganização estrutural dos espaços de participação da Sociedade.....	78
15. Conclusão	79
16. Anexos
Anexo I - Relação de entrevistados da Sociedade Civil
Anexo II - Relação de entrevistados do Governo e do Ministério Público Estadual.....
Anexo III – Roteiro de Perguntas para Sociedade Civil
Anexo IV - Roteiro de Perguntas para o Governo e para os Coordenadores da Área de Produção do Governo.....
Anexo V - Roteiro de Perguntas para o Ministério Público Estadual.....
Anexo VI - Caracterização dos espaços
Anexo VII - Relação dos espaços de participação da Sociedade Civil do Acre em nível Nacional, Estadual e Local.....

Acrônimos

AMAAIAC - Associação do Movimento dos Agentes Agroflorestais Indígenas do Acre
AMAJ - Associação dos Amigos do Rio Juruá
CASAVAJ – Cooperativa de seringueiros e agricultores do Alto Juruá
CDRFS - Conselho de Desenvolvimento Rural Florestal Sustentável
CEAA-BID - Comissão Estadual de Acompanhamento e Avaliação do Programa Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre
CEMACT - Conselho de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia
CEZEE - Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico e Econômico
CFE - Conselho Florestal Estadual
CNS - Conselho Nacional dos Seringueiros
COMZEA – Comissão Municipal do Zoneamento Econômico, Ambiental, Social e Cultural de Rio Branco
COOPERACRE - Central de Cooperativas do Acre
CPI – Comissão Pró-Índio
CPT – Comissão Pastoral da Terra
CTA – Centro dos Trabalhadores da Amazônia
CUT/AC - Central Única dos Trabalhadores
FETACRE – Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Acre
GTA - Grupo de Trabalho Amazônico
MPE - Ministério Público Estadual
OPIAC - Organização dos Professores Indígenas do Acre
OPIN – União dos Povos Indígenas do Acre e Sul do Amazonas
OPIRE – Organização dos Povos Indígenas do Rio Envira
OPIRJ - Organização dos Povos Indígenas do Rio Juruá
OPITAR - Organização dos Povos Indígenas do Rio Tarauacá
PESACRE – Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistema Agroflorestais do Acre
RAMH – Rede Acreana de Mulheres e Homens
S.O.S Amazônia - ONG Ambientalista
SEAPROF - Secretaria de Estado de Assistência Técnica e Produção Familiar
SEF - Secretaria de Estado de Florestas
SEMA - Secretaria de Estado de Meio Ambiente
SEPLANDS - Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável
SEPRO - Secretaria de Estado de Extrativismo e Produção Familiar
SITOAKARE – Movimento das Mulheres Indígenas do Acre
STR CZS – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Cruzeiro do Sul
STR ML - Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Mâncio Lima
UICN - União Internacional para Conservação da Natureza
UNI - União das Nações Indígenas
WWF-Brasil - ONG Ambientalista

1. Introdução

A Rede GTA, através de seu núcleo regional – Acre, com o apoio da UICN - União Internacional para a Conservação da Natureza – e do WWF-Brasil, está promovendo um processo que visa o fortalecimento da participação da Sociedade Civil na construção, debate e monitoramento das políticas públicas que possuem interface com a questão socioambiental. Este processo foi estruturado em consulta com as organizações da Sociedade Civil local, que identificaram os principais limitantes para a otimização de sua participação e o fortalecimento da sua capacidade crítica e propositiva em fóruns consultivos e deliberativos, que definem e acompanham as políticas socioambientais no Estado do Acre.

Dentre os principais limitantes identificados, destacamos a dificuldade enfrentada por representantes da Sociedade Civil em fóruns, comissões e conselhos para gerar um fluxo contínuo de informação, proposição, participação e monitoramento das atividades desenvolvidas nestes diversos espaços.

No cerne da questão está a dificuldade das organizações locais em acessarem informações e desenvolverem análises mais profundas dos instrumentos de políticas e seus impactos em diferentes níveis. Isto contribui para a ausência de uma ação propositiva contínua baseada em uma agenda de médio e longo prazo, assim como, para a redução de seu poder de influência.

Para reverter este quadro está sendo proposta a construção de uma Agenda de Políticas Socioambientais da Sociedade Civil. Este processo está centrado na geração de informações estratégicas, que possam apoiar e qualificar a atuação de representantes da Sociedade Civil nos fóruns; na definição de uma agenda com a identificação das principais pautas para uma política de Desenvolvimento Sustentável da Sociedade Civil, o estabelecimento de estratégias e propostas para a remoção de barreiras e limitantes; contando com uma assessoria aos representantes em conselhos para a facilitação do fluxo de informação dentro da rede e para sua atuação dentro dos espaços. Esta Agenda representará um exercício contínuo de elaboração e acompanhamento de políticas, dentro de uma perspectiva de conquistas graduais e integradas.

O presente trabalho visa elucidar o estado da arte da participação da Sociedade Civil nos espaços formais de participação da sociedade na definição e acompanhamento de Políticas Públicas e propor recomendações para o aperfeiçoamento das estratégias de participação da Sociedade Civil, assim como, de mudanças, melhorias e reorganizações que estes espaços poderiam proceder a fim de facilitarem a participação com qualidade da sociedade.

2. Metodologia

Neste item será esclarecido a metodologia utilizada tanto para o processo de elaboração da Agenda de Políticas Socioambientais da Sociedade Civil como para este estudo de análise da participação da Sociedade Civil e da governança de cinco espaços de definição de Políticas Públicas do Estado do Acre.

2.1. O processo da Agenda de Políticas Socioambientais da Sociedade Civil

O processo proposto para a Agenda de Políticas Socioambientais da Sociedade Civil está estruturado em 3 fases, conforme a descrição abaixo:

Fase 1 – Estudos Estratégicos sobre Políticas e Participação da Sociedade

Descrição: Elaboração de Estudos Temáticos sobre os Instrumentos de Políticas Públicas e dos Espaços de Participação Social para subsidiar o entendimento da situação das políticas

e dos processos de participação da Sociedade Civil a fim de identificar gargalos, pontos de atenção e recomendações para as políticas socioambientais.

Fase 2 - Elaboração da Agenda de Políticas Socioambientais

Descrição: Envolvimento dos atores da Sociedade Civil na **Construção da Agenda de Políticas** definindo questões, propostas e metas claras a partir de grupos de interesse que tenham conteúdo e estratégias de intervenção e lobby, definindo papéis de representação e processos de compartilhamento que possam fortalecer a atuação em rede.

Fase 3 - Capacitação e Assessoria para Implementação da Agenda de Políticas

Descrição: Capacitação e assessoria aos representantes para desempenharem o papel de representação para implementação das estratégias da Agenda e para compartilhamento e comunicação entre a Sociedade Civil.

Estas 3 fases acima correspondem aos 3 componentes básicos do planejamento para a motivação da participação apresentado por Pedro Demo¹ conforme descrição abaixo e, aos quais foi acrescentado um quarto item de fundamental importância para este processo:

1º - formação da consciência crítica e autocrítica na sociedade; “saber interpretar, entender, postar diante de si e diante do mundo”; ter um posicionamento crítico diante da realidade que se apresenta, onde os estudos da Fase 1 são um subsídio à construção deste posicionamento;

2º - formulação de uma estratégia de enfrentamento dos problemas identificados, destacando as prioridades, os caminhos alternativos, as propostas de negociação e proposição, representado pela definição das estratégias de implementação da Agenda elaborada na Fase 2;

3º - organização social como estratégia necessária para as ações anteriores; “o desigual sozinho, não pode nada, mas, organizado, é capaz de emergir, de ocupar a cena, de influenciar, e, a partir daí, de revestir-se da capacidade de mudar em seu favor”. Este componente revela a necessidade de repensar a atuação e articulação do movimento social, assuntos que fazem parte da reflexão da Fase 2 e exercício fundamental da Fase 3;

4º – a aprendizagem e aperfeiçoamento do processo de participação; mecanismos de reflexão e aprendizagem são implementados de maneira que o representante possa aperfeiçoar sua atuação e a consequente qualidade das políticas oriundas dos espaços, fortalecendo a articulação e a organização do movimento socioambiental. Isto deverá ser a preocupação principal da Fase 3 e componente fundamental para o sucesso do processo como um todo.

2.2. O processo de Análise da Participação da Sociedade Civil e da Governança de Cinco Espaços de Definição de Políticas Públicas do Estado do Acre

A **definição de Sociedade Civil** adotada neste estudo corresponde àquela descrita no Dicionário Aurélio que a define como organizações que não tem por objeto atos de comércio. E no caso específico deste estudo, reúne as Organizações de Trabalhadores rurais e urbanos, de Indígenas e aquelas Não-Governamentais. Este conceito difere do conceito utilizado pelo Governo nos espaços estudados, onde o termo Sociedade Civil refere-se às organizações que não são pertencentes às esferas de Governo e aos poderes associados. No entanto, foram entrevistadas duas cooperativas em função de sua estreita ligação com os produtores rurais e com o objetivo de conhecer os desafios enfrentados para viabilizar a geração de renda para esta população e para implementar um sistema

¹ Demo, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. Cortez, São Paulo. 2001.

cooperativo no Acre, assim como, a visão destas cooperativas no tocante a políticas públicas para favorecimento de seus interesses.

O presente estudo tem 3 objetivos:

O primeiro objetivo é **caracterizar e analisar os principais espaços de participação social no debate de políticas socioambientais** do Estado do Acre sendo eles: **CEMACT** (Conselho de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia), **CEZEE** (Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico e Econômico), **CEAA-BID** (Comissão Estadual de Acompanhamento e Avaliação do Programa Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre), **CFE** (Conselho Florestal Estadual) e **CDRFS** (Conselho de Desenvolvimento Rural Florestal Sustentável) quanto a:

- Identificar as competências e abrangências de cada espaço, assim como, possíveis sobreposições;
- Analisar o funcionamento e a efetividade de cada espaço quanto à representação dos diferentes setores da Sociedade, aos procedimentos de convocação, elaboração de pauta, memória e comunicação com os respectivos membros e quanto às decisões tomadas;
- Compreender e analisar a visão e opinião dos atores governamentais responsáveis pelo funcionamento destes espaços.

Um segundo objetivo deste estudo é **analisar a participação de membros da Rede GTA e outras organizações não governamentais do Acre** nestes espaços quanto aos fatores que interferem na qualidade da participação, assim como, dos procedimentos adotados para escolha dos representantes, definição de posicionamentos e compartilhamento de informações.

As organizações indicadas pela Rede GTA para serem entrevistadas são:

Trabalhadores - Fetacre, CUT, CNS, STR de Cruzeiro do Sul e de Mâncio Lima;

ONGs - CTA, CPT, SOS Amazônia, PESACRE, WWF-Brasil, Andiroba, Rede Acreana de Mulheres e Homens, CPI, Associação dos Amigos do Rio Juruá;

Indígenas - OPIAC, OPIRJ e OPIN;

Cooperativas – COOPERACRE e CASAVAJ.

Um terceiro objetivo é **identificar pautas e prioridades políticas de cada organização da Sociedade Civil** a fim de apontar possíveis convergências que deverão ser exploradas na segunda fase, ocasião da elaboração da Agenda de Políticas Socioambientais da Sociedade Civil do Acre.

O presente trabalho foi elaborado com base na leitura de documentos disponibilizados pelas Secretarias responsáveis por cada espaço como atas, regimento interno, listas de presença, relatórios elaborados, monografias realizadas, publicações do Diário Oficial, entre outros. Os aspectos qualitativos foram apreendidos em entrevistas com 28 membros de organizações da Sociedade Civil (6 deles de organizações do Juruá), totalizando um total de 27,5 horas de entrevistas. No Governo foram entrevistados 8 pessoas que estão ou estiveram realizando a gestão de cada espaço estudado, totalizando um total de 4,75 horas. Também foi entrevistada a procuradora de Justiça do MPE que coordena a Coordenadoria de Meio Ambiente com a intenção de apreender a sua visão sobre a participação da Sociedade Civil e oportunidades para influenciar Políticas Públicas. Os Anexos I e II descrevem os entrevistados, cargos que ocupam ou ocuparam, organização correspondente, data e duração da entrevista. Os Anexos III, IV e V descrevem as perguntas que orientaram as entrevistas com cada grupo.

Estas informações foram sistematizadas em capítulos ou itens que resumem a caracterização destes espaços, a visão da Sociedade Civil sobre estes espaços, a visão da Sociedade Civil sobre a sua participação nestes espaços e a visão do Governo sobre estes

espaços, como também, sobre a participação da Sociedade Civil. Estas informações são discutidas e recomendações são elencadas quanto ao aperfeiçoamento das estratégias de participação da Sociedade Civil, assim como, de mudanças, melhorias e reorganizações que estes espaços poderiam proceder a fim de facilitarem a participação com qualidade da Sociedade.

Há ainda um item que reúne informações quanto às prioridades de pautas associadas às Políticas Públicas de cada organização da Sociedade Civil entrevistada, a fim de auxiliar na visualização de grupos de interesse que poderão ser envolvidos na elaboração da Agenda de Políticas Socioambientais da Sociedade Civil.

3. Teoria sobre Democracia e Participação

3.1. Democracia representativa ou democracia participativa?

A discussão sobre a participação da Sociedade Civil na gestão da coisa pública requer uma reflexão sobre os conceitos de democracia participativa e de democracia representativa. Existem várias definições de democracia: cuja maioria é focada nos mecanismos **representativos** clássicos da democracia ocidental, como o funcionamento de partidos políticos, as eleições para legisladores e votações de legislação; mas existe também uma outra percepção da democracia que vê a necessidade da **participação direta** da população em projetos de Governo como aspecto fundamental para o funcionamento da democracia.

O conceito da democracia direta e participativa tem como fundamento o pensamento de Aristóteles e Platão, na visão da *pólis* de Atenas. Nesse contexto original da democracia, as decisões de Governo eram tomadas em reuniões abertas a todos os cidadãos na praça pública, conhecida como *ágora*. Essa perspectiva da democracia é vista em contraste com formas de governança elitistas que a seguiram, como a aristocracia medieval e a democracia representativa clientelista.²

Segundo Vanessa Pinto³, o século XX foi palco de uma intensa discussão entre os teóricos da política acerca da questão da democracia. Na primeira metade do século, o debate foi resolvido em favor da democracia como forma ideal de Governo. Contudo, houve a suspeita acerca da ênfase dada ao “máximo de participação de todo o povo”, gerando dúvidas quanto à possibilidade de colocar esse ideal em prática. Assim, por volta da segunda metade deste século, teve início uma revisão da teoria democrática que implicou em uma restrição das formas de participação e da soberania popular em favor de uma concepção elitista, onde a participação do povo era limitada à escolha dos líderes políticos, arbitrando a disputa entre as elites. Essa revisão teórica inaugurou o elitismo democrático como forma hegemônica de prática democrática no pós-guerra.

Segundo Carole Pateman⁴, a base da democracia é a participação e a teoria de Governo representativo não é a totalidade da teoria democrática. A participação tem funções muito mais abrangentes e ocupa uma posição central no estabelecimento e manutenção de um sistema democrático, já que o sistema é visto não somente como uma série de instituições representativas nacionais, mas o que ela define como uma **sociedade participativa**.

² Henman, Oliver J. *Democracia Participativa no Zoneamento: Perfil de Participantes das oficinas para captação de interesse do eixo cultural político do Zoneamento Ecológico-Econômico Fase II do Estado do Acre*. IMAC/SEMA. Mimeografado. 5p. 2005.

³ Pinto, Vanessa Daniela Silva. *Participação Cidadã e Democratização da Gestão Pública Municipal: Uma Reflexão sobre a Experiência do Fórum de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – DLIS*. Dissertação. Universidade Federal de Brasília. Brasília, DF. 167p. 2005.

⁴ Pateman, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, 1970.

Carole Pateman mostra como a democracia moderna perdeu a visão participativa, estabelecida já no século dezoito na idéia da *Vontade Geral* do filósofo da democracia, o francês Rousseau no seu **Contrato Social**⁵. O argumento da autora é que deveria haver um reconhecimento da importância do elemento participativo na democracia. Uma das razões principais para essa valorização de modelos participativos é o efeito positivo no pensamento e comportamento dos participantes. Um sistema que conta com a participação ativa tem como objetivo desenvolver uma ‘ação política e social responsável do indivíduo’. Dessa forma a própria participação numa reunião ou oficina faz parte da educação ou conscientização ampla do cidadão como ator político, para entender o seu papel e as possibilidades de atuação para mudança de sua realidade.

Macpherson⁶ afirma que a democracia participativa tem como fundamento a participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processo de tomada de decisão, implicando no aumento da participação dos cidadãos, principalmente no nível local. E demanda uma decisão da sociedade política de ampliar a participação, através da transferência ou devolução para formas participativas de deliberação de prerrogativas decisórias a princípio detidas pelos governantes.

A democracia participativa demanda um desenho capaz de substituir práticas elitistas de Governo, encontradas na democracia representativa, por formas mais abertas de discussão e tomada de decisão, além de possibilitar o controle direto democrático do Estado e de suas ações.

Nessa perspectiva, a participação assume o significado de “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de um processo, de uma atividade pública, de ações coletivas, supondo uma relação de poder. A participação é concebida como intervenção social periódica e planejada durante todo o processo de formulação e implantação de políticas públicas.

Assim, a participação é um objetivo em si, como também é uma metodologia no sentido de ser entendida como um caminho para se alcançar objetivos, daí ser fundamental para todas as políticas públicas, sobretudo as sociais.

Bandeira⁷ e Demo⁸ apontam os principais objetivos que a participação busca alcançar como metodologia:

- superar as formas assistencialistas, buscando a autogestão ou a co-gestão dos próprios interessados na satisfação de suas necessidades;
- elevar o “capital social”, pois pessoas e entidades associativas se fortalecem em termos de representatividade e se capacitam (aprendem fazendo);
- entender participação como exercício democrático crítico em que se aprende a eleger, a estabelecer rodízio no poder, a controlar o poder exigindo prestação de contas, controlar a burocracia e exigir dos representantes a ética, a honestidade e que sirvam aos interesses da comunidade;
- desenvolver instrumentos de controle do poder para além do voto, a fim de obter maior transparência do poder público e diminuir riscos de corrupção governamental quando da aplicação de fundos públicos;
- romper com os obstáculos existentes na prestação do serviço à comunidade, pressionando pela qualidade da burocracia;
- exercer a capacidade de negociação, sabendo administrar os conflitos e as

⁵ Rousseau, Jean-Jacques. *Du Contrat Social*. Gallimard, Paris. 1964 (1ª ed.1762).

⁶ MacPherson, C.B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Zahar Editores, Rio de Janeiro. 1978.

⁷ Bandeira, Pedro. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Texto para Discussão nº 630. Brasília: IPEA, 1999.

⁸ Demo, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. Cortez, São Paulo. 2001.

- divergências existentes;
- o consolidar a cultura democrática como principal característica de organização e sobrevivência de uma comunidade.

3.2. A participação na Gestão das Políticas Públicas no Brasil

No Brasil, novos arranjos participativos foram inseridos na Constituição de 1988, abrindo a possibilidade para o surgimento de práticas que combinassem elementos da democracia representativa e da participativa.

A Constituição Federal de 1988 e leis federais posteriores incorporaram uma série de dispositivos relacionados a formalização do direito de participação da população na gestão e controle social da administração em geral, e de políticas públicas em particular (saúde, educação, previdência social p. ex.). Essa participação em distintos espaços de gestão compartilhada (Conselhos, Comissões ou Comitês), seria uma forma concreta de exercício da cidadania e estaria diretamente ligada aos fundamentos do Estado Democrático de Direito previsto em nossa Carta Magna.⁹

Ganha espaço uma postura de negociação que aposta na possibilidade de atuação conjunta expressa na participação da Sociedade Civil na formulação de políticas públicas, no controle das ações estatais e na instituição de espaços legítimos de mediação entre o Estado e a sociedade. São construídos novos espaços de participação organizados por novas práticas que se colocam entre o público e o privado como espaços institucionalizados de consulta, debate, expressão e deliberação sobre questões fundamentais para a sociedade, onde os sujeitos podem expressar suas necessidades e aspirações, potencializando a ação participativa e buscando a ampla democratização do Estado.⁸

3.3. Os Conselhos de Gestão de Políticas Públicas

Os conselhos gestores de políticas públicas, também denominados conselhos setoriais, têm como objetivo acompanhar o processo de implementação de políticas públicas setoriais. Sua importância deve-se ao fato de serem resposta às lutas e demandas populares e às pressões da Sociedade Civil pela redemocratização do país, no contexto da inovação institucional a partir da Constituição de 1988. Segundo Tatagiba¹⁰, os conselhos gestores de políticas públicas são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e Sociedade Civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas.

Os conselhos foram instituídos como arranjos institucionais a fim de propiciar a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas e no controle público sobre os Governos, no que Dagnino¹¹ chamou de "encontros entre o Estado e a Sociedade Civil". Assim sendo, são inovações institucionais híbridas originadas no processo de democratização brasileiro que buscam articular participação, deliberação e controle sobre o Estado e que têm tido importante papel na formação das agendas políticas, especialmente as locais.

Esses conselhos, de acordo com sua concepção, têm como importante característica a sua natureza deliberativa, sendo espaços efetivos de decisão política acerca da gestão de

⁹ Demeter, Paulo R. *Participação Popular e Sustentabilidade em Políticas Públicas de Geração de Emprego e Renda: O Caso do Proger-Programa de Geração de Emprego e Renda Universidade Estadual de Santa Cruz*. Ilhéus, Bahia, Dissertação, 167 p. 2001.

¹⁰ Tatagiba, Luciana. *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In: Dagnino, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra, São Paulo. 2002.

¹¹ Dagnino, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra, São Paulo. 2002.

determinada política pública, ou seja, suas decisões tratam da gestão de bens públicos, do estabelecimento de diretrizes e estratégias de ação, das definições de prioridades (inclusive orçamentárias), da regulação e da normatização das ações de determinada área de política pública e do controle público sobre o Estado.

A partir dessas premissas foram criados e instalados conselhos referentes a diversos tipos de políticas públicas, como os conselhos setoriais de saúde, educação, cultura, assistência social, meio ambiente; conselhos de segmento, como os do idoso, da mulher e da criança e adolescente; conselhos temáticos, envolvendo questões específicas como moradia e direitos humanos. Alguns deles não têm caráter deliberativo, apenas consultivo.

Raquel Raichelis¹² aponta como “elementos constitutivos” e condicionantes da existência e funcionamento de processos de gestão democrática participativa, os seguintes elementos considerados como princípios de qualidade da participação nos espaços tidos como de gestão participativa:

- **Visibilidade.** Significa que as ações e os discursos dos sujeitos devem expressar-se com transparência, não apenas para os que participam diretamente dos conselhos, mas para todos aqueles implicados nas decisões políticas. Supõe, assim, publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação, assim como a publicidade e transparência com que estas deliberações são tratadas.
- **Controle social.** Envolve o acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Viabiliza a participação da Sociedade Civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e na arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados.
- **Representação de interesses coletivos.** Implica a constituição de sujeitos sociais ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores.
- **Democratização.** Remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, extrapolando os condutos tradicionais de representação, permite incorporar novos sujeitos sociais como protagonistas e contribui para criar e consolidar direitos. Implica a dialética entre conflito e consenso, de modo que os diferentes e múltiplos interesses possam ser qualificados e confrontados, daí resultando a interlocução pública capaz de gerar acordos e entendimentos que orientem decisões coletivas.
- **Cultura pública.** Supõe o enfretamento do autoritarismo social e da ‘cultura privatista’ de apropriação do público pelo privado. Remete à construção de mediações sócio-políticas dos interesses dos sujeitos sociais a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública. Significa superar a ‘cultura do assistencial’ que infantiliza, tutela e torna ainda mais vulneráveis os segmentos empobrecidos da classe trabalhadora, impedindo-os de se constituir como sujeitos portadores de direitos legítimos”.

Contudo, as pesquisas demonstram a *fragilidade* de tais conselhos em cumprir suas atribuições legais nas experiências concretas, em virtude dos limites impostos pela herança de centralidade e do protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais. Leroy e Soares¹³ apontam condicionantes objetivos que se colocam como

¹² Raichelis, Raquel. *Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social*. In.: Cadernos Abong, nº 21 - Série Especial, outubro 1997. São Paulo: ABONG, 1997.

¹³ Leroy, Jean Pierre e Soares, Maria Clara Couto. *Conclusões: os desafios para a construção da participação cidadã*. In.: LEROY, Jean Pierre & SOARES, Maria Clara Couto (Organizadores). *Bancos Multilaterais e Desenvolvimento Participativo no Brasil: dilemas e desafios*. Rio de Janeiro: FASE / IBASE, 1998.

obstáculos à participação cidadã que requer atenção dos movimentos sociais e de Governos que se propõem a realizar uma gestão democrática legítima, são eles:

- grandes contingentes populacionais desprovidos de acesso à educação básica;
- falta de informações necessárias à interpretação da realidade em seu sentido mais amplo;
- opacidade no processo de elaboração dos projetos governamentais;
- desmotivação das comunidades em função da percepção do desligamento entre a realidade concreta em que vivem e os objetivos previstos pelos projetos oficiais a elas apresentados;
- dificuldades de acesso aos meios de comunicação;
- descrédito, por parte das organizações populares, quanto à boa intenção dos agentes governamentais que surgem propondo espaços para participação comunitária, sem levar em conta o histórico anterior de inoperância dos programas ou tentativas de manipulação já acontecidas nestas comunidades;
- excessiva burocratização dos espaços formais de participação, seja pela imposição de regras de presença e participação excludentes (locais, dias e horários impróprios para as reuniões, periodicidade aleatória ou excessiva), seja pela multiplicação e sobreposição de ações de planejamento desprovidas de consequências práticas;
- debilidades organizativas da própria Sociedade Civil;
- repressão governamental contra as tentativas autônomas das comunidades, de se organizarem para participar com independência.

4. Caracterização dos espaços de participação

Os 5 espaços de participação da Sociedade Civil para a elaboração, consulta e acompanhamento de Políticas Públicas e de Programas Governamentais são aqui caracterizados segundo:

- Marcos Legais, Finalidade e Estrutura dos Espaços;
- Composição dos Espaços;
- Periodicidade de reuniões e Frequência de presença da Sociedade Civil;
- Competências, Pautas abordadas e Encaminhamentos.

Mais informações sobre cada um destes espaços estão disponíveis de maneira mais detalhada no Anexo VI.

4.1. Marcos legais, Finalidade e Estrutura dos Espaços

CEMACT - Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia

O Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia - CEMACT, criado através da **Lei nº 1.022/92**, é um órgão colegiado, deliberativo e normativo que integra o Sistema Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia - SISMACT, na condição de órgão Superior. Sua finalidade é racionalizar as ações de ciência, tecnologia e meio ambiente, de forma mais participativa, adequada às realidades locais, e propiciadoras de desenvolvimento econômico e social sustentável.

CEZEE - Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico e Econômico

A Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico e Econômico foi instituída pelo **Decreto 503 de 6/04/1999** com a finalidade de coordenar, acompanhar e avaliar a elaboração e implementação do Zoneamento Ecológico e Econômico do Estado.

CDRFS - Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Florestal Sustentável

O Decreto 2544 de 21 de agosto de 2000 cria a primeira configuração do então chamado Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – **CEDERS**. Em 11 de agosto de 2003, o **Decreto 8423** revoga o decreto anterior e cria o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Florestal Sustentável – **CDRFS**. A finalidade deste conselho é de deliberar sobre o Plano Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – PDRFS, o

Programa Estadual de Reforma Agrária e ações do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF no Estado do Acre, com ênfase na produção agroflorestal, florestal e no extrativismo vegetal.

CEAA - Comissão Estadual de Acompanhamento e Avaliação do Programa Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre (CONTRATO BID 1399/OC-BR)

A CEAA BID foi criada em 10 de junho de 2004 através do **Decreto nº 5549** e alterada pelo **Decreto nº 11.580** de 28 de Janeiro de 2005 e tem como finalidade acompanhar, avaliar e estabelecer prioridades entre as diretrizes do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado apoiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

CFE – Conselho Florestal Estadual

A **Lei nº. 1.426 de 27 de dezembro de 2001** dispõe sobre a preservação e conservação das florestas do Estado, institui o Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas, cria o Conselho Florestal Estadual e o Fundo Estadual de Florestas. O Conselho Florestal é o órgão superior de caráter colegiado, normativo e deliberativo, responsável pela definição da política, dos planos e das estratégias florestais do Estado.

Tabela 1 - Ano de criação, responsabilidade institucional da presidência, estrutura dos 5 espaços de participação e número de membros

	CEMACT	CEZEE	CDRFS	CEAA - BID	CFE
Criação	1992	1999	2000	2002	2003
Presidência	SEMA	SEMA	SEPLANDS	SEPLANDS	SEPLANDS
Estrutura	<ul style="list-style-type: none"> • Plenário • Secretaria Administrativa • Câmaras Técnicas (4) 	8 Câmaras Temáticas: <ul style="list-style-type: none"> • Governo Estadual • Governo Federal • Outras Esferas Governamentais • Pesquisa • Empresarial • Indígena • Trabalhadores • Sociedade Civil (ONGs) 	<ul style="list-style-type: none"> • Plenário • Secretaria Executiva • Câmaras Técnicas (2) 	<ul style="list-style-type: none"> • Plenário • 9 Câmaras • Comissão Executiva • Secretaria Administrativa • Câmaras Técnicas (0) 	<ul style="list-style-type: none"> • Plenário • Secretaria Executiva • Câmaras Técnicas (0)
Qtd. membros	19	34	25	59	22

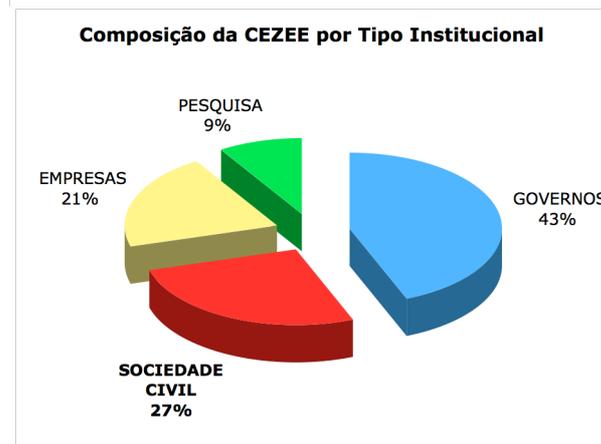
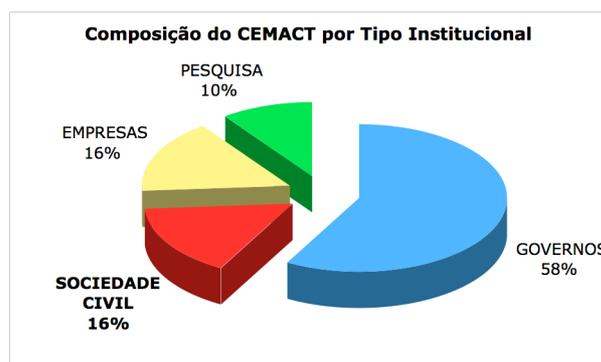
4.2. Composição dos espaços

Segue a caracterização da composição dos 5 espaços segundo a porcentagem de membros por tipo institucional e a distribuição da representação da Sociedade Civil.

O **CEMACT** é composto por 19 organizações sendo uma grande parte de órgãos governamentais (58%), destes 42% representam o Governo Estadual, 11% o Federal e 5% os municípios (equivalente a 1 representante). A **Sociedade Civil** e o setor empresarial ocupam 16% das vagas cada um e as instituições de pesquisa, 10%.

A Sociedade Civil é representada apenas por 3 membros sendo que 2 são ONGs e 1 representante dos trabalhadores.

A **CEZEE** é composta por 34 organizações em 8 Câmaras Temáticas tendo como representantes de



Governos 43% dos membros, sendo 17% do Governo Estadual, 17% do Governo Federal e 9% de outras esferas de Governo. A **Sociedade Civil** considerada como ONGs, Trabalhadores e Indígenas estão representadas em **27%** dos assentos. A Sociedade Civil tem uma representação igualitária entre organizações indígenas, representantes de trabalhadores e de ONGs.

A composição do **CDRFS** é de 25 membros sendo que os representantes do Governo Estadual (36%) juntamente com aqueles do Governo Federal compõem 52% do CDRFS, seguidos pela **Sociedade Civil com 36%**.

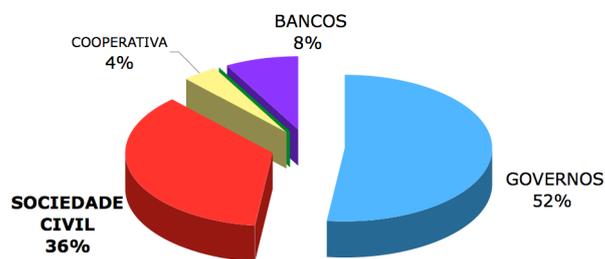
A Sociedade Civil apresenta uma representação igual entre Trabalhadores e ONGs (45% cada uma) e apenas 10% de representantes indígenas.

A composição do Plenário da **CEAA BID** é de 59 membros em 9 Câmaras onde observa-se que a porcentagem de representantes de Governos é de 45% sendo 27% do Governo Estadual, 10% do Federal e 9% de outras esferas de Governo, seguido da Sociedade Civil com 32%.

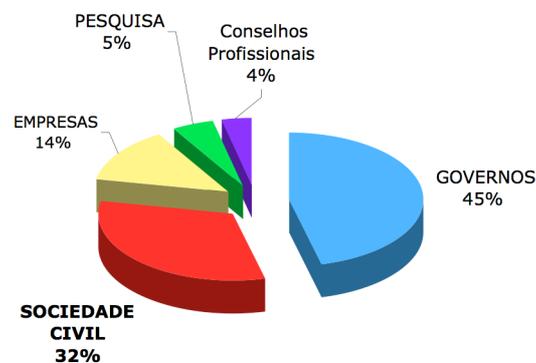
A Sociedade Civil é representada em maior número por ONGs com 53% dos representantes deste grupo, seguido da Câmara Indígena que reúne 31% dos representantes e 16% de representantes dos Trabalhadores.

O **CFE** é composto por 22 organizações onde os representantes governamentais são 49% dos membros deste Conselho. A Sociedade Civil como ONGs e Trabalhadores representam 18% dos membros, sendo que 2 dos 4 membros deste grupo foram incorporados posteriormente à primeira nomeação do decreto.

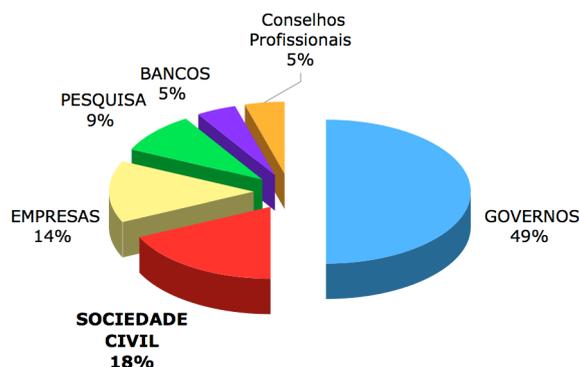
Composição do CDRFS por Tipo Institucional



Composição da CEAA-BID por Tipo Institucional



Composição do CFE por Tipo Institucional



4.3. Periodicidade de reuniões e Frequência de presença da Sociedade Civil

CEMACT

No período de **junho de 2003 a agosto de 2006**, o CEMACT teve **21 reuniões**, sendo que 15 delas ordinárias e 6 extraordinárias. O ano de 2006 concentrou o maior número de reuniões (7) seguido pelo anos de 2003 e 2004 com 5 reuniões.

Frequência de presença de membros da Sociedade Civil = 51%
Varição da presença de membros da Sociedade Civil de 0 a 100%
Frequência de presença por Natureza da Organização :

- ONGs: **81%**
- Trabalhadores: **29%**

Observa-se que a atuação da SOS Amazônia destaca-se das demais tendo Miguel Scarcello como o mais ativo dos conselheiros da Sociedade Civil, seguida pelo PESACRE que teve sua representação alterada a partir de 2005. O CNS teve uma maior participação quando teve Luiz Vasconcelos como diretor e com sua saída a assiduidade da organização diminuiu. Nenhuma reunião obteve quorum maior que 67% das organizações da Sociedade Civil.

CEZEE

Durante a **Segunda Fase do ZEE** foram realizadas **14 reuniões** com as Câmaras Temáticas; **3 reuniões em conjunto** com outros Conselhos deliberativos do Estado e ainda foram realizadas 17 oficinas com grupos focais de representados e representantes nos municípios do Estado.

Frequência de presença de membros da Sociedade Civil = 44%
Varição da presença de membros da Sociedade Civil de 11 a 66%
Frequência de presença por Natureza da Organização :

- ONGs: **73%**
- Trabalhadores: **40%**
- Indígenas: **20%**

Observa-se que esta Comissão teve uma participação mais relevante das ONGs (73%) com maior frequência da SOS Amazônia e do PESACRE. Seguido da Câmara dos Trabalhadores com 40% e maior frequência de presença do CNS. E apenas 20% de presença das organizações indígenas que estiveram em apenas uma reunião da Câmara Temática. Nenhuma reunião obteve quorum maior que 55% das organizações da Sociedade Civil, variando a presença de 11 a 66%.

CDRFS

No período de **agosto de 2003 a junho de 2006**, o CDRFS teve **19 reuniões**. O ano de 2004 teve o maior número de reuniões (7), enquanto que no ano de 2003 e 2005 foram realizadas 5 reuniões em cada ano e apenas 2 no ano de 2006. No ano de 2007, a primeira reunião ocorreu no dia 31 de outubro.

Frequência de presença de membros da Sociedade Civil = 45%
Varição da presença de membros da Sociedade Civil de 22 a 56%
Frequência de presença por Natureza da Organização :

- Trabalhadores: **100%**
- ONGs: **84%**
- Indígenas: **11%**

Observa-se que este Conselho tem grande relevância para as organizações de Trabalhadores que estiveram representadas por uma das 4 organizações que compõem este grupo em todas as reuniões realizadas, com destaque para a FETACRE e o CNS. Nenhuma reunião obteve quorum maior que 56% das organizações da Sociedade Civil, média esta empurrada para baixo em função das ausências de 2 ONGs (CPI e CTA) e da organização indígena.

As ONGs tiveram uma presença significativa, principalmente, pelas frequências de PESACRE e CPT. Enquanto que a única organização indígena representada no Conselho esteve presente apenas em 2 reuniões (11%).

CEAA BID

Desde a constituição da CEAA foram realizadas **6 reuniões ordinárias do Plenário**. Enquanto que, no período de **abril de 2005 a julho de 2007**, a **Comissão Executiva teve 29 reuniões**, sendo que 12 delas ordinárias, 14 extraordinárias e 3 delas tiveram outro caráter. O ano de 2005 concentrou o maior número de reuniões (17) seguido pelo ano de 2006 com 9 reuniões.

A frequência de presença de membros da Sociedade Civil em 5 reuniões do **Plenário** foi de 100%, havendo sempre algum representante da Sociedade Civil nestas reuniões. Nota-se que, ao inverso dos outros espaços analisados, 3 representantes da Câmara Indígena tiveram presença maior presença nas 5 reuniões (OPIRJ, OPIAC e OPITAR) embora que haja membros que não compareceram uma só vez, caso da OPIRE e UNI (OPIN). As Ongs nacionais (GTA e WWF) e locais (PESACRE e CTA) estiveram presentes em 80% das reuniões.

Observa-se que, na **Comissão Executiva** da CEAA, houve maior presença de representantes das ONGs locais (79%) seguidos das ONGs nacionais e dos Trabalhadores com 48% de presença cada câmara. Embora que a Câmara Indígena teve frequência similar às últimas duas, nota-se uma grande inconstância e variabilidade entre as organizações participantes e seus respectivos membros.

Nenhuma reunião obteve quorum maior que 75% das organizações da Sociedade Civil, que representa a maior frequência da sociedade civil entre todos os espaços aqui estudados.

Frequência de presença de membros da Sociedade Civil = 53%

Variação da presença de membros da Sociedade Civil de 0 a 100%

Frequência de presença por Natureza da Organização :

- ONGs locais: **79%**
- ONGs nacionais: **48%**
- Trabalhadores: **48%**
- Indígenas: **41%**

CFE

Através de entrevistas com os membros e pessoas do Governo responsáveis por este espaço, foi averiguado que o CFE reuniu-se por 6 vezes. A primeira reunião ocorreu no dia 9 de agosto de 2004 e a última em conjunto com CEMACT (25 de abril de 2007). Há registros em ata apenas para a primeira reunião, para a 5ª reunião realizada no dia 14 de julho de 2006 e para a reunião conjunta com o CEMACT já que esta memória se encontra nos arquivos do CEMACT.

Importante ressaltar que não houve prioridade da SEF no registro das reuniões do Conselho, nem mesmo coleta de assinaturas dos presentes nas atas e também não foram publicadas as resoluções tomadas por este conselho. Portanto, não foi possível a avaliação de frequência dos membros deste Conselho pois não há registro de presença nas reuniões realizadas.

4.4. Competências, Pautas abordadas e Encaminhamentos nos 5 espaços

Abaixo são descritos as competências, pautas ou temas abordados e decisões ou encaminhamentos de cada um dos espaços de forma sistematizada em agrupamentos para que possa ser comparado o desempenho dos espaços em função de seus competências. As competências aqui descritas não são todas aquelas definidas nos decretos ou regimentos internos mas as mais relevantes. No item *Discussão* será feita uma análise das competências mais ou menos aplicadas nos espaços estudados.

CEMACT

A) Competências principais

- a. Formular, aprovar, supervisionar e avaliar políticas nas áreas de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente;
- b. Aprovar critérios para o licenciamento de atividades;
- c. Estabelecer normas gerais relativas à criação de Unidades de Conservação e preservação ambiental;
- d. Estabelecer critérios para a declaração, uso, proteção e recuperação de áreas críticas, degradadas ou em vias de degradação;
- e. Analisar e opinar sobre a concessão de recursos públicos ou subvenções, para programas de pesquisa e formação de recursos humanos para o meio ambiente, ciência e tecnologia, a entidades públicas e privadas;
- f. Avaliar e aprovar o Plano Plurianual para Ciência e Tecnologia, e os respectivos planos operativos anuais;
- g. Elaborar, aprovar e alterar seu Regimento Interno, assim como, incluir, admitir, dispensar ou excluir órgãos componentes do CEMACT.

B) Temáticas abordadas (pautas)

De 1999 a 2006 foram realizadas **48 reuniões** do CEMACT, entre ordinárias, extraordinárias, em conjunto com outros órgãos, e das câmaras técnicas deste conselho. Foram abordados **84 pontos de pauta** agrupados abaixo:

1. **Questões administrativas** foram 31 pontos de pauta, constituindo **37%** das pautas abordadas no período, subdivididas em:
 - a. Discussão sobre Regimento Interno – 11 vezes
 - b. Constituição das Câmaras Técnicas – 11 vezes
 - c. Nomeação e posse dos Conselheiros – 3 vezes
 - d. Discussão de Planos de Trabalhos do Conselho – 2 vezes
 - e. Outros assuntos – 4 vezes
2. **Questões relacionadas à Normatização** foram 20 pontos de pauta (**24%**).
3. **Questões relacionadas às Políticas** foram 19 pontos de pauta (**22%**).
4. **Questões relacionadas a Unidades de Conservação** foram pauta por 9 vezes (**11%**).
5. **Questões relacionadas a aprovação dos Planos Operativos** dos órgãos associados ao SISMACT foram pauta por 5 vezes (**6%**).

C) Decisões (encaminhamentos)

Desde a sua criação o CEMACT (1992) até o ano de 2006, foram publicadas **26 resoluções**, sendo que nos 3 primeiros anos (1992 a 1994) não foram publicadas nenhuma resolução, assim como nos anos de 1996 e 1998. O ano que publicou mais resoluções foi o de 2004 (5) seguido por 2006 (4).

A natureza das resoluções podem ser agrupadas em :

1. **Questões normativas** totalizaram 10 resoluções (**38%**) reforçando o caráter normativo que tem o CEMACT em sua história.
2. **Questões administrativas e de gestão do CEMACT** foram objeto de 9 resoluções (**34%**) sendo que 2 referentes a mudanças no Regimento Interno e 7 tratam de câmaras técnicas cuja principal finalidade é avaliar e propor normatizações a serem deliberadas pelo plenário.
3. **Questões relacionadas à Política Ambiental e Científica** foram objeto de 5 resoluções (**19%**) do CEMACT.
4. **Questão relacionada à normatização de Unidades de Conservação** foi objeto da primeira resolução do conselho em 1995, apenas.

5. **Questão relacionada à aprovação dos Planos Operativos** dos órgãos associados ao SISMACT foi objeto de apenas 1 resolução.

CEZEE

A) Competências principais:

- I. Direcionar, coordenar, acompanhar e avaliar a elaboração e implementação do programa estadual de ZEE;
- II. Deliberar sobre todas as matérias inerentes e correlatas ao programa;
- III. Promover a integração entre os diferentes atores com vistas a compatibilização dos interesses de cada segmento e os interesses da coletividade;
- IV. Deliberar a cerca da metodologia e escala apropriada de estudos e levantamentos temáticos.

B) Temáticas abordadas (pautas)

As 6 reuniões de outubro e novembro de 2005 tiveram como objetivo discutir a metodologia utilizada na Fase II do ZEE afim de esclarecer dúvidas e incorporar sugestões.

Em março de 2006 foram realizadas 8 reuniões com cada Câmara Temática tendo como objetivos: apresentar avanços desde a última reunião apresentando os resultados dos eixos temáticos de Recursos Naturais, Socioeconomia e Cultural Político e apresentar a versão preliminar do Mapa de Subsídios à Gestão Territorial do Estado, a fim de colher contribuições para agregar ao mapa e ao documento que o acompanha.

C) Decisões (encaminhamentos)

Durante as reuniões com as Câmaras Técnicas foram encaminhadas sugestões para a metodologia ou o Mapa de Gestão do ZEE Fase II.

Em conjunto com o CEMACT, a única resolução com referência ao ZEE que aprova o Documento Base do Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Acre – ZEE - Fase II: Diretrizes para Construção do Mapa de Gestão Escala 1:250.000 é a **Resolução do CEMACT N ° 003 de 29 de novembro de 2005**.

CDRFS

A) Competências principais :

- I. Propor a nível estadual políticas de apoio à agricultura familiar e à Reforma Agrária;
- II. Aprovar e acompanhar a programação físico-financeira anual do PRONAF no Estado e do Programa Estadual de Reforma Agrária;
- III. Promover a formulação, aprovar, acompanhar e avaliar o Plano Estadual de Desenvolvimento Rural e Florestal Sustentável – PDRFS;
- IV. Promover a interação entre os Governos Federal, Estadual e Municipais e as entidades parceiras com vistas à execução dos PDRFS;
- V. Articular, orientar, coordenar e supervisionar as ações dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável;
- VI. Aprovar o Regimento Interno e alterações posteriores.

B) Temáticas abordadas (pautas)

Durante as 19 reuniões do CRDFS realizadas, foram tratados **58 pontos de pauta** agrupadas por:

1. **Questões relativas à Política de Desenvolvimento Rural e de Reforma Agrária** que foram pontos de pauta por 27 vezes (46%).

2. **Questões relativas ao Crédito Rural e Investimentos** foram pontos de pauta por 23 vezes (39%).
3. **Questões administrativas relativas ao Regimento Interno e às Câmaras Técnicas** foram objeto de pauta por 6 vezes (10%).
4. **Questões associadas a integração da Política Federal com a Estadual e a definição de taxas por serviços providos pelo Estado** foram pauta do conselho 1 vez cada questão.

C) Decisões (encaminhamentos)

No período em questão foram publicadas **22 resoluções** do CRDFS agrupadas em:

1. **Questões relativas à Política de Desenvolvimento Rural e de Reforma Agrária** totalizaram 8 resoluções (38%).
2. **Questões relativas ao Crédito Rural e Investimentos** representaram também 8 resoluções do conselho.
3. **Questões administrativas relativas às Câmaras Técnicas** foram objeto de 3 resoluções (19%).
4. **Questões associadas a outras matérias não previstas nas competências do Conselho** geraram resolução por 1 vez.

CEAA BID

A) Competências principais:

- I. Acompanhar e avaliar a implementação do Contrato BID 1399/OC-BR ;
- II. Propor e estabelecer mecanismo de permanente participação dos diversos atores envolvidos diretamente ou indiretamente no Contrato BID 1399/OC-BR;
- III. Promover a integração entre os diversos atores com vistas a compatibilização dos interesses de cada segmento e os interesses da coletividade;
- IV. Canalizar as contribuições e sugestões da Sociedade Civil para a implantação do Contrato BID 1399/OC-BR.

B) Temáticas abordadas no Plenário

Durante as 6 reuniões ordinárias do Plenário foram tratados **12 grandes pontos de pauta**, podendo ser agrupados em:

- a. **Acompanhamento da Execução do Programa BID** foi pauta de todas as reuniões.
- b. **Nomeação de membros da Comissão Executiva** foi objeto de pauta por 2 vezes.
- c. **Acompanhamento do trabalho da Comissão Executiva** através da avaliação de relatórios e de prestação de contas foram temas de pauta por 2 vezes do Plenário.
- d. **Questões administrativas relacionadas ao orçamento da Comissão Executiva** foi matéria de apreciação do Plenário por 1 vez.
- e. **Apreciação do Regimento Interno** foi pauta oficial por uma vez.
- f. **Definição de calendário de reuniões do Plenário** foi matéria votada por 1 vez.

A análise destas pautas revela o caráter mais informativo do Plenário em relação à comunicação do andamento da execução do Programa e ao acompanhamento e direcionamento dos trabalhos da Comissão Executiva.

C) Decisões do Plenário

No período estudado, o Plenário definiu **14 encaminhamentos** agrupados da seguinte forma:

- a. **Questões relativas ao Regimento Interno** foram deliberadas 4 resoluções pela Comissão.
- b. **Questões administrativas do Plenário** foram definidos 3 encaminhamentos.

- c. **Trabalho da Comissão Executiva**, o Plenário decidiu por 3 resoluções sendo 2 delas referente ao orçamento da mesma e outra de sugestão de visita às Unidades Executoras.
- d. **Acompanhamento do Programa**, o Plenário sugeriu 2 solicitações às Unidades Executoras quanto à forma de apresentação durante as reuniões ordinárias e quanto à divulgação de calendário de atividades e de inauguração de obras.
- e. **Agenda das Reuniões Ordinárias do Plenário** foram deliberadas por 2 vezes. Pode-se observar que não houve questão ou deliberação do Plenário de ordem impeditiva à execução do Programa atendo-se mais ao funcionamento da CEAA e ao trabalho da Comissão Executiva.

D) Temáticas abordadas pela Comissão Executiva

Foram tratados **51 pontos de pauta** nas 29 reuniões da Comissão Executiva, podendo ser agrupados em:

- a. **Acompanhamento da Execução do Programa BID** foi pauta da Comissão Executiva por 26 vezes representando 51% das pautas abordadas.
- b. **Questões administrativas da Comissão Executiva** relacionadas a espaço físico, orçamento, plano de ação foram 9 vezes ponto de pauta (18%).
- c. **Agenda de reuniões da Comissão Executiva e do Plenário**, assim como, procedimentos das mesmas foram abordados 10 vezes representando 20% das pautas.
- d. **Avaliação das atividades da Comissão Executiva** foi ponto de pauta por 5 vezes (10%) principalmente nas reuniões com representantes do BID.
- e. **Questões relativas ao Regimento Interno** foi pauta apenas 1 vez relacionado à necessidade de substituição de um dos membros da comissão.

E) Decisões da Comissão Executiva

No período analisado, a Comissão Executiva deliberou **72 encaminhamentos** de diferentes ordens que podem ser agrupados da seguinte maneira:

- 1. **Quanto ao acompanhamento do Programa**, a Comissão determinou 36 encaminhamentos (50% do total).
- 2. **Quanto à Agenda da Comissão Executiva e do Plenário** com a definição de calendários e pautas, gerou 17 encaminhamentos representando 24% do total.
- 3. **Quanto à administração da Comissão Executiva** foram deliberados 8 pontos (11%).
- 4. **Quanto a sugestões de alteração do Regimento Interno e sua aplicação**, a Comissão definiu encaminhamentos por 7 vezes ou 10% do total.
- 5. **Quanto a questões associadas à avaliação do desempenho da Comissão** foram tomadas deliberações por 4 vezes (5% do total).

CFE

A) Competências principais:

- I - aprovar e revisar periodicamente a Política Florestal e Extrativista Estadual;
- II - aprovar e revisar periodicamente o Plano de Desenvolvimento Florestal do Estado;
- III - aprovar estratégias florestais;
- IV - aprovar a criação de novas unidades de conservação;
- V - aprovar a tabela de taxas e tarifas florestais;
- VI - fiscalizar a aplicação de recursos do Fundo Estadual de Florestas;
- VII - aprovar a regulamentação desta lei;
- VIII - estabelecer normas visando assegurar o controle das atividades relacionadas às florestas e aos órgãos e entidades relacionadas à política florestal;

IX – editar resoluções, incluindo normas e procedimentos, referentes à preservação e conservação das florestas;

X - acompanhar, examinar, avaliar e opinar sobre o desempenho das atividades no âmbito florestal do Estado;

XI – aprovar modificações ou adoção de diretrizes que visem harmonizar as políticas de desenvolvimento tecnológico relacionadas com a floresta e processamento.

B) Temáticas abordadas (pautas)

Das 6 reuniões realizadas pode-se depreender sobre a pauta de 4 reuniões. Nestas 4 reuniões foram tratados **18 pontos de pauta** que podem ser agrupadas em :

1. Questões associadas a Programas Florestais foram pontos de pauta por **6** vezes, representando 33% das pautas.

2. Questões administrativas foram **4** pontos de pauta, constituindo 22% das pautas, englobando assuntos associados ao regimento interno e a inclusão de novos membros.

3. Questões relacionadas ao licenciamento de atividades florestais e para o desmatamento foram pauta por **4** vezes (22%).

4. Questões associadas à regulamentação da lei florestal foram pauta por **2** vezes (11%) para discussão do Fundo de Desenvolvimento Florestal.

C) Decisões (encaminhamentos)

Das 4 reuniões analisadas, houveram **12 decisões** aprovadas pelo plenário que nunca foram publicadas no Diário Oficial. Estas resoluções do CFE podem ser agrupadas em 3 grupos:

1. Questões relacionadas ao licenciamento de atividades florestais e para o desmatamento totalizaram **6 resoluções (50%)** recomendando aprovação de Planos de Manejo em Resex, mecanismos associados ao Passivo Ambiental e de Instrução Normativa para licenciamento da exploração florestal.

2. Questões associadas a Programas Florestais foram objeto de resolução do conselho por **3 vezes (25%)** e principalmente associadas à questão da melhoria de ramais em projetos de manejo florestal comunitário.

3. Questões administrativas resultaram em **3 resoluções (25%)** aprovando o ingresso de novos membros e o regimento interno do Conselho e do Fundo de Desenvolvimento Florestal.

5. As organizações da Sociedade Civil e os espaços de participação

5.1. No âmbito nacional, estadual e local

Quando questionadas sobre os diferentes espaços associados a Políticas Públicas que as organizações da Sociedade Civil tem assento, aquelas com representação no maior número de espaços manifestaram preocupação e interesse em reduzir o número de espaços a fim de garantir uma participação mais qualificada nos mesmos. Na Tabela 2 a seguir pode-se observar a demanda acentuada de participação da FETACRE em diferentes espaços associados à estrutura da organização e à sua rede de sindicatos, assim como à representação da classe. Mesmo retirando-se formalmente de 58 espaços, a FETACRE ainda participa de 30 espaços.

As ONGs como PESACRE, SOS Amazônia e CTA ocupam de 12 a 14 espaços e todas as 3 tem tido uma preocupação em melhorar a qualidade de participação e priorizar os espaços em que participam.

Há organizações como a CPI que para influenciar as Políticas Públicas não tem como prioridade a participação nestes espaços e sim, uma relação e interlocução direta com as instâncias de Governo responsáveis.

No Anexo IV, a Tabela elenca a relação dos espaços de participação da Sociedade Civil do Acre em nível Nacional, Estadual e Local. Abaixo na Tabela 2 podem ser observados a quantidade de espaços ocupados pelas organizações nestes 3 níveis (nacional, estadual e local).

Tabela 2 – Número de Espaços que cada organização participa de acordo com o nível Nacional, Estadual e Local.

Organização	Nacional	Estadual	Local	Saíram de	Total
FETACRE	*	*	*	58	30
PESACRE	4	4	6	10	14
SOS Amazônia	1	5	7		13
CTA	4	7	1		12
CNS	-	6	2		8
CUT	-	5	2		7
GTA	1**	4	2		7
WWF-Brasil	2	3	2		7
RAMH	-	2	4		6
OPIN	1	4	1		6
CPT	-	2	3	2	5
OPIAC	1	3	-		4
CPI	1	2	-		3
ANDIROBA	1	-	-		1
Cooperacre	-	-	1		1

* - Não foi especificado pela FETACRE.

** - Referente à participação da representação no Acre do GTA em fóruns nacionais.

5.2. Nos espaços estudados

Observa-se na Tabela 3 abaixo que as organizações de trabalhadores, em especial CNS e FETACRE, ocupam todos ou quase todos os espaços. Coincidentemente, são organizações com staff reduzido, cuja diretoria não se encontra na capital e não possui recursos para trazer estes diretores para as reuniões, sobrecarregando o coordenador da organização. As ONGs, mais especificamente, PESACRE, SOS Amazônia e CTA tem assento em 3 ou 4 dos espaços estudados.

O espaço com maior representação de entidades é a Comissão Estadual de Acompanhamento e Avaliação do Programa BID (CEAA BID), sendo este o único espaço que deu lugar às representações indígenas do interior do Estado. Geralmente, a OPIN (antiga UNI) é chamada a representar o segmento por estar em Rio Branco, mas não há legitimidade para esta organização representar o movimento indígena.

Tabela 3 – Organizações da Sociedade Civil que tem assento nos espaços analisados.

Tipo Organiz.	Organização	CDRFS	CFE	CEAABID	CEMACT	CEZEE	Total
Trabalhadores	CNS	X	X	X	X	X	5
ONG	PESACRE	X		X	X	X	4
Trabalhadores	FETACRE	X	X	X		X	4
ONG	SOS AMAZONIA			X	X	X	3
ONG	CTA	X		X		X	3
Trabalhadores	CUT	X		X		X	3
Indígena	OPIN (UNI)	X		X		X	3
ONG	CPI	X		X			2
ONG	WWF-BRASIL		X	X			2
ONG	GTA	X	X*	X	X*	X*	2
Indígena	OPIRE			X		X	2
Indígena	OPIRJ			X		X	2
ONG	RAMH			X			1
ONG	CIMI			X			1
ONG	COMIM			X			1
ONG	CPT	X					1
Indígena	OPITAR			X			1
Indígena	OPIAC			X			1
Indígena	AMAAIAC			X			1

* - Espaços cujo assento é do GTA e que são delegados a outras organizações.

6. A Visão da Sociedade Civil sobre os espaços de participação

Abaixo encontram-se, de forma resumida e sistematizada, as opiniões dos diversos membros atuais e passados que freqüentam ou freqüentaram um ou mais dos espaços estudados. Ao todo foram entrevistados 22 pessoas de 15 organizações totalizando 27,5 horas de entrevistas (no Anexo I pode ser observado os nomes, cargos, data e duração da entrevista) a fim de obter as impressões dos membros quanto a:

- **Finalidade e importância dos espaços;**
- **Elementos motivadores e desmotivadores da participação;**
- **Aspectos relacionados ao funcionamento dos espaços;**
- **Impressões sobre a participação de outros setores e;**
- **Sugestões de melhoria do funcionamento destes espaços.**

As opiniões aqui expressadas foram citadas por mais de um entrevistado e estão redigidas de maneira diferente daquela como foi falada mas, com uma preocupação de manter o sentido original da opinião expressada.

6.1. Finalidade e Importância dos espaços

Há um reconhecimento de que esses espaços são a grande conquista da sociedade na gestão pública, pois oportunizam à sociedade um espaço de consulta, opinião e acompanhamento dos programas governamentais e Políticas Públicas. Nestes espaços, a Sociedade Civil tem acesso e conhecimento sobre Políticas e Programas do Governo e podem opinar a respeito. Outra importância destes espaços apontada pelos membros da Sociedade Civil é a possibilidade de pressionar o setor público e pautar os interesses da sociedade.

O CDRFS e o CEMACT são considerados os mais importantes porque todas as políticas de desenvolvimento e ambientais passam por estes espaços e o Governo obtém o aval da

sociedade para estas políticas ou programas. Diversas organizações apontam a forte interface entre estes dois espaços, embora que, não haja mecanismos de interrelação entre os dois.

O **CEMACT** é o mais antigo dos espaços e é compreendido como um espaço político que regulamenta a política ambiental no Estado, normatizando leis e definindo regras claras quanto a Unidades de Conservação, Planos de Manejo, Recursos Hídricos, e desastres naturais.

O **CDRFS** é considerado por diversas organizações como o Grande Conselho onde discute-se as principais políticas econômicas e sociais, abrangendo temas como: desenvolvimento local e cadeias produtivas, prioridades de investimento nas regionais, pautas estratégicas de investimento na produção familiar, linhas de investimento do MDA e políticas de assistência técnica. É considerado o mais importante pelas organizações associadas aos trabalhadores rurais e urbanos como CNS, CUT, FETACRE e CPT em função da temática abordada e do poder de decisão política e do espaço de proposição de idéias.

O **CEZEE** é compreendido como um espaço temporário com competência reservada à elaboração do documento do ZEE. Há opiniões que não deveria ser um espaço formal mas uma câmara técnica do CEMACT. No entanto, é reconhecida a importância para a sociedade conhecer e opinar sobre o marco conceitual de desenvolvimento que estava sendo proposto para o Estado.

O processo de discussão e amadurecimento da **CEAA BID** foi considerada marcante por vários entrevistados. O Programa BID é um projeto importante de desenvolvimento sustentável do estado com capital e volume significativo de recursos que gera ainda o endividamento do Estado. O interesse da Sociedade em acompanhar este programa foi grande e houve liberdade de discussão do Regimento Interno.

A constituição da Secretaria Executiva com orçamento próprio, estrutura e staff deu vida própria e imprimiu uma rotina à Comissão para executar seu trabalho. A CEAA BID acompanha, monitora e influencia a execução do Programa BID sendo um conselho político que serve para orientar a execução do projeto através da destinação dos recursos.

O **CFE** é considerado importante pelas organizações que nele participam pois o avaliam como um espaço de adensamento da governança florestal com legitimidade de discussão das políticas relacionadas às florestas. É visto como um espaço gestor da Política Florestal, onde há várias lacunas que devem ser deliberadas quanto ao fomento e incentivos à atividade florestal no Estado. No entanto, este espaço perde sua credibilidade em função da dinâmica de funcionamento que tem deixado a desejar.

6.2. Motivadores da participação

Os fatores considerados como motivadores da participação que levam a priorização da participação dos membros da Sociedade Civil nestes espaços foram relacionados como:

- o **Espaços de tomada de decisão** são priorizados pelas organizações participantes (CEMACT e CDRFS). Nestes espaços de decisão e discussão está a oportunidade para a organização deliberar sobre políticas e programas de Governo.
- o **Espaços em que há a oportunidade de contribuir com as Políticas Públicas** seja através do conhecimento das políticas e programas e colocação de ressalvas e pontos de atenção, como de colocar elementos da experiência das organizações a fim de aperfeiçoar as políticas, como também, de apontar falhas na implementação das mesmas.

- o **Oportunidade de representar os interesses das bases sociais** que a organização representa. Representantes que conhecem a base, seus problemas e necessidades contribuem significativamente para o desenho de Políticas Públicas.
- o **Aplicação das decisões tomadas no Espaço.** Quando os encaminhamentos e decisões de um espaço são levados a cabo, é um motivo de satisfação e estímulo para participar do espaço, assim como, sua não realização é desestímulo.

6.3. Desmotivadores da participação

Os fatores considerados como desmotivadores da participação que desestimulam a participação dos membros da Sociedade Civil nestes espaços foram relacionados como:

- o **A natureza consultiva dos espaços** em função do grande número de espaços e das demandas de presença, acompanhamento e preparo prévio que são iguais àqueles espaços de natureza deliberativa, as organizações tendem a priorizarem os espaços deliberativos do que os consultivos.
- o **A validação democrática de decisões previamente tomadas pelo Governo.** Uma reclamação recorrente foi a utilização destes espaços pelo Governo para obter respaldo da Sociedade Civil para suas decisões e encaminhamentos previamente determinados dentro do Governo. As pautas são ditadas pelo Governo e não permitem tempo hábil de discussão para tomada de decisão, pressionando os membros a votarem sem uma preparação e discussão amadurecida, seguindo então, a decisão colocada pelo Governo.
- o **Decisões tomadas não são acatadas e levadas a cabo.** Observa-se nos espaços consultivos que as decisões tomadas não são aplicadas, há casos onde não há nem mesmo publicação das resoluções tomadas no espaço como é o caso do CFE. Não há prática de prestação de contas da aplicação das decisões tomadas nestes espaços.
- o **Dificuldade de participar em função da redução do quadro das organizações.** O pequeno número de pessoas nas organizações que possa acompanhar estes espaços com a competência necessária consiste-se em um agravante que desestimula a participação das organizações que preferem priorizar os espaços.
- o **Reuniões canceladas ou atrasadas em função de ausência de quorum.** Este fator tem se constituído como um grande desanimador das reuniões destes espaços, o atraso está institucionalizado na cultura das organizações no Acre e agrava a realização das reuniões destes espaços pela questão de falta de quorum.
- o **Qualificação dos representantes para discussão dos temas.** A qualificação dos representantes tem um fundo processual onde os documentos para análise não são enviados com a devida antecedência prejudicando uma reflexão e análise prévia dos assuntos pelos conselheiros, e, por outro lado, está associada a baixa escolaridade e conhecimento técnico de alguns representantes que acabam por não ter elementos para o acompanhamento, opinião e contribuição no debate nestes espaços.
- o **O funcionamento inadequado destes espaços** tem sido um grande desmotivador da participação. No item de funcionamento destes espaços pode ser compreendido os argumentos colocados pelos representantes.
- o **A presidência ser exclusiva do Governo.** Foi citado como um ponto negativo que estes espaços sejam coordenados unicamente pelo Governo que a participação poderia ser maior caso a presidência fosse eleita entre os membros do espaço.
- o **Relação de respeito entre o Governo e as organizações ali representadas.** Vários membros colocaram seu ressentimento com a atitude de arrogância de membros do Governo desrespeitando a opinião ou consideração feita por algum membro da Sociedade Civil.
- o **Descompromisso dos representantes com os interesses de seus representados.** Foi colocado por vários representantes a atitude de diversos representantes de organizações de classe ou de base que não colocam opiniões, não enfrentam o Governo pois aceitaram anteriormente alguma proposta de convênio ou favorecimento e que acabam perdendo a ligação com as bases e os interesses de seus representados.

6.4. O Funcionamento dos espaços

6.4.1 Regimento Interno

Quando perguntados se conheciam o Regimento Interno, 70% afirmaram que conheciam e quando perguntados se era adequado colocaram que o Regimento Interno atende as expectativas mas não é aplicado pelo Governo. Quando perguntados se já utilizaram o Regimento Interno para algum interesse de sua organização ou na condução de algum processo dentro de algum espaço, 70% dos entrevistados afirmaram já ter utilizado o Regimento em situações como: adiamento de reunião em função de convocação sem antecedência e não envio de material (CEAA BID, CEZEE, CDRFS); questionamento de colocação de pautas imediatas (CEMACT); criação de Câmaras Técnicas (CEMACT); exigência de apresentação de conteúdos e envio de atas (CEZEE); suspensão de recursos para projeto encaminhado diferentemente do aprovado (CEAA BID – Proflorestania).

6.4.2 Convocação e envio de material para análise prévia

- Notória reclamação de que todos os espaços tem como procedimento a convocação de véspera, com antecedência inferior à prevista no Regimento Interno. Raras vezes é feita com antecedência.
- Às vezes a convocação é realizada por telefone quando Governo necessita ter quorum para aprovar alguma pauta.
- A convocação segue o interesse do Governo e está a cargo do secretário executivo ou da presidência. O Governo usa o expediente das reuniões extraordinárias pois não precisa convocar com a antecedência de prazo exigida pelo Regimento Interno. Entrevistados mencionam que o Governo argumenta que em caso de assunto urgente não dava para cumprir prazo regimental.
- Raras vezes são enviados com antecedência documentos para análise pelos conselheiros e que serão apreciados na reunião como determina o regimento interno.
- A CEAA BID é reconhecida por ter uma dinâmica de convocação mais adequada e com empenho da Secretaria Executiva. O envio de materiais é dependente das Secretarias de Estado que não tinham regularidade no envio dos mesmos.
- O CDRFS é citado por ter procedimentos de envio de material melhor que os outros espaços embora que não tinha antecedência na convocação.
- O CEMACT é considerado como fraco na comunicação com os conselheiros.

6.4.3 Elaboração de Pautas

- Há forte tendência da pauta vir do Governo para a Sociedade. Normalmente presidente propõe pauta e abre para novos assuntos no início da reunião.
- É prática no CDRFS, CEAA BID e CEMACT terminar a reunião com indicativo de pauta para a próxima.
- Sociedade Civil tem fragilidade de preparo com discussão prévia para levar pautas para os espaços. As organizações lamentam mas não são articuladas. O GTA não consegue fazer esta articulação. No passado era realizado debate sobre a pauta (CUT, Fetacre, CNS e GTA), mas agora a convocação em cima da hora associado a uma ausência de estratégia e de metodologia para atuação conjunta prejudica a capacidade propositiva da Sociedade Civil.
- No CEMACT é principalmente o Governo que apresenta pautas. Quando conselheiros sugeriam pontos de pauta, estes eram bem vindos mas não eram inseridos na agenda ou demoravam muito tempo para ser.

- No CDRFS, os diferentes segmentos pautavam e havia abertura e retorno da Secretaria Executiva.
- Na CEAA BID, conselheiros participavam na formação da pauta e era mais prático. No entanto, vários conselheiros mencionam que, se é uma comissão de avaliação, deveria gerar as próprias pautas e não há iniciativa de fazer uma reunião para discutir uma determinada pauta apresentada por um membro.
- No CFE, geralmente a pauta já vinha definida e provocada pela SEF e, em função do tempo, não dava para cumprir nem a pauta proposta pela secretaria nem aquela proposta por algum membro.

6.4.4 Encaminhamentos

- Importante ressaltar o comentário de um dos entrevistados que participou de espaços de políticas públicas fora do Estado que diz que a atitude da Sociedade no Acre não é de intransigência na tomada de decisão nestes espaços, pois há sempre a busca de um ponto comum. A sociedade não tem uma atitude de barramento de propostas mas de buscar o consenso.
- Em função da desarticulação do movimento social e dos procedimentos de convocação em cima da hora, a Sociedade Civil, por muitas vezes, vota com o Governo que vem mais preparado e com fortes argumentos para as pautas que eles propõem.
- Muitos encaminhamentos são aplicados mas são pouco ou nada monitorados pela Sociedade Civil, a qual não dispõe de instrumentos e mecanismos para acompanhar. Observa-se que:
 - Há mobilização do Governo na hora da decisão encaminhada mas quando segue para as secretarias as decisões se perdem.
 - Não há percepção que o Governo queira impedir as decisões tomadas mas como não há acompanhamento, o Governo as implementa como bem quer.

6.4.5 O que funciona bem

- A disponibilização de informações, embora seja em cima da hora, é vista como positivo pelos membros pois acaba sendo a única forma de acesso às políticas e programas desenvolvidos pelo Governo.
- O bom funcionamento de um espaço depende da organização e movimentação da Sociedade Civil, exigindo do Governo coerência e respeito às regras.
- O Governo consegue aprovar o que quer, é convincente nas suas propostas.
- A presença do Ministério Público Estadual em alguns espaços garante um andamento dentro dos procedimentos estabelecidos e maior execução das decisões e resoluções tomadas no espaço.
- Quanto ao CDRFS:
 - É o que funciona melhor pois tem constância e organização (controle de presenças e atas).
 - Compromisso de secretários com a pauta e presença.
- Quanto a CEAA BID:
 - Várias menções de que era o espaço que funcionava melhor pois contava com Secretário Executivo, secretária, espaço físico e orçamento para as atividades da comissão.
 - Regularidade das reuniões.
 - Compromisso de participação por parte dos membros.

6.4.6 O que não funciona bem

- A pluralidade de espaços ocupados pelas mesmas organizações enfraquece a qualidade da participação das organizações.
- A alta rotatividade de pessoas na representação das organizações impede uma atuação crescente e continuada dos conselhos.
- O baixo cumprimento do Regimento Interno gera uma insatisfação com a condução e funcionamento dos espaços em função de:
 - Convocação e disponibilização de informação em cima da hora.
 - Sobreposição de agendas impossibilitando participação das organizações.
- Há baixa capacidade de gestão das secretarias executivas para estes espaços, há pouca estrutura ou é inexistente e a habilidade da pessoa responsável não atende as demandas de gestão de um espaço como estes. Espaços como CFE e CEZEE não tem pessoa de referência responsável pela gestão do espaço.
- A postura do Governo na condução destes espaços não fortalece a participação e o bom funcionamento dos espaços:
 - Pautas em sua maioria definidas pelo Governo;
 - Espaços utilizados para referendar propostas apresentadas pelo Governo sem uma discussão qualificada;
 - Quando sociedade apresenta resistência, Governo concorda, adia processo e faz o que quer.
 - Decisão de cima para baixo que anula o processo construído dentro das câmaras técnicas.
- Falta de procedimentos para o bom funcionamento dos espaços:
 - Grande carência de informação sistematizada e disponibilizada. A disponibilização da informação não deve estar restrita à disponibilização de atas. A base de informações é fundamental para a tomada de decisões.
 - Falta procedimentos para discutir e decidir assuntos.
 - Em sua maioria, conselhos não garantem transporte, organizações de trabalhadores tem que providenciar passagem e diárias.
 - Nem sempre é dado tempo para analisar documentos a serem apreciados.
 - Não há planejamento das ações de cada espaço e nem motivação para a participação.
- Baixa capacidade de participação com qualidade da Sociedade Civil, organizações não se preparam e não tem ferramentas e condições de acompanhar estes espaços. Muitos conselheiros não tem bagagem técnica para discussão dos temas abordados.
- A Sociedade Civil não acompanha a execução dos encaminhamentos e resoluções tomadas nos espaços.

6.5. A participação dos outros setores

A **participação dos empresários e pecuaristas** é vista pela Sociedade Civil como mais organizada, mais afinada e mais efetiva. Podem não ter participação de qualidade no debate mas marcam presença e vêm preparados para defender seus interesses e votando fechado em uma posição.

6.6. Sugestões de melhoria do funcionamento destes espaços

- **Aplicação do Regimento Interno:**
 - Convocação de membros com antecedência prevista no Regimento;
 - Pautas das reuniões devem ter o envio de material e documentos com antecedência que permita a apreciação e análise pelos membros. Reforça-se a importância do envio antecipado quando pauta se refere à aprovação de orçamento e investimentos.

- **Desenvolver a Governança destes espaços através da:**
 - Melhoria da dinâmica das reuniões para se tornar mais agradável as reuniões.
 - Desenvolvimento de estratégia e procedimentos de tomada de decisão e comunicação para os membros.
 - Maior abertura destes espaços para ouvir a sociedade.
 - Importância de uniformizar o entendimento das matérias e pautas apreciadas através do envio com antecedência de documentos e dedicando momentos durante reuniões para a uniformização.
- Cumprimento e prestação de contas das decisões tomadas nos espaços, o Governo deve cumprir as decisões tomadas e tem a responsabilidade de provar à Sociedade o cumprimento das mesmas.
- Reestruturação do conjunto de espaços de participação da Sociedade nas Políticas Públicas:
 - **Junção dos espaços:**
 - Diminuir o número de espaços para diminuir a sobreposição de competências e ter melhor participação. São as mesmas instituições, as mesmas pessoas e há interligação entre os conselhos. Poderia ser um mesmo conselho com várias Câmaras Técnicas e dinâmica mais eficiente de funcionamento.
 - Inovação com uma instância guarda-chuva como instância gestora que é guardiã da memória e dos procedimentos e otimiza custos, uma central com espaço físico e virtual onde o Governo provê, mas a gestão é de uma Comissão Executiva.
 - **Descentralização da presidência dos espaços:**
 - Pautas são definidas pelo Governo e Presidência é governamental determinando a dinâmica das reuniões, há a necessidade de descentralizar a gestão, temas e ações dos espaços.
 - Compartilhamento do poder, a presidência seria ideal que não fosse do Estado, não pode ser regimental pois a possibilidade de alternância é importante, o presidente deve ser eleito.
- **Melhoria da gestão dos espaços:**
 - Os espaços devem ter Secretaria Executiva forte para atender os conselheiros, mantê-los informados, com infra-estrutura e recursos como telefone, secretária, equipamentos.
 - Dedicção exclusiva do secretário executivo com possibilidade de assessoria para analisar projetos, gerar informações e relatórios e auxiliar os membros.
 - Secretário Executivo deve estar junto à presidência e ter caráter independente com trâmites em todos os espaços e habilidade de articulação, proporcionando mais transparência e tirando o encargo da presidência.
 - Deve-se definir uma rotina mínima de reuniões (pelo menos as ordinárias) e grandes pautas que serão tratadas no ano para que a Sociedade Civil possa se preparar para propor.
 - Pessoas do Governo devem ser preparadas para ter para maior transparência e clareza dentro dos espaços.
- **Dotação e Independência orçamentária:**
 - O Estado deve prover o custo operacional destes espaços pois ele tem interesse de ouvir a sociedade para aperfeiçoar as políticas públicas.
 - Espaços devem ter orçamento definido e não pode depender do presidente ou secretário de Estado para que membros cumpram seu papel (dinâmica de funcionamento, equipamentos e recursos para deslocamento).

7. A Visão da Sociedade Civil sobre a sua participação nos espaços

Neste item será descrito as impressões dos próprios integrantes da Sociedade Civil quanto a sua participação e a participação de seus pares nos espaços estudados enfocando em questões como:

- Fatores que interferem na qualidade da participação;
- Procedimentos adotados para escolha dos representantes;
- Procedimentos adotados para definição de posicionamentos;
- Procedimentos adotados para compartilhamento de informações;
- Condições para uma participação de qualidade da Sociedade Civil e;
- Recomendações para melhoria da participação da Sociedade Civil.

7.1. Fatores que interferem na qualidade da participação

Neste subitem, os entrevistados da Sociedade Civil expressam os fatores que consideram influentes sobre a qualidade da participação das organizações da Sociedade Civil nos espaços de definição e acompanhamento de Políticas Públicas.

- **Mudança na natureza da relação do movimento social com o Governo.** Há 10 anos o papel do movimento social era reivindicatório e hoje necessita ser propositivo, há espaços de participação mas é falha a capacidade de organização e intervenção do movimento.
- Crescimento político aumentou a **ingerência de políticos no movimento sindical**, reforçando um paternalismo de esquerda onde sindicatos sentem-se subordinados ao Governo e a políticos por causa de convênios e outros benefícios e não podem se manifestar contra. Convênios são importantes e devem ser usados para o fortalecimento institucional das organizações, no entanto, não há estratégia tanto do governo como das organizações sociais para acessarem esses convênios de maneira a não serem encarados como atrelamento e cooptação;
- **Marasmo do Movimento Social**¹⁴ decorrente de:
 - O Pacto da Acomodação com uma silenciosa acomodação política dos conflitos. No Acre, as organizações tem condições de sentarem juntos mas não de revelarem os conflitos com transparência.
 - Dificuldade de discutir as questões em função das alianças atuais, relações pessoais e políticas, assim como questões históricas.
 - Estar reativo às pautas do Governo, desarticulado e sem capacidade de intervir e propor políticas.
 - Ausência de comunicação e articulação entre as organizações.
- **Crise de liderança do Movimento Social** associada a diversos fatores como:
 - **Ausência de uma liderança com legitimidade e reconhecimento** para articular o movimento social. Teoricamente é papel do GTA mas está com imagem desgastada diante das organizações.
 - **Organizações são vistas com “carimbos”**, como partidos, não são mais vistas como espaço de representação do movimento e não obtém o respeito das outras organizações. Há forte pensamento nos processos eleitorais e não na missão das organizações.
 - **Desqualificação e despreparo de lideranças** para representar os interesses de sua base: distanciamento das bases, defesa dos interesses próprios, urbanização das lideranças rurais florestais (distanciamento das bases), falta de conteúdo e argumento.
 - **Lideranças sem compromisso.** Há uma timidez na formação de novos quadros, não há renovação e segue a perpetuação de lideranças.
 - **Forte cooptação de lideranças**, injeção de dinheiro público na Sociedade Civil através de convênios e salários gerando atrelamento político e partidário.

¹⁴ Expressão alcinhada por Antonio Alves, pensador de esquerda do Acre e assessor do Governador Arnóbio Marques, e utilizada por um dos entrevistados como um fator preponderante de apatia do movimento social.

- **Partidarismo** – a identidade partidária faz com que a participação não seja tão forte, pois devem aceitar, não contrapor e ter paciência com as propostas do Governo.
- **Ausência de um Projeto Político do movimento social:**
 - Não há uma bandeira de luta definida do que a Sociedade Civil quer para o Estado. Não há nada registrado em papel que oriente a ação das organizações.
 - Boa parte das ONGs está sem estratégia.
 - Se o movimento não está minimamente organizado nos seus espaços com suas prioridades e linhas de ação, não tem condição de participar de um conselho.
- **Estrutura e funcionamento destes espaços prejudica a participação:**
 - Muitos espaços de participação.
 - Forma de condução destes espaços os enfraquece.
 - Mesmas pessoas nos mesmos espaços dificulta a participação qualificada.
 - Dificuldade de viabilizar a participação dos membros de organizações de base que não estão em Rio Branco, pois muitos espaços não tem dotação orçamentária para o deslocamento de pessoas.

7.2. Procedimentos adotados para escolha dos representantes

A escolha do representante **dentro da organização** como membro representante em algum espaço passa pelos seguintes critérios dependendo do espaço em questão:

- 1) **Nível de responsabilidade e atribuições na organização.** Quando o espaço é de decisão política, os dirigentes ocupam a representação da organização.
- 2) **Afinidade do staff com o assunto.** Técnicos que detêm mais acúmulo, história e informação sobre os assunto de maior afinidade ao espaço são indicados pela organização como representante.
- 3) **Disponibilidade do staff.** Em último caso, as organizações indicam técnicos que tenham disponibilidade de acompanhar determinado espaço.

A escolha de representantes para vagas que pertencem à **rede GTA** depende do espaço em questão e de qual afiliada tem expertise no assunto para representar a rede GTA. O GTA procede consulta e reunião a fim de que as instituições manifestem interesse em ocupar a vaga. Caso não haja interesse por parte das organizações, a coordenação executiva o GTA assume a representação.

7.3. Procedimentos adotados para preparação para as reuniões

No período anterior ao Governo Jorge Viana e nos primeiros anos deste, as organizações da Sociedade Civil se reuniam com maior frequência para discutir pautas e posicionamentos a serem discutidos com o Governo e, principalmente, nos espaços como conselhos. Atualmente, as organizações se mobilizam quando a pauta é de extrema importância utilizando de expedientes como telefonemas, email e reuniões.

As organizações afirmam terem suas propostas vitoriosas quando discutidas em reunião preparatória com um conjunto de organizações. A quantidade de espaços e a repetição das pessoas que representam as organizações nestes espaços são apontadas como alguns dos fatores que impedem a melhor preparação coletiva e individual.

A preparação individual é prezada por poucos representantes que, quando recebem material para análise, lêem, pesquisam e constroem uma posição com base nos valores e orientações de sua instituição.

Como não há preparo prévio, normalmente as reuniões dos espaços utilizam boa parte do tempo para socialização e nivelamento de informação. Em decorrência de uma preparação insuficiente da Sociedade Civil, as discussões são muito orientadas pela

análise do Governo que foi quem propôs a pauta e tem argumentação fundamentada e, nem sempre propostas trazidas pela Sociedade Civil foram elaboradas com qualidade que permitisse a aprovação pelos seus pares.

7.4. Procedimentos adotados para definição de posicionamentos

Os posicionamentos dos representantes da Sociedade Civil são gerados a partir dos seguintes expedientes:

- 1) **Bagagem do representante** (sua experiência profissional e seu conhecimento da organização que representa) e muitas vezes baseado em posturas pessoais: o “eu acho”. Vários entrevistados dizem que esta atitude é encontrada em representantes do Governo também.
- 2) Dependendo do tema, as posições são tiradas em **discussão com outros membros da organização** como a diretoria, técnicos e a base à qual a organização está ligada.
- 3) Mesmo em **representações do GTA ocupadas por outra organização**, ocorre que as **decisões são geralmente baseadas em posições pessoais do representante** e não refletem um posicionamento do GTA.
- 4) Embora que menos freqüente e dependente da complexidade e importância da pauta, são realizadas **reuniões ou discussões por email e telefone para definição de uma posição do coletivo das organizações**.

7.5. Procedimentos adotados para compartilhamento de informações

Quando titular e suplente são da mesma organização, os procedimentos mais comuns de compartilhamento de informação descritos são:

- 1) Algumas organizações procuram enviar os dois representantes para a reunião quando possível.
- 2) Reuniões de atualização entre o titular e o suplente.
- 3) Reuniões de nivelamento com o corpo técnico da organização.
- 4) Há algumas organizações com iniciativas de arquivamento de informações referente aos espaços como atas, memórias e comentários.

Quando a suplência é de outra organização, como nos casos em que a vaga é do GTA, os procedimentos de compartilhamento são mais raros conforme as descrições a seguir:

- 1) Não há troca de informação entre titular e suplente. O suplente comparecia em uma reunião desinformado. De vez em quando, eram trocados telefonemas ou emails entre titular e suplente.
- 2) Algumas pessoas tem o hábito de fazer relatos e informativos e enviar por email ao coletivo interessado naquela pauta.
- 3) Apenas quando o assunto era importante, realizavam-se reuniões de discussão entre as organizações.

7.6. Condições para uma participação de qualidade da Sociedade Civil

- **Espaços devem partir da necessidade da sociedade.** O espaço deve permitir que a sociedade se organize, participe e tome decisão. Vários conselhos foram criados para cumprir exigências de uma legislação ou de agente exógeno e não de uma necessidade da sociedade ou do Governo local.
- **Funcionamento adequado dos espaços:**
 - Conselhos são uma rede e devem ter regras de funcionamento que são usadas e respeitadas, assim como, deve ter objetivos claros, sendo uma pessoa responsável em garantir estes princípios e processos.
 - Importância do planejamento dos espaços e das reuniões com calendário definido, acesso a informação antecipado, maior tempo de análise e procedimentos que permitam e favoreçam a discussão e o debate.

- **Qualificação dos membros** através de capacitação e formação para discutir a gama de assuntos e poder propor, assim como também, para poder e saber representar.
- **Compromisso dos membros com o papel de representante**, saber representar, se preparar, opinar, propor e negociar segundo os interesses de sua base ou organização.
- **Espaço deve ter estrutura permanente** para assessorar os conselheiros e dar dinâmica ao espaço. A falta de estrutura e apoio onera os conselheiros.

7.7. Recomendações para melhoria da participação da Sociedade Civil

Abaixo são descritas as recomendações dos membros da Sociedade Civil para melhorar a qualidade de participação da Sociedade Civil nos espaços de participação.

- Necessidade de **avaliação, reflexão e aprendizagem sobre a participação do movimento social** nestes espaços.
- **Lideranças tem que estar comprometidas** com este processo de reflexão e mudança. Deve ser definido **uma forma de compromisso** dentro do movimento social **que chame à responsabilidade para o processo de fortalecimento da participação** do movimento.
- Necessidade de um **processo de discussão e integração mais forte, baseado na articulação em rede, entre as entidades liderado por um animador com legitimidade**. Observações:
 - GTA deveria ser o elo se fosse forte e bem articulado.
 - Consolidar uma rede acreana do movimento social para ter uma atuação mais unificada. GTA e FBOMS como organizações nacionais não conseguiram cumprir seu papel no nível local dos estados.
 - Superar o desafio de discutir entre organizações da Sociedade Civil. Necessidade de amadurecimento. Falta método e procedimento, necessita de tecnologia e ferramental para realizar o trabalho multi institucional.
- **Definição de uma estratégia política comum das organizações** de trabalhadores e ONGs através de um processo sistemático de discussão e definição de pautas, de planejamento e articulação interna e de proposição de políticas envolvendo aquelas organizações disponíveis e interessadas.
- **Compromisso e profissionalismo do representante:**
 - **Discussão e definição do papel da representatividade**, definindo procedimentos para representação, posicionamento e compartilhamento com a sua base e com as organizações parceiras.
 - **Representantes mais preparados para o papel da representação** e para cumprir os acordos de representação.
 - **Gostar do que está fazendo**.
 - **Diminuição da rotatividade de pessoas nestes espaços:** pessoas devem ter maior frequência e dedicação.
- **Investimento em capacitação e desenvolvimento de habilidades dos representantes para a participação:**
 - Considerar os vários graus de conhecimento, diversidade de formação dos representantes da Sociedade Civil e propor um **processo de capacitação continuado** e baseado nas pautas e propostas **que leve a uma participação com qualidade e igualdade**.
 - **Enfoque diferenciado de capacitação para os representantes dos trabalhadores e indígenas:** com processos de formação de lideranças, capacitação de conselheiros, programa de aceleração da alfabetização e abertura de sistemas de cotas para cursos universitários para trabalhadores.

- Necessidade de **estratégias de socialização e nivelamento de informações** como um espaço comum de comunicação pela internet com representações, disponibilização de atas, memórias, documentos e outras informações ao público interno e à sociedade.
- A Sociedade Civil tem que ser propositiva em Políticas Públicas mas falta conteúdo. É necessário a **introdução de novos referenciais para que possam ser definidas propostas**. Importante **viabilizar o apoio aos representantes de trabalhadores e indígenas** para que possam compreender e propor com qualidade nos espaços.
- **Possibilidade de Assessoria Técnica** que analisa documentos, propostas e pautas e elabora parecer para análise, apreciação e discussão das organizações do movimento social (principalmente de organizações de trabalhadores e indígenas) conforme experiência do PLANAFLORO em Rondônia¹⁵.
- Desenvolver **mecanismos de acompanhamento e monitoramento dos desdobramentos das decisões** tomadas nos espaços garantindo a execução conforme a decisão política tomada.
- **Espaços devem ter recursos financeiros disponíveis** para garantir uma secretaria que cumpra com as funções de gestão do espaço, das informações e de apoio aos membros, que viabilize a presença dos conselheiros, e possa contratar assessorias para maior compreensão de temas e elaboração de propostas.

8. A Visão da Sociedade Civil do Juruá quanto a participação em Políticas Públicas

Foram entrevistadas 6 pessoas vinculadas a 6 organizações atuantes nos municípios de Mâncio Lima e Cruzeiro do Sul: PESACRE Vale do Juruá, CPT Cruzeiro do Sul, AMAJ (ONG dos Amigos das Águas do rio Juruá), CASAVAJ (Cooperativa de Agricultores do Vale do Juruá), Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Mâncio Lima e Prefeitura de Mâncio Lima. Esta última foi entrevistada em função do processo da Agenda 21 do município que foi apontada como um importante movimento de discussão de políticas que merece destaque na região. Duas outras organizações sendo o Sindicato de Trabalhadores Rurais de Cruzeiro do Sul e a OPIRJ (Organização dos Povos Indígenas do rio Juruá) constavam da lista de organizações a serem entrevistadas mas, por motivos de ausência no município por ocasião da visita e de agenda dos entrevistados, não foi possível realizar as entrevistas. Os nomes dos entrevistados, cargo que ocupa na organização, data e duração da entrevista podem ser observados no Anexo I, assim como, o roteiro de perguntas utilizado consta do Anexo III.

8.1 Os espaços de participação da Sociedade Civil em Políticas Públicas no Juruá

Os principais espaços de participação da Sociedade Civil no Vale do Juruá citado pelas organizações entrevistadas são:

¹⁵ O Fórum de ONGs de Rondônia, instituído para acompanhar o Programa PLANAFLORO apoiado pelo Banco Mundial, tinha, apoiado com recursos do Banco, uma estrutura de apoio com um grupo de assessoria nas áreas de Comunicação, Meio Ambiente, Questões Rurais e Jurídica. A função dos assessores não era de representar as organizações mas de subsidiar os representantes através de leitura e análise dos projetos apresentados pelo Governo, levantar fragilidades, elaborar propostas e apresentar às Comissões do Fórum de ONGs, onde definia-se a posição do Fórum e traçava-se uma estratégia de implementação da posição. O PLANAFLORO era paritário e o Fórum de ONGs tinha poder de embargar qualquer proposta ou projeto contrária aos seus interesses.

- **Colegiado do Território Rural do Alto Juruá** que reúne entidades governamentais e da Sociedade Civil de 3 municípios (Cruzeiro do Sul, Rodrigues Alves e Mâncio Lima).
- **Fórum de Integração Binacional do Ucaially-Acre** que discute questões relacionadas à integração política e econômica entre as unidades territoriais vizinhas do Brasil e Peru.
- **Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural do Município de Cruzeiro do Sul.**
- **Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural do Município de Mâncio Lima.**
- **Conselho Consultivo do Parque Nacional da Serra do Divisor.**
- **Fórum da Agenda 21 do município de Mâncio Lima.**
- **Fórum Permanente de Desenvolvimento Sustentável do Alto Juruá** coordenado pelo Ministério Público Estadual.

8.2 A importância dos espaços de participação da Sociedade no Juruá

O PESACRE e a Prefeitura de Mâncio Lima, na pessoa do coordenador da Agenda 21 do município, apontam a crescente importância que o Colegiado do Território Rural do Alto Juruá, composto por instituições de expressividade voltadas para o setor rural, vem se estruturando como um espaço que alia a discussão socioambiental com o desenvolvimento de projetos e políticas, definindo prioridades de investimentos do PROINF (Programa de Infraestrutura e Serviços do MDA) e outros programas federais. A concepção de Território vem sendo incentivada pelo MDA e já constitui 2 espaços no Estado do Acre: o Conselho do Território do Alto Acre e o Colegiado do Alto Juruá, nome dado ao primeiro grau de formalização do espaço público composto por órgãos governamentais e entidades da Sociedade Civil que discutem propostas de desenvolvimento em nível de território englobando vários municípios.

Importante ressaltar que entrevistados do Vale do Acre fizeram diversas referências ao Conselho Territorial do Alto Acre como exemplo de bom funcionamento de espaços de discussão de políticas, mencionando a presidência rotativa entre os membros; a realização de reuniões em cada um dos municípios envolvidos, buscando assim maior participação e conhecimento das diferentes realidades; cumprimento do regimento interno; calendário de reuniões definido; regularidade e discussão de estratégia de desenvolvimento para a região. No Alto Acre há um acordo no âmbito do Conselho que qualquer projeto a ser desenvolvido no território, seja por organização pública ou não-governamental, deve receber a aprovação do referido Conselho. Os projetos elaborados no âmbito do Conselho ou Colegiado Territorial, que serão apresentados ao MDA para apoio, devem ser aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Rural Florestal Sustentável do Estado (CDRFS). Tal procedimento gerou um transtorno para o Colegiado do Juruá que necessitava a aprovação pelo CDRFS de projetos que somavam o investimento de 1,8 milhão de reais em 2007/2008 para a região que, por motivos do CDRFS não ter se reunido até outubro de 2007, os projetos quase foram deferidos pelo Governo Federal. A dinâmica dos Conselhos Territoriais, adotada pelo Governo Federal e agora ampliada com a nova política dos Territórios da Cidadania, exigem uma organização das demandas em nível local dos municípios e, em nível dos territórios, uma negociação para divisão dos recursos e investimentos.

A Agenda 21 de Mâncio Lima, elaborada durante 3 anos de consulta com os diversos segmentos e comunidades do município, orientando as ações estratégicas para um período de 10 anos, revelou-se um importante instrumento de planejamento da Prefeitura de Mâncio Lima e auxiliou na organização de demandas do município junto ao Colegiado do Território. Os outros municípios (Cruzeiro do Sul e Rodrigues Alves) tiveram dificuldade de priorizar projetos em função de não possuírem um instrumento político de organização das demandas em nível dos municípios acordado com os diversos setores da sociedade local.

Quanto aos outros espaços de participação acima mencionados, os entrevistados relataram a precariedade no funcionamento e na efetividade dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, assim como do Fórum Permanente de Desenvolvimento Sustentável do Juruá promovido pelo MPE e do Fórum Binacional. Os Conselhos Municipais são controlados pelas Prefeituras e, no caso de Cruzeiro do Sul, a Sociedade Civil é minoria tendo dificuldade de aprovar suas propostas e as reuniões ocorrem apenas quando há recursos para ser investidos. Foi mencionado ser comum o presidente do Conselho passar recolhendo assinaturas para ata de reunião que não houve.

8.3 Quanto a participação do Juruá nas Políticas Públicas do Estado do Acre

O sentimento geral de todos os entrevistados é que o Juruá é pouco envolvido na formulação de Políticas Públicas e que os investimentos na região são poucos comparados àqueles realizados no Vale do Acre. A consulta do Governo à sociedade local está muito mais focada no ajuste da implementação de programas governamentais do que na formulação de políticas para a região. O sentimento é que as decisões são tomadas em Rio Branco e informadas em seminários e encontros à sociedade local. Foi citado que apenas no início do Governo Jorge Viana em 2000 e 2001, houveram mais convites para que as organizações do Juruá fossem participar de reuniões em Rio Branco para a estruturação de programas e políticas.

As organizações do Juruá tem uma participação consultiva para a execução de programas e não de proposição e elaboração das políticas e programas. As organizações vinculadas aos trabalhadores rurais mencionam que os únicos programas que hoje discutem com o Governo são o Programa Luz para Todos e o de melhoria dos ramais. O coordenador da Agenda 21 de Mâncio Lima menciona progressos na discussão de políticas entre Governo e prefeituras do interior, como o caso do Encontro de Secretários Municipais de Meio Ambiente promovido pela SEMA em agosto de 2007.

A atitude da sociedade nos momentos de discussão com o Governo é reivindicatória, colocando prioridades e necessidades. No entanto, os entrevistados mencionam que os programas, quando implementados, diferem do que foi sugerido. A implementação dos programas pouco envolve a Sociedade Civil sendo as prefeituras as executoras, as quais possuem filtros políticos e a ineficiência típica do serviço público. As organizações de trabalhadores rurais citam que, quando estes programas foram canalizados via organizações e não via prefeituras, tiveram resultados muito melhores a custos menores.

8.4 Fatores que afetam a participação da Sociedade Civil nos espaços políticos do Juruá

A participação e envolvimento da Sociedade Civil do Juruá nos espaços de discussão de Políticas Públicas é apontada como precária e os fatores que levam a este resultado estão associados a:

- A migração de pessoas do Movimento Social para o Governo, com a ascensão do PT ao poder no Acre, gerou os mesmos processos de confusão de papéis ocorridos no Vale do Acre e de acomodação e opacidade do movimento junto ao Governo;
- Grande número de conselhos (Saúde, Educação, Segurança Alimentar, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável) que demandam muito da agenda dos representantes, impedindo uma frequência adequada às reuniões dos espaços;
- A distância dos municípios e dificuldade de acesso às comunidades, associada à limitação orçamentária dos espaços, dificultam a participação de representantes do interior;
- A comunicação com as organizações é dificultada pois não há telefone e pouquíssimos tem email;

- Fragilidade na organização de associações e sindicatos que não tem um projeto político consistente;
- A cultura do imediatismo do trabalhador rural que acha que reunião é só conversa sem resultados práticos;
- Desestímulo de participar em espaços cujo funcionamento é muito burocrático e serve apenas para cumprir exigências externas e não para atender a base em suas necessidades;
- Propostas geradas e acordadas no âmbito dos espaços não são implementadas por falta de recursos financeiros gerando desestímulo e descrédito em relação a participação nestes espaços.

8.5 Recomendações para uma relação mais positiva entre Governo e Sociedade Civil do Juruá

Abaixo estão relacionadas as recomendações dos entrevistados para melhor funcionamento dos espaços de participação e na implementação de políticas estaduais valorizando o envolvimento da Sociedade Civil do Juruá:

- Credibilidade do espaço gerada através de processos de construção de políticas a partir das necessidades e desejos das bases e com a devida aplicação das decisões conforme o acordado.
- Implementação dos programas em estreita cooperação e parceria com as organizações beneficiárias das políticas.
- Recursos financeiros para o auxílio com despesas de transporte e hospedagem para que as organizações participem.
- Necessidade de uma comunicação mais eficiente com os municípios.
- Integração das ações dos 5 governos municipais com as do Governo do Estado para pensar em políticas em nível regional.
- Desenvolver mecanismos de representação do interior tanto dos Governos Municipais como da Sociedade Civil nos espaços de definição de políticas do Estado.
- Governo Estadual tem que reconhecer a representatividade e importância dos espaços já constituídos no interior como os Conselhos Municipais e os Conselhos Territoriais.
- Governo deve ouvir de fato a sociedade, elaborar em conjunto e não trazer as coisas pré elaboradas. Governo deve promover uma maior interlocução com a Sociedade Civil e não somente com as Prefeituras na discussão de prioridades e programas para o interior.
- Governo deve promover maior descentralização da gestão dando maior autonomia aos coordenadores locais das Secretarias de Estado, visando diminuir a dependência de Rio Branco na execução das políticas.

8.6 Recomendações para melhoria da participação da Sociedade Civil do Juruá

Abaixo estão relacionadas as recomendações dos entrevistados para o desenvolvimento da capacidade da Sociedade Civil do Juruá para uma participação de qualidade nas políticas regionais e do Estado do Acre:

- Necessidade da retomada de processos de conscientização (encontros de formação e análise de conjuntura) para que a população tenha consciência de sua responsabilidade na gestão de políticas.
- Desenvolver a organização social nas comunidades através de um processo de formação continuada.
- Desenvolver processos de intercâmbio com outros espaços de participação da sociedade como o Conselho do Território do Alto Acre.

- Sociedade Civil deve colocar à frente lideranças comprometidas e buscar novas lideranças. As pessoas da organização devem se sentir parte e se envolver com a organização, pois geralmente acham que o presidente deve fazer tudo.

9. Um olhar das organizações indígenas sobre a participação em Políticas Públicas

O levantamento da visão das organizações indígenas em relação à participação nos espaços de Políticas Públicas do Acre ficou prejudicada, pois apenas 2 pessoas foram entrevistadas: Manoel Gomes Kaxinawa, diretor da OPIN e Joaquim de Lima Kaxinawa, coordenador da OPIAC. Pretendia-se ainda entrevistar a AMAAIAC (de Agentes Agroflorestais Indígenas) e 2 das organizações de povos indígenas do interior: OPIRJ em Cruzeiro do Sul e OPITARJ em Tarauacá. No entanto, o coordenador da AMAAIAC encontrava-se na aldeia; o coordenador da OPIRJ estava em viagem na ocasião da visita do consultor a Cruzeiro e, por questões de agenda e custos, a viagem a Tarauacá não foi possível. Portanto, as opiniões abaixo descritas não podem ser consideradas como representantes do pensamento do movimento indígena e suas recomendações, quando implementadas, devem proceder um processo de consulta mais ampla às 7 organizações indígenas do Acre (OPIAC, OPITAR, OPIRE, OPIRJ, OPIN, AMAAIAC, SITOAKARE), assim como, há algumas associações de povos indígenas importantes no Estado.

Os espaços que as organizações indígenas tem acesso são considerados, por elas, importantes para falar do movimento indígena e das terras indígenas. Compreendem que participar nestes espaços são uma forma de quebrar os ciclos de discriminação e preconceito em relação aos povos indígenas. Consideram que o representante tem que conhecer estas terras e entender o seu papel, pois nestes espaços, tem-se a oportunidade de abrir assuntos importantes do movimento junto ao Governo.

No entanto, estas organizações encontram dificuldades para participar nos espaços em função de, por um lado, as reuniões serem burocráticas com pauta fechada de modo que os representantes encontram dificuldade para discutir assuntos de interesse dos indígenas. Por outro lado, há uma crise de representatividade do movimento indígena, pois a OPIN não é reconhecida pelas outras organizações como legítima para representar o movimento, embora que, acabe sendo chamada pelo Governo como interlocutor em função da conveniência de estar em Rio Branco. Apenas a CEAA BID e em parte a CEZEE abriu a participação para outras organizações do movimento indígena, principalmente aquelas do interior. Nestes espaços, a participação dos indígenas foi de melhor qualidade quando houve espaço e tempo de discussão de propostas entre os índios antes de apresentar em plenário.

Face a estas questões relacionadas a participação dos indígenas nos espaços formais de participação da sociedade nas políticas do Estado do Acre, observa-se, como surpresa, que desde fevereiro de 2003, os povos indígenas gozam de uma lei estadual que cria o Conselho Estadual Indígena - CEI e o Fundo de Prevenção e Desenvolvimento dos Povos Indígenas do Acre (Lei no. 1.492 de 19 de fevereiro de 2003). O CEI foi criado como um “órgão deliberativo e consultivo do Governo Estadual do Acre, vinculado ao Gabinete Civil do Governador, que congrega representantes dos povos indígenas do Acre e de instituições governamentais e não-governamentais, visando discutir, planejar e elaborar projetos e programas a serem consubstanciados em políticas públicas de interesse dos povos indígenas no âmbito estadual”.

As 21 competências atribuídas a este espaço variam desde a assessoria ao Governo na elaboração de diretrizes aos projetos de políticas voltadas aos povos indígenas, assim como, análise, avaliação e monitoramento dos mesmos, além da integração do Governo

com as organizações indígenas através da canalização de demandas e recomendações, entre outras.

Os seus 22 membros são compostos de 10 organizações não indígenas (sendo 4 do Governo Estadual, 3 do Federal e 3 representantes de organizações não-governamentais indigenistas atuantes no Estado) e mais 12 representantes do movimento indígena, incluindo as organizações representativas regionais ou temáticas (como professores e mulheres) e de associações de povos indígenas.

Para o desenvolvimento das atribuições do Conselho Estadual Indígena – CEI, a lei cria o Fundo de Preservação e Desenvolvimento dos Povos Indígenas do Acre – FPDPIAC, cujos recursos deveriam ser constituídos de diversas fontes previstas na lei. Os recursos do FPDPIAC deveriam ser aplicados em “projetos e programas definidos como prioridades pelo conselho, buscando o desenvolvimento harmônico de todos os povos indígenas do Acre”.

E ainda, ao Gabinete Civil do Governador compete alocar, através de sua Proposta Orçamentária Anual, “percentual de recursos financeiros necessários e suficientes para organização e realização das atividades do CEI e dos organismos regionais, garantindo a realização plena das suas atividades (infra-estrutura física, pessoal de apoio, equipamento, hospedagem, alimentação e transporte)”.

Esta lei deveria ser regulamentada até o dia 19 de abril de 2003, o que nunca foi feito e, surpreendentemente, a questão do CEI não foi comentada por nenhum dos entrevistados associados à causa indígena.

As recomendações dos entrevistados para a melhor participação das organizações indígenas nas Políticas do Estado são:

- 1) **Organização de uma Política para os Povos Indígenas.** A pluralidade e peculiaridades das nações e terras indígenas no Estado requer uma abordagem de Governo diferenciada em relação aos índios. Para a elaboração de uma política que atenda os interesses destes povos e não esteja refém de um ou outro grupo mais influente, faz-se necessário a condução de uma estratégia de discussão que envolva a rede de associações locais através das 7 organizações indígenas do Estado (OPIAC, OPITAR, OPIRE, OPIRJ, OPIN, AMAAIAC, SITOAKARE). O Governo poderia prover condições para que cada organização possa abranger suas respectivas áreas, a fim de discutir problemas e necessidades nas áreas de educação, saúde e produção, estando devidamente assessorados, permitindo que se conceba uma Política voltada a estes povos, desencadeando um processo de articulação e coesão do movimento indígena.
- 2) **Preparação das organizações e associações para gestão de projetos.** Deve se fortalecer a capacidade organizacional e de gestão de projetos nas comunidades através da preparação de associações para receberem benefícios com orientação e capacitação que pode ser realizada através das organizações indígenas.

10. A Visão do Governo sobre os Espaços de Participação

Com o objetivo de obter a opinião e sugestões dos responsáveis no Governo pela gestão destes espaços, foram realizadas 8 entrevistas num total de 6,7 horas: 3 delas com pessoas relacionadas ao CDRFS, 2 delas com pessoas relacionadas tanto com o CEMACT como a CEZEE, 1 delas responsável pelo CFE, 1 delas responsável pela CEAA BID que também foi presidente de 4 destes 5 espaços e 1 entrevista foi feita com o assessor do Governador Arnóbio Marques, Fabio Vaz, que, a partir de outubro de 2007, é o coordenador da área de desenvolvimento sustentável assumindo a presidência dos diversos espaços antes

ocupadas pelo Secretário de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável, Gilberto Siqueira. No Anexo II pode ser encontrado a relação dos entrevistados, com cargo, data e duração da entrevista.

Abaixo estão reunidas informações a respeito dos 5 espaços. CEMACT e CEZEE foram tratados conjuntamente pois os entrevistados possuem responsabilidade sobre os dois. As informações recolhidas baseiam-se, em sua maioria, nas mesmas perguntadas à Sociedade Civil e consistem nos seguintes elementos:

- Finalidade e importância do espaço
- Gestão do espaço
- Seleção dos membros da Sociedade Civil
- Funcionamento do espaço
 - Elaboração da Pauta
 - Convocação
 - Memória e Encaminhamentos
 - O que funciona bem
 - O que não funciona bem
- Avaliação da participação da Sociedade Civil
- Avaliação da participação das outras câmaras
- Condições de funcionamento necessárias para uma participação de qualidade
- Sugestões de melhoria do funcionamento do espaço
- Visão de uma participação efetiva da Sociedade Civil

10.1 O CEMACT e CEZEE

As informações abaixo relacionadas foram recolhidas de entrevistas com 2 presidentes do CEMACT: o Secretário de Estado de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia de 1999 a 2006, Carlos Edegard de Deus e o Secretário de Estado de Meio Ambiente a partir de 2007, Eufraan Ferreira do Amaral.

○ Finalidade e importância do espaço

O CEMACT é um instrumento poderoso e fundamental para discussão das políticas. Até 1998 o espaço não era dinamizado. Após 1999, houve uma dinamização com o objetivo de dar vida ao conselho afim de trazer contribuição efetiva através da participação dos diversos segmentos.

Depois a Comissão do ZEE possibilitou interação entre Governo e Sociedade, principalmente na Fase 1 onde houveram entrevistas com os membros, discussão dos focos de interesse dos grupos, oferecimento de curso de resolução e mediação de conflitos, e conclusão com a reunião dos diversos segmentos em plenária.

Na Fase 2 não houve a sistemática da primeira, pois haviam problemas políticos como apoio do governador para a realização da Fase 2 e problemas metodológicos relacionados a inclusão do eixo cultural e político. Nestas circunstâncias, foi difícil levar o ZEE para a Sociedade havendo conflitos internamente ao Governo.

○ Gestão do espaço

“Nenhum Governo vai correr o risco de perder o controle do processo, sempre estivemos preocupado em ter o controle”. O papel da Presidência é muito de mediação de conflitos e interesses, mas sua dedicação é inferior à necessária pois, ao mesmo tempo que preside o fórum deliberativo, ele é responsável por coordenar o executivo.

O papel da Secretaria Administrativa é fundamental, o conselho é um fórum de integração e precisamos de habilidades que integrem as diversas estruturas destes espaços e facilitem suas decisões. A partir de 2003, foi efetuada a separação da gestão administrativa do CEMACT da estrutura do Gabinete pois a demanda administrativa do conselho cresceu, assim como o número de Câmaras. Atualmente, há uma pessoa responsável em tempo integral pela administração do espaço com o apoio de um estagiário.

Quanto aos recursos disponibilizados para o conselho, sempre foram utilizados recursos da SEMA, constituindo um ponto frágil destes espaços, pois devem ter estrutura mínima administrativa e de apoio. No Governo Arnóbio Marques, há uma meta prioritária de fortalecimento da Gestão Ambiental, onde o conselho faz parte desta meta, mas não há recursos específicos que possibilitem fortalecer ações de capacitação de representantes, realização de estudos e de intercâmbio, pois os recursos saem do orçamento global da Secretaria.

○ **Seleção dos membros da Sociedade Civil**

O critério de seleção é a representatividade dos segmentos da sociedade, o que conseguimos aplicar na CEZEE. No CEMACT, por reivindicação da Sociedade Civil, foi constituída uma Comissão para discussão da paridade que ampliaram o número de membros de 19 para 30. No entanto, este é um dos passivos do CEMACT pois não foi possível de implantar em 2006 por ter sido um ano eleitoral e o Governo precisava de justificativa jurídica para realizar mudança na composição. Portanto, formou-se uma comissão da PGE e IMAC para dar sustentação à proposição e a proposta vem sendo retomada em 2008 pelo novo presidente.

○ **Funcionamento do espaço**

▪ **Elaboração da Pauta**

A pauta é formada por demanda do Governo ou da Sociedade ou em situação de emergência como questões de invasão por posseiros ou queimadas. O presidente concordou com o argumento da Sociedade Civil que a maior parte das pautas é definida pelo Governo e os conselhos são usados para referendar as pautas. Outra colocação dos membros da Sociedade Civil é que assuntos de pauta sugeridos pelos conselheiros levam muito tempo para entrar na pauta, a reação do presidente é que a demanda do executivo é grande e dinâmica e, por outro lado, por muitas vezes não havia quorum para realização das reuniões, conseqüentemente, as demandas dos conselheiros entravam na pauta quando havia tempo livre sendo relegadas ao segundo plano.

▪ **Convocação**

A convocação das reuniões do conselho se dá com prazo mínimo, geralmente em cima da hora. O CEMACT tem o costume de realizar as 4 reuniões ordinárias por ano. No entanto, as extraordinárias eram de acordo com a necessidade e sempre em cima da hora.

▪ **Memória**

Todas as seções do CEMACT eram gravadas e as atas produzidas em sua íntegra. As atas eram disponibilizadas no site de informações ambientais da Secretaria (SEIAM).

▪ **O que funciona bem**

- Pessoas da Secretaria envolvidas com o processo foram importantes.
- Vontade política de fazer funcionar.
- Persistência de alguns conselheiros que participaram de varias gestões e tem a memória do processo.
- Fórum de debate que amplia a discussão para fora da esfera de Governo, tratando de assuntos de Estado de forma participativa.

▪ **O que não funciona bem**

- A estrutura do conselho é insuficiente (não tem sala e equipamentos e pessoal insuficiente).
- Não ter uma Assessoria Jurídica a disposição do conselho e dos conselheiros.
- Tempo e disponibilidade do presidente insuficiente.
- Se leva muito tempo para a obtenção do quorum para início das reuniões.
- Conselheiro está presente por obrigação e não por compromisso.

- Alguns temas não avançaram gerando um grande passivo de implementação das decisões do conselho.
- A pauta é sempre reativa às circunstâncias. Não há uma atitude e uma reflexão pró-ativa de pautas que antecipem questões que serão problemas no futuro.

- **Avaliação da participação da Sociedade Civil**

- Na CEZEE houve maior participação da Sociedade Civil pois havia um objetivo claro.
- O nível de participação é baixo (raras propostas são trazidas pela Sociedade Civil) e o nível de compromisso é baixo (ou por descrédito ou por falta de compromisso das organizações).
- Baixa mobilização da Sociedade Civil para participar nestes espaços:
 - Conselheiros não entendem bem o seu papel e as oportunidades e possibilidades do conselho.
 - Desencanto de que os conselhos podem ser um canal efetivo das demandas da Sociedade, já que estes espaços estão muito ligados aos interesses do Governo.
 - Não se formaram novos quadros na Sociedade Civil, enquanto que os quadros da Sociedade Civil vieram para o Governo.
- Houve distanciamento das lideranças das reais demandas dos representados. Às vezes, não representam interesses reais e não dão oportunidade de surgir novas lideranças.
- Participação mais eficiente de ONGs, seguido de Trabalhadores que possuem representatividade mas não tem formação e conhecimento dos assuntos, e por último, Indígenas que tem baixa assiduidade e baixa capacidade de proposição (funciona melhor em câmara exclusiva de indígenas como é o caso da CEZEE, que permite que os pares discutam um assunto e levem uma pauta para o plenário).

- **Avaliação da participação das outras câmaras**

- Na CEZEE todas as câmaras participaram.
- No CEMACT, houve maior destaque para pessoas como Miguel Scarcello (ONG SOS Amazônia), Judson Valentin (EMBRAPA), MPE, PGE, Fátima Gonçalves (Indústria Madeira), Assuero Veronez e Rui da FAEAC (estes se prepararam para reuniões e tiveram excelente participação e estratégia de defesa dos interesses).
- No setor empresarial e agropecuário é recorrente posicionamentos a partir do ponto de vista do representante e não de sua base. Mas estes setores são eficientes na defesa de seu ponto de vista (defesa de nichos de interesse) mas não tem abrangência de discussão de temas como Ongs e Trabalhadores.

- **Condições de funcionamento necessárias para uma participação de qualidade**

- Decisões devem ser soberanas e implementadas.
- Fortalecimento do conselho quanto à paridade e representatividade dando condições para que todos os membros participem de forma equitativa e balanceada.
- A estrutura das Câmaras Técnicas devem ser atuante, assim como as Comissões. A relação entre os 3 (Plenário, Câmaras Técnicas e Comissões) deve ser fortalecida para alimentar o conselho nas suas decisões.

- **Sugestões de melhoria do funcionamento deste espaço**

- O CEMACT pode ser mais democrático, aperfeiçoando o processo de decisão e possibilitando avanço da participação que não havia.
- A estrutura do conselho deve ser aperfeiçoada (não há sala e equipamentos e necessita de ampliação do pessoal além da secretária mais 1 assistente e 2 estagiários).
- Cumprimento do Regimento Interno com convocação e envio de documentos para apreciação com antecedência, suspensão de membros que faltarem consecutivamente, entre outros.

- Resolução dos passivos do conselho como a questão da paridade e a implementação de fato das Câmaras Técnicas, entre outras.
- Criar uma agenda de reuniões fixas.
- Fazer com que o Conselheiro entenda o seu papel e a importância do conselho.
- Dar transparência as atividades do Conselho colocando no site as atas e resoluções, assim como, a relação de membros e contatos para que cidadão possa entrar em contato e fazer solicitações.

- **Visão de uma participação efetiva da Sociedade Civil**

- Pessoas fazem bem mas como pessoas não como organização. A Sociedade Civil deve ter maior organização e cuidar de seus quadros com formação de novas lideranças e capacitação de pessoas para tratar do conjunto de assuntos que os conselhos abordam.
- A bandeira reivindicatória do movimento perde a motivação quando passa a ser incorporada como plano de Governo.
- A Sociedade Civil deve ter uma participação efetiva com conhecimento da causa em discussão.
- Discussão deve ter transparência sem preponderância de egos para um objetivo comum do conselho.
- O Governo deve propiciar condições como capacitação, seminários, dar conhecimento do funcionamento dos conselhos, trabalhar a formação específica de conselheiros e o nivelamento de conhecimento.

10.2 O CDRFS

As informações abaixo relacionadas foram recolhidas de entrevistas com 3 membros do Governo envolvidos com o CDRFS: Denise Garrafiel, Secretária Executiva do CDRFS enquanto Secretária de Estado de Produção Familiar – SEPROF (até dezembro de 2006); Nilton Cosson, Secretário Executivo do CDRFS enquanto Secretário de Estado de Assistência Técnica e Produção Familiar – SEAPROF (a partir de 2007); e Ronei Santana, que auxiliou ambos secretários como secretário administrativo do CDRFS.

- **Finalidade e importância do espaço**

O CDRFS tem como finalidade definir as políticas macro de atuação do Governo associadas ao setor produtivo e não somente à agricultura familiar. Primeira vez que há um conselho efetivo na participação, nunca menos de 10 pessoas. Basa, instituições públicas e governamentais participavam porque os assuntos eram debatidos e os temas relevantes às políticas: formas de crédito, projetos nos municípios, questões relacionadas a licenciamento. Para o Estado, os secretários de várias áreas discutiam temas importantes com representantes da Sociedade Civil constituindo-se em um espaço rico de discussão.

- **Gestão do espaço**

A **Presidência** é do Secretário de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável que, como coordenador da área de produção do Governo, tinha uma visão mais macro do que as secretarias como SEAP, SEPROF, SEF, e participava das decisões de Governo para a área com uma reflexão mais profunda e um embasamento maior. O Presidente convocava conselheiros via ofício e publicava encaminhamentos no Diário Oficial. A **Secretaria Executiva** é determinada em função da afinidade com determinada Secretaria e é responsável pelo operacional, os secretários fazem o acompanhamento e encaminhamento de resoluções; funcionando como a ponte entre os interessados do Governo e sociedade, construindo e buscando pautas e propondo discussões relevantes.

Dentro da SEPROF, tinha uma gerência que atuava como **Secretaria Administrativa** e ficava responsável pelo acompanhamento das Câmaras Técnicas, análise de processos, encaminhamento para os participantes. Esta gerência estava ligada ao Pronaf e as prefeituras e tinha, também, como função acompanhar e treinar conselhos municipais de desenvolvimento.

Os **recursos disponibilizados** para este conselho eram: secretário, assistente, computador e telefone. Havia dotação do Governo Federal para acompanhar os conselhos municipais e realizar a qualificação e preparação destes conselhos. Importante observar que o acompanhamento destes conselhos municipais era realizado pela Secretaria mas, raramente traziam demandas para o CDRFS, apenas o do Alto Acre trouxe demandas em 2 ocasiões. No entanto, se o CDRFS necessitasse trazer alguém de Cruzeiro do Sul, por exemplo, não havia recursos disponíveis.

- **Funcionamento do espaço**
 - **Elaboração da Pauta**

Poucos casos onde a pauta do conselho foi questionada pela Sociedade Civil. Quem propõe a pauta tem preparo e interesse e a discussão entre as partes é desigual. A discussão se baseia em cima da defesa do proponente e não dos outros membros.

- **Convocação**

Muitas vezes a convocação ocorria dentro do prazo regimental mas não era ideal. A convocação depende da agenda do presidente, está a mercê dele. Quem precisava convocar o conselho contatava o Secretário Executivo ou o Presidente. O prazo para realização da reunião era rápido. Quando temas eram emergenciais como Pronaf, créditos do Basa ou renegociação de dívida, a convocação era em cima da hora.

Quanto ao envio de material antecipado aos conselheiros, a alta rotatividade de pessoas não permitiam que vissem os documentos. Os PDSA (Planos de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento) ficavam a disposição dos conselheiros e tinha o parecer da Câmara Técnica, o qual era enviado ao conselheiro. A Secretária da SEPROF tinha uma preocupação com esta questão, apenas por 2 vezes não houve o envio antecipado.

- **Memória e Encaminhamentos**

Os Secretários Administrativos eram os que elaboravam a ata das reuniões do Conselho. Quanto aos encaminhamentos a prática era referendar as pautas do Governo, e não foi possível mudar esta prática. Onde o grupo tinha conhecimento sobre o assunto discutia-se, onde não tinha, referendava-se a proposta do Governo.

- **O que funciona bem**

- O empenho e participação dos membros.
- O CDRFS dava liberdade para a Sociedade Civil se colocar, mesmo o que era decisão contrária aos interesses do Governo era implementado e isto gera credibilidade do Conselho.

- **O que não funciona bem**

- O Conselho é muito grande e muito pesado e se reúne apenas quando tem um problema para resolver.
- Funcionamento prejudicado pois não houve demandas da sociedade e há predisposição de esperar que conselhos aconteçam a partir de quem coordena.
- Os temas florestais eram deixados para ser discutidos no CFE pois os representantes eram do Alto Acre onde a agricultura e pecuária eram mais fortes e o tema florestal não tinha ressonância no conselho.
- Rotatividade alta de representantes da Fetacre e do CNS. Este último pouco trouxe a temática florestal para o Conselho.
- A representação indígena era sempre a mesma pessoa e estava lá mas não sabia o que falar.
- A reestruturação do Governo não levou em consideração os conselhos como espaço e nem a sociedade exigiu isto.

- **Avaliação da participação da Sociedade Civil**

- A Sociedade Civil reclama do funcionamento do Conselho mas não tem seqüência em reuniões apresentando alta rotatividade, deixando para última hora para analisar propostas, não tem equipe preparada para questionar, portanto, comparecem às reuniões para apenas referendar as propostas do Governo.
- A Sociedade Civil tem a prática de enviar qualquer representante para constar apenas presença. A freqüência do movimento social e ambiental é variável e rotativa enquanto que a presença do Governo é mais constante.
- A Sociedade Civil não conhece os espaços de participação que estão ocupando.
 - **Avaliação da participação das outras câmaras**
 - Os bancos sempre estiveram presentes assim como os secretários de Governo que valorizam o espaço de interlocução sobre as políticas públicas com a Sociedade Civil.
 - A FAEAC já pediu duas vezes para entrar e não houve outro membro para dar paridade. A entrada de novos membros deve estar alinhada à paridade.
 - **Sugestões de melhoria do funcionamento deste espaço**
 - A estrutura tem que mudar. Seplands era presidente. Secretários afim é que tocavam o conselho. Poderia se pensar na presidência lotada no gabinete do governador, pois os conselhos discutem política de Governo e não de Secretaria. Quando gestão está em uma secretaria há predisposição de puxar a pauta para os interesses daquela secretaria.
 - Existe muitos conselhos e entidades participam em todos eles. No CDRFS foram 16 reuniões ordinárias fora as extraordinárias e as reuniões de Câmaras Técnicas. Deve-se pensar em fazer um único conselho e transformar os outros em Câmaras Técnicas.
 - Conselho tem que discutir as políticas e não só questões administrativas. É necessário trazer pessoas para dar novas referências às políticas públicas.
 - O Plano Estratégico do Governo deveria ser iniciado nos Conselhos e aprovado nestes espaços.
 - Quanto aos membros deve haver instituições que fazem política e não as que executam. No CDRFS há o ITERACRE e o IDAF; a OCEA não vai as reuniões e a FAEAC não é membro.
 - Conselhos acontecem na capital e não há representação do interior. Conselhos devem bancar a participação do interior. Ou pode-se ter estrutura e condições de pequenos conselhos no interior com, pelo menos, uma representação no conselho da capital, resultando em melhor qualidade de participação.
 - Os Conselhos devem ter secretaria executiva com pessoas para acompanhar estes espaços, fazer contato com membros, ter estrutura montada e subsidiar com informações os conselheiros.
 - Convocação com antecedência regimental. Mudar forma de convocar pois sempre é o presidente e os membros poderiam convocar.
 - Os gestores do Conselho devem ter consideração e enviar pauta com antecedência.
 - **Visão de uma participação efetiva da Sociedade Civil**
 - A Sociedade Civil deve ter regularidade.
 - A sociedade deve se organizar melhor para ter momentos para discutir temas considerados estratégicos. Deve haver maior articulação do movimento social com condições de opinar e debater, ser provocadora e não passiva. Conselhos não são prioridade, são complementos das ações das ONGs.
 - Não é ter assessoria no conselho mas o quadro das organizações no conselho precisa de qualificação para ter conteúdo para discussão técnica. Tem que ter processos para assessoria subsidiar os quadros. Câmaras técnicas são importantes para isso.
 - A fim de permitir e proporcionar debates que possam melhorar a discussão política é necessário capacitar os membros; trazer referências e suscitar debate. Não é apenas capacitação da importância dos conselhos, mas para criar massa crítica, decidir a partir de uma discussão e não a partir do Governo.

10.3 O CFE

As informações abaixo relacionadas foram recolhidas de entrevista com o Secretário de Estado de Florestas, Carlos Ovídio Duarte, que é Secretário Executivo do CFE.

○ **Finalidade e importância do espaço**

O Conselho Florestal Estadual foi instituído na Lei Florestal de 2000 e é o fórum de discussão de Políticas Públicas referendado pela Lei.

○ **Gestão do espaço**

A presidência do CFE está a cargo do Secretário da SEPLANDS enquanto que a Secretaria Executiva e Administrativa está a cargo da SEF que tem a responsabilidade de gestão do Conselho. Os recursos para as necessidades do Conselho saem dos recursos da SEF.

○ **Seleção dos membros da Sociedade Civil**

A primeira seleção de membros está embasada no critério de ser instituições com alguma relação com o setor florestal. Esta seleção de organizações membro é definida no decreto de lei. A inclusão de novos membros é atribuição dos membros do Conselho. Paridade entre sociedade e Governo é desnecessária. O que deve reger é a disposição dos conselheiros em contribuir na gestão do conselho. O grande risco de um Conselho é tornar-se cartorial corporativo. A paridade tem que ser por grupo de interesse, pois aqueles que tem base de representação tem possibilidade de transformar o Conselho em palco corporativo e cartorial. Por isso precisa empoderar os representantes de classe e não uma representação ser hegemônica.

○ **Funcionamento do espaço**

▪ **Elaboração da Pauta, Convocação, Memória e Encaminhamentos**

- As pautas refletem mais a necessidade do executivo do que da Sociedade Civil. Nunca houve sugestão de pauta por conselheiros no CFE.
- Convocação tende a ser em cima da hora.
- Encaminhamento e memória tem importância burocrática e administrativa. Os conselheiros tem liberdade de exigir e fiscalizar isto. Quando questionado por que o CFE não tinha suas resoluções publicadas em Diário Oficial, o Secretário respondeu que a regulamentação é interesse de uma classe ou do executivo.

▪ **A qualidade do funcionamento do CFE**

- Não foi efetivo pelos motivos acima mencionados.
- O conselho é instrumento do Executivo e deve ser da Sociedade.
- Há um engessamento do CFE pois este tem baixa autonomia para regulamentação da Política Florestal. A Lei Estadual concorre com a Lei Federal que é excessivamente normativa sendo que a Estadual deve ser supletiva e mais restritiva. Falta espaço de regulamentação de lei pelo Estado. Aguardamos os últimos 4 anos a lei federal para normatizar a lei estadual. As normatizações do CFE dependiam da lei federal e de grupos de trabalho que não avançaram.
- Há distância dos conselhos em relação à Assembléia Legislativa e do acompanhamento do Ministério Público.

○ **Avaliação da participação da Sociedade Civil**

- Baixa demanda da Sociedade Civil por deliberações do CFE. Em função da concorrência com Lei Federal, conselho seria espaço importante para regulamentar as demandas da Sociedade Civil e do setor produtivo como: transporte florestal no estado. Neste tempo não houve uma demanda da Sociedade Civil para regulamentação florestal.
- Não existe a cultura do uso dos Conselhos para normatizar e regulamentar ações.

- Baixo empoderamento da representação da Sociedade Civil e do setor produtivo pois tem fraca organização e assessoria jurídica.
 - **Avaliação da participação das outras câmaras**
 - Não existe relação igualitária entre as câmaras, diferem em função do nível de mobilização para utilizar o conselho.
 - Não tivemos representação por parte dos conselheiros que fosse hegemônica e colocasse em risco o conselho até então.
 - **Condições de funcionamento necessárias para uma participação de qualidade**
 - Organizar por áreas de interesse econômico, social, ambiental e cultural ou por representações de classe que atuam no setor florestal como Câmaras Técnicas.
 - Estado tem que trabalhar agenda com estas Câmaras.
 - Financiar estudos que se fizerem necessários à elaboração de políticas ou para a tomada de decisão.
 - Capacitar conselheiros de acordo com as demandas das câmaras do ponto de vista técnico e jurídico.
 - Manter de forma permanente assessoria jurídica aos conselheiros.
 - **Sugestões de melhoria do funcionamento deste espaço**
 - O conselho deve ser mais de uso da Sociedade Civil do que do Governo.
 - Deve-se ter metodologia de monitoramento de efetividade dos conselhos e de validação das decisões do conselho pela Sociedade.
 - Os conselhos devem partir de um projeto próprio dos conselheiros e não do Estado. E a partir destes projetos deve-se estabelecer estrutura de funcionamento, orçamento, criação de Câmaras Técnicas, a paridade representativa da Sociedade Civil e do setor produtivo dentro do conselho, ferramentas de avaliação e monitoramento de Conselhos. Tornar o conselho um espaço de regulamentação mais de processos do que de representação legal e de elaboração de novas leis e deve ser espaço de resolução de conflitos.
 - **Visão de uma participação efetiva da Sociedade Civil**
 - Pior que hegemonia do Estado é hegemonia de um segmento da Sociedade Civil que leva ao cartorial e corporativo ou com fins políticos partidários.

10.4 A CEAA BID

As informações abaixo relacionadas foram recolhidas de entrevista com, Gilberto Siqueira, Secretário de Estado de Planejamento do Governo Arnóbio Marques e Secretário de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável do Governo Jorge Viana, que ocupa a presidência da Comissão Executiva de Avaliação e Acompanhamento do Programa BID (CEAA BID), assim como do CFE, CDRFS e CEZEE. As opiniões deste Secretário referente a participação da Sociedade Civil e de outras câmaras, condições de funcionamento necessárias; sugestões de melhoria do funcionamento dos espaços e a visão de uma participação efetiva da Sociedade encontram-se no item 8.5 sobre a visão dos coordenadores políticos da área de Produção do Governo sobre os espaços e não são específicos para esta Comissão.

- **Finalidade e importância do espaço**
- A CEAA BID começa agora a monitorar o programa, elaborando relatórios sobre a execução de projetos que auxiliam no acompanhamento do Governo, pois vamos checar o que está acontecendo.

○ **Gestão do espaço**

A Secretaria Executiva é completamente independente mas não tem liderança. A CEAA BID poderia ter ajudado muito mais no encaminhamento e implementação do programa. O Programa BID é lento e a CEAA BID poderia ter ajudado acompanhando e cobrando do Governo a implementação das ações. A CEAA BID não pauta, não cobra as executoras, estas apenas relatam o que foi feito.

A CEAA BID tem estrutura de ONG com espaço, equipamentos, pessoal, veículo e recursos para viajar e treinar conselheiros.

○ **Seleção dos membros da Sociedade Civil**

O critério de seleção de membros da Comissão foi de não excluir nenhum setor da Sociedade que pudesse ser impactada pelo Programa BID.

○ **Funcionamento do espaço**

▪ **Elaboração da Pauta**

Espera-se que a Comissão e as Secretarias proponham pautas. Quando ninguém propõe, as reuniões ordinárias tem uma seqüência tradicional de pautas com apresentação da execução do programa e questões administrativas da CEAA BID. Raramente organizações propõem pauta.

▪ **O que não funciona bem**

- Faltou liderança do Secretário Executivo. ONGs não souberam colocar alguém ali, não perceberam o espaço que tinham.
- A Comissão não percebeu a importância das Comissões como Pro-Florestania e PPN (Promoção de Negócios).

10.5 A Visão dos Coordenadores da Área de Produção em relação aos espaços

Gilberto Siqueira, como Secretário de Planejamento e Presidente de 4 destes espaços desde a sua formação até o final de 2007 (CDRFS, CEZEE, CEAA BID e CFE) e Fabio Vaz, assessor do Governador Arnóbio Marques e Coordenador do Objetivo Estratégico do Plano de Governo associado à *Economia justa, limpa, saudável e com base florestal*, que a partir de outubro de 2007, assume a presidência dos referidos espaços no lugar do Secretário de Planejamento, foram entrevistados e suas opiniões são expressadas abaixo mantendo a assinatura das opiniões (GS para Gilberto Siqueira e FV para Fabio Vaz) para que possa se identificar as orientações e princípios que regem a visão de ambos presidentes dos espaços estudados.

○ **Finalidade e importância do espaço**

- **GS:** Espaços de fundamental importância para a interlocução com a Sociedade e de encaminhamento de Políticas Públicas.
- **FV:** Eficiência das Políticas ou dos Programas dependem destes espaços, pois se as partes envolvidas não pactuarem, a eficácia destas políticas e programas será menor e a chance de erros aumenta.

○ **Gestão do espaço**

- **GS:** Em geral, a gestão é fraca por que tem estrutura amadora. Não tem Secretaria Executiva delineada, não tem pessoa encarregada por fazer a pauta, não há formação e informação para os conselheiros. Conselheiros não lêem documentos e decidem com base em informações superficiais.
- **FV:** No geral não tem pessoal dedicado para realizar a memória, a convocação com antecipação, o envio de documentos para análise prévia à reunião ou não tem equipe ou quem é responsável não tem a experiência necessária.

○ **Orçamento**

- **GS:** Todos estes espaços deveriam ter orçamento para estrutura com local, equipamentos, pessoal, veículo e recursos para viajar e treinar conselheiros.
- **FV:** Importante ter orçamento, não só para o conselho mas para as organizações poderem participar, encomendar estudos sobre determinados assuntos por exemplo. O conselho deve ter liberdade para monitorar, isto é importante para dar vida ao conselho.

○ **Funcionamento do espaço**

Neste subitem reúne-se apenas as opiniões do Secretário de Planejamento, Gilberto Siqueira, pois Fabio Vaz, tendo assumido recentemente a coordenação e presidência dos espaços não tinha opinião formada a respeito do funcionamento destes espaços em questões mais específicas.

▪ **Elaboração da Pauta**

Raramente organizações propõem pauta. No CDRFS, os bancos eram os que mais propunham pauta. A Indústria Florestal e as empresas associadas ao Manejo Florestal, assim como ONGs, é que propunham mais pautas no CFE. Na CEZEE, era mais o Governo que determinava a pauta.

▪ **Convocação**

Segue os prazos regimentais na grande maioria das reuniões. Apenas quando pauta era urgente que antecedência era de 3 ou 4 dias. E sempre o Governo ligava antes para confirmar presença.

▪ **Encaminhamentos**

As resoluções são publicadas em Diário Oficial e sempre são prestado contas aos conselheiros quanto à sua aplicação. Somos únicos na publicação das resoluções em Diário Oficial, não é praxe em outros estados. “É uma prática de transparência que adotamos.”

▪ **Qualidade de funcionamento dos espaços**

Cada espaço tem um nível de maturidade. Não é possível definir um espaço que funciona melhor que outro pois os Conselhos tem um espaço e um tempo onde se desenvolvem mais. Possuem ciclos de importância que giram em torno do assunto do momento, o qual a sociedade dá maior ou menor importância.

O Secretário de Planejamento discorda das opiniões da Sociedade Civil quanto a falta de aplicação do Regimento Interno destes espaços referindo-se a convocação em cima da hora, raro envio de materiais para análise prévia, ou prestação de contas de encaminhamentos deliberados. Ele afirma ser opinião não verdadeira de conselheiros que faltam com seus compromissos de conselheiro e que são coisas que não prejudicam os espaços.

○ **Avaliação da participação da Sociedade Civil**

- **GS:** Conselheiros não tem formação para estarem ali representando uma organização e omitem opiniões irresponsáveis.
- **GS:** Antes do Governo do PT havia um Movimento Social mais forte. Hoje os quadros do movimento social estão no Governo, e há uma confusão de papéis.
- **GS:** Há uma descontinuidade de pessoas como representantes de uma mesma organização.
- **FV:** A Sociedade não discute Políticas Públicas. Enxergam as políticas como fonte de financiamento de demandas da sua organização.
- **FV:** Quem participa tem pouca capacidade de decidir, quando não domina o assunto, ou tem tendência de frear o processo ou de acatar o que está sendo proposto.
- **FV:** Algumas organizações não conhecem limites dos conselhos e extrapolam os assuntos que deveriam ser tratados.
- **FV:** Fatores que interferem na qualidade da participação da Sociedade:

- O número de espaços: deve haver menos espaços pois a agenda das pessoas é cheia.
- A origem destes espaços: sendo demanda de atores externos e não legítima de setores da sociedade local.
- A não-profissionalização das secretarias para cuidar dos espaços. É necessário ter formação para isso. Tem que ter treinamento para fazer reunião, preparar, tomar decisão. Necessário haver profissionalização e formação para gerir conselhos e para participar como conselheiro.
- **Avaliação da participação das outras câmaras**
- **GS:** Setor empresarial da indústria e da agropecuária tem participado com muita determinação, são mais atentos e participam com mais organização e opinião. Estes setores sabem que num Governo com nível de aprovação e respeitabilidade como este, não devem deixar vago a representação de seus interesses, pois nestes espaços as deliberações afetam suas atividades.
- **Condições de funcionamento necessárias para uma participação de qualidade**
- **GS:** Boa agenda de reuniões (pautas e datas).
- **GS:** Deliberar sobre questões financeiras e estratégicas.
- **Orientação estratégica do novo Plano de Governo em relação a estes espaços**
- **FV:** No planejamento estratégico, o objetivo de empoderamento da comunidade priorizou a revisão dos mecanismos de como a Sociedade participa nas Políticas Públicas. Na Saúde houveram avanços e na Educação já existem processos os quais necessitam melhoria da dinâmica. Nestes dois setores há pessoas com habilidade para gerir estes espaços. Na Produção, ainda está engatinhando pois não teve oportunidade de reflexão.
- **FV:** No caso de uma reorganização estratégica dos conselhos de produção, o lócus no Governo que poderia ser responsável pelo(s) espaço(s) seria a Secretaria de Articulação Institucional que deveria cuidar não só das relações com o parlamento e o Judiciário mas da relação com a Sociedade. Esta Secretaria conta com staff com sensibilidade e formação para esta gestão de espaços de participação.
- **Sugestões de melhoria do funcionamento dos espaços**
- **GS:** Cada conselho deveria ter estrutura com espaço e equipamentos, ter organização para encaminhamento das decisões apoiadas em publicação no Diário Oficial e na internet.
- **GS:** Quanto a diminuição do número de espaços, Gilberto Siqueira desaprova pois os assuntos são muito diferentes, são setoriais e tem que ter um conselho específico de cada área. Não pode ser um Conselho de Desenvolvimento pois não tem autoridade para tal pois a decisão do Governador pode ser outra.
- **FV:** Governo e também a Sociedade precisam se profissionalizar, ambos necessitam ter uma estrutura por trás.
- **FV:** Dar racionalidade aos espaços, ritmo de funcionamento, para ter discussão com qualidade é necessário ter: regularidade (com calendário de reuniões permanente); dedicação e qualidade de conhecimento dos conselheiros; informar os conselheiros com regularidade a respeito das políticas que vem sendo desenvolvidas.
- **FV:** Ser um espaço que antecipe discussões estratégicas, quando houver um seminário realizado por uma organização não governamental ou federal deveria ser em articulação com os conselhos.
- **FV:** Importância de pensar como os conselhos podem incorporar outros agentes que não são representados por entidades como as comunidades, como dar capilaridade na difusão das Políticas Públicas.
- **FV:** Diminuir o número de conselhos e pensar numa estrutura onde as câmaras técnicas tem um nível de representação mais consultivo e elegem representantes para um nível decisório.

- **FV:** Reunião não é só decisão, tem que haver reuniões de preparação para a decisão.
- **FV:** Conselhos tem que ter dinâmica de vida.
- **FV:** Tem que haver cuidado com a qualidade das resoluções e encaminhamentos dos conselhos. Autonomia é importante mas tem que ter bom uso profissional do conselho, pois pode condenar processos com base em frágeis evidências ou equívocos de análise.
 - **Visão de uma participação efetiva da Sociedade Civil**
- **GS:** As organizações devem ter comprometimento para contribuir com a causa pública e ter consciência do que é o espaço.
- **GS:** Deve se treinar pessoas para representarem as organizações, deve-se elevar o nível de maturidade e de visão dos conselheiros.

11. A Visão da Procuradora de Justiça sobre a participação da sociedade nos espaços

Com o objetivo de apreender a visão de outros setores públicos da sociedade e buscar outras oportunidades e mecanismos para que a Sociedade Civil possa encaminhar suas prioridades e influenciar as políticas, foi entrevistada a Procuradora de Justiça e Coordenadora da Coordenadoria de Defesa do Meio Ambiente, Patrimônio Histórico e Cultural, Urbanismo e Conflitos Agrários do Ministério Público Estadual, Dra. Patrícia Rego. O MPE é membro convidado de dois dos espaços estudados como a CEAA BID e o CEMACT.

Os Espaços de Participação da Sociedade

Quando perguntada sobre os principais espaços de participação da sociedade na discussão de Políticas Públicas, previstos na legislação, a procuradora mencionou os **Conselhos e Audiências e Consultas Públicas**. Hoje no Estado do Acre e na capital, temos 12 conselhos, 10 estaduais e dois do município de Rio Branco, conforme lista do MPE. Sendo que não são mencionados pelo MPE as Comissões como espaço público de acompanhamento de políticas. São estes os conselhos listados:

1. Conselho Estadual de Entorpecentes do Acre
2. Conselho Estadual de Cultura
3. Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente
4. Conselho Tutelar de Rio Branco
5. Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS
6. Conselho Estadual de Saúde
7. Conselho Popular de Saúde
8. Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia – CEMACT
9. Conselho Florestal Estadual - CFE
10. Conselho de Desenvolvimento Rural Florestal Sustentável – CDRFS
11. Conselho Municipal de Saúde
12. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

O **Manual do Cidadão e do Meio Ambiente**, produzido pelo Ministério Público Estadual, tem como objetivo a difusão e popularização das normas e instrumentos legais que protegem os direitos do cidadão visando a democratização de acesso à justiça. Esta cartilha encontra-se disponível no MPE e apresenta, de maneira didática, os caminhos que o cidadão pode tomar na defesa de seus direitos e interesses. A sociedade tem à sua disposição mecanismos administrativos, políticos e jurídicos para fazer valer os direitos do cidadão, assim como, para influenciar ou acompanhar as políticas e programas governamentais. Aqui mencionamos alguns dos mecanismos de atuação:

- **Administrativos:** encaminhamento de denúncias; requisição de documentos e; acompanhamento da situação relacionada às denúncias.

- **Políticos:** abaixo-assinado; moção; passeata; ato público; plebiscito; fóruns; elaboração e acompanhamento de anteprojeto de lei; participação em conselhos e audiências públicas; utilização de meios de comunicação de massa e de rede de informações; elaboração de teses para subsídios das políticas públicas.
- **Jurídicos:** defesa judicial de direitos difusos e coletivos e instrumentos legais aplicáveis.

Questionada sobre como a Democracia Participativa tem evoluído no Acre, a Procuradora acredita que há uma evolução, pois o cidadão comum pode participar e a sociedade progrediu na difusão de seus direitos e na criação de idéias, mas faz-se necessário avançar. Criar espaços e propor novas idéias não significa que a sociedade pode influenciar a decisão. Há que se avançar na participação efetiva de influir na decisão. As representações não tem condições para decidir porque não tem informações. É fundamental a questão da transparência de informações.

Por princípio, a questão ambiental é regida pela publicidade e transparência. No entanto, quem busca informação junto aos órgãos públicos responsáveis não encontram. Mesmo o MPE, que tem poder legal para solicitar informações, encontra dificuldades para obter informações junto ao Governo.

Embora que o MPE tenha assento em apenas dois dos espaços associados a produção e meio ambiente como ouvinte, sem direito a voz e voto, a Procuradora mencionou a crescente sensação de distanciamento destes espaços, em função do Governo não convidar o MPE com mais freqüência.

Avaliação da participação da Sociedade Civil nos espaços de Políticas Públicas

Na avaliação da Procuradora, a participação da Sociedade Civil no Acre sempre foi um diferencial em relação aos outros Estados em função de nossa história, constituindo em um ponto forte da sociedade acreana, com um cidadão mais politizado.

No entanto, nos últimos tempos, em vez de melhorar a qualidade de participação da Sociedade Civil, ela enfraqueceu. Os motivos apontados pela Procuradora tem convergência com aqueles apontados pela Sociedade Civil e Governo como a ascensão do PT ao poder que levou a uma confusão de papéis. Quem estava no movimento passou a ser governo, levando a situações onde a sociedade faz as vezes do Estado e vice versa. Outro motivo apontado está associado ao funcionamento dos espaços quanto a transparência de informações e convocação em cima da hora.

E quanto a aspectos internos da Sociedade Civil que dificultam a participação com qualidade, ela apontou que associações e representantes estão distantes das bases, acarretando em uma crise de identidade do movimento social. Além de que são sempre as mesmas pessoas correndo para estar nas várias reuniões, e conseqüentemente, não dão conta de uma participação de qualidade com preparação prévia e definição de posicionamentos institucionais.

Recomendações para melhoria do funcionamento dos espaços

As recomendações da Procuradora para melhoria no funcionamento destes espaços a fim de promover uma participação de mais qualidade da sociedade foram três: **transparência de informações** de interesse dos espaços; promover a **rotação de pessoas e de organizações** devendo haver mandato e estímulo à renovação e; **educação**, onde o Estado deve investir na educação sobre os instrumentos e direitos para favorecer a participação efetiva da Sociedade Civil. A Procuradora recorda que o MPE foi instituído para a defesa do

regime democrático, defendendo as prerrogativas da sociedade quando o cidadão é tolhido. E a sociedade pode e deve acionar o MPE para fazer valer os seus direitos.

12. Pautas e Políticas Prioritárias para as Organizações

O objetivo deste item é apontar as convergências de pautas e políticas prioritárias para as organizações da Sociedade Civil entrevistadas que poderão nortear a formação de grupos de interesse ao redor da construção da Agenda de Políticas Socioambientais da Sociedade Civil, a qual será elaborada na segunda fase do processo descrito na metodologia. Estas prioridades serão elencadas em 3 grupos de: organizações participantes dos espaços estudados; organizações indígenas e de organizações do Juruá. Em função das peculiaridades destes 2 últimos grupos optou-se por apresentar em separado as suas prioridades políticas para uma melhor visualização de suas necessidades.

As organizações entrevistadas (16)¹⁶ que participam em um ou mais dos 5 espaços estudados mencionaram **15 pautas prioritárias de Políticas Públicas**, conforme pode ser observado na Tabela 4, sendo que 11 delas reúnem mais de 2 organizações. As pautas apontadas pelo maior número de organizações estão voltadas à valorização e viabilização da floresta através da consolidação de diferentes categorias de Unidades de Conservação, assim como, através da geração de renda para as populações que aí vivem via sistemas de produção sustentáveis. Outras pautas que reúnem interesse de menor número de organizações estão associadas ao fortalecimento da agricultura familiar, ao acompanhamento de Políticas Regionais de Desenvolvimento, questões de gênero e acesso a direitos por minorias, assim como, saúde e educação para as populações rurais do Estado.

Dois pontos de pauta reúnem o maior número de organizações e são relacionados à **Política de Produtos Florestais Não Madeireiros** (prioridade para 8 organizações) e à **Regularização da Questão Fundiária** (prioridade para 7 organizações). Quanto ao primeiro ponto observamos que, conforme organizado na Tabela 5, as metas de cada organização tem dimensão e enfoques diferenciados, assim como, complementares para a estruturação de uma política para produtos florestais não madeireiros.

¹⁶ Aqui foi inserido a UICN – União Mundial para a Natureza – que embora, não participe em nenhum dos espaços estudados, tem sido atuante na questão de Políticas Públicas no Acre.

Tabela 4 – Pautas de Políticas prioritárias para 16 Organizações entrevistadas que participam dos espaços associados a Políticas Públicas.

Pauta	Organização
Política para Produtos Florestais Não Madeireiros	SOS Amazônia
	WWF-Brasil
	Andiroba
	GTA
	CTA
	PESACRE
	COOPERACRE
Resolução de Questões Fundiárias	UICN
	CUT
	FETACRE
	GTA
	SOS Amazônia
	CPT
	PESACRE
Consolidação de Unidades de Conservação	UICN
	CNS
	GTA
	CTA
	SOS Amazônia
	WWF-Brasil
Controle do Desmatamento	UICN
	WWF-Brasil
	SOS Amazônia
	FETACRE
Fortalecimento da Agricultura Familiar	UICN
	FETACRE
	CPT
	GTA
Consolidação do Manejo Florestal Comunitário e Empresarial	CUT
	WWF-Brasil
	CTA
Participação da Sociedade no debate sócio-ambiental	UICN
	WWF
	GTA
Acompanhamento de Políticas Regionais de Desenvolvimento	CTA
	GTA
	PESACRE
Direitos e Gênero	RAMH
	CPT
	CUT
Saúde	RAMH
	FETACRE
	CUT
Sobrevivência das ONGs	Andiroba
	PESACRE
Energia	WWF-Brasil
Saneamento	SOS Amazônia
Educação	FETACRE

Como estratégia para atingir as metas, observa-se que a SOS Amazônia e o PESACRE visam influenciar as políticas a partir de experiências concretas oriundas do aprendizado de projetos realizados pelas organizações. Similarmente, Andiroba e WWF-Brasil pretendem consolidar cadeias produtivas para atingirem escala e ganharem mercado. O CTA, a UICN e a COOPERFLORESTA buscam influenciar o Governo para implementar incentivos fiscais e tributários aos produtos não madeireiros e ao cooperativismo. A Andiroba tem se dedicado a implantação de microcrédito florestal. A bandeira do crédito e do capital de giro também é uma prioridade permanente da COOPERFLORESTA, assim como, também de outras cooperativas que sofrem safra a safra com o capital necessário para a compra da produção. Por isso, a UICN tem como proposta o fomento ao cooperativismo de crédito. O GTA apresenta grande preocupação com o fortalecimento do “novo” cooperativismo baseado na autonomia e na capacidade técnica e gerencial, buscando reverter os processos assistencialistas promovidos pelo Governo que levou ao atual quadro preocupante de ineficiência técnica e comercial e dependência política da maioria das cooperativas do Estado.

Tabela 5 – Metas das organizações da Sociedade Civil entrevistadas referente à pauta de política para produtos florestais não madeireiros.

Pauta	Organização	Metas
Política para Produtos Florestais Não Madeireiros	SOS Amazônia	Adequação da portaria dos Não Madeireiros
		Incremento da indústria florestal de Não Madeireiros
	WWF-Brasil	Fortalecimento da Cadeia da Borracha
	Andiroba	Inserção de produtos em larga escala no mercado
		Implantação do Micro crédito Florestal
	GTA	Fomento ao novo cooperativismo com autonomia e capacidade técnica e gerencial
	CTA	Proposta de incentivos tributários à produção de Não Madeireiros
	PESACRE	Políticas para Não Madeireiros
	COOPERACRE	Recuperação de Ramais para escoamento da produção
		Diminuição da carga tributária que incide sobre os produtos extrativistas
		Capital de Giro para operação competitiva das safras
	UICN	Implementação dos fundos estaduais voltados para floresta e meio ambiente
		Fomento ao cooperativismo de crédito
		Incentivos fiscais para cooperativas

A pauta de **resolução da questões fundiárias** é prioridade de 7 das organizações entrevistadas, sendo a maioria delas de organizações de trabalhadores ou ligadas aos trabalhadores, conforme pode ser observado na Tabela 6. A resolução dos conflitos agrários e a realização da reforma agrária em nosso estado está mais associada à regularização da questão fundiária em projetos de assentamento e reservas extrativistas, assim como sua implementação efetiva.

A terceira pauta que reúne o interesse de 6 organizações é a **questão da consolidação das Unidades de Conservação**. Na Tabela 7 pode ser visto as metas de cada organização em relação a esta pauta. De um lado, a SOS Amazônia e o WWF-Brasil tem a prioridade de consolidar o sistema de Unidades de Conservação como o SEANP (Sistema Estadual de

Áreas Naturais Protegidas) e, sendo que a SOS Amazônia visa aprofundar a implementação de sistemas de co-gestão de Unidades de Conservação de proteção integral entre Governo e Sociedade Civil. Enquanto que a UICN prioriza a implementação do ICMS ecológico como forma de aumentar o fluxo de recursos para os municípios com grandes superfícies do território em Unidades de Conservação e Terras Indígenas. De outro lado, temos as organizações associadas aos extrativistas que tem grande preocupação com a viabilização econômica das Reservas Extrativistas, que passa pela primeira pauta de política de não madeireiros, pela consolidação do manejo madeireiro e pela questão do pagamento por serviços florestais, assim como da questão citada acima de regularização fundiária.

Tabela 6 – Metas das organizações da Sociedade Civil entrevistadas referente à pauta de resolução da questão fundiária

Pauta	Organização	Metas
Resolução das Questões Fundiárias	GTA	Conflitos agrários
	FETACRE	Regularização Fundiária de Projetos de Assentamento e Resex
	CUT	Investimentos na desburocratização da questão fundiária
	SOS Amazônia	Regularização fundiária dos extrativistas ao longo dos rios no Juruá
	CPT	Reforma Agrária e Luta pela Terra
	PESACRE	Regularização Fundiária para Assentamentos
	UICN	
		Implementação dos Assentamentos Florestais

Tabela 7 – Metas das organizações da Sociedade Civil entrevistadas referente à pauta de resolução da questão fundiária

Pauta	Organização	Metas
Consolidação de Unidades de Conservação	SOS Amazônia	Gestão compartilhada de UCs
		Melhor uso das Unidades de Conservação
	WWF-Brasil	Implementação do SEANP
	CTA	Descontrole fundiário
		Viabilidade econômica das RESEX
	CNS	Viabilidade econômica das RESEX
	GTA	Defesa da Floresta
UICN	Implementação do ICMS ecológico	

Outra pauta de política prioritária para 4 organizações é a questão do **controle do desmatamento**. SOS Amazônia e WWF-Brasil fazem parte de um coletivo de organizações não governamentais que apresentaram ao Governo Federal e aos Governos Estaduais a proposta de Desmatamento Zero. A UICN defende a implantação de um Programa Estadual de Combate ao Desmatamento e maior transparência pelo Governo dos dados do desmatamento no Estado. A FETACRE manifesta preocupação, neste momento que o tema do aquecimento global pressiona países como o Brasil, com a pressão que os trabalhadores rurais sofrerão e como irão conciliar produção, qualidade de vida e diminuição do desmatamento.

Uma pauta associada à anterior e mencionada como crucial para 3 organizações é o **Pagamento por Serviços Ambientais**. WWF-Brasil, PESACRE e UICN afirmam ser esta a alternativa de conservação das florestas com maior efetividade, embora que os mecanismos

para um fluxo de recursos significativo via serviços ambientais ainda seja objeto de estudo e maturidade da sociedade global.

O **fortalecimento da Agricultura Familiar** utilizando técnicas de produção sem desmatamento e sem utilização do fogo, disponibilização de infra-estrutura de escoamento e serviços de assistência técnica são bandeiras de organizações associadas aos trabalhadores rurais como CUT, FETACRE, CPT e GTA.

A **consolidação do Manejo Florestal Comunitário e Empresarial**, mais fortemente associado à madeira, é pauta prioritária para o WWF-Brasil, CTA e UICN e concentram-se na facilitação do diálogo entre atores para solucionar as questões limitantes do manejo florestal e para fortalecer a cadeia produtiva da madeira buscando soluções colaborativas. Propostas citadas por estas organizações incluem:

- Implementação dos fundos estaduais voltados para floresta e meio ambiente;
- Fomento ao cooperativismo de crédito;
- Incentivos fiscais para cooperativas e negócios sustentáveis;
- Definição de um instrumento de financiamento para programa de fomento florestal
- Melhoria nos processos de licenciamento, com prioridade para o manejo comunitário, definindo regras estaduais;
- Estabelecimento de um amplo programa de compras responsáveis pelo Governo;
- Maior fiscalização contra a entrada de madeira ilegal e maior fiscalização contra exploração ilegal em UCs e PAEs;
- Maior transparência na aplicação dos royalties, pagos por concessões/licitações florestais e maior eficiência na arrecadação de multas ambientais;
- Estruturação de um serviço de extensão florestal;
- Fortalecimento do centro de treinamento florestal da FUNTAC;
- Estabelecimento de uma agência estadual de florestas.

Como pode ser observado as prioridades políticas das organizações da Sociedade Civil estão associadas à consolidação das florestas como espaços de conservação e como fonte de renda para a população que aí vive, seguidas do fortalecimento da Agricultura Familiar. Se consideramos os espaços de participação da Sociedade Civil para pleitear estas prioridades, vemos que o Conselho Estadual de Florestas deveria ser o espaço de maior convergência dos interesses destas organizações. No entanto, este espaço é o menos implementado de todos os estudados e as próprias organizações que aí sentam não tem demandado deste Conselho e muito menos apresentado propostas de consolidação do manejo florestal seja madeireiro ou não-madeireiro. No caso das pautas associadas à Agricultura Familiar, as organizações encontram endereço certo para discussão, no caso, o CDRFS. No entanto, a falta de um projeto político comum da sociedade de forma a melhor organizar as demandas e propostas da Sociedade Civil impedem uma atuação propositiva e favorável às organizações da Sociedade Civil. Se essas pautas forem trabalhadas pelo coletivo das organizações, ver-se-á que os espaços como os conselhos são apenas alguns dos meios de viabilizar estas prioridades, outros expedientes podem ser utilizados de maneira mais efetiva se acordado pelas organizações da Sociedade Civil.

Pautas de Políticas Prioritárias para as organizações do Juruá

Dentre 5 das 6 organizações do Juruá entrevistadas (eliminando a Prefeitura de Mâncio Lima), as prioridades políticas apresentam maior convergência entre sindicato e cooperativa, revelando os diversos interesses de cada organização e, pelo tamanho da amostragem, a pouca convergência entre as prioridades citadas. Abaixo estão relacionadas as prioridades mencionadas pelos entrevistados:

- 1) **Produção e Comercialização de Produtos Agrícolas.** Como necessidade da CASAVAJ e do Sindicato, foram citados como prioridades: a produção sem desmatamento (prioridade também do PESACRE na região); transporte da

produção através de escoamento fluvial e terrestre e; padronização de produto, agregação de valor e busca de mercados.

- 2) **Conservação de Recursos Hídricos** como demanda da AMAJ para recuperação de matas ciliares, redução do assoreamento dos rios e limpeza e recuperação de lagos, rios e igarapés.
- 3) **Produtos Florestais Não Madeireiros** foi prioridade mencionada apenas pelo PESACRE, não constando das demandas das organizações de trabalhadores. Esta fato, associado à prioridade agrícola, revela um distanciamento cada vez maior dos produtores do Juruá em relação ao extrativismo e ao manejo da floresta.
- 4) **Resolução das questões fundiárias** foi colocado como prioridade para o Sindicato de Mâncio Lima em função da questão de remoção de pessoas da área do Parque Nacional da Serra do Divisor.
- 5) **Direitos sociais** como educação, saúde e segurança na zona rural são prioridades para o Sindicato e para a Cooperativa.

Pautas de Políticas Prioritárias para as organizações indígenas

A OPIN tem um plano estratégico definido por 6 organizações (OPITAR, OPIRE, OPIRJ, AMAAIAC, OPIAC, SITOAKARE) que orienta a discussão e a demanda de políticas para os povos indígenas. Neste plano estão priorizadas 3 áreas: **produção agrícola; comunicação** e a **questão cultural**. Outra pauta de grande relevância para a OPIN hoje é a **formação técnica e acadêmica dos indígenas**, visando compor quadros qualificados para a gestão de projetos que levem ao desenvolvimento econômico e social dos povos indígenas. Hoje são mais de 100 índios com ensino médio completo e 10 estão cursando diferentes cursos universitários.

A pauta de políticas que a OPIAC defende concentram-se em 5 temas básicos: fortalecimento da **organização** comunitária; **educação**; **saúde** como tratamento e como alimentação; **gestão territorial** incluindo uso dos recursos naturais, território e população e; **geração de renda** para compra materiais industrializados.

13. Discussão

Neste item serão retomados as principais e mais relevantes idéias, fatos e opiniões de cada um dos itens anteriores. Neste item, o principal objetivo é realizar cruzamento entre as informações mencionadas pelos entrevistados da Sociedade Civil e do Governo com os fatos e aspectos analisados nos documentos, assim como de percepções e opiniões do próprio consultor, visando resumir e afunilar análises que permitam fundamentar as conclusões e recomendações descritas nos últimos itens.

13.1 Resgatando os conceitos de Democracia Participativa

Retomando os componentes básicos do planejamento para a motivação da participação apresentado por Pedro Demo e descritos no item *Metodologia* deste documento, temos que este estudo de análise da participação da Sociedade Civil e da governança dos espaços de definição das Políticas Públicas no Acre juntamente com os outros estudos em elaboração por outros consultores tem como objetivo **formar uma consciência crítica e autocrítica na sociedade**, afim de conceber um posicionamento crítico diante da realidade que se apresenta. Este posicionamento deverá, caso haja interesse e compromisso das organizações da Sociedade Civil envolvidas, desembocar na **formulação de uma estratégia de enfrentamento dos problemas identificados**, que estamos nomeando como a Agenda de Políticas Socioambientais da Sociedade Civil que elencará prioridades, propostas de negociação e proposição para uma atuação mais coordenada e efetiva da

Sociedade Civil em relação às Políticas Públicas neste Estado.

O estudo aqui apresentado tem como primordial importância a **organização social como estratégia necessária para implementação desta Agenda** tornando a atuação da Sociedade Civil capaz de influenciar e “de revestir-se da capacidade de mudar em seu favor”, demandando do movimento social e ambiental a necessidade de repensar as suas formas de atuação e seus mecanismos de articulação.

Resgatando alguns conceitos da teoria sobre Democracia e Participação, vários teóricos apontam que a democracia focada nos mecanismos **representativos** clássicos, como o funcionamento de partidos políticos e as eleições para cargos executivos e legislativos implicaram em uma restrição das formas de participação e da soberania popular e, em um elitismo democrático, cuja a participação do povo limita-se a arbitrar a disputa entre elites. Outras percepções da democracia vêem a necessidade da **participação direta** da população em projetos de Governo como fundamental para o funcionamento da democracia plena.

A participação tem funções muito mais abrangentes e ocupa uma posição central no estabelecimento e manutenção de um sistema democrático. A democracia participativa demanda um desenho capaz de substituir práticas elitistas de Governo, encontradas na democracia representativa, por formas mais abertas de discussão e tomada de decisão, além de possibilitar o controle direto democrático do Estado e de suas ações. A participação é concebida como intervenção social periódica e planejada durante todo o processo de formulação e implantação de políticas públicas.

Nas inovações institucionais híbridas originadas no processo de democratização brasileiro, a partir da Constituição de 1988, o qual busca articular participação, deliberação e controle sobre o Estado, foram instituídos os **conselhos gestores de políticas públicas** como arranjos institucionais que propiciam a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas e no controle público sobre os Governos. Estes conselhos, por definição, são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas.

Importante serem retomados os princípios de qualidade da participação nos espaços tidos como de gestão participativa, apresentados por Raichelis como condicionantes da existência e funcionamento de processos de gestão democrática participativa, sendo eles:

- **Visibilidade.** Significa que as ações e os discursos dos sujeitos devem expressar-se com transparência, não apenas para os que participam diretamente dos conselhos, mas para todos aqueles implicados nas decisões políticas. Supõe, assim, publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação.
- **Controle social.** Envolve o acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Viabiliza a participação da Sociedade Civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e na arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados.
- **Representação de interesses coletivos.** Implica a constituição de sujeitos sociais ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores.
- **Democratização.** Remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, extrapolando os condutos tradicionais de representação, permite incorporar novos sujeitos sociais como protagonistas e contribui para criar e consolidar direitos. Implica a dialética entre conflito e consenso, de modo que os diferentes e múltiplos interesses possam ser qualificados e confrontados, daí resultando a interlocução pública capaz de gerar acordos e entendimentos que orientem decisões coletivas.

- **Cultura pública.** Supõe o enfretamento do autoritarismo social e da ‘cultura privatista’ de apropriação do público pelo privado. Remete à construção de mediações sócio-políticas dos interesses dos sujeitos sociais a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública. Significa superar a ‘cultura do assistencial’ que infantiliza, tutela e torna ainda mais vulneráveis os segmentos empobrecidos da classe trabalhadora, impedindo-os de se constituir como sujeitos portadores de direitos legítimos.

13.2 Caracterização dos espaços de participação

Quanto à origem e estrutura de organização dos espaços

Dos 5 espaços estudados, apenas um deles, o CEMACT foi criado antes do Governo Jorge Viana, sendo este o mais antigo dos espaços de participação da Sociedade em Políticas Públicas associadas ao meio ambiente e produção no Estado. Observa-se uma clara intenção do Governo Jorge Viana de formalizar a relação entre o Governo e a sociedade através da instituição de espaços de interlocução setorial. Embora que 3 destes espaços (CEMACT, CDRFS e CEAA BID) foram criados por demanda de agentes externos impulsionados pela reestruturação promovida pelo processo de democratização da Constituição de 1988. No caso do CEMACT, o Ministério do Meio Ambiente exigia a constituição de conselhos estaduais para o repasse de recursos federais, assim também, posteriormente, foi criado o CDRFS por demanda do Ministério de Desenvolvimento Agrário e a CEAA BID era um condicionante para a aprovação do empréstimo tomado junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Quando interlocutores do Governo foram questionados sobre as condições para uma participação mais efetiva da Sociedade Civil, alguns mencionaram que estes espaços são mais instrumentos do Executivo enquanto que deveriam ser da sociedade. Este fato pode ter relação direta com a gênese destes espaços estando associada a demandas de agentes governamentais e não demandas legítimas da sociedade, podendo gerar desinteresse e descompromisso por parte das organizações da Sociedade Civil.

Quanto à estrutura de organização dos espaços, observa-se uma similaridade entre todos eles constituindo-se de um **plenário**; uma **secretaria executiva** cuja implementação é geralmente precária, como será visto adiante e; **câmaras técnicas** que podem ser compostas de membros ou pessoas e organizações convidadas para elaborar assuntos mais específicos. Apenas na CEAA BID, que em função do grande número de membros, foi instituída uma Comissão Executiva com representação das Câmaras Temáticas para a gestão da Comissão Estadual, no item a seguir será tratado deste aspecto.

Quanto à composição e seleção de membros dos espaços

Comparamos aqui as composições do espaços estudados em função da porcentagem de membros que são **Órgãos Governamentais** como Governos Estadual, Federal e em alguns casos representantes de Governos Municipais, outras esferas do poder público como o Legislativo, instituições de pesquisa (Embrapa e Ufac) e bancos (Banco do Brasil e Basa) e; porcentagem de membros que são da **sociedade**, considerando aqui todos os membros que não são associados a Governos como Sociedade Civil, cooperativas, empresários e conselhos profissionais. E a fim de descer um nível a mais, ressaltamos a porcentagem de membros dos **Governos Estadual e Federal** e da **Sociedade Civil**, que por definição neste estudo englobam organizações não-governamentais, organizações de representantes de trabalhadores rurais e urbanos e organizações de representantes indígenas.

Pode-se observar na Tabela 4 que as duas Comissões CEAA-BID e CEZEE são as que possuem o maior **número de membros**, 59 e 34, respectivamente. Este número de representantes demandou outras dinâmicas de funcionamento dentro destes espaços. No

caso da CEZEE, a sua operacionalização ocorreu com maior frequência em nível das Câmaras do que no Plenário. As consultas realizadas eram setoriais a fim de facilitar a interlocução com os setores. Há menções de insatisfação com esta conduta por parte de membros da Sociedade Civil que consideram o Plenário uma oportunidade de debate dos projetos políticos dos diferentes setores. No caso da CEAA BID, a operacionalização da Comissão Estadual se deu em nível de uma Comissão Executiva com titulares e suplentes eleitos dentro de cada Câmara Temática coordenada por um Secretário Executivo selecionado pela sociedade e em comum acordo com o Governo.

Quando analisamos a **questão de paridade entre Governo e sociedade**, nenhum espaço é paritário. Em todos eles, os órgãos governamentais são majoritários e, dentre estes, o Governo Estadual, que somado aos representantes do Governo Federal, perfazem a maioria dos representantes em todos os espaços. Apenas nas duas Comissões, as proporções entre Órgãos Governamentais e sociedade são mais próximas embora que a maioria seja governamental.

Tabela 4 – Número de membros dos 5 espaços e porcentagem de membros da Sociedade e da Sociedade Civil, dos Órgãos Governamentais e dos Governos Estadual e Federal

	CEMACT	CEZEE	CDRFS	CEAA - BID	CFE
Número de membros	19	34	25	59	22
% Sociedade	32	47	40	49	37
% Sociedade Civil	16	27	36	32	18
% Órgãos Governamentais	68	53	60	51	63
% Governos Estadual e Federal	58	43	52	45	49

O espaço cuja a discrepância entre membros da sociedade e Governo é maior, é o CEMACT, onde 68% dos representantes são de órgãos governamentais e 58% deles são dos Governos Estadual e Federal. E justamente neste espaço, houve uma intensa discussão e demanda por parte das organizações da Sociedade Civil de constituir a paridade entre Governo e sociedade. À esta estão destinados apenas 32% dos assentos e a Sociedade Civil ocupa 16% destes. A Sociedade Civil logrou a constituição de uma Comissão para estudo e apresentação de propostas de paridade. Uma proposta com 30 membros foi aprovada em plenário, mas nunca foi implementada desde 2006, sendo esse um dos “passivos” considerado pelo novo presidente a ser resolvido. Neste espaço e no CFE, a Sociedade Civil detém a menor porcentagem de ocupação de assentos entre os 5 espaços.

O CDRFS é o espaço com maior porcentagem de membros da Sociedade Civil quando comparado os 5 espaços (36% de 40% de membros da sociedade). No entanto, o espaço está longe de ser paritário já que os órgãos governamentais ocupam 60% dos assentos. Mas a discussão de paridade nunca foi um tema levantado pela sociedade neste conselho. A solicitação de inclusão de novo membro realizada por 2 vezes pela FAEAC (Federação da Agricultura do Estado do Acre) não foi atendida. Segundo os gestores do espaço, a não inclusão devesse à necessidade de manter a paridade devendo incluir outro novo membro a fim de manter a paridade que, como vimos, não existe. Importante ressaltar que este espaço tem como finalidade, assim descrito por um representante do Governo, definir as políticas macro de atuação do Governo associadas ao setor produtivo e não somente à agricultura familiar, e, no entanto, não tem em sua composição um representante sequer do setor empresarial rural e a única cooperativa que faz parte não comparece.

A questão da representação das organizações indígenas merece consideração neste item. Apenas 3 dos 5 espaços tem representantes dos povos indígenas e, somente a CEAA BID

abriu espaço para a representação de 6 organizações indígenas, principalmente, aquelas do interior. A CEZEE tem 3 representantes sendo um a OPIN e duas representações regionais (OPIRJ do Juruá e OPIRE do Envira). O CDRFS tem apenas uma representação indígena dada a OPIN. Cabe aqui mencionar que vários entrevistados relataram que a OPIN (antiga UNI) não tem legitimidade para representar o movimento indígena. Mas os representantes do Governo caem no equívoco de convidar apenas as organizações indígenas que estão em Rio Branco para representar o segmento.

Importante mencionar que vários entrevistados da Sociedade Civil mencionaram que a presença do Ministério Público Estadual, como ouvinte na CEAA BID e como membro no CEMACT, tem uma influência positiva sobre o Governo tanto na condução dos espaços como implementação das decisões tomadas. A Procuradora de Justiça do MPE mencionou que o MPE vem sendo, cada vez mais, menos convidado a participar dos espaços mesmo que na condição de ouvinte, sem direito a voz e voto.

Quanto aos **critérios para seleção dos membros** destes espaços, os entrevistados do Governo revelam que a seleção está baseada na representatividade dos segmentos da sociedade e dos Governos com alguma relação com o tema abordado por determinado espaço. A primeira composição dos espaços é definida em decreto com base no critério acima e, em alguns casos, como no CFE a inclusão de novos membros é atribuição do conselho que pode aprovar a inclusão de novas organizações. Uma revisão da composição dos espaços visando a paridade deve ser elaborada mediante uma análise das organizações representativas que estão fora dos espaços e se aquelas que estão representadas se identificam com o espaço.

Quanto à periodicidade de reuniões e frequência de presença da Sociedade Civil

De maneira geral, como pode ser observado na Tabela 5, a presença de membros da Sociedade Civil em reuniões de 4 espaços (já que não foi possível a análise do CFE) é baixa, média de 48% variando de 44% na CEZEE a 53% na CEAA BID. Adiante nos fatores que afetam a participação da Sociedade Civil nos espaços, veremos que são vários os fatores impeditivos à uma participação de qualidade da Sociedade Civil como grande número de espaços de participação das organizações, sobreposição de agendas, quadro de pessoal reduzido, relevância e interesse da organização na pauta do espaço, entre outros.

Se for observada a participação dos diferentes segmentos ou tipos de organizações da Sociedade Civil, nota-se que as ONGs tem tido maior presença nas reuniões destes espaços do que os outros segmentos, uma média de 79% das reuniões onde a Sociedade Civil esteve presente. A proximidade dos valores das porcentagens de participação das ONGs nos diferentes espaços revela que este segmento tem consciência da importância dos espaços e exerce um esforço para participar a fim de conhecer e influenciar as políticas com sua expertise, embora que, os fatores anteriormente mencionados não permitam uma presença mais assídua.

A participação das organizações representantes dos trabalhadores, as quais são membros de todos ou quase todos os espaços, é bastante irregular. Os fatores mencionados no primeiro parágrafo deste subitem aplicam-se a estas organizações e dificultam a participação e presença nos espaços, associados a outros fatores que serão vistos adiante. No entanto, a porcentagem da frequência revela o interesse direto destas organizações no conteúdo abordado em cada espaço. O CDRFS teve, em todas as reuniões em que a Sociedade Civil esteve presente, a presença de algum dos membros das organizações de trabalhadores. As pautas de crédito para agricultura familiar e de questões relacionadas à Reforma Agrária são de interesse direto e prioritário destas organizações, reforçando a opinião de entrevistados do Governo e da Sociedade Civil que um fator de motivação da participação é a discussão de pautas estratégicas e relacionadas a investimentos.

As organizações indígenas, que tem assento em apenas em 3 dos espaços, apresentam a menor porcentagem de participação entre os segmentos da Sociedade Civil. O único espaço que as organizações indígenas tiveram freqüência similar às outras organizações da Sociedade Civil foi a CEAA BID, por que havia recursos para trazer estes representantes do interior. No entanto, é comum nos 3 espaços haver grande inconstância e variabilidade de pessoas representando as mesmas organizações.

Tabela 5 – Freqüência de presença da Sociedade Civil (% total de presença em 100% de reuniões ocorridas) e porcentagem de presença por cada tipo de organização da Sociedade Civil (ONGs, Trabalhadores e Indígenas).

Freqüência de Presença da SC	CEMACT	CEZEE	CDRFS	CEAA*	CFE
% total de presença da Sociedade Civil	51	44	45	53	-
% de presença das ONGs	81	73	84	79 e 48**	-
% de presença dos Trabalhadores	29	40	100	48	-
% de presença dos Indígenas	-	20	11	41	-

* Referente a Comissão Executiva da CEAA BID já que no Plenário teve 100% de presença das Câmaras da Sociedade Civil (ONGs), Trabalhadores ou Indígena. Garantindo presença de ao menos um membro de cada câmara. No compito geral, ONGs locais e nacionais estiveram em 80% das reuniões do plenário.

** Existe 2 Câmaras de ONGs na CEAA BID: ONGs locais e nacionais. O valor de 79% refere-se às ONGs locais e o de 48, às nacionais. Importante ressaltar que um membro da Nacional nunca compareceu às reuniões da CEAA BID (IMAZON cuja sede é no Pará).

Quanto às competências

A primeira das competências listadas nas atribuições de espaços como CEMACT e CDRFS é de *propor, formular, aprovar, acompanhar e avaliar as políticas públicas* setoriais abordadas por cada um destes espaços. Quando analisa-se a natureza das pautas e as decisões tomadas nestes espaços observa-se que nunca houve uma proposta de formulação de política encaminhada através destes conselhos, sendo mais freqüente a aprovação de políticas e programas apresentados pelo Governo, e em menor grau, a supervisão e a avaliação destas.

No CFE, as atribuições do conselho ressaltam a competência de aprovar e revisar mas não de formular a Política Florestal e Extrativista Estadual e o Plano de Desenvolvimento Florestal do Estado. Embora que estes instrumentos nunca tenham sido apresentados formalmente ao conselho. No CEMACT, como pode ser observado abaixo, houveram discussões e deliberações a respeito de políticas em maior número que outros espaços, fato este favorecido pelo tempo de existência deste espaço. No CDRFS, nunca houve formalmente a apresentação e apreciação do Plano Estadual de Desenvolvimento Rural e Florestal Sustentável, tão pouco a deliberação sobre as normas operacionais deste Plano ou aprovação dos relatórios de monitoramento, acompanhamento e avaliação do mesmo. Talvez o instrumento de política de Estado que mais mobilizou a sociedade e promoveu interação e discussão entre o Governo e os diversos segmentos da sociedade tenha sido o ZEE, principalmente na Fase 1.

O **CEMACT**, o mais antigo dos espaços estudados, teve o maior número de pautas associadas a Políticas Públicas ambientais aprovando Planos Estaduais como o Ambiental (PEA) e o de Ciência, Tecnologia e Inovação da FUNTAC, assim como, os produtos do ZEE Fase 1 e 2 e a Política de Recursos Hídricos. Embora que não haja registro de que o Plano Plurianual para Ciência e Tecnologia e os respectivos planos operativos anuais tenham sido apresentados ao Conselho, conforme descrito nas competências deste conselho. Ressalta-se também o caráter normativo deste Conselho com 10 resoluções associadas à definição de taxas e de licenciamento de atividades produtivas e de desmatamento.

A atuação do CEMACT teve caráter mais informativo em relação a Unidades de Conservação e apenas uma resolução foi dada ratificando as categorias de Unidades de Conservação no âmbito do Estado, embora que tenha sido pauta por 9 vezes das reuniões por insistência de um dos membros da Sociedade Civil.

As competências que nunca foram desempenhadas ou demandadas pelos conselheiros, segundo as pautas das reuniões no período em questão, são:

- Determinar, quando julgar necessário, a **realização de estudos sobre problemas específicos** relacionados com o desenvolvimento científico e tecnológico do Estado;
- Determinar a **perda ou restrição de benefícios concedidos pelo poder público estadual**, em caráter geral ou condicional, e a **perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito**;
- Analisar e opinar sobre a **concessão de recursos públicos ou subvenções, para programas de pesquisa e formação de recursos humanos** para o Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, a entidades públicas e privadas.

Embora as duas competências abaixo não tenham sido pauta específica de discussões do CEMACT pode ser considerado que estas competências foram abordadas pelo ZEE (no caso da primeira) e pela lei de Recursos Hídricos (no caso da segunda):

- Estabelecer **critérios para a declaração de áreas críticas, degradadas ou em vias de degradação**, bem como, para o seu uso, proteção e recuperação, conforme o caso;
- Fixar os **limites máximos** permitidos para cada parâmetro dos **efluentes domésticos e de indústrias**.

A atuação do **CDRFS** teve um caráter mais administrativo aprovando Planos de Desenvolvimento Sustentável de Assentamentos e normatizando critérios associados ao PRONAF e à Reforma Agrária. Conforme dito anteriormente, pouco se desenvolveu em termos de Política de Desenvolvimento e de Reforma Agrária dentro do Conselho. Embora que as resoluções aí tomadas estejam associadas ao investimento de recursos públicos, o que gerou grande interesse de participação por parte do Governo como da sociedade, em especial, dos trabalhadores rurais.

As competências deste conselho que tiveram pouco ou nenhum exercício durante o período de 2003 a 2006 estão relacionadas aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, cujas competências do CDRFS são de *articular, orientar, coordenar e supervisionar as ações destes Conselhos*. Embora que, o Governo do Acre recebesse recursos para capacitar e articular estes conselhos municipais, não há menção direta a eles sendo objeto de pauta ou resolução do CDRFS. Com exceção de uma ou duas demandas do Conselho Territorial do Alto Acre que necessita de aprovação de seus projetos por este Conselho para captação de recursos junto ao Governo Federal.

A análise das pautas da **CEAA BID** revela o caráter mais informativo do Plenário em relação à comunicação do andamento da execução do Programa e ao acompanhamento e direcionamento dos trabalhos da Comissão Executiva. A CEAA BID não cumpria uma de suas funções relacionadas à divulgação do programa à sociedade. A Comissão Executiva tem um caráter mais burocrático do que de supervisão de fato do Programa.

As pautas e deliberações do **CFE** estão voltadas a questões pontuais do setor florestal como programas de recuperação de ramais para o Manejo Florestal Comunitário, o Fundo Estadual de Florestas, projetos florestais no Programa Pró Florestania e investimentos do BNDES ou; questões problemáticas associadas ao licenciamento da atividade florestal como a instrução normativa nº 04 e aprovação de Planos de Manejo Florestal em Reservas Extrativistas, os quais encontravam resistência do IBAMA em função da inexistência de um Plano de Manejo da Unidade de Conservação aprovado.

Competências nunca exercidas por este conselho estão associados, conforme dito anteriormente, com a aprovação e revisão da Política Florestal e Extrativista Estadual, do Plano de Desenvolvimento Florestal do Estado e das estratégias florestais do Governo. Assim como, relacionadas às Unidades de Conservação e às políticas de desenvolvimento tecnológico relacionadas com a floresta e o processamento.

Quanto às sobreposições de competências

Tanto o CFE como o CEMACT tem atribuições similares em relação às **Unidades de Conservação**. O CFE *deve aprovar a criação de novas unidades de conservação e editar resoluções, incluindo normas e procedimentos, referentes à preservação e conservação das florestas*. Enquanto que o CEMACT *deve estabelecer normas gerais relativas à criação de Unidades de Conservação e preservação ambiental*. Outro agravante está relacionado a atribuições executivas das Secretarias quanto ao Sistema de Áreas Naturais Protegidas (SEANP) instituído na Lei Florestal de 2000. SEF e SEMA não haviam chegado a um acordo, até 2006, sobre quem deveria ser responsável pela gestão do SEANP.

Outra sobreposição de atribuições destes dois conselhos está associada ao **licenciamento de atividades florestais** pois o CEMACT tem como competência *aprovar critérios para o licenciamento de atividades, real ou potencialmente causadoras de impacto ambiental e, o CFE, estabelecer normas visando assegurar o controle das atividades relacionadas às florestas e aos órgãos e entidades relacionadas à política florestal*. Esta questão tem trazido duplicidade e até contrariedade de resoluções (caso do Passivo Ambiental), assim como, necessidade de reuniões entre os dois conselhos visando a publicação conjunta de resoluções, ocorrido no caso da Instrução Normativa 04.

Outra competência do CEMACT que tem sobreposição com outro espaço está relacionada a *formulação e aprovação de políticas nas áreas de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente* quando consideramos a CEZEE que tem a atribuição de *direcionar, coordenar, acompanhar e avaliar a elaboração e implementação do programa estadual de ZEE*. A CEZEE podia deliberar sobre método e resultado do ZEE mas, sua aprovação era competência do CEMACT, assim como do CFE e o do CDRFS, e não da CEZEE. Por isso, sempre foi realizada reuniões conjuntas dos 3 conselhos e da Comissão para aprovar os produtos do ZEE. Vários entrevistados da Sociedade Civil mencionaram que o ZEE poderia ser tratado dentro do CEMACT como uma Câmara Técnica, a qual tem base legal para convidar outras organizações e pessoas da sociedade que não são membros do Conselho, em vez de tornar-se uma Comissão específica. Compreendendo o ZEE como um instrumento de política para a Sociedade e o CEMACT como sub representativo da Sociedade, como foi discutido anteriormente, compreende-se a importância de instituir um espaço que ampliasse sua composição para dar voz a setores não representados no CEMACT. Embora que a deliberação sobre os produtos do ZEE tiveram que ser realizadas em reuniões conjuntas do CEMACT, CFE, CDRFS e CEZEE.

O CDRFS apresenta uma sobreposição temática com o CFE. Pois, o CFE é o espaço de discussão da Política Florestal enquanto que o CDRFS se propõe a *deliberar sobre o Plano Estadual de Desenvolvimento Sustentável com ênfase na produção agroflorestal, florestal e no extrativismo vegetal*. No entanto, isto nunca representou conflito pois a temática florestal nunca foi abordada no CDRFS em função de que a SEF não tinha interesse de levar suas pautas para este espaço tendo o CFE sob sua coordenação e, também, por que a Sociedade Civil nunca demandou, nem mesmo o CNS cuja missão está diretamente ligada a questão florestal.

Outra questão de sobreposição interessante, refere-se a CEAA BID em relação aos conselhos (CDRFS, CFE e CEMACT), pois o Programa BID realiza investimentos nos diversos setores produtivos e de infra-estrutura. Investimentos estes de real importância e

interesse dos setores da sociedade, assim como dos conselhos acima mencionados. No entanto, estes investimentos produtivos e de infra-estrutura não são discutidos no âmbito dos respectivos conselhos. Para tal, foi instituído um novo espaço que tem por mérito a ampliação do número de participantes e a disponibilidade de recursos para sua estruturação e execução de suas funções. Mas que, de maneira indireta, tende a enfraquecer os conselhos instituídos para avaliar os programas e políticas de Governo associadas aos respectivos setores.

13.3 Os espaços de participação ocupados pela Sociedade Civil

Quando questionadas sobre os diferentes espaços associados a Políticas Públicas que as organizações da Sociedade Civil tem **assento em nível nacional, estadual e local**, vemos que a FETACRE ocupa um número de 30 espaços, em função da demanda de sua rede de sindicatos. As ONGs como PESACRE, SOS Amazônia e CTA ocupam de 12 a 14 espaços e todas as 3 tem tido uma preocupação em melhorar a qualidade de participação e priorizar os espaços em que participam.

A CPI não tem como prioridade a participação nestes espaços para influenciar as Políticas Públicas e prefere uma relação e interlocução direta com as instâncias de Governo responsáveis.

Em geral, observa-se que aquelas organizações com representação em maior número de espaços manifestaram preocupação e interesse em reduzir o número de espaços a fim de garantir uma participação mais qualificada nos mesmos.

No **âmbito dos espaços aqui estudados**, as organizações de trabalhadores, em especial CNS e FETACRE, ocupam todos ou quase todos os espaços. As ONGs, mais especificamente, PESACRE, SOS Amazônia e CTA tem assento em 3 ou 4 dos espaços estudados. As organizações indígenas são as menos representadas nestes espaços com exceção da CEAA BID, que é o único espaço que deu lugar às representações indígenas do interior do Estado. Em comum, estes 3 grupos de organizações tem staff reduzido com dificuldade de disponibilizar pessoal para participar nas reuniões. Outra questão que afeta mais as organizações de trabalhadores e indígenas refere-se à sede ou à diretoria não se encontrarem na capital e não haver recursos para virem para as reuniões destes espaços em Rio Branco.

13.4 Finalidade e Importância dos espaços

Há um reconhecimento pela Sociedade Civil de que esses espaços são a grande conquista da sociedade na gestão pública, pois oportunizam à sociedade um espaço de consulta, opinião e acompanhamento dos programas governamentais e Políticas Públicas. Os membros da Sociedade Civil apontam como importante a possibilidade de pressionar o setor público e pautar os interesses da sociedade. Apontam como os espaços mais importantes o CDRFS e o CEMACT porque todas as políticas de desenvolvimento e ambientais passam por estes espaços e o Governo obtém o aval da sociedade para estas políticas ou programas. Diversas organizações apontam a forte interface entre estes dois espaços, embora que, não haja mecanismos de interrelação entre os dois. O processo de discussão e amadurecimento da CEAA BID foi considerada marcante e positivo por vários entrevistados.

O Governo tem um entendimento que estes espaços são de fundamental importância para a interlocução com a Sociedade e para encaminhamento de Políticas Públicas. Assim como, compreendem que a eficiência das Políticas ou dos Programas dependem destes espaços para pactuarem com a Sociedade e diminuir a probabilidade de erros.

13.5 Funcionamento dos espaços

Quanto aos aspectos positivos do funcionamento dos espaços

A Sociedade Civil aponta como aspectos positivos do funcionamento dos espaços, questões como a regularidade de reuniões e a organização do CDRFS e, no caso da CEAA BID, a estrutura da Comissão e a regularidade e compromisso por parte dos participantes. Outro fator apontado como positivo é a presença do Ministério Público Estadual em alguns espaços que garante um andamento dentro dos procedimentos estabelecidos e maior execução das decisões e resoluções tomadas no espaço.

Membros do Governo associados ao CEMACT e CEZEE apontam a importância do envolvimento de pessoas da Secretaria envolvidas com a gestão dos espaços, a vontade política de fazer funcionar e a persistência de alguns conselheiros que participaram de várias gestões e tem a memória do processo. No CDRFS, membros do Governo apontam como positivo o empenho e participação dos membros e que o Governo dava liberdade para a Sociedade Civil se colocar, e mesmo que a decisão era contrária aos interesses do Governo, estas eram implementadas o que gera credibilidade do Conselho.

Outro fator de relevância para os Conselhos é que estes espaços consistem em fóruns de debate que ampliam a discussão para fora da esfera de Governo, tratando de assuntos de Estado de forma participativa.

Um aspecto apontado por Gilberto Siqueira que merece destaque refere-se ao nível de maturidade de cada espaço. Estes possuem ciclos de importância que giram em torno do assunto do momento, o qual a sociedade dá maior ou menor importância, corroborando com outras opiniões do Governo que o bom funcionamento de um espaço depende do grau de organização e movimentação da Sociedade Civil, exigindo do Governo coerência e respeito às regras.

Como poderá ser observado no próximo item tanto o Governo como a Sociedade fazem uma leitura destes espaços com maior peso para os aspectos negativos que positivos. Há um reconhecimento da importância dos mesmos mas, uma deficiência latente tanto de parte do Governo como da sociedade que impede a execução plena dentro da finalidade que esses espaços se propõem.

Quanto aos aspectos negativos do funcionamento dos espaços

- **Grande número de espaços com a participação das mesmas organizações.** A pluralidade de espaços ocupados pelas mesmas organizações é apontado pela maioria dos membros da Sociedade Civil e da Procuradora de Justiça como um importante fator que enfraquece a qualidade da participação das organizações, em função do reduzido staff e das eventuais sobreposições de agendas. Alguns membros do Governo concordam que o número de espaços traz impeditivos à participação e gestão de qualidade e, propõem mudanças que serão abordadas nas recomendações de melhoria dos espaços. Um membro do Governo aponta que no processo de reestruturação do Governo Arnóbio Marques não se levou em consideração os conselhos como espaço de interlocução com a sociedade e nem a sociedade exigiu isto.
- **Baixo cumprimento do Regimento Interno** é apontado pela Sociedade Civil e também pela Procuradora de Justiça como um dos fatores de mal funcionamento dos espaços e está relacionado a questões como **convocação, elaboração de pautas e ausência de membros**, sendo este último apontado pelo Governo:

- **Quanto à convocação** é notória a reclamação da Sociedade Civil que todos os espaços tem como regra a convocação de véspera, com antecedência inferior à prevista no Regimento Interno, sendo que raras vezes é realizada com antecedência. Membros do Governo como do CEMACT concordam que a convocação é feita em cima da hora e, principalmente, no caso das reuniões extraordinárias. No CDRFS, o Governo diz que muitas vezes a convocação ocorria dentro do prazo regimental mas não era ideal. A CEAA BID é reconhecida por ter uma dinâmica de convocação mais adequada e com empenho da Secretaria Executiva. O Secretário de Planejamento não concorda com esta crítica e afirma seguir os prazos regimentais na maioria das reuniões e, em caso de pauta urgente, a antecedência era de 3 a 4 dias.
- **Quanto ao envio de material para análise**, a Sociedade Civil afirma que por raras vezes são enviados com antecedência documentos para análise pelos conselheiros e que serão apreciados na reunião como determina o regimento interno. Membros do Governo no CDRFS apontam que a alta rotatividade de representantes não permitia que os documentos fossem revisados. A Procuradora de Justiça aponta, como um dos principais problemas destes espaços, a falta de transparência na relação do Governo e sociedade, no que se refere a disponibilização de informações à sociedade para apreciação e análise.
- **Quanto à elaboração de pautas**, estas são geradas de 3 maneiras: demanda do Governo ou da Sociedade ou em situação de emergência. No entanto, a pauta é sempre reativa às circunstâncias como afirmam alguns membros do Governo. A opinião generalizada da Sociedade Civil é que na prática, as pautas são propostas pelo Governo. Membros do Governo reconhecem que as pautas refletem mais a necessidade do Executivo do que da Sociedade Civil. Mas no caso do CFE nunca houve sugestão de pauta por conselheiros. O presidente propõe a pauta e abre, no início das reuniões para que os representantes apresentem outras pautas. Pautas estas que são incluídas quando as pautas do Governo são concluídas e muitas vezes demoram muito tempo para serem apreciadas no espaço. Vale salientar que, no CDRFS, os membros da Sociedade Civil afirmam que as pautas sugeridas por eles tem sido incluídas na agenda. No caso do CDRFS, foram poucos os casos onde a pauta do conselho foi questionada pela Sociedade Civil. A Sociedade Civil confessa a sua fragilidade de preparo com discussão prévia para levar pautas para os espaços. As organizações não estão articuladas e não há uma organização com legitimidade para articular as organizações na construção de propostas para serem levadas aos espaços.
- **Quanto à ausência de membros**. Um aspecto negativo apontado pelo Governo é a questão de quorum. As reuniões atrasam muito seu início porque não há quorum e, às vezes, quando Governo necessita ter quorum para aprovar alguma pauta, a convocação é reforçada por telefone. Não são aplicadas as penalidades de desligamento da organização que se faz ausente por determinado número de vezes sem fazer justificativa à Secretaria Executiva ou à Presidência do espaço. A ausência de quorum e o atraso para início de reuniões tornaram-se uma prática no Acre e consiste em motivo de insatisfação tanto do Governo como da sociedade.
- **Baixa capacidade de gestão das secretarias executivas para estes espaços**. O modelo de gestão implementado pelo Governo nestes espaços está estruturado em: **presidência**, ocupada pela Secretário de Planejamento (SEPLANDS) em 4 espaços e pelo Secretário de Meio Ambiente no CEMACT; **secretaria executiva ou administrativa** exercida pela Secretaria com maior afinidade temática com o espaço ou, no caso da CEAA BID, pela sociedade.
A presidência dos espaços, na opinião de alguns membros do Governo, tem dedicação inferior àquela necessária pois sua função principal é de coordenar parte do

Executivo. Há opiniões na Sociedade Civil que a presidência impõe a dinâmica destes espaços e que esta deveria ser eleita entre os membros do espaço como forma de promover a descentralização da gestão, a alternância e o compartilhamento do poder. Tal conceito deve encontrar resistências dentro do Governo pois como foi colocado pelo presidente anterior do CEMACT “nenhum Governo vai correr o risco de perder o controle do processo”, opinião que, embora não expressada por outros membros do Governo, tem grande probabilidade de ser compartilhada por eles.

A implementação das Secretarias Executivas dos espaços é bastante diferenciada, apenas a CEAA BID tem estrutura, pessoal e recursos financeiros, o CEMACT tem pessoal com dedicação exclusiva e o CDRFS, CEZEE e CFE conta com pessoal das respectivas Secretarias para gestão dos espaços, mas sem dedicação exclusiva.

Os coordenadores da área de produção do Governo consideram a gestão dos espaços fraca em função da estrutura amadora, ou porque não há equipe fixa para a gestão do espaço ou o pessoal responsável não tem qualificação e habilidades para o desempenho das tarefas necessárias. Importante observar que em nenhum dos espaços há pessoal com qualificação específica para a gestão de conselhos. O atual coordenador da área de produção, assim como alguns membros do Governo, compreendem a importância da profissionalização das secretarias para cuidar dos espaços, sendo necessário ter formação e treinamento para fazer reunião, preparar e levar à tomada de decisão.

- **Falta de procedimentos para o bom funcionamento dos espaços.** Em função da baixa capacidade de gestão, membros da Sociedade Civil e também alguns membros do Governo ressaltam que os gestores dos espaços não tem as habilidades necessárias para conduzir procedimentos adequados a estes tipos de espaço como gestão da informação, discussão e tomada de decisões. Os espaços são reativos às demandas, não há planejamento das ações, nem tão pouco, previsão de uma pauta mínima para discussão durante o ano. Vários membros da Sociedade Civil acreditam que, se houvesse uma definição de pauta anual, isto poderia facilitar a preparação de posicionamentos da Sociedade Civil dentro de um processo planejado. O atual presidente do CEMACT reflete que não há uma atitude de proposição e reflexão pró-ativa de pautas que antecipem questões que serão problemas no futuro. Fabio Vaz afirma ser necessário que a tomada de decisão deve ser a finalização de um processo de discussão e reflexão, não podendo ser tratado e concluído em uma única reunião.
- **A alta rotatividade de pessoas na representação das organizações.** Tanto Sociedade Civil como o Governo opinam que a descontinuidade da representação das organizações impede uma atuação crescente e continuada dos conselhos. Este ponto será retomado no item *de avaliação da participação da Sociedade Civil*.
- **Baixa capacidade de participação com qualidade da Sociedade Civil.** As organizações não se preparam e não tem ferramentas e condições de acompanhar estes espaços. E muitos conselheiros não tem bagagem técnica para discussão dos temas abordados. Este ponto será retomado no item *de avaliação da participação da Sociedade Civil*.
- **Tomada de decisão e acompanhamento dos encaminhamentos.** Quanto ao processo de tomada de decisão em relação às propostas apresentadas nos espaços, a Sociedade Civil como alguns membros do Governo observam que a prática é referendar as pautas apresentadas pelo Governo sem uma discussão qualificada. Quando o grupo tinha conhecimento sobre o assunto tratado havia discussão, quando não tinha referendava a proposta do Governo. A Sociedade Civil reconhece que, em função da desarticulação do movimento social e dos procedimentos de convocação em cima da hora, por muitas vezes, ela vota com o Governo que vem mais preparado e com fortes argumentos para as pautas propostas por eles. Quem propõe a pauta

tem preparo e interesse e a discussão entre as partes é desigual. A discussão se baseia em cima da defesa do proponente e não dos outros membros. A sociedade não tem uma atitude de impedimento de propostas mas de busca de consenso. Esta observa que há mobilização do Governo na hora da decisão encaminhada mas, quando segue para as secretarias, as decisões se perdem, ou quando há resistência por parte da sociedade, o Governo acata mas executa como bem entende. A Sociedade Civil não acompanha a execução dos encaminhamentos e resoluções tomadas nos espaços. Há um atuação isolada de alguns membros que, caso o encaminhamento seja de interesse da organização, cobram do Governo a sua implementação. No CEMACT, o atual presidente está ciente que alguns temas não avançaram gerando um grande passivo de implementação das decisões do conselho. É de praxe em espaços como o CDRFS e CEMACT, a publicação das resoluções em Diário Oficial, no entanto, as resoluções do CFE nunca foram publicadas no Diário Oficial. Gilberto Siqueira afirma que os encaminhamentos são sempre prestado contas à Sociedade no âmbito dos espaços, fato este discordado pelos membros da Sociedade Civil.

13.6 Avaliação da participação da Sociedade Civil nos espaços

Observa-se no discurso da Sociedade Civil uma visão bastante crítica em relação à sua organização, articulação e participação nos espaços de discussão e definição de políticas públicas. Há um reconhecimento de suas fraquezas e um interesse em retomar uma dinâmica que foi, em tempos passados, referência de atuação da Sociedade Civil acreana. O Governo tem consciência do frágil processo de organização da Sociedade Civil e, em muitos casos, utiliza essa fragilidade a seu favor, assim como, também reconhece que essa situação tem origens no processo de formação e condução dos espaços pelo Governo.

Os fatores apontados pela Sociedade Civil como elementos que influenciam a qualidade de sua participação e proposição de Políticas Públicas são os seguintes:

- **Mudança na natureza da relação do movimento social com o Governo.** Há 10 anos o papel do movimento social era reivindicatório e hoje necessita ser propositivo, já que o momento não é mais de embate mas de proposição e implementação de idéias.
- Várias organizações de base apontam que o crescimento político do movimento de esquerda **aumentou a ingerência de políticos junto ao movimento sindical**, reforçando um paternalismo de esquerda onde sindicatos sentem-se subordinados ao Governo e a políticos não podendo manifestarem-se contra em função do estabelecimento de convênios e outros benefícios. Convênios são importantes e devem ser usados para o fortalecimento institucional das organizações, no entanto, não há estratégia tanto do governo como das organizações sociais para acessarem esses convênios de maneira a não serem encarados como atrelamento e cooptação;
- Utilizando o termo de Antônio Alves, há hoje um **Marasmo do Movimento Social** decorrente de uma silenciosa acomodação política dos conflitos; dificuldade de discutir as questões por diversas razões culturais, históricas e partidárias e; pela reatividade às pautas do Governo, que faz com que a desarticulada Sociedade Civil não tenha capacidade de intervir e propor políticas. Importante o Movimento Social refletir sobre os elementos que motivavam a participação neste outro tempo buscando resgatá-los e incorporá-los numa atuação renovada e comprometida do coletivo de organizações da Sociedade Civil.
- Há uma **crise de liderança do Movimento Social** em função da **ausência de organização que tenha legitimidade e reconhecimento** para unir e articular o movimento; as organizações, cada vez mais, estão **atreladas a projetos**

políticos partidários voltados a processos eleitorais e não mais em sua missão como organização. Isto estimula um processo competitivo entre as organizações, dificultando a união em torno de interesses comuns. Esta situação é agravada em função da **desqualificação, despreparo e descompromisso de lideranças** para representar os interesses de sua base e; conforme citado por diversos membros da Sociedade Civil, tanto ONGs como as próprias representações de classe, muitas vezes as lideranças são **cooptadas pela injeção de dinheiro público** através de convênios e salários gerando atrelamento político e partidário.

- Um fator fundamental é a **ausência de um Projeto Político da Sociedade Civil**. Se não há um objetivo e um rumo comum não há porque as organizações articularem-se. Fator ainda que é mais preocupante quando observa-se que boa parte das organizações sequer possuem uma estratégia clara e definida.
- Outro fator, já analisado no item anterior, que foi reforçado pelos entrevistados como prejudicial à participação refere-se à **estrutura e funcionamento destes espaços**.

Foi objeto deste estudo o entendimento das formas e procedimentos de **escolha de representantes** das organizações da Sociedade Civil nestes espaços; procedimentos de **preparação para reuniões** utilizados pelos representantes; procedimentos adotados para **definição de posicionamentos** e de **compartilhamento de informações** no âmbito da organização e do movimento social. Estas informações estão descritas no item 6.4 de *Funcionamento dos espaços* e não serão aqui discutidas em detalhe pois, em geral, não há procedimentos adotados pelo conjunto dos representantes, apenas algumas atitudes individuais merecem destaque e poderão servir de referência para inspirar procedimentos a serem adotados pela Sociedade Civil durante o processo de implementação da Agenda de Políticas da Sociedade Civil. Importante notar que tanto Governo, Procuradora de Justiça e Sociedade Civil apontam para a falta de preparo dos representantes da Sociedade Civil para participar nos espaços.

Os membros do Governo tem visões da participação da Sociedade Civil bastante próximas e convergentes com a visão da própria Sociedade Civil:

- O **nível de participação** da Sociedade Civil é **baixo** sendo que raras propostas ou demandas por deliberações são apresentadas pela Sociedade Civil.
- O **nível de compromisso e mobilização** para participar nestes espaços é **baixo**. As hipóteses levantadas pelos entrevistados do Governo estão relacionadas a:
 - Conselhos não são prioridade para as organizações da Sociedade Civil, sendo encarados como complemento das ações das organizações.
 - Descrédito ou desencanto de que os conselhos podem ser um canal efetivo das demandas da sociedade, já que estes espaços estão muito ligados aos interesses do Governo;
 - Falta de compromisso das organizações revelado pela alta rotatividade de representantes das organizações e pelo despreparo dos mesmos para questionar e analisar propostas, acarretando no referendo das propostas do Governo.
- **Desconhecimento das oportunidades, possibilidades e limites de cada espaço** pela Sociedade Civil, assim como, dos conselheiros quanto ao seu papel.
- Importante a colocação de um dos entrevistados que a **Sociedade Civil não discute Políticas Públicas**, apenas enxergam as políticas e programas de Governo como fonte de financiamento de demandas da sua organização.
- Alguns **Conselheiros não tem formação** para representar uma organização e tem pouca capacidade de decidir sobre os assuntos ali tratados. E a Sociedade Civil não se empenhou na formação de novos quadros e lideranças.

- Houve **distanciamento das lideranças das reais demandas dos representados**. Às vezes, não representam interesses reais e não dão oportunidade de surgir novas lideranças.
- Vários entrevistados do Governo, reforçada por opiniões da Sociedade Civil e da Procuradora de Justiça, mencionaram que, antes do Governo do PT, o Movimento Social era mais forte e que a **migração de quadros** do Movimento para o Governo enfraqueceu a atuação do próprio Movimento gerando uma **confusão de papéis** destas pessoas na interlocução com a sociedade.
- O Governo menciona que as ONGs tem participação mais eficiente, seguido de Trabalhadores que possuem representatividade mas não tem formação e conhecimento dos assuntos, e por último, Indígenas que tem baixa assiduidade e baixa capacidade de proposição. Importante mencionar que, na opinião de dois membros do Governo e de representantes de organizações indígenas, a participação deste último grupo funciona melhor em câmara exclusiva como no caso da CEZEE e da CEAA BID, que permite que os pares discutam um assunto e levem uma posição para o plenário.
- Quando o coordenador atual da área de produção foi questionado quanto aos fatores que interferem na qualidade da participação da Sociedade, ele mencionou três:
 - **O grande número de espaços** concorrendo com a agenda cheia dos representantes de organizações;
 - **A origem destes espaços** sendo demanda de atores externos e não legítima de setores da sociedade local;
 - **A não-profissionalização** das secretarias para cuidar dos espaços e da Sociedade Civil para participar nestes espaços.

13.7 A participação das organizações indígenas

Conforme mencionado anteriormente, a amostragem de organizações indígenas entrevistadas foi muito reduzida impedindo uma visão mais ampla sobre a participação do movimento indígena nos espaços de discussão de Políticas Públicas, requerendo tanto para a análise da participação como para as recomendações, um aprofundamento junto às 7 principais organizações indígenas do Acre: OPIAC, OPITAR, OPIRE, OPIRJ, OPIN, AMAAIAC, SITOAKARE.

Os espaços que as organizações indígenas tem acesso são considerados, por elas, importantes para falar do movimento indígena e das terras indígenas. Compreendem que participar nestes espaços são uma forma de quebrar os ciclos de discriminação e preconceito em relação aos povos indígenas. Consideram que o representante tem que conhecer estas terras e entender o seu papel, pois nestes espaços, tem-se a oportunidade de abrir assuntos importantes do movimento junto ao Governo.

No entanto, estas organizações encontram dificuldades para participar nos espaços em função de, por um lado, as reuniões serem burocráticas com pauta fechada de modo que os representantes encontram dificuldade para discutir assuntos de interesse dos indígenas. Por outro lado, há uma crise de representatividade do movimento indígena, pois a OPIN não é reconhecida pelas outras organizações como legítima para representar o movimento, embora que, acabe sendo chamada pelo Governo como interlocutor em função da conveniência de estar em Rio Branco. Apenas a CEAA BID e em parte a CEZEE abriu a participação para outras organizações do movimento indígena, principalmente aquelas do interior. Nestes espaços, a participação dos indígenas foi de melhor qualidade quando houve espaço e tempo de discussão de propostas entre os índios antes de apresentar em plenário.

Desde fevereiro de 2003, os povos indígenas gozam de uma lei estadual que cria o Conselho Estadual Indígena - CEI e o Fundo de Prevenção e Desenvolvimento dos Povos Indígenas do Acre (Lei no. 1.492 de 19 de fevereiro de 2003). O CEI foi criado como um “órgão deliberativo e consultivo do Governo Estadual do Acre, vinculado ao Gabinete Civil do Governador, que congrega representantes dos povos indígenas do Acre e de instituições governamentais e não-governamentais, visando discutir, planejar e elaborar projetos e programas a serem consubstanciados em políticas públicas de interesse dos povos indígenas no âmbito estadual”.

A sua composição, de 10 organizações não indígenas e mais 12 representantes do movimento indígena, deveria ser revisada sob a perspectiva do contexto atual destes povos, caso seja de fato, uma prioridade política a implementação deste Conselho e do Fundo para o movimento indígena e para o Governo Estadual.

A perspectiva de um fundo exclusivo para os povos indígenas para ser aplicado em “projetos e programas definidos como prioridades pelo conselho, buscando o desenvolvimento harmônico de todos os povos indígenas do Acre”, é uma oportunidade importante para tratamento das questões indígenas dentro de um espaço exclusivo que amplie a participação deste grupo social e viabilize a implementação de programas de acordo com as prioridades dos povos aí representados.

Caso seja de interesse do movimento indígena a constituição deste espaço deve se proceder as diligências necessárias para que o Governo inicie a implementação efetiva do Conselho e do Fundo.

13.8 Reflexão sobre a participação do interior

Observa-se que não há mecanismos formais de envolvimento do interior do Estado na elaboração de Políticas Públicas estaduais, seja em processos de consulta em nível local ou de participação formal nos espaços de discussão de Políticas Públicas instituídos na capital. Reuniões e eventos que reúnem alguns atores locais para apresentação de programas governamentais são os expedientes mais utilizados pelo Governo no interior do Estado.

A prática do Governo é informar a sociedade local quanto às políticas e programas para a região, havendo abertura para sugestões e reivindicações associadas à implementação dos programas. Embora que, seja uma reclamação dos entrevistados, que a implementação não segue a maior parte das sugestões e recomendações realizadas, agravada ainda em função das prefeituras terem, por muitas vezes, a responsabilidade da execução, não seguindo as recomendações dos beneficiários.

Outro fato evidente é a não valorização pelo Governo dos espaços locais de discussão de Políticas Públicas que viabilizam a participação da Sociedade Civil, como os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, assim como, o Conselho do Território do Alto Acre e o Colegiado do Território do Alto Juruá. Os espaços citados tem uma vinculação regimental e burocrática com o CDRFS mas, pouco se observou na existência deste Conselho Estadual, um empenho e fortalecimento dos Conselhos Municipais. No caso daqueles relacionados ao Território, há pouco envolvimento e prioridade do CDRFS em relação a eles.

A falta de espaços que organizem e consolidem as demandas da sociedade local para a região ou para os municípios favorece a política assistencialista e enfraquece a organização da sociedade. O Juruá, como segunda regional do Estado do Acre, após quase 10 anos de Governo petista, revela uma sociedade civil fragilizada e enfraquecida. Os mesmos problemas encontrados no Vale do Acre foram citados pelos entrevistados: migração de pessoas do movimento social para o governo gerando confusão de papéis e

enfraquecimento da capacidade estratégica e propositiva do movimento; organização precária de associações, sindicatos e cooperativas; ausência de um projeto político comum; entre outros.

Há uma diferença fundamental na postura das organizações do Juruá em relação àquelas do Vale do Acre. As organizações do Vale do Acre pretendem, mesmo com todas as suas deficiências, propor e influenciar políticas públicas. Pretensão esta que não se reflete nos discursos de organizações do Juruá cuja intenção é de reivindicar demandas e necessidades de sua base, mas sem uma preocupação com políticas estruturais de desenvolvimento.

Avanços na participação da Sociedade Civil só serão alcançados com a participação ativa que, segundo Pateman, tem como objetivo desenvolver uma ação política e social responsável do indivíduo. O exercício da cidadania e da participação é que, gradualmente, levará a um patamar mais qualificado de participação das organizações da Sociedade Civil nas Políticas deste Estado.

13.9 Avaliação da participação dos outros setores da Sociedade nestes espaços

A participação dos empresários e pecuaristas é vista pela Sociedade Civil como mais organizada, mais afinada e mais efetiva. Podem não ter participação de qualidade no debate mas marcam presença e vêm preparados para defender seus interesses votando fechado em uma posição.

Entre os entrevistados do Governo, a avaliação da participação deste grupo é similar. Há opiniões que, embora sejam determinados e eficientes na defesa de nichos de interesse, não tenham a abrangência de discussão de temas como ONGs e Trabalhadores.

13.10 Fatores que motivam ou desmotivam a participação

Os fatores considerados pela Sociedade Civil como motivadores da participação que levam a priorização da participação por seus membros nestes espaços foram relacionados como:

- o **Espaços de tomada de decisão**, assim como da **aplicação efetiva das decisões tomadas**;
- o **Espaços em que há a oportunidade de contribuir com as Políticas Públicas** seja através do conhecimento das políticas e programas e colocação de ressalvas e pontos de atenção, como de colocar elementos da experiência das organizações;
- o **Oportunidade de representar os interesses das bases sociais** que a organização representa.

Quanto aos desmotivadores da participação que desestimulam a participação dos membros da Sociedade Civil nestes espaços foram relacionados os seguintes fatores:

- o **A natureza consultiva dos espaços** pois as organizações tendem a priorizarem espaços deliberativos em detrimento daquelas que são apenas consultivos;
- o **A validação democrática de decisões previamente tomadas pelo Governo**;
- o **Decisões tomadas não são acatadas e levadas a cabo**;
- o **Dificuldade de participar em função da redução do quadro das organizações**;
- o **Reuniões canceladas ou atrasadas em função de ausência de quorum**;
- o **Qualificação dos representantes para discussão dos temas**;
- o **O funcionamento inadequado destes espaços**;
- o **A presidência ser exclusiva do Governo**;
- o **Descompromisso dos representantes com os interesses de seus representados**.

13.11 Condições necessárias para uma participação de qualidade da Sociedade Civil

Abaixo relatam-se as condições que devem ser providas para que a Sociedade Civil tenha uma participação efetiva nos espaços. As opiniões aqui expressadas referem-se à opinião da Sociedade Civil e são acrescentadas as opiniões do Governo às condições, assim como novos pontos agregados pelo Governo:

- **Espaços devem partir da necessidade da sociedade.** Vários conselhos foram criados para cumprir exigências de uma legislação ou de agente exógeno e não de uma necessidade da sociedade ou do Governo local. Espaço deve permitir que a sociedade se organize, participe e tome decisão.
- **Funcionamento adequado dos espaços:**
 - Conselhos são uma rede e devem ter regras de funcionamento que são usadas e respeitadas e devem ter objetivos claros com uma pessoa que tenha a responsabilidade de garantir estes princípios e processos.
 - Importância do planejamento dos espaços e das reuniões com calendário definido, acesso a informação antecipado, maior tempo de análise e procedimentos que permitam e favoreçam a discussão e o debate. Membros do Governo acrescentam que, além de um agenda definida com a Sociedade, deve-se fortalecer a estrutura das Câmaras Técnicas, assim como das Comissões dentro dos espaços, e financiar estudos que se fizerem necessários à elaboração de políticas ou para a tomada de decisão.
 - Um ponto relevante colocado pelo Governo é que o bom funcionamento de um espaço depende da organização e movimentação da Sociedade Civil, exigindo do Governo coerência e respeito às regras.
- **Qualificação dos membros** através de capacitação e formação para discutir a gama de assuntos e poder propor, assim como também, para poder e saber representar. Condição esta corroborada pelo Governo que acrescenta a capacitação jurídica, além da técnica, para os representantes da Sociedade Civil.
- **Compromisso dos membros com o papel de representante**, saber representar, se preparar, opinar, propor e negociar segundo os interesses de sua base ou organização.
- **Espaço deve ter estrutura permanente** para assessorar os conselheiros e dar dinâmica ao espaço. Vários entrevistados do Governo apontam a necessidade de assessoria jurídica de forma permanente aos conselheiros.

Outras condições acrescentadas pelo Governo estão relacionadas à **natureza e implementação das decisões tomadas** nos espaços. Decisões sobre questões financeiras e estratégicas atraem a participação dos representantes da Sociedade. E que as decisões devem ser implementadas gerando credibilidade ao espaço. Ambos fatores são encarados pela Sociedade Civil como motivadores da participação. A segunda está associada ao fortalecimento do conselho quanto à **paridade e representatividade** dando condições para que todos os membros participem de forma equitativa e balanceada.

14. Recomendações

As recomendações aqui apresentadas são resultado das opiniões dos entrevistados da Sociedade Civil, do Governo e da Procuradora de Justiça, assim como, das reflexões do consultor. Estão organizadas em 3 grupos: **recomendações para a melhoria da participação da Sociedade Civil**, as quais dependem do interesse e comprometimento das organizações da Sociedade Civil para implementá-las; **recomendações para melhoria do funcionamento dos espaços**, voltadas para realizar mudanças no âmbito dos espaços existentes de forma a permitir uma melhor participação e efetividade destes espaços e; **recomendações para a reorganização estrutural dos espaços de participação da**

Sociedade Civil, visando a reestruturação dos espaços com mudanças mais profundas de ordem estratégica e estrutural. Estas últimas dependem tanto da Sociedade Civil acordar quanto às recomendações pertinentes e, então, apresentá-las ao Governo como uma proposição coletiva, assim como, depende do Governo em promover as mudanças e melhorias propostas no âmbito dos espaços. Importante observar que, mesmo que as recomendações para a reorganização estrutural dos espaços sejam escolhidas pelo Governo para ser implementadas, aquelas de melhoria do funcionamento dos espaços devem ser aplicadas pois tratam da dinâmica e do funcionamento dos espaços.

Quanto à disposição do Governo em promover mudanças e melhorias nestes espaços, foi levantado que, no planejamento estratégico do atual Governo, o objetivo de empoderamento da comunidade priorizou a revisão dos mecanismos de como a sociedade participa nas Políticas Públicas. Embora que os conselhos não tenham sido pauta específica do planejamento estratégico, há uma orientação e abertura política para a proposição de mudanças para estes espaços.

14.1 Recomendações para melhoria da participação da Sociedade Civil

Abaixo são descritas as recomendações dos membros da Sociedade Civil para melhorar a qualidade de participação da Sociedade Civil nos espaços de participação.

- 1) **Definição de uma estratégia política comum das organizações da Sociedade Civil** através de um processo sistemático de discussão e definição de pautas, de planejamento e de proposição de políticas envolvendo aquelas organizações disponíveis e interessadas. A Sociedade Civil reconhece a necessidade da construção de um projeto político comum para orientar as ações e demandas relacionadas às Políticas Públicas. A Agenda de Políticas Socioambientais pode vir a se tornar o processo de construção deste projeto político desde que haja real interesse, compromisso e dedicação das organizações da Sociedade Civil. As organizações indígenas expressam o interesse de construir, entre seus pares, **as bases de uma política para os Povos Indígenas** que atenda os interesses destes povos e não esteja refém de um ou outro grupo mais influente. Portanto, faz-se necessário a estruturação de um processo que envolva as 7 organizações indígenas do Estado (OPIAC, OPITAR, OPIRE, OPIRJ, OPIN, AMAAIAC, SITOAKARE) e as associações a elas vinculadas.
- 2) **Comprometimento da Sociedade Civil com uma nova postura e forma de atuação em relação às Políticas Públicas do Estado do Acre.** A Sociedade Civil aponta como necessidade a avaliação, reflexão e aprendizagem sobre a participação do movimento social nos espaços de discussão e definição de Políticas Públicas e programas governamentais. Sendo que o comprometimento das lideranças com este processo de reflexão e mudança, conforme indicado pelos membros da Sociedade Civil, deve ser formalizado entre as organizações de maneira que gere responsabilidade para com o processo de fortalecimento da participação. Outro fator fundamental é a identificação de uma organização da Sociedade Civil que tenha legitimidade e reconhecimento das diversas organizações envolvidas para articular o processo de discussão e integração entre as entidades, assim como, para a construção de um projeto político comum.
- 3) **Compromisso e profissionalismo do representante.** É de fundamental importância que uma nova forma de atuação da Sociedade Civil passe pela reflexão e profissionalização do papel do representante através da discussão e definição do papel da representatividade, acordando procedimentos para representação, definição de posicionamento e para compartilhamento com a sua base e com as organizações parceiras. O comprometimento do representante deve estar associado à maior frequência de presença nas reuniões e de dedicação ao seu papel, visando diminuir a alta rotatividade de pessoas nos espaços que vem prejudicando um processo contínuo e crescente destes espaços.

- 4) **Investimento em capacitação e desenvolvimento de habilidades dos representantes para a participação**, através de um processo de capacitação continuado que considere os vários graus de conhecimento e diversidade de formação dos representantes, e estruturado a partir das pautas e propostas prioritizadas pela Agenda Política, de forma a levar a uma participação com qualidade e igualdade com outros atores como o Governo. A introdução de novos referenciais aos conselheiros são fundamentais para a reflexão e desenho de propostas para os problemas da sociedade acreana. Conforme recomendação de membro do Governo, seminários e eventos de discussão de temas atuais realizados no Estado podem ter sua agenda coordenada com os conselhos a fim de envolver a sociedade na reflexão de temas relevantes para a construção de políticas.
- 5) **Disponibilização de Assessoria Técnica e Jurídica**, no âmbito das organizações da Sociedade Civil ou no âmbito dos espaços, a fim de apoiar os conselheiros com análise de projetos, propostas e pautas e com a elaboração de pareceres para subsidiar o posicionamento das organizações da Sociedade Civil. Importante que um sistema de assessoria poderá viabilizar apoio aos representantes de trabalhadores e indígenas para que possam compreender e propor com qualidade e equidade nos espaços.
- 6) **Implementação da Agenda de Políticas**. O sucesso de implementação da Agenda depende de estratégias de socialização e nivelamento de informações entre as organizações da Sociedade Civil. O desenvolvimento de instrumentos e mecanismos de comunicação entre representantes e de acompanhamento dos espaços são de fundamental importância para a implementação bem sucedida da Agenda. Vários entrevistados sugeriram a criação de um site na internet como um espaço comum de comunicação da Sociedade Civil e da sociedade contendo informações sobre os espaços, representantes, resoluções e disponibilize atas, memórias, documentos e outras informações ao público interno e à sociedade. Assim como, mecanismos de acompanhamento e monitoramento dos desdobramentos das decisões tomadas nos espaços devem ser desenvolvidos e implementados pelos representantes da Sociedade Civil garantindo a execução conforme a decisão política tomada.

14.2 Recomendações para melhoria do funcionamento dos espaços

Aqui são propostos 4 grupos de recomendações para que o funcionamento dos espaços favoreça a participação, assim como, as decisões aí tomadas.

- 1) **Análise e solução das sobreposições de competências dos espaços**. A fim de dirimir eventuais problemas relacionados à duplicidade de atribuições e competências entre os espaços, recomenda-se a revisão destas competências de maneira a eliminar aquelas sobrepostas. Algumas das sobreposições são descritas no item *Discussão*.
- 2) **Implementação do Conselho Estadual Indígena – CEI - e do Fundo de Preservação e Desenvolvimento dos Povos Indígenas do Acre – FPDPIAC**, já aprovados em lei desde 2003, atualizando sua composição de maneira a propiciar a participação efetiva destes povos, assim como, para desenhar e implementar programas e projetos que atendam as reais demandas dos povos indígenas do Acre de maneira justa e adequada às necessidades.
- 3) **Aplicação do Regimento Interno**. O Regimento Interno consiste nas regras atuais que regem cada espaço, embora que não sejam aplicadas pelo Governo e nem cobradas pela sociedade. Vários entrevistados colocaram que, se o Regimento fosse aplicado, a dinâmica destes espaços teria uma grande evolução. A aplicação do Regimento Interno consiste, principalmente, em:
 - Convocação de membros com antecedência prevista no Regimento;
 - Pautas e documentos devem ser enviados com antecedência que permita a apreciação e análise pelos membros;
 - Suspensão e substituição de membros que faltarem consecutivamente.

- 4) **Profissionalização da gestão dos espaços.** Várias opiniões reforçaram a necessidade de uma profissionalização da gestão dos espaços necessitando tanto de estrutura, recursos financeiros, habilidades dos gestores dos espaços e procedimentos de governança que proporcionem participação e decisões de qualidade. Abaixo estão elencados alguns dos aspectos relevantes para a profissionalização da gestão:

- **Planejamento dos espaços:** a importância da regularidade definindo uma agenda mínima de pautas a serem discutidas no ano, assim como, um calendário de reuniões para cada espaço afim de que, a Sociedade Civil possa se preparar antecipadamente para contribuir com as pautas. Esta agenda deve ser definida juntamente com a sociedade para que gere real interesse e envolvimento desta com os processos de discussão e decisão no âmbito dos espaços. Momentos como seminários e eventos que tragam novos referenciais para auxiliar os conselheiros na elaboração de propostas e políticas agregará qualidade nas resoluções destes espaços.
- **Desenvolvimento da Governança dos espaços.** Afim de que os espaços tenham racionalidade, ritmo de funcionamento e que suas decisões sejam de fato participativas e orientem o desenvolvimento do Estado, é de fundamental importância que sejam desenvolvidos procedimentos que permitam imprimir uma nova dinâmica aos espaços e gerar interesse dos seus membros. Estes procedimentos de Governança devem ser desenvolvidos juntamente pelo Governo e pela sociedade e acordados entre todos os membros para que sejam verdadeiramente respeitados e aplicados. O desenvolvimento dos procedimentos e o acordo entre os atores para utiliza-los é a primeira fase do processo, devendo-se seguir com a capacitação para implementação e a reflexão e aprendizagem para aperfeiçoamento destes mecanismos. Abaixo estão relacionados alguns dos procedimentos que deveriam ser desenvolvidos:
 - Transparência e preparação para a decisão. Uma decisão deve ser resultado de um processo de informação, reflexão, discussão e julgamento. De um lado, a transparência e a publicidade das informações devem ser adotadas como princípio destes espaços. De outro, o desenvolvimento de critérios e procedimentos de tomada de decisão que incentivem a uniformização do entendimento, o confronto e debate de idéias e interesses, como forma de alcançar decisões maduras e fundamentais aos interesses da sociedade como um todo.
 - Metodologia de monitoramento e avaliação de efetividade dos espaços e de acompanhamento das decisões pela sociedade. Deve-se dar transparência as atividades dos espaços através de um sistema eficiente de comunicação com membros e sociedade, utilizando entre outros mecanismos, a disponibilização de informações em site na internet. O Governo deve cumprir as decisões tomadas e tem a responsabilidade de provar à sociedade o cumprimento das mesmas. Assim como, a sociedade deve desenvolver mecanismos claros de acompanhamento e cobrança das decisões acertadas.
 - Dotação e independência orçamentária. Espaços devem ter orçamento provido pelo Estado. O orçamento deve ser viabilizar *estrutura física; pessoal* como Secretário Executivo em tempo integral, secretaria administrativa e assessores jurídicos e técnicos; *transporte* de conselheiros; *capacitação de gestores e de conselheiros; financiamento de estudos* para subsídio à construção de políticas e *custeio de operações de vistoria e acompanhamento* de programas e políticas. A aplicação deste orçamento deve ser definida pela Secretaria Executiva dos espaços em acordo com seus membros e não depender de autorização do Governo, a fim de ter independência e liberdade para atuação.

14.3 Recomendações para a reorganização estrutural dos espaços de participação da Sociedade

A reestruturação do conjunto de espaços parece constituir-se em uma estratégia que garantirá maior vigor e efetividade para a participação da sociedade nas Políticas Públicas e são de caráter estrutural e estratégico. No entanto, demandam um esforço de reflexão do Governo e da sociedade para o desenho de uma estrutura que seja realmente eficiente, atenda os resultados esperados e promova uma participação mais efetiva e qualificada da sociedade. E ainda, dependerá de intensa articulação e vontade política para se tornarem realidade. Estas recomendações estruturais são apresentadas em 3 grupos e carecem, conforme mencionado, de uma reflexão conjunta de Governo e sociedade para a construção de uma proposta mais adequada e factível.

- 1) **Junção dos espaços.** Entre a maioria dos entrevistados da Sociedade Civil e de parte daqueles do Governo, a proposta de diminuir o número de espaços de participação tem grande adesão, pois reduzirá a sobreposição de competências e de agendas levando a uma melhor participação dos membros. Embora os espaços atuais sejam de discussão setorial há interligação entre eles, sendo que, ainda, são freqüentados pelas mesmas instituições e pessoas. As diretrizes para a reestruturação colhidas entre os entrevistados são:
 - Ter um único conselho para tratar das questões associadas ao Meio Ambiente e Produção. Esta instância guarda-chuva funcionaria como instância gestora responsável pela gestão da informação, relação com conselheiros e aplicação de procedimentos, constituindo em uma central com espaço físico e virtual, otimizando custos. O Governo proveria os recursos necessários à gestão, que estaria à cargo de uma Comissão Executiva formada pelos membros do espaço.
 - As Câmaras Técnicas deste conselho tratariam de questões setoriais, onde seriam reunidos as organizações da sociedade e setores do Governo que tenham real interesse e competência para elaborar políticas.
 - Em função do grande tamanho de um único conselho, pode-se pensar que as câmaras técnicas tenham um nível de representação mais consultivo e elejam representantes para um nível decisório no plenário.
 - A estrutura deste Conselho teria similaridade com aquelas empregadas nos outros espaços: Plenário, Secretaria Executiva, Comissão Executiva (que acompanha e apóia a Secretaria Executiva), Câmaras Técnicas (com algumas sub estruturas de gestão).
 - Foi indicado como o lócus no Governo mais adequado para ser o responsável pela gestão tanto de um espaço unificado como dos atuais espaços, a **Secretaria de Articulação Institucional** que deveria cuidar não só das relações com o Parlamento e o Judiciário mas, da relação com a sociedade. Esta Secretaria conta com staff com sensibilidade e formação para a gestão de espaços de participação.
- 2) **Representação da Sociedade.** A paridade entre membros do Poder Público e os diversos setores e interesses da sociedade, é de fundamental importância para a legitimidade do conselho. Reforça-se a importância que a composição seja de organizações que fazem política e não as que as executam, caso recorrente em relação a órgãos do Governo. Uma análise das organizações representativas fora destes espaços e da identificação com os espaços daquelas que os compõem seria parte importante na reflexão quanto a composição e paridade. No entanto, ainda há o desafio da inclusão geográfica, o interior é sub ou não representado em todos os espaços analisados. O(s) Conselho(s) deve(m) buscar mecanismos que incluam o interior através de representação de membros da sociedade e de financiamento do deslocamento às reuniões do(s) Conselho(s) e, também, através da estruturação de pequenos conselhos ou do fortalecimento dos conselhos existentes no interior, como

os Conselhos Territoriais, que organizem as demandas do coletivo da sociedade local para ser representado no(s) conselho(s) da capital. Outra importante recomendação do Governo foi de pensar como os conselhos podem incorporar outros agentes que não são representados por entidades, como as comunidades, a fim de dar capilaridade na difusão das Políticas Públicas. A Procuradora de Justiça recomenda a rotação de pessoas e instituições neste(s) espaço(s) como forma de ampliar a participação na sociedade e arejar os espaços com novas idéias.

- 3) **Descentralização da presidência dos espaços.** Vários membros da Sociedade Civil mencionaram a importância da alternância e compartilhamento do poder nos espaços de participação da sociedade em Políticas Públicas. A presidência dos espaços imprime a dinâmica dos espaços e define as pautas a serem tratadas. Alguns entrevistados sugerem que a descentralização da gestão, temas e ações dos espaços fortalecerá o interesse, envolvimento e comprometimento da sociedade com os mesmos. Para tanto, seria ideal que a presidência não fosse do Estado, pois a possibilidade de alternância é importante e o presidente deveria ser eleito entre os membros.

15. Conclusão

Se retomarmos os princípios de qualidade da participação nos espaços tidos como de gestão participativa apresentados por Raichelis como condicionantes da existência e funcionamento de processos de gestão democrática participativa, descritos no item *Teoria da Democracia Participativa*, veremos que nos 5 espaços analisados os 5 princípios de **visibilidade, controle social, representação de interesses coletivos, democratização e cultura pública** estão longe de serem aplicados em sua plenitude levando estes espaços à realização de uma gestão democrática participativa.

Quanto ao princípio de **visibilidade**, que está associado à expressão com transparência das ações e dos discursos dos sujeitos, não apenas daqueles envolvidos com os espaços mas de todos os impactados pelas políticas, assim como, à publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação, observa-se que os mecanismos usados para divulgação das informações no âmbito dos espaços não atendem às demandas dos conselheiros e, muito menos, dos outros atores beneficiários das políticas e programas aí tratados. Tão pouco as informações que orientam as decisões no âmbito dos espaços são tratadas de maneira a gerar decisões conscientes e embasadas nas visões e necessidades dos diferentes setores da sociedade.

Quanto ao princípio do **controle social**, caracterizado pela autora como processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política e viabilizam a participação da sociedade civil organizada, tanto na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e na arbitragem sobre os interesses em jogo, como no acompanhamento da implementação das decisões, revela-se como uma fragilidade tanto do movimento social que, não cumpre seu papel de fiscalizador da implementação das decisões, em função da ausência de um processo de articulação consistente da Sociedade Civil em torno de seus interesses, como uma fragilidade do Governo que não desempenha adequadamente o ritual de informar e prestar contas à sociedade das ações e decisões tomadas nos espaços. O jogo de regras que orientam a ação dos espaços carece também de procedimentos que melhorem a dinâmica destes espaços e incentivem à participação dos atores, fato conseqüente da carência de profissionalização por parte do Governo e da sociedade para desenvolvimento e aplicação destes procedimentos.

Quanto à **representação de interesses coletivos**, denominado pela autora como a constituição de sujeitos sociais ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores, há um questionamento dos diversos setores da sociedade e do Governo quanto a legitimidade

das lideranças representantes da base social do Estado em função do distanciamento dos interesses coletivos, de uma forte preocupação com interesses pessoais e político-partidários e de uma priorização de relações de auto favorecimento na relação com o Governo que inibem posições políticas contrárias aos interesses governamentais.

As questões acima influenciam diretamente a superação da ‘cultura do assistencial’, a qual a autora identifica com o princípio da **cultura pública**, pois o assistencialismo “infantiliza, tutela e torna ainda mais vulneráveis os segmentos empobrecidos da classe trabalhadora, impedindo-os de se constituir como sujeitos portadores de direitos legítimos, assim como também de construir uma base de direitos legítimos”. Este último fator de ausência de um projeto político unificador da Sociedade Civil atinge a todas as organizações da Sociedade Civil do Acre e agravam a cultura assistencialista das políticas de Governo impedindo a realização do princípio da **democratização**, definido pela autora, como uma “confrontação e qualificação dos diferentes e múltiplos interesses, para que resultem em uma interlocução pública capaz de gerar acordos e entendimentos que orientem decisões coletivas”.

Embora que o quadro geral de avaliação e análise destes espaços evidencie uma dinâmica distante da ideal democracia participativa percebe-se, tanto por parte do Governo, que criou estes espaços e os valoriza como importantes fóruns de interlocução com a sociedade, como por parte da Sociedade Civil, que tem consciência do seu papel e de sua missão na influência de políticas que levem em conta seus interesses, que há uma deliberada e verdadeira intenção de aperfeiçoamento de processos, mudanças de postura e de formas de atuação tanto do Governo como da sociedade a fim de garantir a implementação de uma democracia participativa no Estado do Acre. Esta intenção está refletida tanto na análise crítica da sociedade e do Governo em relação ao funcionamento destes espaços e à atuação da Sociedade Civil, assim como, nas recomendações para a melhoria e aperfeiçoamento destes espaços e da atuação da sociedade. No entanto, essas mudanças ocorrerão apenas se houver comprometimento e compromisso do Governo e da sociedade de realizarem as lições de casa que eles mesmos se propuseram, buscando novos acordos com um maior grau de consciência e de qualificação. E também dependem da disponibilidade de recursos para que a Sociedade Civil implemente as recomendações necessárias ao desenvolvimento e melhoria dos seus processos de articulação, participação e influência.

16. Anexos

Anexo I - Relação de entrevistados da Sociedade Civil

Anexo II - Relação de entrevistados do Governo e do Ministério Público Estadual

Anexo III – Roteiro de Perguntas para Sociedade Civil

Anexo IV - Roteiro de Perguntas para o Governo e para os Coordenadores da Área de Produção do Governo

Anexo V - Roteiro de Perguntas para o Ministério Público Estadual

Anexo VI - Caracterização dos espaços

Anexo VII - Relação dos espaços de participação da Sociedade Civil do Acre em nível Nacional, Estadual e Local