



RESUMO

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 2.0
15 de abril de 2008

Índice

1. Introdução.....	1
2. Metodologia	1
3. Principais pontos do estudo	2
3.1 Conceitos de Democracia Participativa	2
3.2 Caracterização dos espaços de participação.....	3
3.3 Os espaços de participação ocupados pela Sociedade Civil.....	8
3.4 Finalidade e Importância dos espaços	8
3.5 Funcionamento dos espaços.....	8
3.6 Avaliação da participação da Sociedade Civil nos espaços	11
3.7 A participação das organizações indígenas.....	12
3.8 Reflexão sobre a participação do interior.....	13
3.9 Avaliação da participação dos outros setores da Sociedade nestes espaços .	14
3.10 Fatores que motivam ou desmotivam a participação	14
3.11 Condições necessárias para uma participação de qualidade da Sociedade Civil	15
4. Recomendações.....	15
4.1 Recomendações para melhoria da participação da Sociedade Civil.....	15
4.2 Recomendações para melhoria do funcionamento dos espaços	17
4.3 Recomendações para a reorganização estrutural dos espaços de participação da Sociedade	18

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.

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.

Este documento é um resumo do documento final do estudo em questão e visa pontuar de maneira objetiva os principais pontos levantados e descritos no documento original. A objetividade deste documento pode vir a suprimir informações importantes previstas no documento original e sua consulta para eventuais esclarecimentos e aprofundamentos é altamente recomendada.

2. Metodologia

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.

O presente estudo tem 3 objetivos:

- **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).
- **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.
- **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.

3. Principais pontos do estudo

3.1 Conceitos de Democracia Participativa

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 estudos¹ 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,

¹ *Análise dos instrumentos econômicos associados ao uso sustentável e conservação de florestas* – Anthony Gross; *Análise dos programas de fomento à atividades rurais/florestais do Estado do Acre* – Benedito Castro e; *Análise da implementação das políticas voltadas aos povos indígenas do Estado do Acre* – Carlos Macedo.

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.

3.2 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 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.

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 CEEA-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 CEEA 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. 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.

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	CEEA - 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 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.

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.

A participação das organizações representantes dos trabalhadores, as quais são membros de todos ou quase todos os espaços, é bastante irregular. 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 frequência 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 – Frequência 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).

Frequência 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 conto 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.

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.

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.

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*. Outra sobreposição de atribuições destes dois conselhos está associada ao **licenciamento de atividades florestais**.

Outra competência do CEMACT que tem sobreposição com o CEZEE 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.

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.

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.

3.3 Os espaços de participação ocupados pela Sociedade Civil

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. 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.

3.4 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.

3.5 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.

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 entrevistado do Governo mencionou que os espaços 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.
- **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.
 - **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. A Sociedade Civil confessa a sua fragilidade de preparo com discussão prévia para levar pautas para os 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.
- **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. 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.
- **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.
- **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.
- **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.
- **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. 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. 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.

3.6 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.
- 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.
- 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. 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.

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* do documento completo 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.

3.7 A participação das organizações indígenas

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.

3.8 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.

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.

3.9 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.

3.10 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**;
- 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;**
- 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.**

3.11 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:

- o **Espaços devem partir da necessidade da sociedade** e devem permitir que a sociedade se organize, participe e tome decisão.
- o **Funcionamento adequado dos espaços:**
 - o 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.
 - o 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.
 - o 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.
- o **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.
- o **Compromisso dos membros com o papel de representante**, saber representar, se preparar, opinar, propor e negociar segundo os interesses de sua base ou organização.
- o **Espaço deve ter estrutura permanente** para assessorar os conselheiros e dar dinâmica ao espaço.

4. Recomendações

As recomendações aqui apresentadas são resultado das opiniões dos entrevistados da Sociedade Civil, do Governo e da Procuradora de Justiça, assim como, das opiniões do consultor. Estão organizadas em 3 grupos:

- o **Recomendações para a melhoria da participação da Sociedade Civil,;**
- o **Recomendações para melhoria do funcionamento dos espaços;**
- o **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.

4.1 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 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.** Reflexão e profissionalização do papel do representante através da discussão e definição do papel da representatividade, acordando procedimentos para representação, posicionamento e compartilhamento com a sua base e com as organizações parceiras.
- 4) **Investimento em capacitação e desenvolvimento de habilidades dos representantes para a participação** e estruturado nas pautas e propostas priorizadas 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 pode 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.

4.2 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.
- 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:**
 - 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. 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 tanto pelo Governo como 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.

4.3 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 um 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.