

# CONHECIMENTOS TÉCNICOS, POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO: O CASO DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE<sup>1</sup>

Igor Ferraz da Fonseca

Marcel Bursztyn

Adriana Maria Magalhães  
de Moura

## RESUMO

*O artigo explora a relação entre as esferas política e técnica nos conselhos gestores de políticas ambientais no Brasil, com base em pesquisa realizada junto ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). A literatura sobre conselhos enfatiza que a presença dos conhecimentos especializados pode gerar relações assimétricas de poder entre os atores, favorecendo o domínio do processo político e deliberativo por setores mais capacitados. A partir disso, a presença dos conhecimentos técnicos nos conselhos poderia levar a uma despolitização desses espaços, que seria demonstrada pelo uso de termos e expedientes técnico-científicos, jurídicos e burocráticos que esvaziariam a função política dos conselhos. Conforme os obstáculos apontados, a literatura advoga que devem ser feitos esforços no sentido de uma redução dos expedientes técnicos em favor de uma repolitização desses espaços. Os resultados do estudo aqui desenvolvido confirmam parcialmente os elementos presentes na literatura. A conclusão aponta que os conhecimentos especializados são um elemento inerente ao funcionamento dos conselhos ambientais. O esvaziamento do elemento técnico poderia gerar prejuízo no que se refere à qualidade dos atos e deliberações emanadas no Conama, gerando prejuízos para o aparato legal da legislação ambiental brasileira, com reflexos negativos na implementação de políticas públicas.*

PALAVRAS-CHAVE: *participação; conselhos gestores; deliberação; expertise; Conama; política ambiental.*

## I. INTRODUÇÃO<sup>2</sup>

A relação entre as esferas técnica e política está no centro do debate sobre a deliberação em arenas participativas compostas de atores do Estado e da sociedade civil. A literatura sobre participação em conselhos gestores frequentemente aponta que a utilização de conhecimentos especializados e termos técnicos no processo participativo e decisório pode comprometer a

eficácia da participação da sociedade civil. Diversos conselheiros não são especialistas e não dominam o leque de assuntos e o jargão técnico presente nas políticas públicas e no processo deliberativo desses conselhos.

A literatura enfatiza que a presença dos conhecimentos e linguagem especializada pode gerar relações assimétricas de poder entre os atores, favorecendo o domínio do processo político e deliberativo por um grupo, em detrimento de outros. Com isso, os múltiplos interesses presentes nessas arenas, cujos conselheiros são porta-vozes, não têm condições de manifestar-se. Além disso, alguns autores advogam que a presença dos conhecimentos especializados nos conselhos pode levar a uma despolitização desses espaços. Essa despolitização, intrinsecamente ligada ao processo de dominação, estaria relacionada ao uso de termos e expedientes técnico-científicos, jurídicos e burocráticos que esvaziariam os conselhos do elemento político, no momento das deliberações. Assim, muitos

<sup>1</sup> A pesquisa que deu origem a este trabalho foi desenvolvida no âmbito do projeto “Institucionalização da participação social no Brasil”, coordenado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2010. Mais informações sobre a pesquisa podem ser obtidas no relatório intitulado “Processo Político e Decisório no Âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA” (IPEA, 2010).

<sup>2</sup> Os autores agradecem a Rebecca N. Abers pelos comentários efetuados em versões preliminares deste artigo, bem como aos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*.

conselhos não estariam funcionando como canais estratégicos na definição e na implementação de políticas públicas.

Para verificar este argumento e analisar a relação entre técnica e política nos conselhos gestores, este artigo tem como foco o processo participativo e deliberativo do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Os debates, ali, são marcados pela presença constante de conhecimentos técnico-científicos e jurídicos que são típicos das políticas e do Direito ambientais, tendo em vista que as resoluções oriundas do Conama fazem parte do aparato da legislação ambiental brasileira. A pesquisa envolveu a aplicação de questionário quali-quantitativo, que obteve resposta de 71% dos 108 conselheiros do Conama, a realização de 26 entrevistas com conselheiros e ex-conselheiros e a observação de reuniões do Conselho.

Após a introdução, a primeira seção do artigo percorre um conjunto de estudos ligados à participação e conselhos gestores. A segunda seção apresenta uma breve revisão da literatura que trata da presença de linguagem técnica e de conhecimentos especializados em arenas participativas brasileiras, focando em suas principais conclusões. A terceira seção apresenta a metodologia e os principais resultados da pesquisa empírica realizada no Conama. Com base nos resultados da pesquisa de campo, a quarta seção discute a relação entre a questão técnica, as políticas públicas e a deliberação em conselhos gestores. A quinta seção foca a necessidade de capacitação técnica dos conselheiros para que os mesmos possam participar de modo igualitário nessas arenas, e que, assim, o processo deliberativo dos conselhos seja fortalecido.

Por fim, a conclusão ressalta que, embora a presença dos conhecimentos especializados possa constituir obstáculo para a participação ampliada de todos os conselheiros, não há como esvaziar ou reduzir o espaço dos conhecimentos técnicos no Conama. O esvaziamento do elemento técnico poderia gerar prejuízo no que se refere à qualidade dos atos e deliberações emanadas no Conselho.

## II. PARTICIPAÇÃO E CONSELHOS GESTORES

A idéia de participação social é amplamente difundida como elemento necessário a uma melhor formatação e implementação de políticas públicas. Em âmbito internacional, a partir da década de

1980, a idéia de participação difundiu-se e tornou-se quase consensual, tendo em vista uma confluência do pensamento da esquerda e da direita neoliberal que, por motivos distintos, assumiram o conceito de participação como essencial para a eficiência na implementação de políticas (MOHAN & STOKKE, 2000; SANYAL, 2005).

O discurso internacional sobre participação teve forte reflexos em âmbito nacional. Além disso, a idéia de participação, no Brasil, ganha grande impulso devido a características endógenas, tais como o ativismo dos movimentos sociais na redemocratização (AVRITZER, 2002) e os arranjos institucionais criados a partir da Constituição de 1988. Assumindo um caráter formal, e congregando a presença e atuação de grupos do Estado e da sociedade civil, uma nova institucionalidade foi criada, com a finalidade de aperfeiçoar, sob o signo da participação social, o processo de implementação de políticas públicas: os conselhos gestores. Os conselhos, em todos os níveis (nacional, regionais, estaduais e municipais) multiplicaram-se e disseminaram-se pelo Brasil, sendo que, em 1999, já constituíam nada menos que 39 mil instâncias destinadas à expressão da participação social (IPEA, 2005).

Após 30 anos do *boom* das experiências participativas em nível mundial, a euforia inicial sobre o sucesso de tais experiências é abalada e várias críticas são feitas à forma como a idéia de participação foi promovida nos diversos contextos nacionais e locais. Alguns autores afirmam que a participação foi promovida de modo esvaziado e descolado das realidades específicas em que tais experiências foram implementadas. Para esses autores, a idéia de participação tornou-se uma *buzzword*<sup>3</sup> (CLEAVER, 2001; CORNWALL & BROCK, 2005; FONSECA, 2010).

As críticas direcionadas à participação em nível mundial também se expressaram nas análises sobre a eficácia dos conselhos de políticas em âmbito nacional. Dessa forma, imperfeições no funcionamento de arranjos participativos foram

<sup>3</sup> *Buzzword* é uma expressão em língua inglesa que representa uma palavra ou expressão que estaria na moda, mas cujo significado original foi perdido e cujo uso corrente foi banalizado. A utilização de uma *buzzword* tem mais efeito no nível da retórica do que na aplicação prática.

percebidos por diversos autores, cada qual enfocando uma ou mais dimensões. Como exemplos, podemos citar: a fraca e descontínua “participação” da população local (MANOR, 2004; PEREIRA, 2008; SOUZA, 2008); a falta de acesso à informação e à educação (WENDHAUSEN & CAPONI, 2002; TONI, MACHADO & PINTO, 2006; SAYAGO, 2007); o baixo “empoderamento” e “controle social” da população; a não alteração do *status quo* local (HAYWARD, SIMPSON & WOOD, 2004; MILANI, 2006); a não alocação de social capital para grupos com menor poder político; a não representatividade dos representantes (DINO, 2003; OLIVAL, SPEXOTO & RODRIGUES, 2007); o controle das elites locais sobre o processo (TATAGIBA, 2005; FUKS & PERISSINOTTO, 2006) e a desigualdade nas relações de poder (MOHAN & STOKKE, 2000; EVERSOLE, 2003; CLEAVER, 2005), entre outros.

Existem várias críticas à materialização da participação nos conselhos gestores no Brasil, das quais as características acima são apenas algumas das passíveis de serem encontradas na literatura. Este trabalho se concentrará em uma delas: a questão da linguagem técnica, presente nos processos decisórios no âmbito dos conselhos.

### III. A QUESTÃO DA LINGUAGEM TÉCNICA

O debate sobre linguagem técnica e conhecimentos especializados enquanto fatores de impacto no processo decisório e deliberativo é amplo. Um dos fatores que contribuem para tal fato é que, no Brasil, os conselhos gestores geralmente são definidos por meio de um recorte setorial (meio ambiente, saúde, assistência social, educação, desenvolvimento rural etc.). Dessa forma, a linguagem utilizada nos documentos, debates e deliberações são comumente eivadas de termos técnicos, específicos de cada setor.

Em alguns casos, como em conselhos de meio ambiente e saúde, há um predomínio da linguagem técnico-científica; em conselhos onde são geridos fundos e recursos orçamentários para a definição de programas e políticas, a linguagem financeira e contábil é usual; em conselhos que realizam uma função normativa, por meio de resoluções que dispõem sobre leis e regulamentos, termos jurídicos são comuns; os termos utilizados na administração pública também são freqüentes, pois as atribuições dos conselhos geralmente têm efeito

sobre políticas governamentais, sejam elas municipais, regionais, estaduais ou federais.

Amplamente presente na literatura sobre conselhos gestores, a interpretação sobre o papel da linguagem técnica e dos conhecimentos especializados no processo político de decisório nos conselhos apresenta duas vertentes distintas, que por vezes aparecem de maneira conjunta na literatura: a linguagem técnica como fator de dominação do processo político por grupos ou atores que possuem tais conhecimentos e a tendência à despolitização do papel dos conselhos gestores. A partir da identificação desses obstáculos, a literatura apresenta duas propostas de solução para esses dilemas: a capacitação técnica e política dos conselheiros e a revitalização do papel político-estratégico dos conselhos gestores. Na seqüência, esses pontos serão discutidos.

#### III.1. Linguagem técnica como fator de dominação

Para os autores que apresentam esse argumento (WHENDHAUSEN, 2002; WENDHAUSEN & CAPONI, 2002; FUKS, PERISSINOTTO & RIBEIRO, 2003; OLIVEIRA, 2004; FUKS & PERISSINOTTO, 2006; GUIZARDI & PINHEIRO, 2006; TONI, MACHADO & PINTO, 2006; OLIVAL, SPEXOTO & RODRIGUES, 2007; SAYAGO, 2007), o envolvimento de termos técnicos pode dificultar a compreensão do que está sendo discutido no processo decisório, contribuindo para diversos desvios na idéia de controle social das políticas públicas. A idéia central é que os grupos detentores do saber técnico utilizam o discurso especializado para legitimar seus interesses, pelo motivo que, por meio da linguagem técnica, “se conseguia o silêncio da maioria dos conselheiros” (WENDHAUSEN & CAPONI, 2002, p. 1 625).

A valorização do discurso técnico enquanto mais legítimo e competente está associada à dificuldade de atuação dos conselheiros com menor grau de instrução ou que não tenham conhecimento dos termos técnicos setoriais. Isso faz que, no âmbito dos conselhos gestores, seja estabelecida uma relação de dominação de um ou mais grupos sociais sobre outros.

Na maior parte dos casos, os grupos identificados como “dominantes” são os setores

governamentais, em geral detentores de maior escolaridade, maior renda e maior domínio dos conhecimentos técnicos e burocráticos do que os grupos identificados como “sociedade civil”. Contudo, também há casos em que outros grupos fazem-se dominantes por serem conhecedores de termos técnicos setoriais. Esse é o caso dos prestadores de serviço nos conselhos de saúde e de profissionais das áreas das ciências naturais e de engenharia, no caso dos conselhos de meio ambiente e de recursos hídricos.

### III.2. Linguagem técnica como despolitização

Outro aspecto freqüente na literatura sobre participação e conselhos gestores está relacionado à contribuição da linguagem e conhecimentos especializados para a despolitização dos conselhos. Autores que levantam essa interpretação (ACSELRAD, 1996; TATAGIBA, 2005; COHN, 2009; OLIVEIRA & ALMEIDA, 2009; KLEBA *et alii*, 2010) afirmam que o foco nas atribuições técnicas e burocráticas nos conselhos gestores impede que os mesmos possam agir na definição estratégica de rumos das políticas públicas. O papel assumido pela linguagem e conhecimentos especializados neste contexto é de reforçar as atribuições técnico-burocráticas, por manter em pauta questões setoriais demasiado específicas e, por vezes, pontuais.

Autores como Acselrad (1996) percebem que os conselhos se perdem em um “labirinto de normas” e tratam de assuntos específicos, “tecnificados” e com pouca relação com o pensar político-estratégico. Nessas interpretações, o conceito de “tecnificação da política” (ACSELRAD, 1996; COHN, 2009) é central. A idéia por trás desse conceito é que a técnica faz que questões políticas e estratégicas sejam (falsamente) reduzidas a debates sobre qual a alternativa técnica viável ou mais eficiente, mascarando os interesses sociais distintos, de caráter subjetivo e passíveis de uma decisão política (e não técnica).

### III.3. A capacitação técnica dos conselheiros

A percepção de que os conselheiros – sobretudo aqueles identificados como “sociedade civil” muitas vezes têm dificuldades na compreensão dos assuntos debatidos nos conselhos, faz que diversos autores enfatizem que ações de capacitação técnica podem auxiliar na

melhoria do processo decisório e deliberativo dos conselhos (ABRAMOVAY, 2001; GERSCHMAN, 2004; PRESOTO & WESTPHAL, 2005; TATAGIBA, 2005; WENDHAUSEN & CARDOSO, 2007; SALIBA *et alii*, 2009).

Ações de capacitação técnica visam substituir gargalos identificados na literatura. Em primeiro lugar, é apontado que os conselheiros com menor grau de escolaridade apresentam dificuldades na compreensão de documentos importantes para uma participação informada e qualificada. Em segundo lugar, os termos técnicos setoriais – utilizados tanto em documentos quanto nos debates nos conselhos – dificultam a compreensão dos conselheiros que não atuam profissionalmente na área técnico-setorial do tema específico do conselho em questão. Um terceiro ponto refere-se aos termos derivados do linguajar da gestão pública, em que termos oriundos da prática burocrática e da gestão administrativa, orçamentária e financeira fazem-se presentes. Por fim, em alguns conselhos – especialmente aqueles que exercem funções de normatização legal – o domínio de termos e do processo jurídico é relevante.

Uma capacitação com foco na instrução e na compreensão das linguagens técnicas setoriais tem o potencial de contribuir para uma participação mais qualificada e consciente dos conselheiros – com foco na qualidade do processo decisório e deliberativo dos próprios conselhos. Por outro lado, a capacitação também teria o potencial de prevenir o estabelecimento de dinâmicas de dominação de técnicos sobre leigos, conforme mencionado anteriormente.

### III.4. O papel político-estratégico dos conselhos gestores

O diagnóstico de que as questões técnicas dominam certos conselhos, por meio da tecnificação da política, gera a reação de que o papel político-estratégico dos conselhos gestores deva ser revitalizado. Para alguns autores, o foco nas atribuições técnico-burocráticas e seu descolamento do debate estratégico das políticas públicas “domesticam” os conselhos e esvaziam-nos de seu cunho político. Assim, os conselhos passam a ser instâncias secundárias na arena política. Nesse sentido, pela sua inserção no processo decisório, os atores da sociedade civil teriam capacidade para a decisão política, mas

não estariam, por sua natureza, preparados para enfrentar o discurso técnico (ACSERLRAD, 1996).

A repolitização dos conselhos (*idem*; TATAGIBA, 2005; OLIVAL, SPEXOTO & RODRIGUES, 2007; COHN, 2009; OLIVEIRA & ALMEIDA, 2009; KLEBA *et alii*, 2010) pode envolver uma “capacitação política” dos conselheiros, em que estes seriam preparados para o controle “estratégico” das políticas públicas. Mas também abre espaço para o questionamento do próprio papel e atribuição dos conselhos, no sentido de reduzir as atribuições técnico-burocráticas e focar nas decisões de definição dos rumos da política. Além disso, há argumentos que indicam que muitos conselhos têm assumido um papel reativo frente às políticas públicas, em modelos de ação tipicamente de “apagar incêndios” (KLEBA *et alii*, 2010). Dessa forma, simultaneamente à repolitização dos conselhos, há argumentos que sustentam que deve haver uma promoção (ou revitalização) do papel propositivo dos conselhos, para que estes assumam um papel de vanguarda na definição de políticas públicas.

### III.5. Para além da crítica da técnica

Com raras exceções, os estudos sobre conselhos gestores que abordam a questão da linguagem e do conhecimento técnico fazem-no com foco nos efeitos negativos gerados pela presença da questão técnica. Seja por efeitos negativos na atuação efetiva de conselheiros, seja na atuação do próprio Conselho em si, a questão técnica é vista como obstáculo para a efetividade democrática dessas instâncias.

Contudo, argumentamos que existe um *deficit* interpretativo na literatura sobre conselhos gestores no Brasil, que não aprofunda a seguinte hipótese: para que o processo deliberativo dos conselhos gestores produza deliberações de políticas e normas que tenham qualidade satisfatória e aplicabilidade prática, a qualificação técnica necessita estar presente no interior do processo político dos conselhos. Dagnino (2002, p. 284) afirma que a qualificação técnica é um desafio importante para a sociedade civil não só porque ela é condição necessária para uma participação efetiva, mas também pelas implicações práticas que ela tem assumido. Em um mundo em que a técnica permeia e constitui a política, esvaziar os conselhos da dimensão técnica

não faz que a dimensão política predomine. Ao contrário, o esvaziamento do caráter técnico também pode esvaziar, simultaneamente, o conteúdo político.

A hipótese apresentada acima será discutida com base em um estudo de caso sobre o processo político-deliberativo do Conama.

## IV. LINGUAGEM TÉCNICA E NORMATIZAÇÃO: A EXPERIÊNCIA DO CONAMA

### IV.1. O Conama

Para analisar como a linguagem técnica é refletida no processo decisório de instâncias participativas, realizou-se um estudo de caso tendo como objeto o Conama. O Conama foi criado pela Lei n. 6 938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), que estrutura a gestão ambiental em nível nacional. Com quase 30 anos de funcionamento, o Conama é o órgão central do Sisnama<sup>4</sup>.

O Conama possui 108 conselheiros, é presidido pelo Ministro do Meio Ambiente (MMA) e sua Secretaria Executiva é exercida pelo Secretário-Executivo do MMA. Constitui um colegiado representativo de cinco setores, desigualmente representados quanto ao número de conselheiros: governo federal (39 conselheiros), governos estaduais (27 conselheiros), governos municipais (oito conselheiros), entidades empresariais (oito conselheiros), entidades de trabalhadores e da sociedade civil (22 conselheiros) e conselheiros sem direito a voto (três conselheiros). A complexa e substantiva estrutura do Conselho é composta por Plenário (que realiza reuniões ordinárias a cada três meses, no Distrito Federal, e reuniões extraordinárias, requeridas por iniciativa própria ou por iniciativa de 2/3 de seus membros), onze Câmaras Técnicas (CTs), Grupos de Trabalho (GTs) e Comitê de Integração de Políticas Ambientais (Cipam).

As competências do Conama<sup>5</sup> enfatizam o papel do Conselho no estabelecimento de normas, critérios e padrões técnicos para a gestão ambiental nacional. Assim sendo, a presença de

<sup>4</sup> Para o detalhamento da composição e estruturação do Sisnama, ver MMA (2010).

<sup>5</sup> Para uma lista das competências do Conama, ver MMA (2010).

assuntos que envolvem conhecimentos técnicos setoriais é constitutiva de tal conselho. No Conama, para que os conselheiros possam participar de maneira livre e capacitada, é necessário que os mesmos tenham conhecimentos específicos da área ambiental e das variadas subdivisões temáticas dentro dessa área, que por vezes são profundamente distintas (ex.: resíduos sólidos, gestão da biodiversidade, política energética etc.). Além disso, os conselheiros devem dominar a linguagem técnica utilizada nos campos das ciências biológicas, das engenharias, das relações internacionais e do direito ambiental, entre outros, conforme o assunto tratado. Por último, conforme acentuado por Acselrad (1996), a deliberação de resoluções<sup>6</sup>, como atos principais do Conama, requer o domínio da linguagem jurídica e do conhecimento setorial correspondente, já que as resoluções têm força de lei e fazem parte do aparato normativo da gestão ambiental brasileira.

#### IV.2. Metodologia utilizada

Este trabalho é parte de um amplo projeto de análise do processo participativo e decisório do Conama, em que o estudo sobre o papel da linguagem técnica é parte desse projeto mais amplo. Dessa forma, os dados utilizados referem-se a: a) Análise de quatro questões relacionadas à linguagem técnica, presentes em questionário quali-quantitativo com 32 questões fechadas aplicado a 76 dos 108 conselheiros do Conama (71% dos conselheiros); b) entrevistas baseadas em roteiro semiestruturado com 25 questões abertas realizadas com 26 conselheiros e/ou ex-conselheiros do Conama, escolhidos segundo tempo de permanência no Conselho e equilíbrio da composição setorial; c) observações *in loco* de reuniões do Conama, realizadas pelos pesquisadores, consistindo em: quatro reuniões plenárias (ordinárias e extraordinária); quatro reuniões de CTs; duas Reuniões da Câmara técnica

de Assuntos Jurídicos; duas Reuniões da Câmara Especial Recursal; quatro reuniões de GTs e três reuniões do Cipam. Nessa etapa do trabalho de campo, além de observações das dinâmicas das reuniões, foram realizadas diversas conversas informais com os conselheiros sobre sua percepção do processo político-decisório do Conselho.

A aplicação dos questionários, realização de entrevistas e observações de reuniões foram realizadas no período compreendido entre 17 de março de 2010 e 29 de setembro de 2010.

Para fins do presente texto, foram analisadas as questões relacionadas à linguagem e conhecimentos técnicos, em sua influência no processo decisório do Conselho, bem como às discussões que envolvem medidas que incidem sobre o objeto aqui analisado, como a capacitação de conselheiros.

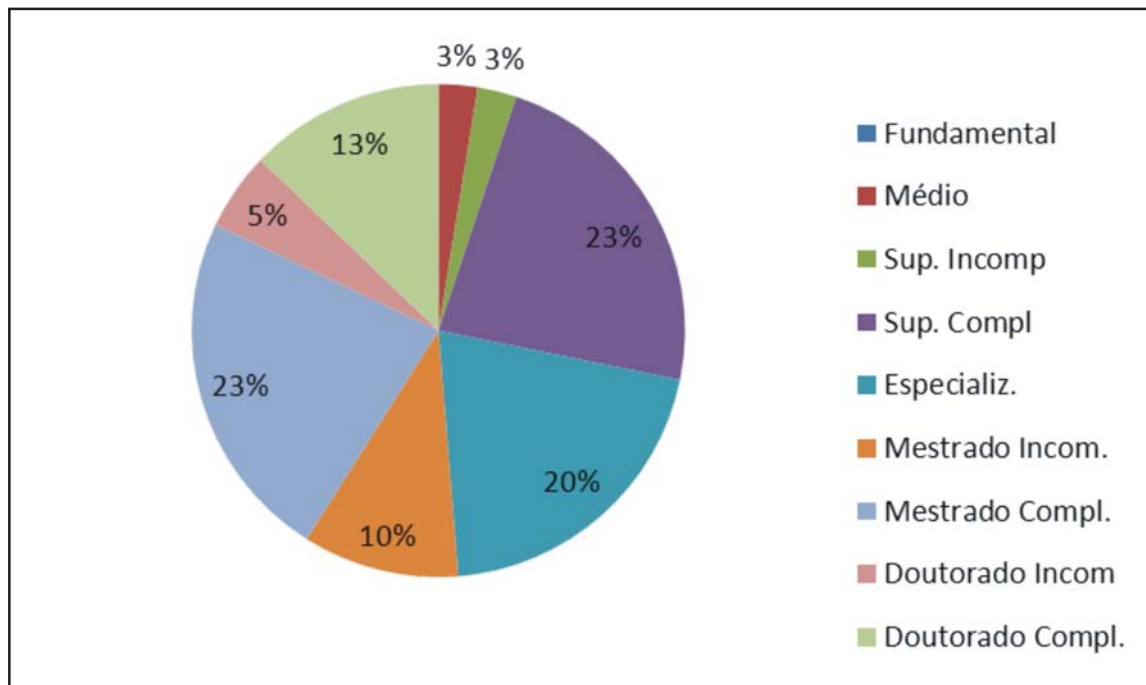
#### IV.3. Resultados

Como conselho nacional consolidado e que trata diretamente da formulação e reformulação de instrumentos normativos de gestão ambiental no Brasil, é esperado que o Conama tenha conselheiros qualificados e com alto índice de escolaridade. Essa expectativa é confirmada pelos dados coletados nesta pesquisa.

O Gráfico 1 apresenta a distribuição percentual do nível de escolaridade dos conselheiros. Nota-se que há uma escolaridade elevada dentre os conselheiros, considerando que 94% possuem ao menos o Ensino Superior completo. Observa-se ainda uma forte presença de conselheiros com alguma modalidade de pós-graduação em andamento ou já concluída (20% com especialização, 10% com mestrado incompleto e 23% com mestrado concluído, 5% com doutorado incompleto e 13% com doutorado completo, totalizando 71%).

6 Na maior parte dos casos, as resoluções do Conama consistem em “deliberação vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais” (ACSELRAD, 1996). Para uma contextualização maior das resoluções e dos demais atos do Conama – moções, proposições, recomendações e decisões, ver MMA (2010).

GRÁFICO 1 – ESCOLARIDADE DOS CONSELHEIROS

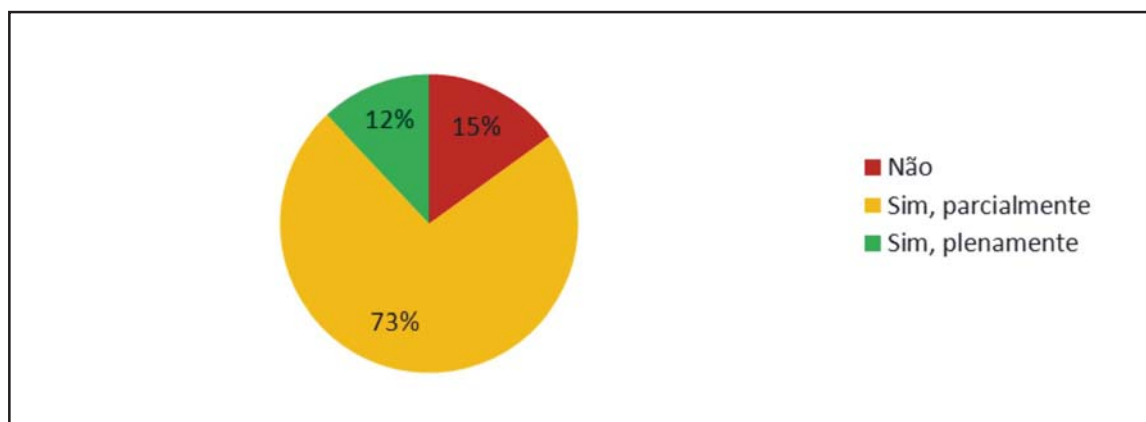


FONTE: os autores.

Contudo, essa alta escolaridade dos conselheiros não implica, necessariamente, o domínio dos conhecimentos setoriais e da linguagem técnica exigida para uma participação capacitada

nas deliberações do Conselho. Nas questões objetivas, percebe-se que tanto os assuntos tratados no Conselho quanto a linguagem utilizada não são plenamente compreendidos pelos conselheiros (gráficos 2 e 3).

GRÁFICO 2 – OS ASSUNTOS TRATADOS NO CONSELHO SÃO FACILMENTE COMPREENDIDOS POR TODOS OS CONSELHEIROS?



FONTE: os autores.

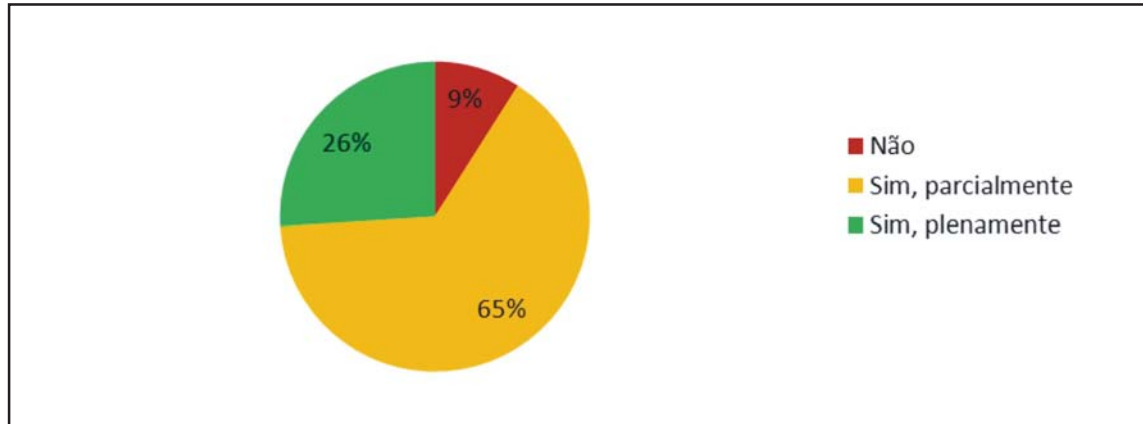
Observa-se no Gráfico 2 que, para a grande maioria dos conselheiros (85%), os assuntos tratados no Conama não são plenamente

compreendidos por todos os conselheiros, sendo que 73% afirmam que os conselheiros apresentam compreensão parcial dos assuntos tratados e 15%

que consideram que os assuntos tratados no Conselho não são facilmente compreendidos por todos os conselheiros. De modo semelhante

(Gráfico 3), a linguagem utilizada no Conama não é plenamente compreendida pela maioria (74%) dos conselheiros.

GRÁFICO 3 – A LINGUAGEM UTILIZADA É FACILMENTE APROPRIADA POR TODOS OS CONSELHEIROS?



FONTE: os autores.

Essa aparente contradição entre alta escolaridade e falha na compreensão da linguagem e dos assuntos tratados é creditada, pelos entrevistados, a dois fatores essenciais: *i*) à multiplicidade de assuntos díspares tratados sob o guarda-chuva denominado “questão ambiental” e *ii*) à necessidade de os conselheiros dominarem conhecimentos técnico-científicos e jurídicos, que seriam de suma importância para a participação plena nas atividades do Conselho. A amplitude temática da área ambiental e a necessidade de os conselheiros dominarem diversos campos de conhecimento técnicos, científicos e jurídicos é de fato um obstáculo para a participação ampla dos conselheiros e pode levar aos problemas apontados pela literatura, que foram expostos anteriormente.

De acordo com entrevistados, diversos conselheiros não são versados na ampla gama de assuntos tratados no Conselho. Um conselheiro que atua na área de energia, por exemplo, pode não ser capacitado para deliberar em assuntos que envolva biodiversidade pesqueira, ou disposição de resíduos sólidos da construção civil, entre outros. Ao mesmo tempo, para deliberar sobre parâmetros de controle do uso de pesticidas, é necessário compreender o jargão científico envolvido, bem como ter uma mínima capacitação na área, o que não ocorre com a maioria dos conselheiros, já que cada um é geralmente

especializado em poucos temas na amplitude daquilo que é considerado gestão ambiental. Ou seja, uma atuação eficiente no Conama exigiria não apenas um conhecimento genérico do amplo espectro de questões ambientais, mas também um nível aprofundado e especializado de conhecimento dessas questões.

A questão da linguagem utilizada é outro obstáculo. Conselheiros entrevistados afirmam que há, em geral, uma dificuldade em compreender quais são os interesses políticos em meio a uma pauta tecnicizada científica e juridicamente. Quais são os interesses por trás da definição da quantidade de emissão de determinado poluente? Quem ganha e quem perde com determinados resultados da deliberação? Os interesses políticos e estratégicos são camuflados pela tecnicização.

O impacto da questão técnica na atuação dos conselheiros varia de acordo com o segmento ao qual esse ator pertence. Em órgãos governamentais intimamente relacionados ao meio ambiente – tais como o Ministério do Meio Ambiente – esse problema é minimizado na medida em que o MMA mobiliza diretores, coordenadores e técnicos que atuam especificamente no tema que está sendo tratado em uma resolução. Assim, em um debate sobre recuperação de Áreas de Proteção Permanente (APPs), por exemplo, sempre haverá um técnico capacitado que atua



na área. De modo semelhante, os conselheiros do chamado “setor produtivo”, contam com especialistas de empresas e consultores especializados na área em questão, muitas vezes contratados para tal fim.

Enquanto alguns setores, valendo-se de recursos humanos e/ou financeiros, conseguem minimizar o problema da perícia (“*expertise*”), outros setores não possuem a mesma condição de fazê-lo. Esse parece ser o caso das organizações de trabalhadores e da sociedade civil. Nas entrevistas realizadas, percebe-se uma quase unanimidade – inclusive entre os conselheiros desses setores – de que tais segmentos são os menos preparados e qualificados tecnicamente para participar dos debates no Conama. Mesmo que haja uma alta escolaridade entre os conselheiros, o perfil “generalista” e ativista desses conselheiros gera desvantagens na discussão de minúcias técnicas. Ainda que sejam especialistas em algumas temáticas, os mesmos não conseguem cobrir a diversidade de temas tratados no Conselho. Como entre essas organizações não há tanta disponibilidade de recursos humanos e financeiros, os representantes dessas entidades por vezes não participam desses espaços como seria esperado.

Tais resultados corroboram a percepção de parte da literatura que percebe a questão da técnica como obstáculo para a participação plena de uma parcela dos conselheiros, podendo resultar em preponderância de setores mais qualificados sobre setores menos qualificados, conforme discutido na seção IV.1.

Quanto aos argumentos apresentados na literatura com referência à relação entre linguagem técnica e despolitização (explicitados na seção IV.2), alguns conselheiros advogam que a pauta extremamente tecnicizada do Conama dificultou que o Conselho deliberasse sobre questões estratégicas da política ambiental brasileira, prendendo-se a minúcias de normas técnicas e de legislação ambiental. Como consequência, o Conama teria menor impacto político-estratégico na macro-orientação das políticas públicas. Contudo, a indicação de que o Conama devia ter um papel mais ativo na definição estratégica da política não é consenso entre os entrevistados, que possuem opiniões díspares e, por vezes, ambíguas quanto a essa questão.

Muitos conselheiros consideram que as atribuições do Conama estão primordialmente

relacionadas à definição de padrões técnicos para a gestão ambiental. Esses conselheiros consideram que a discussão puramente estratégica deveria ser realizada por outra instância (como o Conselho de Governo) e que o Conama já se manifesta sobre tais questões estratégicas quando acionado por meio de moções, recomendações e proposições. Há de considerar-se, contudo, que esse debate sobre o papel do Conama nas questões estratégicas, mesmo entre aqueles que criticam a postura do Conselho, não implica uma *despolitização*, já que a disputa política é inerente aos próprios instrumentos técnicos, como apresentado anteriormente.

Os dados obtidos na pesquisa e aqui apresentados confirmam os resultados encontrados na literatura sobre participação e linguagem técnica, com a ressalva de que a *despolitização* pregada por alguns autores não ocorre no caso do Conama, na medida em que questões políticas estão imbricadas nas deliberações de caráter técnico. Dessa forma, considera-se que as resoluções do Conama têm um caráter técnico-político. Essa primeira conclusão não entra no mérito das atribuições no Conama, no que se refere às atribuições relacionadas à presença do debate macro-estratégico das questões ambientais e à atribuição de deliberar sobre padrões e normas para a gestão ambiental. Esse é um debate importante, com amplo espaço para abordagens acadêmicas e para discussões entre os próprios conselheiros. O que se acentua aqui, no caso do Conama é que o debate sobre padrões e normas, apesar de pautado por conhecimentos técnicos, continua tendo forte conteúdo político.

Um fator mencionado nas entrevistas revela um dado interessante, que será desdobrado no decorrer deste trabalho. Os obstáculos resultantes da carência de conhecimento especializado e da linguagem técnica identificados pelos conselheiros na resposta ao questionário e nas entrevistas contribuem para que algumas resoluções do Conama apresentem baixa qualidade técnica. Essa baixa qualidade técnica está geralmente refletida no estabelecimento de padrões técnicos muitas vezes inaplicáveis ou que geram conflito ou interpretações dúbias quanto ao aparato da legislação ambiental brasileira. Como exemplo de resoluções que conselheiros acreditam ter impacto negativo para a gestão ambiental brasileira, a Tabela 1 apresenta as que foram majoritariamente

apontadas, em livre resposta. Além das cinco resoluções dispostas na Tabela 1, outras 13 resoluções e uma recomendação foram citadas uma única vez cada pelos conselheiros

(Resoluções n. 412/09, 307/02, 315/02, 308/02, 341/03, 409/09, 413/09, 423/10, 425/10, 435/10, 237/97, 279/01, 357/09; Recomendação n. 10/09 sobre o zoneamento da BR-163).

TABELA 1 – RESOLUÇÕES COM MAIOR IMPACTO NEGATIVO NA POLÍTICA/GESTÃO AMBIENTAL BRASILEIRA

RESOLUÇÕES	SOBRE O QUE DISPÕE	NÚMERO DE CITAÇÕES
303/02	Categoriza os diferentes tipos de APPs	6
369/05	Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP).	5
302/02	Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno.	4
Pilhas e Baterias (257/99 e 401/08)	Estabelece os limites máximos de chumbo, cádmio e mercúrio para pilhas e baterias comercializadas no território nacional e os critérios e padrões para o seu gerenciamento ambientalmente adequado, e dá outras providências.	2
013/90	Estabelece normas referentes ao entorno das Unidades de Conservação visando a proteção dos ecossistemas ali existentes	2

FONTE: os autores.

Assim sendo, a “questão da técnica” no Conama não só pode gerar obstáculos à participação dos conselheiros, mas pode ter efeitos diretos nos resultados da atuação do Conselho (principalmente elaboração de resoluções) e, conseqüentemente, na implementação de políticas públicas ambientais em nível nacional.

As análises presentes na literatura brasileira sobre participação e conselhos gestores estão geralmente referidas ao dilema de como o conselheiro pode ter voz e participar de modo livre e independente no âmbito desses fóruns. De maneira oposta, são poucos os estudos que focam o impacto formal e a qualidade final das deliberações dos conselhos gestores, bem como o impacto que a participação tem, em tais arenas, na implementação de políticas públicas.

No âmbito teórico, a participação em conselhos gestores é vista como tendo o potencial de permitir que as políticas públicas atendam aos múltiplos interesses da sociedade brasileira, incluindo os grupos tradicionalmente excluídos do processo. Tal processo também favoreceria uma *accountability* maior da parte dos cidadãos, bem como uma maior legitimidade das políticas públicas formuladas no âmbito de tais conselhos.

Sem desconsiderar esses potenciais efeitos da participação nessas arenas, este trabalho foca qual é o impacto da participação em conselhos gestores na qualidade e na efetividade das próprias políticas. Para analisar a pertinência desse pressuposto, examinaremos, na seção seguinte, a relação entre técnica e política na sociedade moderna.

#### V. A TÉCNICA COMO FATOR CONSTITUINTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Há um relativo consenso entre os estudiosos da Sociologia da Ciência de que a técnica é socialmente construída e não é neutra politicamente (KNORR-CETINA, 1982; BOURDIEU, 1983; HABERMAS, 1994; LATOUR, 2000). Dessa forma, a questão técnica não é, de modo algum, imparcial, tendo, na sua própria constituição, questões de ordem cultural, social e política.

Por outro lado, as questões de cunho técnico passaram a ser parte central de uma sociedade pautada pelo paradigma da modernidade reflexiva (GIDDENS, 1991). Em uma sociedade de risco que desafia a legitimidade da racionalidade dos especialistas, a ciência não é mais detentora de

verdades universais e os especialistas perdem o monopólio do conhecimento técnico-científico (BECK, 2002). A técnica, portanto, passa a ser questionada socialmente, pois os rumos de uma sociedade industrial não podem ser decididos apenas por critérios técnicos, mas necessitam também de decisões políticas, sociais e éticas.

Contudo, conforme asseveram Silva (2009) e Beck (2002), ao mesmo tempo em que os especialistas e a técnica perdem o monopólio na produção de verdades na modernidade, os especialistas, a linguagem técnico-científica e os conhecimentos especializados tornam-se partes indispensáveis em disputas de interesses de cunho político. Assim sendo, ao passo em que a técnica não pode prescindir da política, as decisões políticas passam a depender dos conhecimentos e da linguagem técnica para a sua legítima manifestação no espaço público (GIDDENS, 1991; TURNER, 2001; BECK, 2002; COLLINS & EVANS, 2002; SILVA, 2009), pois as questões técnicas estão profundamente imbricadas na política moderna (ROSE & MILLER, 1992; OLIVEIRA, 2008).

De fato, a interdependência entre política e técnica está presente na própria raiz da forma moderna de governo. O surgimento e a legitimação da configuração moderna de Estado só foram possíveis devido às possibilidades emanadas pelo cálculo, pela estatística e por outras formas de mensuração e sistematização dos dados e demandas sociais (ROSE & MILLER, 1992). A racionalidade política moderna e as tecnologias governamentais são moralmente construídas com base no conhecimento e na linguagem técnica (*idem*; BECK, 2002). Dessa forma, as políticas públicas são intrinsecamente ligadas e dependentes dos conhecimentos técnicos e especializados para a sua legitimação e posterior implementação.

Em um conselho gestor que pauta sua atuação pela deliberação no âmbito das políticas públicas, o papel da técnica é constituinte das próprias bases de deliberação dessas arenas participativas. Os atores sociais atuantes nesses espaços devem ser capazes de decidir e deliberar tendo como base, simultaneamente, os critérios técnico-científicos e políticos. A alternativa apresentada por parcela da literatura em reduzir a presença da deliberação técnica em favor de um maior papel político dessas arenas mostra-se inviável, uma vez que a própria deliberação política, para ser legítima no

âmbito das políticas públicas resultantes desses conselhos, deve estar assentada nos critérios técnicos que fundamentam essas políticas.

Esse argumento pode ser explicitado com base nos resultados da pesquisa realizada no Conama. As entrevistas e observações mostraram que, mesmo quando pautada pela deliberação técnica, a questão política não está ausente do processo participativo-decisório do Conselho. Na verdade, cada uma das deliberações técnicas reflete disputas de interesses defendidos por grupos políticos específicos no âmbito da arena. O fato de alguns conselheiros não estarem capacitados para identificar o elemento político naquilo que pode aparentar ser apenas técnico não significa uma despolitização do conselho, mas um debate político camuflado pela técnica. Ademais, os conselheiros não especialistas têm consciência que existem interesses políticos por trás das deliberações técnicas, ainda que alguns deles afirmem não estar capacitados para distingui-los com clareza.

#### VI. O *TRADE-OFF* ENTRE PARTICIPAÇÃO AMPLIADA E CAPACIDADE DELIBERATIVA

As conclusões ressaltadas no trabalho de campo realizado no Conama seguem confirmando o que sustenta a literatura que foca na capacitação técnica dos conselheiros. Sem prejuízo a uma eventual capacitação política dos conselheiros, a capacitação dos conselheiros no que tange aos conhecimentos especializados e à linguagem técnica é fundamental. Isto é, já que o elemento técnico é constituinte das políticas públicas, não há como abdicar de uma capacitação técnica se o objetivo é fomentar a adequada gestão dessas políticas.

Entretanto, de modo geral, os programas de capacitação até agora implantados não obtiveram os resultados esperados em sua proposta inicial, não provocando modificações profundas no papel desses conselhos. É claro que esses programas de capacitação ainda foram pouco avaliados e não há estudos intensivos e abrangentes sobre essa temática. Além disso, tais programas ainda são recentes e sua forma e conteúdo ainda são bastante fluidos e expostos a constantes reformulações e redefinições. Não obstante o fato de que afirmar categoricamente que tais programas não estão obtendo o êxito planejado

ainda seja prematuro, há uma percepção crescente na literatura sobre conselhos gestores que corrobora essa idéia.

Múltiplos fatores explicam esse *deficit* nos programas de capacitação e que devem ser identificados e aprofundados em pesquisas posteriores. No entanto, uma característica parece ser um dos fatores principais que explicam tal *deficit*: a alta rotatividade dos conselhos gestores. Como a composição do conselho geralmente é vulnerável a mudanças de governo ou mesmo a processos eletivos internos, os conselheiros tendem a ser periodicamente alterados. Conseqüentemente, os conselheiros capacitados deixam seus mandatos e cedem lugar para que novos atores – possivelmente não capacitados – tornem-se conselheiros. O grande paradoxo por trás desse *deficit* é que essa rotatividade dos conselheiros é inerente aos processos democráticos e – em princípio – benéfica para a democracia no âmbito dessas arenas, pois fomenta a ampliação da participação e a expressão dos múltiplos interesses presentes na sociedade.

Dessa forma, a ampliação da participação em conselhos gestores – pela rotatividade dos representados e pela incorporação de novos atores ao processo participativo – pode refletir-se, contrariamente, em uma redução da capacidade deliberativa de tais conselhos, já que os (constantemente) novos conselheiros não estariam preparados para a plena participação nesses espaços. O resultado disso tende a manifestar-se pela assimetria de poder e dominação de especialistas sobre leigos – como apontado na literatura – ou no risco do estabelecimento de normas e padrões técnicos de baixa qualidade – como notado em algumas resoluções deliberadas no Conama, como a resolução n. 401/2008, referente a resíduos de pilhas e baterias (MILANEZ & BÜHRS, 2009).

## VII. CONCLUSÕES

Este artigo explorou a relação entre política e técnica nos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, com base em trabalho de campo realizado com conselheiros do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

A literatura sobre conselhos no Brasil tende a considerar que a presença de conhecimentos especializados e linguagem técnica no âmbito dessas arenas é um obstáculo ao processo

democrático-participativo. Questões como assimetrias de poder e dominação de especialistas sobre leigos são exemplos de como a questão técnica poderia constituir obstáculo nesses fóruns. Uma parcela da literatura vai além, enfocando a linguagem técnica como fator de despolitização dos conselhos gestores.

A argumentação e os resultados empíricos desenvolvidos neste trabalho com base em estudo de caso sobre o Conama confirmam que a linguagem técnica é amplamente presente nessas arenas participativas, podendo levar a situações de exclusão e dominação, como apresentado na literatura. Contudo, o estudo aqui desenvolvido percebe a questão técnica não apenas como obstáculo à efetiva participação dos setores sociais ali representados, mas também como elemento intrínseco ao funcionamento dos conselhos gestores.

O elemento técnico é um fator constituinte das políticas públicas e um item necessário à legitimação dessas políticas em espaços públicos da sociedade moderna. Na deliberação de políticas públicas, o elemento técnico e o político são inter-relacionados e interdependentes. Dessa forma, esvaziar os conselhos gestores do elemento técnico com o objetivo de fortalecer o elemento político nessas arenas torna-se inviável. Uma participação igualitária de todos os atores é fundamental, mas, como órgãos que deliberam sobre políticas públicas, os conselhos necessitam manejar a questão técnica para que tais deliberações possam ter qualidade técnica e capacidade de aplicação na realidade empírica. No caso do Conama, um “esvaziamento técnico” poderia gerar prejuízos para o aparato legal da legislação ambiental brasileira, com reflexos negativos na implementação de políticas públicas ambientais.

Este estudo segue a literatura que entende a capacitação técnica dos conselheiros como uma forma de promover a participação igualitária dos diversos atores sociais, bem como para fortalecer o papel deliberativo dessas instâncias institucionais. Contudo, essas capacitações devem ser cuidadosamente desenhadas, para evitar o paradoxo existente na relação entre conhecimentos técnicos, democracia e participação social no âmbito dessas arenas. Esse paradoxo pode ser formulado como um *trade-off* entre participação ampliada e capacidade deliberativa; ou seja, uma

ampliação da participação social acabar dificultando a participação igualitária e tecnicamente capacitada dos conselheiros. A análise detalhada desse paradoxo parece ser um bom ponto de partida para estudos e aprofundamentos posteriores. Entender esse efeito colateral da democracia participativa pode

ajudar a minimizar problemas de efetividade da representação de interesses de grupos não instruídos tecnicamente em processos participativos. E pode, sobretudo, servir de contraponto a decisões tomadas com base em um teor de legitimidade social que nem sempre condiz com a real participação social.

Igor Ferraz da Fonseca (igor.fonseca@ipea.gov.br) é doutorando em Política e Gestão Ambiental pela Universidade de Brasília (UnB) e Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Marcel Bursztyn (marcel.cds@gmail.com) é Doutor em Desenvolvimento Econômico e Social pela Universidade de Paris I, Panthéon-Sorbonne (França) e Professor da Universidade de Brasília (UnB).

Adriana Maria Magalhães de Moura (adriana.moura@ipea.gov.br) é Doutora em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB) e Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R.** 2001. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, p. 121-140. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a11.pdf>. Acesso em: 9.maio.2012.
- ACSELRAD, H.** 1996. *Política ambiental e discurso democrático*. O caso do Conselho Nacional de Meio Ambiente. Trabalho apresentado no XX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em ciências sociais, realizado em Caxambu (Minas Gerais), de 22 a 26 de outubro. Digit.
- AVRITZER, L.** 2002. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University.
- BECK, U.** 2002. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.
- BOURDIEU, P.** 1983. O campo científico. In: ORTIZ, R. (org.). *Pierre Bourdieu: Sociologia*. São Paulo: Ática.
- CLEAVER, F.** 2001. Institutions, Agency and the Limitations of Participatory Approaches to Development. In: COOKE, B. & KOTHARI, U. (eds.). *Participation: The New Tyranny?* New York: Zed.
- \_\_\_\_\_. 2005. The Inequality of Social Capital and the Reproduction of Chronic Poverty. *World Development*, Kidlington, v. 33, n. 6, p. 893-906, June.
- COHN, A.** 2009. A reforma sanitária brasileira após 20 anos do SUS: reflexões. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 7, p. 1614-1619. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v25n7/20.pdf>. Acesso em: 9.maio.2012.
- COLLINS, H. & EVANS, R.** 2002. The Third Wave of Science Studies: Studies of Expertise and Experience. *Social Studies of Science*, Thousand Oaks, v. 32, n. 2, p. 235-296, Apr.
- CORNWALL, A. & BROCK, K.** 2005. What do Buzzwords do for Development Policy? A Critical Look at 'Participation', 'Empowerment' and 'Poverty Reduction'. *Third World Quarterly*, Abingdon, v. 26, n. 7, p. 1043-1060, Oct.
- DAGNINO, E.** 2002. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: \_\_\_\_\_. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- DINO, K.** 2003. *Cultura política local como dimensão da sustentabilidade na gestão de recursos hídricos: o caso do Comitê da Sub-Bacia Hidrográfica Mineira do Rio Paracatu*. Brasília. Dissertação (Mestrado em

- Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília.
- EVERSOLE, R.** 2003. Managing the Pitfalls of Participatory Development: Some Insights from Australia. *World Development*, Kidlington, v. 31, n. 5, p. 781-795.
- FONSECA, I.** 2010. Participação, *buzzwords* e poder. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (org.). *Estado, instituições e democracia*. V. 2. Brasília: IPEA.
- FUKS, M. & PERISSINOTTO, R.** 2006. Recursos, decisão e poder: Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 67-81. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/107/10706004.pdf>. Acesso em: 9.maio.2012.
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. & RIBEIRO, E.** 2003. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 21, p. 125-145. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n21/a09n21.pdf>. Acesso em: 9.maio.2012.
- GERSCHMAN, S.** 2004. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p. 1670-1681, nov.-dez. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v20n6/26.pdf>. Acesso em: 9.maio.2012.
- GIDDENS, A.** 1991. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: UNESP.
- GUIZARDI, F. & PINHEIRO, R.** 2006. Dilemas culturais, sociais e políticos da participação dos movimentos sociais nos Conselhos de Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro v. 11, n. 3, p. 797-805. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v11n3/30994.pdf>. Acesso em: 9.maio.2012.
- HABERMAS, J.** 1994. Ciencia y técnica como "ideología". In: \_\_\_\_\_. *Ciencia y técnica como "ideología"*. 2ª ed. Madrid: Tecnos.
- HAYWARD, C.; SIMPSON, L. & WOOD, L.** 2004. Still Left Out in the Cold: Problematising Participatory Research and Development. *Sociologia Ruralis*, Exeter, v. 44, n. 1, p. 95-108, Jan.
- KLEBA, M.; MATIELO, A.; COMERLATTO, D.; RENK, E. & COLLISELLI, L.** 2010. O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p. 793-802. Disponível em: <http://www.scielosp.org/pdf/csc/v15n3/v15n3a22.pdf>. Acesso em: 9.maio.2012.
- KNORR-CETINA, K.** 1982. Scientific Communities or Transepistemic Arenas of Research? A Critique of Quasi Economic Models of Science. *Social Studies of Science*, Thousand Oaks, v. 12, p. 101-130, Feb.
- LATOUR, B.** 2000. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: UNESP.
- MANOR, J.** 2004. User Committees: a Potentially Damaging Second Wave of Decentralization? *The European Journal of Development Research*, Bonn, v. 16, n. 1, p. 192-213.
- MILANEZ, B. & BÜHRS, T.** 2009. Capacidade ambiental e emulação de políticas públicas: o caso da responsabilidade pós-consumo para resíduos de pilhas e baterias no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 33, p. 257-289.
- MILANI, C.** 2006. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão *versus* política. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 180-214, jul.-dez. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a08n16.pdf>. Acesso em: 14.maio.2012.
- MOHAN, G. & STOKKE, K.** 2000. Participatory Development and Empowerment: The Dangers of Localism. *Third World Quarterly*, Abingdon, v. 21, n. 2, p. 247-268, Apr.
- OLIVAL, A.; SPEXOTO, A. & RODRIGUES, J.** 2007. Participação e cultura política: os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável no Território Portal da Amazônia. *Revista de Sociologia e Economia Rural*, Brasília, v. 45, n. 4, p. 1013-1035, out.-dez. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/>

- resr/v45n4/a09v45n4.pdf. Acesso em: 9.maio.2012.
- OLIVEIRA, M. & ALMEIDA, E.** 2009. Controle social e gestão participativa em saúde pública em unidades de saúde do município de Campo Grande, MS, 1994-2002. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 141-153. Disponível em: <http://repositorio.cbc.ufms.br:8080/jspui/bitstream/123456789/1015/1/Controle%20social%20e%20gestao%20participativa.pdf>. Acesso em: 9.maio.2012.
- OLIVEIRA, V.** 2004. Comunicação, informação e participação popular nos conselhos de saúde. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 56-69. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n2/06.pdf>. Acesso em: 9.maio.2012.
- OLIVEIRA, W. J. F.** 2008. Engajamento político, competência técnica e elites dirigentes do movimento ambientalista. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 167-186. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16n30/11.pdf>. Acesso em: 9.maio.2012.
- PEREIRA, M. C.** 2008. *Composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguassu: análise da origem geográfica e do setor econômico representado por seus membros como fatores intervenientes na gestão participativa de recursos hídricos*. Brasília. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília.
- PRESOTO, L. & WESTPHAL, M.** 2005. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga – SP. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 68-77. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v14n1/08.pdf>. Acesso em: 9.maio.2012.
- ROSE, N. & MILLER, P.** 1992. Political Power beyond the State: Problematics of Government. *The British Journal of Sociology*, London, v. 43, n. 2, p. 173-205.
- SALIBA, N.; MOIMAZ, S.; FERREIRA, N. & CUSTÓDIO, L.** 2009. Conselhos de Saúde: conhecimento sobre as ações de saúde. *Revista de Administração Pública*, n. 43, n. 6, p. 1369-1378. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/07.pdf>. Acesso em: 9.maio.2012.
- SANYAL, B.** 2005. Planning as Anticipation of Resistance. *Planning Theory*, Thousand Oaks, v. 4, n. 3, p. 225-245. Disponível em: <http://web.mit.edu/sanyal/www/articles/PlanningTheory-PlanningAnticipationofResistance.pdf>. Acesso em: 9.maio.2012.
- SAYAGO, D.** 2007. Os Conselhos de Desenvolvimento Territorial: entre a participação e a representação. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 3, n. 4, p. 9-21.
- SILVA, G.** 2009. *Expertise e participação da população em contexto de risco nuclear: democracia e licenciamento ambiental de Angra 3*. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 771-805. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n3/07.pdf>. Acesso em: 9.maio.2012.
- SOUZA, L.** 2008. *Desafios da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos: o caso da Bacia do São Francisco*. Brasília. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília.
- TATAGIBA, L.** 2005. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, p. 209-213. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/rsp/article/view/7077/5049>. Acesso em: 9.maio.2012.
- TONI, F.; MACHADO, L. & PINTO, M.** 2006. *Políticas públicas e participação social: análise das demandas da sociedade civil na construção do Plano BR-163 Sustentável*. Projeto Diálogos. Brasília: UNB.
- TURNER, S.** 2001. What is the Problem with Experts? *Social Studies of Science*, Thousand Oaks, v. 31, n. 1, p. 123-149, Feb. Disponível em: <http://engl.iastate.edu/programs/rhetoric/areas/rst/readinggroup/pdf/turner2001.pdf>. Acesso em: 9.maio.2012.
- WENDHAUSEN, A. & CAPONI, S.** 2002. O diálogo e a participação em um Conselho de Saúde em Santa Catarina, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 6, p. 1621-1628.

- WENDHAUSEN, A. & CARDOSO, S. 2007. Processo decisório e Conselhos Gestores de Saúde: aproximações teóricas. *Revista Brasileira de Enfermagem*, Brasília, v. 60, n. 5, p. 579-584. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/reben/v60n5/v60n5a18.pdf>. Acesso em: 14.mai.2012.

#### OUTRAS FONTES

- IPEA. 2005. *Brasil: o Estado de uma nação*. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/bd/pdf/2006/Resumo\\_MercadodeTrabalho.pdf](http://www.ipea.gov.br/bd/pdf/2006/Resumo_MercadodeTrabalho.pdf). Acesso em: 9.mai.2012.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Processo político e decisório no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama*. Relatório de pesquisa. Brasília: IPEA.
- MMA. 2010. *O que é o Conama?* Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/estr.cfm>. Acesso em: 9.mai.2012.



TECHNICAL KNOWLEDGE, PUBLIC POLICY AND PARTICIPATION: THE CASE OF THE NATIONAL COUNCIL ON THE ENVIRONMENT

*Igor Ferraz da Fonseca, Marcel Bursztyrn and Adriana Maria Magalhães de Moura*

This article explores the relationship between the political and technical spheres within environmental policy management councils in Brazil, based on research carried out by the National Council of the Environment (Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)). Literature on the council shows that the presence of specialized knowledge can generate asymmetrical power relations among actors, permitting the more skilled sectors control over political and deliberative processes. . This enables us to see how the presence of theoretical knowledge within the councils can lead to their depoliticization, demonstrated by the use of technical, scientific, juridical and bureaucratic terms and procedures that empty the councils of their political functions. According to the obstacles we have pointed out, existing literature advocates efforts toward a reduction in technical management in favor of a repoliticization of these spaces. . The results of the study we have developed here partially confirm elements present within the literature. Our conclusions indicate that specialized knowledge is an element that is inherent to the functioning of environmental councils. Furthermore, reduction of technical elements may prove harmful in terms of the quality of acts and deliberations that emerge from the Conama, with onus for the legal apparatus of Brazilian environmental legislation and negative impact on the implementation of public policy.

**KEYWORDS:** *Participation; Management Councils; Deliberation; Expertise; Conama; Environmental Policy.*

LES CONNAISSANCES TECHNIQUES, LES POLITIQUES PUBLIQUES ET LA PARTICIPATION : LE CAS DU CONSEIL NATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

*Igor Ferraz da Fonseca, Marcel Bursztyń et Adriana Maria Magalhães de Moura*

L'article explore la relation entre les sphères politique et technique dans les conseils gestionnaires de politiques environnementales au Brésil, basé sur une recherche réalisée auprès du Conseil National de l'Environnement (Conama). La littérature sur les conseils souligne que la présence des connaissances spécialisées peut produire des relations asymétriques de pouvoir entre les acteurs, ce qui favorise le domaine du processus politique et délibératif par des secteurs plus préparés. À partir de cela, la présence des connaissances techniques dans les conseils pourrait entraîner une dépolitisation de ces espaces, qui serait démontrée par l'utilisation de termes et ressources techno-scientifiques, juridiques et bureaucratiques qui videraient la fonction politique des conseils. Selon les obstacles soulignés, la littérature soutient que des efforts dans le sens d'une réduction des ressources techniques en faveur d'une repolitisation de ces espaces doivent être faits. Les résultats de l'étude ici développée confirment partiellement les éléments présents dans la littérature. La conclusion souligne que les connaissances spécialisées sont un élément inhérent au fonctionnement des conseils environnementaux. Le videment de l'élément technique pourrait produire un préjudice en ce qui concerne la qualité des actes et délibérations disséminées dans le Conama, engendrant des préjudices pour l'appareil légal de la législation environnementale brésilienne, avec des réflexes négatifs dans l'application de politiques publiques.

**MOTS-CLÉS** – *participation ; conseils gestionnaires ; délibération ; expertise ; Conama ; politique environnementale.*

\* \* \*