



Desenvolvimento Regional em Debate
ISSN: 2237-9029
valdir@unc.br
Universidade do Contestado
Brasil

Democracia deliberativa, cidadania e gestão social: análise no conselho de trânsito, transportes e segurança de Gurupi

Vital, Adriano Fraga Rodrigues; Fernandes, Rebeca Vasconcelos; Cançado, Airton Cardoso; Rodrigues, Waldecy

Democracia deliberativa, cidadania e gestão social: análise no conselho de trânsito, transportes e segurança de Gurupi

Desenvolvimento Regional em Debate, vol. 9, 2019

Universidade do Contestado, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=570864255017>

DOI: <https://doi.org/10.24302/drd.v9i0.1892>

Democracia deliberativa, cidadania e gestão social: análise no conselho de trânsito, transportes e segurança de Gurupi

Deliberative democracy, citizenship and social management: analysis at the Gurupi transit, transport and security council

Adriano Fraga Rodrigues Vital adrianofrv@hotmail.com

Universidade Federal do Tocantins (UFT), Brasil

Rebeca Vasconcelos Fernandes ebecaglasgow@hotmail.com

Universidade Federal do Tocantins (UFT), Brasil

Airton Cardoso Caçado airtoncardoso@yahoo.com.br

Universidade Federal do Tocantins (UFT), Brasil

Waldecy Rodrigues waldecy@terra.com.br

Universidade Federal do Tocantins (UFT), Brasil

Desenvolvimento Regional em Debate,
vol. 9, 2019

Universidade do Contestado, Brasil

Recepção: 17 Setembro 2018
Aprovação: 24 Abril 2019

DOI: <https://doi.org/10.24302/drd.v9i0.1892>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=570864255017>

Resumo: Os conselhos gestores, estimulados após a promulgação Constituição de 1988, devem ser ancorados na democracia e na efetiva deliberação participativa. O presente artigo objetiva identificar a presença dos Critérios de Cidadania Deliberativa e Gestão Social no Conselho Municipal de Trânsito, Transportes e Segurança de Gurupi (COMTTSG), criado em 27 de março de 2015 pela Lei Municipal nº 2.206, como órgão de controle social de gestão das políticas de trânsito do Município. A metodologia utilizada nesta pesquisa foi análise qualitativa, baseada em observações em reuniões do COMTTSG; sete entrevistas semiestruturadas; e questionários com o mesmo público. Verificou-se que apesar de algumas fragilidades quanto às dimensões da Cidadania Deliberativa e da Gestão Social dispostas neste trabalho, os números dos acidentes de trânsito demonstram que mudanças estão ocorrendo no município, o que pode demonstrar que efetivas ações no gerenciamento das políticas públicas no âmbito do trânsito de Gurupi estão em curso.

Palavras-chave: Conselhos Gestores, Cidadania Deliberativa, Gestão Social, Trânsito, Políticas Públicas.

Abstract: The management councils, stimulated after the promulgation of the 1988 Brazilian Constitution, must be anchored in democracy and effective participatory deliberation. This article aims to identify the presence of the Criteria of Deliberative Citizenship and Social Management in the Municipal Council of Transit, Transport and Security of Gurupi/TO (COMTTSG), created on March 27, 2015 by Municipal Law No. 2,206, as an organ of social control of management of the Municipality's traffic policies. The methodology used in this research was qualitative analysis, based on observation in COMTTSG meetings; seven semi-structured interviews; and questionnaires with the same public. It was verified that despite some weaknesses regarding the dimensions of Deliberative Citizenship and Social Management set forth in this paper, traffic accident numbers show that changes are occurring in the municipality, what can demonstrate that effective actions in the management of the public policies in the scope of the transit in Gurupi/TO are in course.

Keywords: Management Councils, Deliberative Citizenship, Social Management, Traffic, Public Policy.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 assegurou a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação e controle de políticas públicas em todos os níveis. Desta forma, são estimulados os Conselhos Gestores em todas as esferas de governos, em um primeiro momento, nas áreas da saúde, educação e assistência social, e posteriormente em outras áreas consideradas importantes no desenvolvimento da vida comunitária, como no caso do Trânsito.

Assim, a Constituição cidadã contribui para a formação de um modelo de gestão de políticas públicas que seja dialógico, transparente e sem coerção, no qual as pessoas se comuniquem livremente na busca de consensos, ou seja, uma gestão social. A gestão social é uma área do conhecimento ainda em construção (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015). Já o adjetivo deliberativa, qualificando o substantivo cidadania no título deste trabalho, pressupõe novas formas de decisão coletiva sobre o exercício do poder e de pertencimento e participação na sociedade.

De acordo com Silveira, Cançado e Pinheiro (2014, p. 46): “Os conselhos significam a institucionalização do acesso do cidadão aos negócios públicos e representam uma grande conquista da sociedade brasileira”. Logo, torna-se de real importância uma pesquisa que investigue o desenvolvimento de alternativas de sociabilidade política que abram o caminho a novas possibilidades democráticas, por instrumentos que aperfeiçoem este processo, como no caso dos Conselhos Gestores, além de contribuir com a construção do primeiro paradigma para a gestão social.

Diante deste cenário, surge o problema que este trabalho se propõe a analisar: como se apresentam os critérios de Cidadania Deliberativa e Gestão Social no Conselho Municipal de Trânsito, Transportes e Segurança de Gurupi – COMTTSG? Portanto, este estudo objetiva identificar a presença dos Critérios de Cidadania Deliberativa e Gestão Social no COMTTSG.

Este trabalho, após essa introdução, discorre sobre a crise na democracia representativa e a alternativa que surge com a democracia deliberativa proposta por Habermas, para enfim analisar conceitos expoentes dessas ideias: a Cidadania Deliberativa e a Gestão Social. Na terceira seção faz um breve resumo sobre os Conselhos. Na próxima seção é tratada a Metodologia que se utilizou da análise qualitativa, baseada em 3 (três) etapas: observação em reuniões do COMTTSG; entrevistas semiestruturadas; e questionários com questões fechadas. A interpretação dos dados foi por meio da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2009). As sessões seguintes, respectivamente, fazem uma breve apresentação de Gurupi no Tocantins, cidade onde foi o estudo realizado, cuja referência empírica foi COMTTSG e os resultados obtidos. Ao final são apresentadas as considerações finais.

2 CIDADANIA DELIBERATIVA E GESTÃO SOCIAL

Historicamente, o termo cidadania remete aos direitos e deveres dos membros de um Estado Nação. Refere-se à celebração e ao surgimento do indivíduo como unidade política. Sua origem está ligada à Declaração de Independência dos Estados Unidos (1776) e à Declaração Francesa de Direitos do Homem (1789) e “corresponde a uma ruptura paradigmática com a até então dominante teoria liberal burguesa” (CARRION, 2014, p. 35). Assim, a promulgação dessas duas declarações foram marcos. O homem passou a ter direitos naturais anteriores à formação da sociedade que o Estado deve reconhecer e garantir como direitos do cidadão (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1998).

Silva (2012, p. 70) pontua que cidadania está relacionada: “[...] à relação das pessoas com o Estado e com a Nação, na medida em que se sentem parte, em que lealdade se vincula à participação política e identidade nacional” (SILVA, 2012, p. 70). Entretanto, a autora chama a atenção que lealdade, pertencimento e identidade nacional recentemente não caminham tão juntos. Ser cidadão seria apenas ter o *status* de homem livre, pertencente a uma comunidade política, com todo o direito e também com todo o dever de nela participar.

Bonavides (2001) discutiu a crise da atual democracia representativa brasileira. Para ele, tal sistema implicou uma ruptura entre Estado e sociedade, entre o cidadão e seu representante, entre os governantes e os governados. “Os hipócritas da classe dominante ocultaram nas vestes representativas da vontade popular, falseada durante séculos, sua sagrada aliança com o capitalismo” (BONAVIDES, 2001, p. 14). Esta ruptura opera na medida em que os processos eleitorais têm se mostrado viciados, caracterizados pela propaganda enganosa em veículos de comunicação, e em que as casas que deveriam representar o povo vêm adotando medidas em nítido contraste com os desígnios populares:

A queda de legitimidade dos órgãos legislativos e executivos se faz patente, profunda, irreparável nos moldes vigentes. Urge introduzir pois o mais cedo possível a nova legitimidade, cuja base recomposta e, novamente, a cidadania, mas a cidadania redimida, sem os percalços que lhe inibem a ação soberana, sem a perversão representativa, sem o falseamento de vontade, sem as imperfeições conducentes as infidelidades do mandato e aos abusos da representação (BONAVIDES, 2001, p. 18).

O voto deveria significar a vontade da população em decidir o que ela julga ser melhor para sua comunidade, sua cidade, seu país. Entretanto, esse mesmo voto que deveria representar a vontade popular, muitas vezes esbarra em um sistema que ao invés de conceber a vontade da maioria, por muitas vezes concentra-se nos interesses de coligações partidárias, grupos de investimento, especuladores imobiliários, grandes construtoras, latifundiários, corporações industriais, e os grupos detentores dos meios de comunicação de massa.

Ao defender o modelo de democracia participativa, Bonavides (2001), afirma que desta forma o povo passaria a ter um papel mais ativo nas decisões, sendo legitimado o exercício do poder e os deveres sociais,

tornando-se soberano. Entretanto, atualmente, é visível que todas as vias de acesso à democracia participativa estão sendo interceptadas e bloqueadas.

A crise na democracia representativa reativa nas ciências sociais a busca de um caminho a novas possibilidades democráticas com maior participação. Processos participativos que promovam a transparência nos processos deliberativos, evitem burocracias e construam uma nova cultura política, ampliando a cidadania com o foco no interesse coletivo.

Algumas experiências estão sendo colocadas em prática, como no caso dos comitês e conselhos municipais. Assim, emerge uma concepção de democracia que transcende sua forma usual e incorpora a participação da sociedade civil nas decisões da vida coletiva por meio da deliberação política, onde as decisões são tomadas com igualdade de oportunidades, valendo-se do discurso dos atores, para que sejam debatidas e tornarem-se aceitas.

Arretche (2003) já alertava que a área de políticas públicas era fortemente subordinada à agenda política do país. Nessa época a autora já apontava que a construção de uma agenda de pesquisa própria era um grande desafio para a área. Importante ressaltar que esse não era um problema exclusivamente nacional, mas poderia ser observado também nos Estados Unidos e França. Porém, a engenharia política do Brasil acontece de forma distinta, pois “A associação entre autoritarismo e centralização fez parte da trajetória histórica no Brasil, assim como de grande parte dos países latino-americanos” (ARRETCHE, 2002, p. 28).

Enquanto as democracias representativas parlamentaristas clássicas vêm no voto e na negociação entre os interesses particulares o processo político por excelência, a democracia deliberativa atribui a preponderância à deliberação pública, bem como ao engajamento dos cidadãos (AUDARD, 2006).

Ao elaborar o conceito de democracia deliberativa, Habermas estava preocupado com o modo que os cidadãos fundamentam racionalmente as regras do jogo democrático. Para a teoria democrática convencional, a fundamentação do governo democrático se dá por meio do voto. Como apresentado anteriormente, esse instrumento não é mais suficiente para legitimar a democracia, assim, propõe-se procedimentos para deliberação e tomada de decisão que avançaria, segundo esse autor, em termos da fundamentação e legitimação das regras democráticas (FARIA, 2000). Cohen elabora sua concepção de democracia deliberativa da seguinte forma:

A democracia deliberativa está ligada ao ideal intuitivo de uma associação democrática, na qual a justificação dos termos e condições da associação procedem através dos argumentos públicos e do raciocínio entre cidadãos iguais. Cidadãos que compartilham um compromisso para a solução dos problemas da escolha coletiva através do raciocínio público e consideram suas instituições fundamentais como legítimas, na medida em que eles estabelecem a moldura para a deliberação pública livre (COHEN, 1998, p. 21 apud FARIA, 2000, p. 50).

Na democracia deliberativa a legitimidade das decisões políticas deriva de processos de discussão, orientados por alguns princípios, que vão desde

a inclusão e transparência até a igualdade de participação, estendendo-se para além da mera participação no processo eleitoral.

Uma democracia deliberativa é fundamentada na ideia de que direitos do homem só existem dentro da autonomia política. A teoria deste modelo de democracia afirma que o processo de decisão do governo deve ser sustentado por meio da deliberação dos indivíduos racionais em fóruns amplos de debate e negociação. Essa deliberação não resulta de um processo agregativo das preferências fixas e individuais, mas de um processo de comunicação em um espaço público (FARIA, 2000), um espaço privilegiado onde todos têm direito à fala.

Deste modo, as decisões referentes às políticas públicas, para gozarem de legitimidade, devem refletir a vontade coletiva organizada por meio da participação política em espaços públicos de debate. Assim, a esfera pública surge como este espaço intersubjetivo, onde as inquietações que afetam o conjunto da sociedade são absorvidas, discutidas e tematizadas. Habermas conceitua a esfera pública da seguinte forma:

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opinião; nela os fluxos comunicativos são filtrados e sintetizados a pontos de condensarem opiniões públicas enfileiradas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo implicando apenas o domínio de uma linguagem natural (HABERMAS, 1997, p.92).

A democracia deliberativa proposta por Habermas utiliza uma estratégia em que se apresentam fóruns de discussão que se apoiam nos sujeitos da sociedade civil organizada, bem como em outros atores políticos tais como os sindicatos, os partidos e os grupos de interesses, transmitindo as questões ali tematizadas de forma ampla para a esfera pública. Depois de publicizadas, essas questões devem ser tratadas pelo sistema político administrativo.

O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera política (HABERMAS, 1997, p. 99).

A esfera pública precisa contar com o apoio de uma base social na qual os direitos iguais de cidadania tenham alcançado efetividade social (HABERMAS, 1997, p. 33). De fato, a deliberação pública, corre sempre o risco de cair no domínio da retórica e de simplesmente alimentar o conflito político, a luta pela vitória e a dominação. Por isso, é necessário completar as condições de bom funcionamento da deliberação com uma concepção da cidadania e de sua relação com a individualidade moral (AUDARD, 2006, p. 64).

Ribeiro, Temer e Tuzzo (2013) chamam a atenção que Habermas não é conclusivo quanto ao termo cidadania, não dando um significado ou conceito fechado, mas trabalha com ele em toda sua obra. Assim, para as autoras, a cidadania está presente no desenvolver da teoria da ação comunicativa, na mudança estrutural da esfera pública e naquilo que ela

se transformou, chegando aos dias de hoje, e principalmente em sua ideia de democracia deliberativa.

Diante deste contexto, a temática Gestão Social tem crescido muito nos últimos anos, principalmente na discussão referente à implementação de políticas públicas em um determinado local. Assim, a gestão social surge como uma alternativa teórica e prática à gestão estratégica, comumente praticada pelas organizações que atuam no espaço do chamado mercado e que possuem como principais objetivos o lucro e o acúmulo de capital.

Segundo Tenório (1998), a gestão social é o processo intersubjetivo que preside a ação da cidadania. A gestão das demandas e necessidades do social se dá via a própria sociedade, ou seja, da sociedade para a sociedade mediante a participação. Assim, a concepção de cidadania possui relação com a gestão social:

[...] na medida em que ela é entendida como uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo deve participar de um procedimento democrático, decidindo, nas diferentes instâncias de uma sociedade e em diferentes papéis, seu destino social como pessoa, quer como eleitor, quer como trabalhador ou como consumidor [...] (TENÓRIO, 1998, p. 19).

Neste tipo de gestão há a preocupação com o envolvimento de todos no processo de tomada de decisão. Cançado, Tenório e Pereira (2011) apresentam a gestão social como uma: “tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, p. 697). Apesar desta aproximação de um conceito da gestão social, os autores deixam claro que esta síntese apresentada não tem como intenção a prescrição, mas faz parte da construção do conceito.

Tenório (2008) tem como principal preocupação a construção de um pensamento de um paradigma próprio da gestão social, que se fundamente na noção de esfera pública e que possa ser aplicado a qualquer tipo de organização e em qualquer contexto. Para tanto, o autor recorre ao arcabouço teórico habermasiano para a construção do conceito de cidadania deliberativa:

A cidadania deliberativa de orientação habermasiana significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum (TENÓRIO, 2008, p. 3).

A participação efetiva da população nos assuntos públicos pressupõe pessoas engajadas e preocupadas que colocam questões de ordem coletiva acima das vontades particulares (SILVEIRA; CANÇADO; PINHEIRO, 2014). Logo, a cidadania deliberativa une os cidadãos em torno de um auto entendimento ético. A essência da cidadania deliberativa consiste precisamente numa rede de debates e de negociações, a qual deve permitir a solução racional de questões pragmáticas, éticas e morais (TENÓRIO, 2008).

Cabe aos cidadãos se reapropriarem dessa responsabilidade e se tornarem ativos, não simplesmente no sentido banal da participação eleitoral, mas nesse sentido forte de responsáveis por seus julgamentos morais políticos no fórum público. O que transforma completamente a natureza do vínculo dos cidadãos com a democracia: de passivo e sujeito, ele se torna ativo e construtor (AUDARD, 2006, p. 152). Entretanto, Silveira, Cançado e Pinheiro (2014, p. 48) chamam a atenção que:

[...] num país como o Brasil, a efetiva participação é limitada pela desigualdade social, econômica e educacional. Ainda assim, formas de 'participação periférica legítima' podem funcionar como processo de aprendizagem na prática e como promotoras da cidadania e da democracia (SILVEIRA; CANÇADO; PINHEIRO, 2014, p.48).

Os termos democracia deliberativa e cidadania deliberativa são termos com conceitos que se confundem, visto que o segundo é derivado do primeiro, mas que em ambos, isto sentido através das palavras de seus defensores, a deliberação pública será a fonte tanto da legitimidade democrática quanto da eficácia das decisões políticas em termos de bem público e de satisfação das necessidades pessoais, pois a ambição mais conhecida do modelo deliberativo é que a deliberação pública seja também uma fonte de transformação dos próprios cidadãos.

Existem outras perspectivas de Gestão Social, como os trabalhos de Araújo (2012; 2014) e as críticas de Boullosa e Schommer (2008; 2009) e Pinho e Santos (2015). A escolha teórica desse trabalho, no entanto, caminha no sentido das definições de Cançado, Pereira e Tenório (2015) por serem trabalhos mais recentes e apresentarem uma ferramenta de análise objetiva para entender a intensidade da Gestão Social em espaços deliberativos.

3 CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição Federal de 1988, inspirada nos anseios de uma sociedade oprimida por vinte e um anos de ditadura militar, possibilitou uma maior participação popular na formulação e consolidação de políticas públicas, principalmente nas áreas que se constituíam como direitos assegurados aos cidadãos. De acordo com Cruxên et al. (2013), cerca de trinta artigos do texto constitucional expressaram preceitos que incentivavam experiências de gestão pública participativa.

Avritzer e Pereira (2005) ressaltam que a CF/88 descentralizou um conjunto de políticas públicas, transferindo as suas atribuições para os municípios, ao introduzir novas formas de gestão nas áreas de saúde, educação e assistência social, entre outras. Neste contexto, os Conselhos de políticas públicas tornam-se uma das formas de participação ampliada que emergem no Brasil com a promulgação da chamada "Constituição Cidadã". Cruxên et al. (2013) define estes Conselhos da seguinte forma:

Os conselhos de políticas públicas são aqui entendidos como espaços públicos vinculados a órgãos do Poder Executivo, tendo por finalidade permitir a

participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas (CRUXÊN et al., 2013, p.9).

Esta parceria entre o Estado e a sociedade civil como forma de gestão no âmbito das políticas públicas, faz com que Avritzer e Pereira (2005, p. 20) considerem os conselhos de políticas públicas como órgãos híbridos, ou seja, “uma nova forma institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre as representações estatais e as entidades da sociedade civil”.

Portanto, os Conselhos podem ser entendidos como esferas públicas de composição plural e paritária entre Estado e Sociedade Civil (KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016), onde efetiva-se a descentralização das ações de governo, tornando-se a forma mais democrática de controle social (CASTRO, 2012). Esta decisão constituinte procurou avançar democraticamente uma vez que as tradicionais entidades representativas (Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas e Congresso Nacional) muitas vezes não atendiam aos interesses da sociedade (TENÓRIO; KRONEMBERGER, 2016).

Para Kronemberger, Medeiros e Dias (2016), os conselhos podem ser considerados o principal canal de participação cidadã existente nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), além de serem potenciais espaços públicos para a prática da gestão social. De acordo com Tenório (2016, p. 14), a prática da gestão social nos conselhos municipais “estaria consolidada na medida em que todos os conselheiros assim como a população de uma maneira geral estejam envolvidos em suas discussões e deliberações”, significando a importância de tais arranjos institucionais.

Nesta perspectiva, os Conselhos Gestores marcam um avanço democrático. São espaços privilegiados com poder consultivo e/ou deliberativo que reafirmam a possibilidade de existência da cidadania deliberativa, que busca incorporar a participação da sociedade civil nos processos decisórios. A pluralidade de atores nestes espaços com diferentes interesses, representando uma demanda social específica, capaz de proporcionar uma rede de debates e de negociações, devem possibilitar a solução racional de questões pragmáticas, éticas e morais (TENÓRIO, 2005).

Um ponto importante a destacar diz respeito à criação de um conselho municipal, o qual deve abarcar a população do município e só pode ser concebida por meio de lei elaborada e aprovada na Câmara dos Vereadores contendo objetivos, composição, competências e atribuições a serem desempenhadas por essas instâncias (KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016). Mais adiante será abordado o contexto da criação do Conselho Municipal de Trânsito, Transportes e Segurança de Gurupi – COMTTSG e suas especificidades.

- 0 - Critério não identificado
- 1 - Critério identificado, mas com pouca intensidade
- 2 - Critério identificado, mas precisa avançar
- 3 - Critério plenamente atendido

5 A CIDADE DE GURUPI-TO

Gurupi (Tocantins), o município onde foi realizado este estudo, localiza-se no sul tocaninense, na Mesorregião Ocidental do Estado e na Microrregião denominada homonimamente de Gurupi, por ser o polo regional e a terceira maior cidade do Tocantins. Limita-se ao norte com Aliança do Tocantins; ao sul com Sucupira; ao leste com Peixe; ao oeste com Dueré e Cariri do Tocantins. O percurso entre a Sede do Município e Palmas, a capital do Estado, é de 223 km.

O município possui um território de 1.836,091 km², população estimada em 85.523 habitantes, e densidade demográfica de 41,80 hab/km², sendo que mais de 96% de sua população vive na zona urbana, segundo dados do IBGE Cidades (2017). Gurupi recebeu considerável impulso em seu desenvolvimento com a chegada da rodovia Belém-Brasília (BR-153) em agosto de 1957 e, hoje, sua área urbana se estende ao longo das margens da rodovia. Atualmente, é destaque no Estado em todos os setores da economia, principalmente na pecuária, agricultura, indústria e comércio. Apesar do IBGE classificar as cidades médias como aquelas que possuem população entre 100.000 e 500.000 habitantes, Sposito (2006) afirma que só é possível mensurar o tamanho e a importância de uma cidade a partir do papel que ela desempenha na rede urbana na qual ela está inserida.

Gurupi além de exercer influência sobre várias cidades em seu entorno e ser posicionada estrategicamente (é o entroncamento de duas importantes rodovias: a BR-153 que liga o Sul e o norte do país e a BR-242 que liga o Tocantins ao nordeste do país), possui algumas Instituições de nível superior, entre elas a Universidade Federal do Tocantins que conta com quatro graduações, quatro programas de Mestrado e um de Doutorado; e o Centro Universitário UnirG que possui um dos cursos de medicina com mensalidade mais barata do Brasil, e mais treze cursos de graduação.

A localização, a possibilidade de acesso a uma Universidade Federal em qualquer lugar no Brasil proporcionada pelo Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM e o Sistema de Seleção Unificada - SiSU, e cursos de graduação num Centro Universitário particular com mensalidades mais acessíveis, fazem perceber interações regionais em Gurupi, mas principalmente, as extra regionais por meio dos fluxos materiais e imateriais estabelecidos. Assim, Gurupi é conhecida também por ser uma “cidade universitária”.

6 CONSELHO MUNICIPAL DE TRÂNSITO DE GURUPI

A Constituição Federal de 1988 definiu a participação social como fundamental em algumas políticas específicas. Assim, alguns conselhos rapidamente foram criados a partir da regulamentação destas políticas constitucionalmente previstas, como os de saúde, assistencial social, etc. (CRUXÊN et al., 2013). Entretanto, outros Conselhos são resultados de demandas por participação em políticas para as quais ainda não tinham sido construídos sistemas nem institucionalidades específicas. Neste sentido, Avritzer e Pereira (2005) colocam que os percursos percorridos pelas diferentes áreas de políticas na direção da formalização da participação implicam uma variação muito grande desses espaços.

Cada município brasileiro pode determinar as suas próprias leis orgânicas, desde que estas não violem a constituição, as leis federais e estaduais, inclusive criando seus próprios Conselhos Municipais deliberativos. Logo após a promulgação da Constituição de 1988, foi criada a Lei Orgânica do Município de Gurupi-TO, datada de 11 de maio de 1990. Esta lei instituiu a criação de 07 Conselhos Municipais: O Conselho das Entidades de Gurupi – CONEG; Conselho Orçamentário; Conselho de Saúde; Conselho de Educação; Conselho do Desporto e Turismo; Conselho de Agricultura e Abastecimento; e o Conselho de Meio Ambiente.

Em 23 de setembro de 1997, a Lei 9.503 instituiu o atual Código de Trânsito Brasileiro, revogando a lei 5.108 de 21 de setembro de 1966. Entre as mudanças que podem ser percebidas neste novo código, estão: a abertura à participação do cidadão, e a municipalização do trânsito.

O atual Código de Trânsito Brasileiro – CTB dedicou o Capítulo V ao cidadão, no qual lhe assegura no Art. 72, o direito de solicitar aos órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional de Trânsito, sinalização, fiscalização e implementação de equipamentos de segurança, bem como o de sugerir alterações em normas, legislação e outros assuntos estabelecidos neste Código (PARANÁ, 2006).

Com relação à municipalização do trânsito, no Código Nacional de Trânsito de 1966, com exceção do assunto estradas, os municípios não participavam, diretamente, na gestão do trânsito. O atual CTB estabelece que, na constituição do Sistema Nacional de Trânsito, participem os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim, os Governos municipais passam a ter competências executivas na Gestão do Trânsito. A descentralização dos serviços de trânsito aos governos locais tem como intuito a resolução dos problemas de trânsito de forma mais adequada e específica, pelas autoridades municipais, visto que elas estão mais próximas da população e passam a ter jurisdição direta sobre as vias (PARANÁ, 2006).

Apesar de a atual Carta Magna brasileira fazer da participação “um requisito fundamental no controle e execução das políticas públicas no Brasil” (SILVEIRA; CANÇADO; PINHEIRO, 2014, p. 48), e o Código de Trânsito Brasileiro vigente possibilitar a participação do cidadão,

também em parceria com a Gestão Municipal, somente quase duas décadas depois da publicação do CTB, foi criado o Conselho Municipal de Trânsito, Transportes e Segurança de Gurupi – COMTTSG, através da Lei Municipal nº 2.206, de 27 de março de 2015.

A criação tão recente (ou tardia) de um Conselho Deliberativo que discuta o trânsito local não é um fato específico da cidade de Gurupi. Em comparação, apenas em 02 de julho de 2013, através do Decreto nº 54.058, foi criado o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte - CMTT da cidade de São Paulo, município com a maior frota de veículos no país.

As inúmeras propostas de criação e efetivos surgimentos de Conselhos Municipais de Trânsito pelo país, não é por acaso. Os problemas de trânsito decorrentes do crescimento demográfico, da expansão nas dimensões dos grandes centros urbanos e das cidades de médio porte, do aumento da frota de veículos em circulação, da insistência em não obedecer as normas de trânsito, da inadequação de acessibilidades das vias e da expansiva degradação no meio ambiente (PARANÁ, 2006); faz com que se torne de concreta importância a existência de um espaço deliberativo que conheça a realidade local e formule sugestões ou soluções aos órgãos competentes, subsidiando desta forma suas políticas públicas.

Na sua lei de criação, o COMTTSG possui regras de composição que privilegiam o segmento do setor público com uma quantidade maior de membros. Além disso, seus titulares são exclusivamente pessoas do sexo masculino. Atualmente, esse Conselho é constituído por sete membros titulares e igual número de suplentes distribuídos conforme Quadro 2.

Quadro 2
Formação do COMTTSG

Instituições representadas	Membros
I - Órgãos Municipais	Um representante do Departamento Municipal de Trânsito - DMT e um suplente, Um representante da Câmara Municipal de Vereadores e um suplente.
II - Órgãos Estaduais	Um representante da Circunscrição Regional de Trânsito - CIRETRAN e um suplente, Um representante da Polícia Militar do Tocantins e um suplente.
III - Entidades da Sociedade Civil Organizada	Um representante do Sindicato dos Moto-Taxistas e um suplente, Um representante do Sindicato dos Taxistas e um suplente, Um representante da Associação Comercial e Industrial de Gurupi - ACIG e um suplente.

Fonte: Adaptado da Lei Municipal de Gurupi nº 2.206, de 27 de março de 2015 (GURUPI, 2015).

Apesar do Conselho ser formado por apenas 7 membros, vale ressaltar a redução de acidentes no trânsito da cidade. Um levantamento estatístico dos acidentes de trânsito registrados pela Polícia Militar em Gurupi entre 2010 e 2017 mostra que os três últimos anos deste intervalo de tempo registraram os menores índices de acidentes, período que coincide com surgimento do COMTTSG. Por outro lado, a Lei 12.760/2012 tornou mais duras as sanções previstas no Código de Trânsito Brasileiro de 1997, diminuindo para zero a concentração de álcool permitida aos condutores (BRASIL, 2012). Dessa forma, não pode ser atribuída apenas ao COMTTSG a redução dos números relativos a acidentes. Pode-se inferir, por outro lado, que o conselho, ao passar a discutir as questões relativas ao trânsito municipal pode ter potencializado os efeitos das políticas públicas relativas a trânsito em nível municipal.

Tabela 1
Levantamento estatístico dos acidentes de trânsito registrados
pela Polícia Militar em Gurupi nos anos de 2010 a 2017.

GURUPI/TO - 2010													
INDICADORES	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
Acidente de trânsito com vítima	37	37	46	39	49	45	29	44	36	46	46	62	516
Acidente de trânsito com vítima fatal	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	6
Acidente de trânsito sem vítima	28	33	42	38	54	37	22	51	36	39	47	40	467
TOTAL	65	70	88	77	104	82	52	96	73	86	93	103	989
GURUPI/TO - 2011													
INDICADORES	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
Acidente de trânsito com vítima	35	45	45	40	57	58	41	36	49	46	33	52	537
Acidente de trânsito com vítima fatal	0	0	0	1	1	1	1	1	1	2	0	0	8
Acidente de trânsito sem vítima	36	30	42	43	45	37	27	45	41	39	41	45	471
TOTAL	71	75	87	84	103	96	69	82	91	87	74	97	1016
GURUPI/TO - 2012													
INDICADORES	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
Acidente de trânsito com vítima	43	31	53	46	60	46	43	55	49	55	44	43	568
Acidente de trânsito com vítima fatal	0	0	0	0	2	1	0	0	1	1	0	1	6
Acidente de trânsito sem vítima	35	33	40	41	39	33	32	47	38	40	37	32	447
TOTAL	78	64	93	87	101	80	75	102	88	96	81	76	1021
GURUPI/TO - 2013													
INDICADORES	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
Acidente de trânsito com vítima	42	29	46	43	42	55	27	62	54	48	43	37	528
Acidente de trânsito com vítima fatal	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	5
Acidente de trânsito sem vítima	25	37	39	36	30	45	33	36	29	36	54	45	445
TOTAL	68	66	85	80	72	101	60	99	83	85	97	82	978
GURUPI/TO - 2014													
INDICADORES	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
Acidente de trânsito com vítima	42	44	53	42	61	55	38	74	55	39	47	39	589
Acidente de trânsito com vítima fatal	0	0	1	2	0	2	0	1	0	3	0	0	9
Acidente de trânsito sem vítima	38	38	34	46	43	48	39	39	47	54	45	53	524
TOTAL	80	82	88	90	104	105	77	114	102	96	92	92	1122
GURUPI/TO - 2015													
INDICADORES	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
Acidente de trânsito com vítima	38	40	46	40	37	36	44	49	55	48	33	35	501
Acidente de trânsito com vítima fatal	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	1	4

Fonte: Quartel do 4º Batalhão da Polícia Militar do Estado do Tocantins

Tanto a ação do conselho, quanto os efeitos da Lei tendem a ser progressivamente incorporados aos hábitos dos condutores locais, pois não surtem efeito imediato. Dessa forma, a Tabela 1 apresenta a queda de

incidência de acidentes no município, mas não uma queda abrupta e sim como uma tendência no tempo.

7 ANÁLISE DOS RESULTADOS SEGUNDO A CIDADANIA DELIBERATIVA

A primeira etapa da análise dos resultados se refere às Categorias da Cidadania Deliberativa apresentadas na obra de Cançado, Pereira e Tenório (2015): Processo de Discussão, Inclusão, Pluralismo, Igualdade Participativa, Autonomia e Bem Comum. Esse texto direcionou a análise da participação na perspectiva do COMTTSG por meio dos dados obtidos pelas entrevistas, questionários e observação.

7.1 PROCESSO DE DISCUSSÃO

A Categoria Processo de Discussão é vista como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015). A maioria dos conselheiros indicou que em relação aos Canais de Difusão, os quais deveriam ser uma forma adequada de acesso à informação pela sociedade, o Conselho ainda está em fase incipiente, possivelmente a população como um todo não conhece as atividades do Conselho, como ressalta C03:

Eu acho que está faltando um pouco de divulgação do trabalho da gente e muitas coisas que vem aprimorando com melhorias para o trânsito em relação ao conselho, muitos não sabem que foi o conselho que buscou aquilo, que o conselho que debateu, projeto que o conselho criou (C03).

Ao analisar a **Qualidade da Informação**, os entrevistados concordam que há clareza nas informações que envolvem os atores. Contudo, a colocação de um conselheiro é interessante ao relatar se há dificuldade de entendimento de assuntos em debate, C07 afirma que “nem todos tem o cuidado de analisar os conteúdos que são técnicos, concentrados na mão do gestor da pasta ou do próprio presidente do conselho. Projetos de engenharia de trânsito, você tende a acreditar o que técnico lhe explica”.

Como já citado anteriormente o COMTTSG é constituído por sete membros titulares, cuja composição envolve órgãos municipais, estaduais e entidades da sociedade civil organizada, conforme lei de criação, logo, há garantia de **Espaços de transversalidades**, integrando diferentes pontos de vista dentro do Conselho, entretanto, como que citado anteriormente, há outros grupos excluídos que poderiam contribuir significativamente nas políticas públicas sobre o trânsito de Gurupi. Quanto à **Pluralidade do Grupo Promotor**, os conselheiros consideram que sim, há compartilhamento de liderança, possivelmente por haver ampla discussão dos temas debatidos. Entretanto, é perceptível a liderança centralizada nas mãos de um conselheiro, a concordância dele mostra-se essencial para aprovação de pautas, como explica C06:

[...] ele preside muito bem, até de forma que ele busca muitas informações nem só dentro do município, fora do estado, outros estados que já existe conselho, ele busca sempre aprimorar as coisas de lá e trazer pra nós e apresentar o que ele buscou em lugar tal e funciona, cidade tal já funciona de forma diferente (C06).

A utilização de **Órgãos existentes** foi algo destacado pela maioria, porém não há consenso em relação aos **Órgãos de acompanhamento**, algo que se justifica pela atividade profissional de cada conselheiro do COMTTSG, isto é, há atividades que são acompanhadas diretamente pelo conselheiro servidor de um órgão público, o que não ocorre necessariamente com o representante de entidades de sociedade civil.

Apesar de existirem outros Conselhos ativos no município, os conselheiros afirmaram que não há relacionamento direto com outros conselhos. Segundo os entrevistados, a **Relação com outros processos participativos** ocorreu apenas em situações pontuais no que tange diretamente ao trânsito, mas que envolviam a cidade como um todo, o que é um ponto negativo, se considerarmos que o papel político do conselho envolve necessariamente relação com outras estruturas participativas.

7.2 INCLUSÃO

Essa categoria analisa a incorporação de agentes sociais, tradicionalmente excluídos dos processos de discussão e decisão das políticas públicas (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015). No que se refere à **Abertura dos Espaços de Discussão**, os entrevistados concordam que o espaço para debates não é restrito, assim, há chance de participação de todos nas tomadas de decisões. Como menciona C02: “Todos participam, [...], todos têm oportunidade de falar o que acham necessário”.

Apesar de não ser unânime, a maioria dos entrevistados aponta a importância da **Aceitação Social, Política e Técnica** e da **Valorização cidadã**, principalmente ao destacar o papel do cidadão que participa dos negócios e sua influência para a melhora de um serviço prestado.

A gente apresenta um questionamento e coloca ele em pauta para os outros avaliar, porque a gente debate muitas coisas e é escolhida aquela que acha que é mais viável, não é nem toda coisa que eu apresento, obrigado a ser acatado aquilo lá. Às vezes, eu apresento tipo um projeto, e você apresenta outro, a gente opta por aquilo que tem mais fundamento, então vai juntando uma coisa com a outra, a gente acata um pouco de um, um pouco de outro e resume, faz a conclusão. Geralmente a gente coloca uma pauta (C03).

7.3 PLURALISMO

A partir de diferentes pontos de vista, esta categoria analisa a multiplicidade de agentes que estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas, e, se esta é satisfatória na representação democrática da sociedade (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015).

Como citado, é perceptível a **Participação de diferentes atores**, envolvidos no processo deliberativo. O COMTTSG cumpre as determinações quanto à composição interna, “as representações classistas

indicam os seus representantes; o estado, os seus representantes e prefeitura e outros órgãos seus representantes, dividido de maneira democraticamente e diversos setores da sociedade fazem parte do conselho” (C06).

O **Perfil dos atores** é caracterizado por possuir membros com experiências em processos democráticos de participação (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015), segundo um dos entrevistados “São pessoas que tem representatividade na sociedade. No caso, presidente de sindicato e alguns outros órgãos” (C01).

7.4 IGUALDADE PARTICIPATIVA

Para existir igualdade de atuação dos conselheiros nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas é necessário que a **Forma de escolha de representantes** seja nivelada. No COMTTSG, apesar de existir isonomia no que se refere à atuação dos conselheiros, os entrevistados deixaram claro que os representantes não são escolhidos pela comunidade, mas por convite (indicação) realizado pela prefeitura. Considerando a especificidade do Conselho, um entrevistado relatou que: “São pessoas que estejam ligadas ao trânsito, que conheçam a demanda de trânsito do município para ajudar a elaborar soluções para a cidade” (C04). Contudo, dentro do conselho há opinião diferente, que questiona o modo de escolha dos representantes utilizado pela gestão municipal, quando um dos entrevistados relata como são escolhidas as pessoas para participar do conselho: “Por vocação ou interesse, nós temos alguns conselhos que as mesmas pessoas participam” (C07).

Quanto ao **Discurso dos representantes** nos relatos analisados, é majoritária a valorização da participação em processos democráticos, o que fica claro no discurso dos entrevistados. “[...] todos os membros que participam do conselho, são todos sem fins lucrativos, a gente está lá porque a gente gosta, quer ajudar, ninguém tem remuneração de nada. Então, eu acho que está faltando muito o executivo dar mais apoio” (C03).

A **Avaliação participativa**, caracterizada pela intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas, foi consenso entre os entrevistados, de que há de fato, o acompanhamento e principalmente cobrança de deliberações realizadas pelo COMTTSG.

Às vezes, as decisões vêm do prefeito municipal e a gente quer que o conselho participe de decisões políticas do gestor e às vezes nós levamos propostas políticas pra eles. Às vezes, aceita; às vezes, não. Todas as decisões referentes ao trânsito passam pelo Conselho, a isso ele tem obedecido... porque se não, pra quê conselho? (C07).

Entretanto, por meio da observação foi possível perceber que o acompanhamento ocorre de fato esporadicamente nas poucas reuniões do conselho, não existindo grupos de trabalho para acompanhar a execução de atividades realizadas pela Diretoria Municipal de Trânsito – DMT, por exemplo.

7.5 AUTONOMIA

Ao analisar a **Origem das proposições**, com o intuito de identificar a iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas adotadas, a maioria dos entrevistados concorda que as propostas podem ser feitas por qualquer representante, é notório que além da sociedade, há predominância de propostas que representem o interesse das entidades dos conselheiros, algo que é destacado por um dos conselheiros: “Porque cada entidade defende seus interesses, então até chegar a um senso comum, que venha favorecer a todos, já que o trânsito é um direito de todos, às vezes há discussões mais salutares” (C04).

Sobre a **alçada dos atores**, os entrevistados afirmam que podem intervir nas problemáticas planejadas, representando os anseios da sociedade, todavia não é vista uma verdadeira autonomia, pois segundo os conselheiros, todas as deliberações estão vinculadas diretamente ao poder público municipal:

Eu acho que deveria ter a participação mais efetiva do município, do gestor municipal liberando verba para aquilo que o conselho vem cobrando, que há necessidade de melhorar pra que a mobilidade seja mais eficiente, e tudo isso precisa de dinheiro, precisa do poder público. O poder público é o prefeito, é o município, é o gestor municipal, sem ele não funciona não (C04).

Apesar de ser um conselho novo, os conselheiros se mostram interessados pelas atividades, quanto ao critério **Perfil da liderança**, os entrevistados mostram que a liderança conduz de modo aberto os trabalhos do Conselho, de forma descentralizada, tanto as deliberações, quanto as execuções; o que contribui, em parte, para a autonomia dos conselheiros.

O critério **Possibilidades de exercer a própria vontade**, que permite o exercício da vontade política individual ou coletiva, se mostrou quase unânime entre os entrevistados, indicando a liberdade de participação dos conselheiros e até mesmo não-conselheiros. Conforme o tema em debate, há participação de toda a sociedade:

Por exemplo, vagas de estacionamento especiais, horário de carga e descarga, implantação de taxímetro, regulamentação de táxi e moto-táxi, aí a gente chama o Conselho pra ver em conjunto e tomar uma decisão mais participativa, a gente chama a sociedade também, sociedade organizada, grupos de empresários, moto-taxistas, taxistas, que fazem parte e utilizam diariamente o sistema de trânsito, tanto sendo funcionário, como usuário. [...] Eu implantei uma política diferente, eu acho que a administração pública tem que ser participativa, tem que ser ouvindo as pessoas, ouvindo quem entende, quem é da área (C05).

7.6 BEM COMUM

Essa categoria estuda critérios relacionados ao bem-estar social alcançado por meio de práticas democráticas.

No que diz respeito ao critério **Objetivos alcançados**, não há consenso entre os entrevistados sobre a relação entre os objetivos planejados e os resultados alcançados pelo Conselho, importante ressaltar que a maioria

dos entrevistados cita a responsabilidade do poder público para que de fato os objetivos sejam alcançados.

Eu acho que deveria ter a participação mais efetiva do município, do gestor municipal liberando verba para aquilo que o conselho vem cobrando, que há necessidade de melhorar pra que a mobilidade seja mais eficiente, e tudo isso precisa de dinheiro, precisa do poder público. O poder público é o prefeito, é o município, é o gestor municipal, sem ele não funciona não (C02).

Apesar de planejamento e contribuições, ainda há fatores que colaboram para que os objetivos não sejam totalmente alcançados, um conselheiro comenta o que considera necessário: “Reconhecimento pelo prefeito de que o Conselho é indispensável, é importante. E também comprometimento do conselho com regularidade das suas reuniões para tratar esses assuntos, porque reúne uma vez no mês e olhe lá se reúne” (C07).

Quanto à **Aprovação cidadã dos resultados**, também não há consenso entre os entrevistados, há predominância na avaliação positiva dos entrevistados a respeito dos resultados alcançados pelo COMTTSG, porém todos conselheiros concordam que é necessário o olhar do poder executivo em relação às atividades do conselho, como na fala de C07:

Eu acho que essa barreira que tem ainda entre a falta de um poder maior deliberativo do Conselho pra resolver questões do trânsito, o outro problema que tem é não temos uma superintendência municipal de trânsito, nós temos uma diretoria e isso sob os aspectos das atribuições representa muito menos força do que se fosse uma superintendência municipal de trânsito e para efeito de captação de recurso não vem nada para a diretoria, mas para a superintendência, tentamos convencer o prefeito disso, mas não obtivemos sucesso (C07).

Além das demandas que envolvem diretamente recursos públicos, um ponto citado pelos entrevistados foi a participação da sociedade e a responsabilidade de todos, como beneficiários e usuários.

É um processo muito lento, né? Uma coisa que nunca teve em Gurupi, então como é um processo lento, existe um paradigma até as pessoas começarem a se acostumar. O trânsito nosso tem que ser mudado drasticamente, que é muito errado em todos os sentidos, falta de respeito de trânsito, falta uma série de coisas, mas eu acho que é o início. [...] Educação, educação no trânsito das pessoas. Eu vejo, eu paro em faixa de pedestre, e fico com medo de quem vem atrás de mim, porque se eu paro, o cara passa reto, fico com medo daquela pessoa ser atropelada. Educação, esse é o principal objetivo (C06).

7.7 SÍNTESE DA DISCUSSÃO DOS CRITÉRIOS DA CIDADANIA DELIBERATIVA

Após análise dos critérios de Cidadania Deliberativa no COMTTSG, os gráficos abaixo demonstram o grau de atendimento de cada um desses indicadores. Quanto mais próximo do centro, mais longe de satisfazer o critério; quanto mais distante, mais próximo de satisfazer o critério. As Figuras 2, 3 se referem à tabulação dos questionários aplicados aos sete membros do conselho.

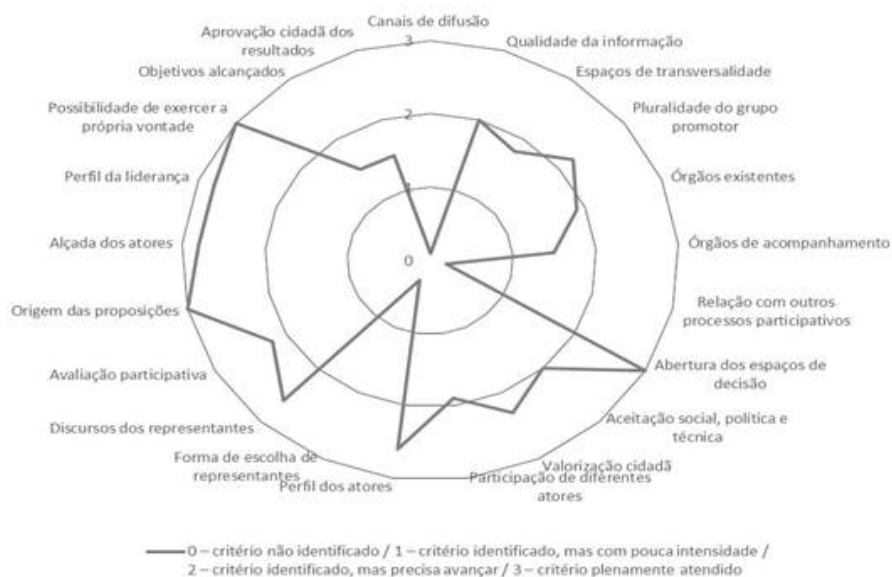


Figura 2
 – Síntese dos Critérios de Análise da Cidadania Deliberativa
 Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos resultados da pesquisa (2017).



Figura 3
 – Média dos critérios das seis categorias da Cidadania Deliberativa 2017
 Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos resultados da pesquisa (2017).

Conforme o gráfico acima, é possível afirmar que a categoria Autonomia é identificada com grande intensidade. Como discutido anteriormente, é notório que durante as reuniões do conselho, propostas de melhorias podem ser feitas por qualquer cidadão, por mais que haja predominância de sugestões que representem o interesse das entidades dos conselheiros. Conseqüentemente, o fato de a representatividade do conselho indicar grande parte das propostas vinculadas aos interesses dos seus respectivos órgãos representativos, a categoria do Bem Comum apresenta baixa identificação, visto que nem sempre é possível visualizar na sociedade a efetividade de propostas na vida dos beneficiários.

7.8 ANÁLISE DOS RESULTADOS NA PERSPECTIVA A GESTÃO SOCIAL

A segunda etapa da análise dos resultados se refere às dimensões interdependentes da Gestão Social, encontradas em Caçado (2011); Caçado, Tenório e Pereira (2011); Caçado, Pereira e Tenório (2015); e Silveira, Caçado e Pinheiro (2014). Estas são as obras que direcionaram esta análise na perspectiva da gestão social no COMTTSG por meio dos dados obtidos pelas entrevistas, questionários e observação. Inicialmente faz-se importante esclarecer o significado de cada dimensão, para posteriormente identificar se as práticas ocorridas neste Conselho se aproximam do ideal de Gestão Social.

7.8.1 Tomada de Decisão Coletiva sem Coerção

Tomar decisões sem coerção significa dizer os participantes são soberanos na medida em estão submetidos somente aos pressupostos da comunicação e às regras procedimentais de argumentação, e as deliberações estão livres de qualquer coerção (interna ou externa) ou tipo de pressão para forçar a uma conduta ou uma mudança na sua vontade capaz de afetar a igualdade dos participantes. Cada um deles deve ter as mesmas chances de falar, ouvir e considerar o que os outros têm para falar (SILVEIRA; CANÇADO; PINHEIRO, 2014).

De acordo com os dados obtidos pelas entrevistas, todos os conselheiros sentem que podem falar livremente de acordo com os procedimentos instituídos pelo Conselho, exercendo suas falas em prol de uma coletividade, como na fala de C03 quando questionado se os Conselheiros participavam dos debates ativamente: “Não com frequência todos, às vezes tem reuniões que chega a faltar algum, mas na outra reunião, ele já está presente, quando vai, do começo ao fim sempre tem a sua palavra, a voz ativa, sempre dá suas opiniões, suas questões, suas perguntas”.

De acordo com a observação das reuniões do conselho, percebeu-se na pesquisa que a formação de um Conselho com 7 membros, apesar de representar poucas categorias e entidades afetadas pelo trânsito, em contrapartida deixa o ambiente mais familiar e a integração mais propícia à participação. Essa foi a percepção dos pesquisadores, mas são necessários mais estudos para confirmar essas inferências. Segundo Caçado, Pereira e Tenório (2015) e Caçado, Silva Jr e Caçado (2018) o tamanho do grupo pode influenciar diretamente a efetivação da Gestão Social. Dessa forma, uma das questões de pesquisa para trabalhos futuros apresentadas por esses trabalhos aponta no sentido de perceber de maneira mais direta a real influência do “tamanho” em relação à efetividade e qualidade da participação. Os indícios preliminares apresentados pelos autores apontam que as tecnologias da informação e comunicação podem ser uma alternativa para a participação de grupos maiores.

7.8.2 Dialogicidade/Inteligibilidade

Segundo Cançado, Pereira e Tenório (2015, p. 161), a dialogicidade deve ser entendida como o próprio diálogo no sentido amplo, em que todos devem falar, podem ouvir e consideram o que os outros dizem. A Dialogicidade pode ser entendida a capacidade de se comunicar e se entender com outras pessoas. Assim, a dialogicidade só é possível se houver inteligibilidade, ou seja, quando todos podem compreender o que está sendo dialogado (SILVEIRA; CANÇADO; PINHEIRO, 2014).

Ao ser questionado se a utilização de termos técnicos dificulta o entendimento pelos Conselheiros dos assuntos em debate, C05 respondeu: “Olha, dificulta quando você tem parte da sociedade organizada que não estuda a legislação, que dispõe sobre as regulamentações [...] ele defende a classe, ele não quer saber se está dentro da lei ou não”.

A questão da dialogicidade/inteligibilidade num Conselho de Trânsito é fundamental, pois envolve discussões que tratam das questões que regem todo o trânsito e não apenas dos interesses de categorias. Não ter conhecimento da legislação não necessariamente significa estar marginalizado da discussão por não compreender os termos técnicos utilizados. Por meio da observação, verificou-se que a experiência adquirida no cotidiano contribui com o debate, e a falta de conhecimento sobre a legislação específica de alguns membros faz com eles mesmos questionem e aprendam sobre o assunto. Assim, pode-se dizer que mesmo com alguns pontos de fragilidade, a dialogicidade no COMTTSG está tentando se aproximar do ideal de Gestão Social.

7.8.3 Transparência/Entendimento Esclarecido

Como todas as dimensões da Gestão Social são interdependentes, a **transparência** surge como requisito necessário para as outras características, pois, segundo Cançado, Tenório e Pereira (2011, p. 697) “o segredo e a assimetria de informação tornam inviável a tomada de decisão coletiva baseada no entendimento esclarecido”.

O COMTTSG é um conselho com pouco tempo de criação e ainda passa por alguns ajustes, para de fato possuir o caráter deliberativo que consta em sua lei de implementação. Apesar de tentarem se reunir bimestralmente, nem sempre foi possível. Em um ano de observação, ocorreram apenas quatro reuniões. Toda vez que o presidente não podia estar presente na reunião, esta era cancelada. A convocação para a reunião ocorria por meio de aplicativo de mensagens instantâneas para *smartphones*.

Mais um fator que ajuda a fragilizar a transparência é a falta de um espaço físico e infraestrutura de móvel e informacional para o Conselho. Todas as reuniões ocorriam no Batalhão da Polícia Militar e não havia um local definido para o arquivo de documentos. Nenhum conselheiro soube responder onde estava arquivado o Regimento do Conselho, ou de fato, se ele existia. Outro fator que vale ser ressaltado para fragilidade

desta dimensão é influência do poder público municipal nas escolhas dos representantes no Conselho. Portanto, a transparência torna-se a dimensão de maior fragilidade na tentativa de se aproximar do ideal de Gestão Social.

7.8.4 Emancipação

Para discorrer sobre a emancipação do indivíduo, Cançado (2011) vai formular seu ideal dentro da Gestão Social com base no pensamento de Paulo Freire.

Por fim, tem-se a emancipação como o próprio objetivo e resultado da Gestão Social enquanto processo baseado na cidadania deliberativa. A participação efetiva no processo de tomada de decisão traz crescimento e amadurecimento para os atores, que ampliam sua visão de mundo enquanto seres humanos dotados de razão e cidadãos participantes de uma esfera pública (CANÇADO, 2011, p. 99, grifo nosso).

Em alguns momentos da entrevista houve a cobrança por parte dos que detém maior conhecimento técnico na área, principalmente aos membros da sociedade civil organizada:

[...] falta mais entrosamento da turma, falta mais dedicação, falta os conselheiros se interar realmente do que são as resoluções do CONTRAN, porque o trânsito já está com mais de 700 resoluções e ele muda toda hora, então não é fácil acompanhar, então quem se dispõe a ser conselheiro, ele tem que dedicar um tempinho ali pra estudo (C05).

Entretanto não podemos esquecer que nenhum Conselheiro chega com conhecimento pronto e acabado para iniciar sua participação em um processo de discussão deliberativo, justamente por que nestes espaços é que devem ser construídos coletivamente uma nova cultura política, ampliando a cidadania com o foco no interesse coletivo. Na maioria das vezes haverá nos Conselhos aqueles com maior bagagem em processos deliberativos e aqueles que estão iniciando neste tipo de interação, mas que não deixam de contribuir com suas experiências e representatividade de sua comunidade em busca de seu processo de emancipação.

A participação periférica legítima que pode ser definida como um processo por meio do qual os aprendizes (ou novatos, ou ainda os que não conhecem determinado processo e suas regras) se tornam membros completos e obtêm legitimação através da participação na prática sócio-cultural da comunidade ou esfera pública é um constructo que reforça este argumento. O principiante vai construir sua participação legitimada pela ajuda de membros mais experientes do grupo, aprendendo por meio da observação da prática dos participantes com maior habilidade e conhecimento do processo e das regras do jogo (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, p. 697).

Assim, pode-se afirmar que o processo emancipatório no COMTTSG ocorre muito mais com os conselheiros que não detém todo o conhecimento técnico das questões do trânsito. Ela acontece por meio da aprendizagem, por vontade própria, dentro das reuniões do Conselho. Durante as observações das reuniões percebeu-se uma interação, no sentido do entendimento das dimensões relativas ao trânsito municipal

das pessoas menos inteiradas da perspectiva técnica do assunto. Essa condição nos permite aproximar essa realidade de uma participação periférica (em termos de conhecimentos específicos), mas legítima enquanto reconhecida pelos demais membros do referido conselho. Figura 4.

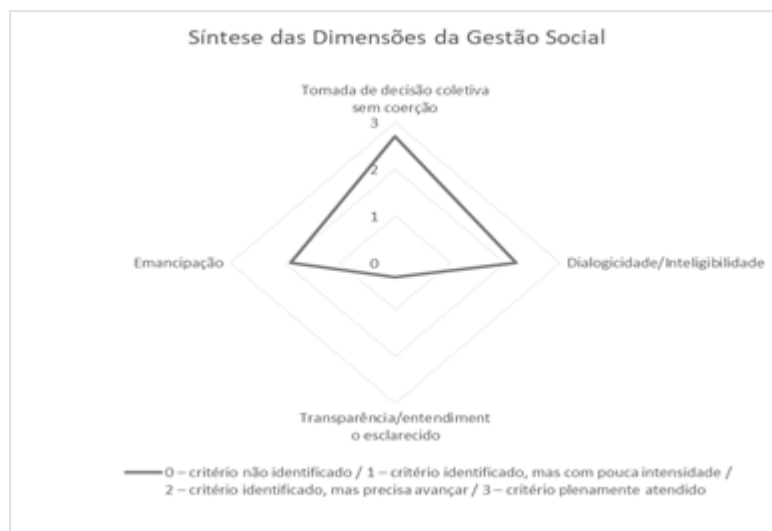


Figura 4

– Síntese das Dimensões da Gestão Social

Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos resultados da pesquisa.

Conforme o gráfico acima, é possível afirmar que a dimensão Tomada de decisão coletiva sem coerção é identificada com grande intensidade. Nesta pesquisa ficou perceptível que neste espaço todos tem as mesmas chances de falar, ouvir e considerar o que os outros têm para falar, a partir do momento em que todos os conselheiros afirmaram que se sentiam livres para expressarem suas opiniões. Entretanto, a dimensão Transparência/entendimento esclarecido, mostrou-se a mais distante do ideal devido questões de infraestrutura, organizacionais e políticas.

A quantidade de conselheiros, 7, permite falar e ser ouvido com mais tempo. Por outro lado, esse número de conselheiros pode excluir do diálogo outras pessoas que poderiam também contribuir com alternativas para o trânsito em Gurupi. Entende-se aqui que o trânsito é questão coletiva da cidade e que poderia haver mais espaço (representantes) no conselho, o que não invalida o trabalho já realizado pelos conselheiros.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho se propôs a identificar a presença dos Critérios de Cidadania Deliberativa e Gestão Social no Conselho Municipal de Trânsito, Transportes e Segurança de Gurupi.

Dentre todos os Critérios de Cidadania Deliberativa analisados, destacam-se positivamente: Abertura dos espaços de decisão, Origem das proposições e Possibilidade de exercer a própria vontade. Em contrapartida, Relação com outros processos participativos e Forma de escolha dos representantes demonstram respectivamente que o

COMTTSG possui dificuldades em realizar parcerias e grande influência do poder público municipal nas escolhas dos representantes no Conselho, o que é caracterizado também pela indicação negativa de alguns atores sobre os resultados alcançados no critério de Aprovação cidadã dos resultados. Os outros critérios são satisfeitos parcialmente, em diferentes graus. O fortalecimento destas dimensões torna-se fundamental para o alcance do êxito das dimensões da Gestão Social.

Na análise da Gestão Social no COMTTSG indicou que a dimensão Tomada de decisão coletiva, sem coerção, foi a melhor atendida, tendo todos as mesmas chances de falar, ouvir e considerar o que os outros têm para falar. A dimensão Dialogicidade/Inteligibilidade, também se mostrou parcialmente atendida. Na contramão, a dimensão Transparência/entendimento esclarecido, mostrou-se a mais distante do ideal, mostrando que ela tem uma dimensão de processo, apresentada como participação periférica legítima. Apesar da condição de periférica, sua legitimidade faz com que ela se desenrole como um processo onde “periférica” é condição temporária a ser vencida. E, finalmente, a Emancipação mostrou-se também um critério parcialmente atendido pelo COMTTSG, principalmente entre os Conselheiros da Sociedade Civil Organizada. Assim, a Emancipação também é entendida como um processo em curso. Para que essas impressões sejam confirmadas, quais sejam: condição temporária da participação periférica e parcial atendimento da Emancipação; sugerem-se outros estudos no conselho para entender se elas foram realmente vencidas e avançaram.

Verificou-se também uma participação razoável dos conselheiros na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas. No entanto, para que esta participação seja efetiva na do trânsito de Gurupi, se faz necessário o comprometimento e organização popular, a fim de diminuir a distância entre representantes e representados, para que as demandas discutidas possam realmente ser implementadas, aumentando a credibilidade do conselho.

O COMTTSG é um conselho recém-criado e em evolução. Apesar de algumas fragilidades quanto às dimensões da Cidadania Deliberativa e da Gestão Social dispostas neste trabalho, a queda dos números dos acidentes de trânsito, demonstram que mudanças estão ocorrendo no município, aliadas a políticas públicas nacionais como o endurecimento da Lei Seca (BRASIL, 2012).

A construção deste trabalho foi uma troca de aprendizado entre conselheiros e pesquisadores principalmente durante a aplicação dos questionários, momento em que foi compartilhado elementos que devem fazer parte de um Conselho de Gestão de Políticas Públicas plural e democrático. A expectativa é que após a realização deste trabalho, o reconhecimento de algumas destas fragilidades, por parte dos Conselheiros, seja fortalecida contribuindo ainda mais com a emancipação de todos.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-10, Feb. 2003.
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, Sept. 2002.
- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e sociedade*. Número especial: Instituições híbridas e participação no Brasil e na França, p.16-41, 2005.
- AUDARD, C. *Cidadania e democracia deliberativa*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 4. ed. revista e atualizada. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 11.ed. Brasília: UnB, 1998. v. 1.
- BONAVIDES, P. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BOULLOSA, R.; SCHOMMER, P. C. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de lampedusa? In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 3, 2009, Juazeiro/Petrolina. *Anais...* Juazeiro/Petrolina: NIGS/UNIVASF, 2009. 1 CD ROM.
- BOULLOSA, R.; SCHOMMER, P. C. Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da Gestão Social? In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32, 2008, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. 1 CD ROM.
- BRASIL. *Lei 12.760/2012 de 20 de dezembro de 2012*. Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, 2012.
- CANÇADO, A. C. *Fundamentos teóricos da gestão social*. 2011. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras (UFLA), 2011.
- CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. *Gestão social: epistemologia de um paradigma*. 2.ed. Curitiba: CRV, 2015.
- CANÇADO, A. C.; SILVA JR, J. T.; CANÇADO, A. C. M. G.; Gestão social: histórico, conceitos e uma proposta participativa. In: TOLEDO, R. F.; ROSA, T. E. C.; KEINERT, T. M.; CORTIZO, C. T. *Pesquisa participativa em saúde: vertentes e veredas*. São Paulo: Instituto de Saúde, 2018.
- CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cadernos EBAPE.BR (FGV)*, v. 9, p. 681-703, 2011.
- CARRION, R. S. Cidadania. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). *Dicionário para a formação em gestão social*. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014, p. 35-38.
- CASTRO, C. L. F. de Conselho. In: CASTRO, C. L. F. de et al. *Dicionário de políticas públicas*. Barbacena: EdUEMG, 2012. p.82-84.

- CRUXÊN, I. A. et al. **Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2013.
- FARIA, C. F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, n. 50, p. 47-68, 2000.
- GURUPI. **Lei nº 2.206, de 27 de março de 2015**. Cria o Conselho Municipal de Trânsito, Transportes e Segurança de Gurupi - COMTTSG e dá outras providências. Gurupi, 2015.
- HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.
- IBGE. **Gurupi**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/gurupi/panorama>>. Acesso em: 11 dez. 2017..
- KRONEMBERGER, T. S.; MEDEIROS, A. C.; DIAS, A. F. Conselhos Municipais: institucionalização e funcionamento. In: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. (Orgs.). **Gestão social e conselhos gestores**. Rio de Janeiro: FGV, 2016. p. 151-182.
- PARANÁ. **Guia para a criação do Conselho Municipal de Trânsito**. Curitiba: TECNODATA, 2006.
- PINHO, J. A. G.; SANTOS, M. E. P. Aporias em torno do conceito de gestão social: dilemas teóricos e políticos. **REGE**, v.22, n.2, p.155-172, abr./jun. 2015.
- RIBEIRO, B. V. D.; TEMER, A. C. R. P.; TUZZO, S. A. Cidadania e democracia deliberativa na era digital—para além de Habermas. **Comunicação & Informação**, v. 16, n. 1, p. 186-201, 2013.
- SILVA, C.M. Cidadania. In: CASTRO, C. L. F. de et al. **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. p.70-73.
- SILVEIRA, T. S.; CANÇADO, A. C.; PINHEIRO, L. S. A participação no Conselho Municipal de Saúde em Imperatriz – MA na perspectiva da gestão social e da cidadania deliberativa. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 3, p. 45-60, 2014.
- SPOSITO, M. E. B. Loteamentos fechados em cidades médias paulistas – Brasil. In: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; SORBAZO, O. (Orgs.). **Cidades médias: produção do espaço urbano e regional**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 175-196.
- TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **RAP**, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.
- TENÓRIO, F. G. (re)Visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 3, n. 5, p-101-124, 2005.
- TENÓRIO, F. G. et al. Critérios para avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3, Salvador, **Anais...**, Salvador: ANPAD, 2008.
- TENÓRIO, F. G. Gestão Social: conceito. In: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. (Orgs.). **Gestão Social e Conselhos Gestores**. Rio de Janeiro: FGV, 2016. p.13-34.
- TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. Apresentação. In: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. (Orgs.). **Gestão social e conselhos gestores**. Rio de Janeiro: FGV, 2016, p.9-12.

VILLELA, L. E. Escopo metodológico. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise**. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 35-46.