

Construção da Participação Cidadã no Desenvolvimento Local: Uma Análise da Gestão da Plenária dos Conselhos Comunitários do Município de Itaguaí - RJ

Lucimar Ferraz de Andrade Macedo e Lamounier Erthal Villela

Resumo

Este trabalho analisa a organização da sociedade civil no acompanhamento da política de desenvolvimento local. Foi utilizado estudo de caso circunscrito na Plenária dos Conselhos Comunitários do Município de Itaguaí que se configura como instrumento de articulação dos Conselhos Comunitários do Município e do Poder Público. A realidade municipal é de uma série de transformações em curso trazidas por grandes empreendimentos, como a obra de ampliação do Porto, a construção do Arco Metropolitano, além da instalação de várias empresas. Procura-se refletir sobre como a sociedade civil se organiza frente aos impactos dessa realidade e de que forma a Plenária dos Conselhos se constitui instrumento de articulação com o Poder Público local. É realizada a análise documental da Plenária dos Conselhos e do formulário de perguntas. Foram empregados os critérios de participação deliberativa (TENÓRIO; VILLELA *et al.*, 2008), definidos por seis categorias analíticas: processo de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum. Verifica-se que a cidadania deliberativa na gestão da Plenária encontra-se em processo de construção, com o grande desafio de superar os pontos negativos, alguns apontados no estudo, e potencializar a gestão participativa municipal.

Palavras-chave

Gestão Social. Desenvolvimento Local. Controle Social.

Abstract

This paper analyzes the organization of civil society concerning the monitoring of local development policy. A case study was carried out in the Plenary of the Community Councils of the City of Itaguaí, which is as an instrument of articulation of the Community Councils and the County Government. The town presents a series of ongoing changes, brought by large enterprises, such as the expansion of the Port, the construction of the ring road, plus the installation of several companies. This article seeks to reflect upon how civil society organizes itself to cope with the impacts

of this reality and how the Plenary Councils constitute an instrument of articulation with Local Authorities. It was performed the analysis of the Plenary Councils documents and of a question form. Discussion process, inclusion, pluralism, participatory equality, autonomy and the common good, defined six analytical categories, i.e., the criteria of deliberative participation (TENÓRIO; VILLELA *et al.*, 2008) were employed. It appears that deliberative citizenship in the management of the Plenary is under construction, with the challenge of overcoming the negative points, some pointed out in the study, and it enhances participatory municipal management.

Keywords Social Management. Local Development. Social Control.

INTRODUÇÃO

O aprimoramento da participação cidadã é um grande desafio que deve ser enfrentado como prioridade por um projeto de desenvolvimento multidimensional, considerando: o social, o político, o econômico e o ambiental, que, segundo Franco *apud* Tenório (2007), são dimensões básicas para um desenvolvimento local. Construir canais em que os cidadãos possam acompanhar, questionar, sugerir, fiscalizar e criticar as ações do governo em relação a esse desenvolvimento, parece uma ideia óbvia, porém, precisa acontecer de fato na prática cotidiana. No município de Itaguaí, objeto deste estudo, há os Conselhos Comunitários criados no ano de 2007, por iniciativa do poder executivo local, em atendimento ao estabelecido no Estatuto das Cidades e no Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Itaguaí. Este plano aprovado pela Lei nº 2.608 de 10/04/2007, art. 7º, instituiu o sistema de participação das comunidades organizadas de Itaguaí na Gestão Democrática da Política Urbana. O Decreto nº 3.310 de 29/10/2007 regulamentou o art. 7º desta Lei e cria, através do art. 2º, os conselhos comunitários com o objetivo de acompanhamento e participação na implementação do Plano Diretor, fornecendo subsídios e indicando prioridades nos processos de formulação e elaboração do Plano Plurianual de Administração (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Orçamento Municipal. São constituídos por 14 líderes (conselheiros), escolhidos entre os moradores de cada território onde os conselhos estão inseridos. Atualmente, o município possui os Conselhos Comunitários de Piranema, Coroa Grande, Brisamar, Chaperó, Santa Cândida, Engenho, Ilha da Madeira, Jardim Mar, Mazombinha, Parque Primavera, Raiz da Serra, Teixeira, Somel, Carioca, Vila Margarida, Centro, Ibirapitanga, 26 de Dezembro e Jardim América, totalizando 19 Conselhos Comunitários. Esses reuniram-se em assembleia geral e constituíram a Plenária dos Conselhos Comunitários Urbanos e Rurais de Itaguaí como forma de representação e gestão de todos os Conselhos. A Plenária constitui-se de um Comitê Gestor com Presidente, Vice-Presidente e Secretário Executivo, além de seis coordenadorias: Coordenadoria de Relações com a Sociedade Civil, Coordenadoria de

Relações Institucionais com o Poder Público, Coordenadoria de Relações com os Conselhos Comunitários, Coordenadoria de Capacitação e Desenvolvimento de Lideranças e Gestores, Coordenadoria de Planejamento e Coordenadoria de Comunicação Social, cada uma com um coordenador. São atribuições da Plenária: manter o elo de comunicação, articulação e integração dos Conselhos Comunitários do Município de Itaguaí; estreitar relações e construir parcerias e alianças estratégicas com as organizações da sociedade civil sediadas e/ou atuantes no município; organizar e executar treinamentos, cursos, seminários e oficinas de capacitação, instrumentalização e aperfeiçoamento das lideranças, gestores e voluntários que atuam nos Conselhos Comunitários; representar institucionalmente os conselhos comunitários, o movimento comunitário e a população nos seminários, simpósios, fóruns, congressos e demais eventos em que se fizer necessária a participação da sociedade civil organizada; representar coletivamente os Conselhos Comunitários perante os governos municipal, estadual e federal; harmonizar, compatibilizar e integrar as reivindicações, aspirações, pleitos, projetos e propostas, oriundos dos Conselhos Comunitários, priorizando e consolidando em documento próprio, visando negociar com os poderes públicos municipal, estadual e federal os prazos e as formas de atendimento, estendendo a negociação às empresas privadas e organizações internacionais, quando for pertinente.

O objetivo deste estudo é analisar a organização e eficácia dessa Plenária na gestão e representação dos Conselhos Comunitários, colaborando no enfrentamento da transformação social presente no município, que, segundo Santana *et al.* (2011), revive a expectativa de desenvolvimento socioeconômico prometido no século passado. Atualmente, Itaguaí conta com diversos empreendimentos em diferentes fases de instalação e funcionamento. O Porto de Itaguaí tem, em andamento, obras de ampliação da área de manobra com dragagens destinadas a assegurar um calado de 20 metros de profundidade, permitindo o acesso de navios mercantes de grande porte. Há, ainda, a construção de novos terminais para o Grupo EBX, para a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), para a Thiessen-Krupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA), além de outros dois terminais operados pela Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ). Por si só, essas obras vão compor um valioso canal logístico para a economia brasileira e confirmarão a sua vocação antiga de *hub port*, ou seja, porto concentrador de navios de grande porte destinado ao comércio internacional. Esses empreendimentos envolvem cerca de US\$ 4 bilhões, prevendo 18 mil empregos na fase de construção dos terminais e quatro mil na fase de operação. Outros investimentos, indiretamente relacionados ao porto, estão em andamento, cabendo destacar: a duplicação da rodovia BR-101, no trecho entre a cidade do Rio de Janeiro e o distrito de Itacuruçá, em Mangaratiba, atravessando todo o município de Itaguaí. Essa obra pretende desafogar o trânsito no trecho inicial da Rodovia Rio-Santos, contribuindo para facilitar o acesso ao porto de Itaguaí; a construção do Arco Metropolitano, com uma extensão de 145 quilômetros, ligando o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), situado no município de Itaboraí/RJ ao porto de Itaguaí; a construção da siderúrgica da TKCSA, na divisa com o município de Itaguaí e que terá como suporte logístico de entrada principal a ferrovia e de saída o porto de Itaguaí. Esse empreendimento, inaugurado oficialmente em junho de 2010, envolve cerca de R\$ 11,4 bilhões, 18 mil empregos na construção e 3,5 mil na operação. Em agosto de 2010, a Marinha brasileira iniciou a construção de um estaleiro

para construir submarinos atômicos na ilha da Madeira em Itaguaí, em parceria com o Governo Francês. O canteiro de obras possui 90 mil metros quadrados e 320 trabalhadores da Construtora Odebrecht. Trata-se da Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas (UFEM), primeira etapa do novo Complexo Militar-Naval. Além da UFEM, o Complexo é composto por um estaleiro e pela Base Naval de Submarinos (SANTANA *et al.*, 2011).

A partir desse contexto, podemos observar que a população local passa a conviver com um desenvolvimento, que, tido, a princípio, como potencializador de crescimento, tem dimensões e desdobramentos econômicos, sociais e políticos muito aquém de suas aspirações. Faz-se necessário, como exposto anteriormente, a construção de canais em que os cidadãos possam acompanhar, questionar, sugerir, fiscalizar e criticar as ações do governo em relação a esse desenvolvimento. O que o homem tinha por certo, seu lugar, sua cultura, sua atividade econômica, deixam de existir frente ao interesse econômico avassalador do capital mercantil e das ações do Estado. O local passa a ser o espaço da realização dos gigantescos projetos.

Diante do apresentado, algumas questões foram levantadas, como a Plenária dos Conselhos Comunitários consegue cumprir de forma eficaz as atribuições que lhe foram confiadas, constituindo-se, de fato, em um instrumento articulador da sociedade civil com o poder público local no acompanhamento da política de desenvolvimento.

DESENVOLVIMENTO LOCAL E GOVERNANÇA

A lógica do desenvolvimento local está atrelada ao fortalecimento dos atores inseridos em seus territórios, capazes de propor ações socioeconômicas que venham a potencializar tal desenvolvimento. Segundo Tenório (2004), pensar o desenvolvimento local requer o desenvolvimento de diversas dimensões: econômica, social, cultural, política e ambiental. Implica considerar o inter-relacionamento ativo dos diversos atores da sociedade: Estado, sociedade civil e mercado. O desenvolvimento local necessita do fortalecimento dos atores inscritos em seus territórios com capacidade de iniciativa e propostas socioeconômicas. Pensar desenvolvimento local pressupõe a ideia de que os problemas socioeconômicos não podem ser resolvidos apenas pela ação do Estado. Diante disso, alguns conceitos, como governança, são trazidos para o centro das discussões. Segundo Fischer (1996), governança é um conceito plural, que compreende não apenas a substância da gestão, mas a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes do processo. Para Tenório (2004), governança enfatiza o papel dos cidadãos – individuais ou organizados em formas associativas – no processo político, partindo da identificação dos problemas à formulação, implementação e avaliação dos resultados. A aproximação da governança com a democracia traz alguns problemas de legitimidade e enfatiza a necessidade de gerenciar o setor público de modo transparente, participativo, criativo e responsável. A governança visa trabalhar o conjunto de atores organizados para tomar decisão – Estado – Sociedade Civil – Mercado. A Plenária dos Conselhos Comunitários do Município de Itaguaí visa, entre suas atribuições, buscar a integração dos atores, à medida que reúne propostas da população, através de tais conselhos, e encaminhando-as ao poder público e empresas privadas.

As considerações aqui apresentadas estão baseadas na premissa de que o desenvolvimento local está ligado à maneira de como o poder público atua no seu espaço geográfico. Segundo Perico (2009), espaço geográfico constitui um conjunto de interações das dimensões: meio físico e sociedade que o apropriam. À medida que esses espaços se organizam e buscam alcançar objetivos comuns são denominados territórios. De acordo com Delgado (2007), a abordagem da territorialização da governança busca utilizar a noção de território como um *locus* espacial e socioeconômico privilegiado para implementar processos de descentralização das atividades governamentais e da relação entre Estado e sociedade.

Gestão Social

O termo gestão social vem sendo usado nas últimas décadas sob diferentes ângulos de análise, supondo-se que tal fato se relaciona com as transformações que se processam na sociedade capitalista. O termo desafia intelectuais, pesquisadores, profissionais, governantes e todos envolvidos de alguma forma na construção do setor público. As análises convergem para a visão de que a gestão do social deve ser conduzida a partir do pressuposto do bem comum em um processo descentralizado e participativo.

A gestão social não obedece ao padrão de gestão estratégica, pois busca substituir a gestão burocrática, pautada em interesses particulares, por um gerenciamento participativo, dialógico, no qual o poder de decisão é deliberado pelos vários atores sociais envolvidos. Neste estudo, gestão social é pensada de acordo com o modelo de democracia deliberativa de Habermas, na medida em que o alicerce de seu processo de tomada de decisão pressupõe a participação de todos os atores sociais que direta ou indiretamente tenham relações com o tema em debate.

Segundo Tenório (2004), o conceito de gestão social é abordado como uma construção de uma nova relação entre o poder público e a sociedade, se aproximando de um processo onde a hegemonia das ações possui caráter intersubjetivo. Isto é, no qual os mais interessados na decisão da ação de interesse público são os participantes do processo decisório. A gestão social é uma ação que busca o entendimento negociado e não o resultado, o que é típico do mundo empresarial privado. Na gestão social, todos os envolvidos têm direito à fala. Deve ser uma prática gerencial à qual, na relação sociedade-Estado, seja incorporada a participação da cidadania desde o momento da identificação do problema à implementação de sua solução.

No contexto deste estudo, a gestão social é entendida como um instrumento de democratização na gestão das políticas públicas, na busca da implementação da política de desenvolvimento local com cidadania. Considerando, assim, essencial a participação dos diversos atores sociais.

O cenário político atual ampliou o debate acerca de políticas públicas atreladas à democratização do Estado e sociedade. Esse movimento introduz a participação da sociedade civil na formulação, gestão e controle das políticas públicas. O presente trabalho visa analisar de que forma a Plenária dos Conselhos Comunitários do Município de Itaguaí

tem colaborado para viabilizar essa participação. Utilizamos como parâmetro os critérios de participação deliberativa, conforme quadro abaixo, que ilustra a forma como acontece a gestão participativa.

Quadro 1 – Critérios de avaliação para processos decisórios participativos e deliberativos

Categorias	Critérios
<p>Processo de discussão: discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.</p>	Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.
	Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.
	Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.
	Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.
	Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.
	Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.
<p>Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.</p>	Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.
	Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.
	Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.
<p>Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.</p>	Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação
	<p>Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.</p> <p>Perfil dos atores: características dos atores em relação às suas experiências em processos democráticos de participação.</p>

Categories	Criteria
Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.
	Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.
	Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.
Autonomia: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.
	Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.
	Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.
	Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.
Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana.	Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.
	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

Fonte: Extraído de Tenório e Villela et al. (2008, p. 11).

METODOLOGIA

O estudo visa apresentar uma abordagem qualitativa a partir da análise crítica da realidade. Foi utilizada a análise documental da Plenária dos Conselhos Municipais do Município de Itaguaí que contempla todo processo histórico de criação e gestão desse espaço. Coletaram-se dados através da aplicação de formulário aos membros da Plenária. Esse contém as seguintes perguntas: A Plenária dos Conselhos articula as ações dos Conselhos Comunitários? De que forma? A Plenária estimula os Conselhos Comunitários a participar e compreender as transformações (políticas, sociais, econômicas; etc.) ocorridas no município? Como? Os encaminhamentos, como as demandas sociais da Plenária dos Conselhos ao poder público, oriundas dos Conselhos Comunitários, são atendidos? De que forma a Plenária dos Conselhos enxerga o crescimento econômico do município? De que forma a Plenária dos Conselhos estimula os Conselhos Comunitários a participar do acompanhamento do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do município? Quais segmentos participam dos Conselhos Comunitários? Dentro do município, alguma empresa está envolvida ou faz parte dos Conselhos ou da Plenária? A Plenária já encaminhou ao Ministério Público alguma denúncia de não atendimento de demanda social por parte do poder público? Tais perguntas foram elaboradas com base nas categorias e critérios de acordo com o Quadro 1, buscando responder ao objetivo do estudo.

Para o tratamento das informações colhidas, empregaremos o método de análise categorial que, segundo Bardin (1977), é a mais antiga e a mais utilizada técnica para interpretação de discursos, buscando explicar e identificar as atitudes do locutor pela sua fala. Nesse sentido, o pesquisador irá verificar nas falas a adequação aos critérios contidos no modelo de avaliação de participação social com base no conteúdo do formulário de perguntas aplicado aos membros das coordenadorias da Plenária, categorizando-os a partir dos critérios de participação deliberativa conforme Quadro 1, definidos por seis categorias analíticas: processo de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum.

Síntese dos resultados

Conforme o Quadro 1, a categoria referente ao processo de discussão pressupõe igualdade de direitos, entendido como espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos. De acordo com o formulário respondido pelos membros da Plenária dos Conselhos Comunitários, verificamos que essa potencializa os processos de discussões nas reuniões periódicas com os presidentes dos Conselhos Comunitários, ficando esse processo comprometido à medida que algumas reivindicações são pessoais e partidárias. Dessa forma, a participação da Plenária no acompanhamento da política de desenvolvimento local fica afetada, tendo em vista deliberações de cunho pessoal, não oriundas da sociedade civil, conforme explicitado a seguir:

A Plenária realiza reuniões com os presidentes dos conselhos comunitários, porém, identificamos uma falta de comprometimento de alguns que têm interesse puramente político nos conselhos (Membro da Plenária – representante do Conselho Comunitário de Chaperó).

De acordo com o quadro de critérios de participação deliberativa, podemos entender processo de inclusão como incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas, ou seja, a participação efetiva de todos. A Plenária favorece a inclusão uma vez que abre espaço de discussão e decisão das políticas públicas do município via sociedade civil através dos Conselhos Comunitários. Contudo, sentimos a falta do envolvimento de representantes das empresas locais, comprometendo, assim, o pluralismo no processo de discussão das políticas públicas. Compreendemos pluralismo, conforme o quadro de critérios de participação deliberativa, como o envolvimento de diversos atores (poder público, sociedade civil e mercado) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.

Assim, verificamos que a Plenária dos Conselhos Comunitários configura-se como instrumento de articulação com o poder local, porém, para sua eficácia, precisa do envolvimento do mercado e do poder público no processo de discussão das políticas públicas, conforme apontado abaixo:

Os segmentos que participam dos Conselhos Comunitários são as associações de moradores, diretores de escolas locais, funcionários de postos de saúde e

moradores em geral (Membro da Plenária – representante do Conselho Comunitário do Engenho).

Os conselhos, através da Plenária, fazem, de dois em dois anos (leitura atualizada), um levantamento de todas as necessidades dos bairros e entrega tal levantamento ao prefeito e ao presidente da Câmara para que possa servir de subsídio para administração pública (Membro da Plenária – representante do Conselho Comunitário de Piranema).

No que tange à igualdade participativa, que no presente estudo, conforme o quadro de critérios de participação deliberativa, é entendida como isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas, foi analisado que a Plenária apenas realiza burocraticamente os encaminhamentos, onde são atendidos ou não. Foi observada a falta de isonomia efetiva, ou seja, não há igualdade de participação nas decisões. De acordo com o critério de avaliação participativa, citado no Quadro 1, para existir isonomia efetiva é necessária a intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas pública, o que não acontece na prática, pois a sociedade civil, através da Plenária, apenas encaminha as demandas sociais, não participando do seu processo de construção e discussão. Conforme a fala do membro da Plenária, transcrita a seguir, fica comprometido o acompanhamento da política de desenvolvimento local pela sociedade civil tendo como articulador a Plenária dos Conselhos Comunitários:

O decreto 3310 29/10/2007 lavrado pelo Senhor Prefeito de Itaguaí nos dá a condição de parceiros preferenciais do poder público. Assim, os conselhos, em seus bairros, levantam necessidades, repassam à Plenária que as encaminha ao poder público (Membro da Plenária – representante do Conselho Comunitário de Brisamar).

A Plenária está localizada no prédio da prefeitura, ocupando uma sala cedida pelo poder público. Dessa forma, sua autonomia, entendida como isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas, conforme o quadro de critérios de participação deliberativa, fica comprometida, pois o seu funcionamento depende financeira e institucionalmente do poder público. Observamos, de acordo com a fala abaixo, que algumas medidas que possam prejudicar o seu relacionamento com o poder público não são tomadas:

As ações da Prefeitura são comparadas às propostas dos conselhos para que se possa verificar o nível de atendimento. Através de ofícios, a Plenária, junto com os conselhos, cobra do poder público as ações previstas. A Plenária centraliza todas as reivindicações oriundas dos Conselhos Comunitários e encaminha, acompanha e cobra os resultados [...] Nunca fizemos nenhum tipo de denúncia ao Ministério Público por falta de atendimento, alguns são atendidos a longo prazo, alguns ainda estamos aguardando (Membro da Plenária – representante do Conselho Comunitário de Piranema).

Compreendemos ‘bem comum’ como sinônimo de ‘bem-estar social’, ou seja, bem de todos os participantes envolvidos na discussão. De acordo com o quadro de critérios de

participação deliberativa, ‘bem comum’ envolve o ‘bem-estar social’ alcançado através da prática republicana, onde há uma avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

Quadro 2 – Síntese dos resultados

Categorias	Análise conforme formulário respondido
Processo de discussão	<p>Pontos positivos: a gestão da Plenária dos Conselhos Comunitários potencializa os processos de discussão a partir das dinâmicas de reuniões com os presidentes dos Conselhos Comunitários.</p> <p>Pontos negativos: encaminhamentos por parte dos presidentes de reivindicações pessoais e partidárias que não foram deliberadas nas reuniões dos Conselhos.</p>
Inclusão	<p>Pontos positivos: a Plenária dos Conselhos Comunitários configura-se um importante espaço de discussão e decisão das políticas públicas com a participação da sociedade civil através dos Conselhos Comunitários.</p> <p>Pontos negativos: falta de envolvimento das empresas locais (mercado) e poder público.</p>
Pluralismo	A categoria pluralismo fica comprometida, pois não são envolvidos todos os atores sociais no processo de discussão (poder público, sociedade civil e mercado).
Igualdade participativa	<p>Ponto positivo: Nas reuniões da Plenária dos Conselhos Comunitários, não há diferença de poder no âmbito das discussões.</p> <p>Ponto negativo: as demandas sociais encaminhadas dependem da aprovação do poder público, em última instância, portanto, não há uma isonomia efetiva.</p>
Autonomia	A categoria autonomia fica comprometida à medida que a Plenária dos Conselhos Comunitários depende financeira e institucionalmente do poder público.
Bem comum	<p>Ponto positivo: a Plenária dos Conselhos Comunitários busca a constituição do bem-estar social.</p> <p>Ponto negativo: ausência do envolvimento das empresas locais (mercado) e poder público no planejamento das ações junto à sociedade civil e posteriormente uma avaliação de resultados.</p>

Fonte: Elaboração própria, baseada nos resultados da pesquisa

Em relação ao crescimento econômico do município, a Plenária encara como positivo, de acordo com as falas abaixo, e estimula os membros dos Conselhos Comunitários a participar das discussões com os Conselhos Municipais de Políticas. Entretanto, como já foi apontado, foi sentida a falta do mercado e do envolvimento do poder público nas discussões, de forma a se pensar nas demandas encaminhadas, objetivos planejados e resultados alcançados e no bem comum com o envolvimento de todos os atores sociais. Assim, a Plenária dos Conselhos Comunitários seria um instrumento fundamental de organização da sociedade civil no

acompanhamento da política de desenvolvimento local, como também um importante articulador com o poder público.

A plenária participa ativamente das transformações do município e mantém conselheiros comunitários em todos os Conselhos Municipais, tais como: Educação, Saúde, Assistência Social, Meio ambiente, Habitação, entre outros, agindo assim no nascedouro das iniciativas (Membro da Plenária – representante do Conselho Comunitário de Ibirapitanga).

Vemos o crescimento econômico com otimismo, pois quanto maiores os recursos maior será a aplicação em todas as áreas das secretarias do município. Esse crescimento causou asfaltamento de noventa por cento das ruas de Itaguaí, construção de escolas, creches, postos de saúde, o que gerou empregos (Membro da Plenária – representante do Conselho Comunitário de Mazombinha).

O quadro 2 (pág. 114) mostra os pontos de destaque na análise apresentada, baseados nos formulários respondidos pelos membros da Plenária dos Conselhos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar gestão social significa refletir acerca de um gerenciamento participativo, dialógico, em que o poder de decisão é deliberado pelos vários atores sociais envolvidos. Entendemos, neste estudo, que cidadania deliberativa é a forma de acontecer a gestão social, sendo algo construído e que adquire formato a partir das interações entre os atores envolvidos (poder público, sociedade civil e mercado), ou seja, governança.

Conforme verificado neste estudo, a cidadania deliberativa na gestão da Plenária dos Conselhos ainda se encontra em processo de construção. Contudo, observamos alguns pontos positivos, destacando a organização da participação cidadã, através da Plenária e dos conselhos comunitários.

Constatamos ineficiência da Plenária dos Conselhos Comunitários no acompanhamento e exigência de ações deliberadas pela sociedade civil, via conselho comunitário ao poder público. Foi observado, também, falta do envolvimento com o mercado, visto que a realidade do município é de implementação de diversos empreendimentos em diferentes fases de instalação e de funcionamento. Nesse sentido, temos um domínio maior do mercado na definição da trajetória de crescimento do município. Ou seja, forças ainda muito desiguais entre os atores sociais, seja por parte da prefeitura (poder público), que vem buscando ampliar seu papel no jogo político, seja por parte da comunidade local que se mostra fraca frente ao poderio das grandes empresas. Diante dessa realidade, a Plenária dos Conselhos deveria agir de modo mais direto quanto ao acompanhamento das políticas sociais, cobrando uma articulação do poder público, mercado e sociedade civil nas ações de saúde, educação, assistência social, saneamento, etc. Dessa forma, seria um ponto de partida para o envolvimento dos atores sociais.

A existência de espaços socialmente organizados denota a potencialidade que o município

tem em construir um desenvolvimento territorial através do processo de diálogo, mesmo que a constituição desses espaços, a princípio, tenha sido através de atendimento burocrático de uma exigência legal, no caso, o Estatuto das Cidades.

A plenária dos conselhos tem colaborado para viabilizar a participação da sociedade civil, porém, possui o grande desafio de examinar os pontos negativos a serem superados, para potencializar as iniciativas de gestão, somando, com eficiência, diálogo e atendimento das demandas sociais.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Lei Nº 10.257, de 10/7/2001 (**Estatuto da Cidade**). *Diário Oficial da União*, Seção I (Atos do Poder Legislativo). Edição Nº 133, de 11/7/2001.

DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S. P. **Desenvolvimento Territorial**: Articulação de Políticas **Públicas e** Atores Sociais. IICA-OPPA/CPDA. 2007

FISCHER, Tânia. Gestão Contemporânea, Cidades Estratégicas: Aprendendo com Fragmentos e Reconfigurações do Local. In: FISCHER, Tânia (Org.). **Gestão estratégica**: Cidades Estratégicas e Organizações Locais. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1996.

FUNDAÇÃO CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS BENTO RUBIÃO. **Plano Diretor de Itaguaí**. Avaliação Final. Rio de Janeiro, 2008.

HABERMAS, J. **Verdade e Justificação**: Ensaios Filosóficos. São Paulo: Loyola, 2004.

PERICO, R. E. **Identidade e Território no Brasil**. Brasília, 2009.

SANTANA, J. S.; GUEDES, C. A. M.; VILLELA, L. E. Desenvolvimento Territorial Sustentável e Desafios Postos por Megaempreendimentos: O Caso do Município de Itaguaí - RJ. **Cadernos EBAPE BR** (FGV), v. 9, p. 846-867, 2011.

TENÓRIO, F; VILLELA, L. E. Critérios para Avaliação de Processos Decisórios Participativos Deliberativos na Implementação de Políticas Públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA - EnAPG. **Anais...** Bahia: Salvador, 2008.

_____. Cidadania e Desenvolvimento Local: Casos Brasileiros. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, **Anais...** Madrid, Espanha, 2 a 5 nov. 2004.

**Lucimar
Ferraz de
Andrade
Macedo**

Mestranda do PPGDT/UFRRJ, especialista em Gestão Social pela Universidade Castelo Branco, Brasil (2007), Assistente Social da Secretaria Municipal de Assistência Social - Itaguaí/RJ, Brasil.

**Lamounier
Erthal Villela**

Professor do PPGCTIA/PPGDT/UFRRJ Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil.