



Revista de Ciências da Administração

ISSN: 1516-3865

rca.cse@contato.ufsc.br

Universidade Federal de Santa Catarina
Brasil

de Andrade Macedo, Lucimar Ferraz; Erthal Villela, Lamounier; Sarmiento do Nascimento,
Carlos Alberto; Gusmão da Costa, Eduardo

A Fragilidade da Atuação dos Conselhos Comunitários na Condução do Plano Diretor de
Itaguaí – RJ – Uma Situação de Alerta ao Desenvolvimento Sustentável

Revista de Ciências da Administração, vol. 17, 2015, pp. 134-148

Universidade Federal de Santa Catarina
Santa Catarina, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273543118009>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

A FRAGILIDADE DA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS COMUNITÁRIOS NA CONDUÇÃO DO PLANO DIRETOR DE ITAGUAÍ-RJ – UMA SITUAÇÃO DE ALERTA AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

The Fragility of Community Councils in Driving the Master Plano of Itaguaí-RJ – a Red Alert to Sustainable Development

Lucimar Ferraz de Andrade Macedo

Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: lluferraz@yahoo.com.br

Lamounier Erthal Villela

Doutor em Economia Aplicada – Université Sorbonne Nouvelle- Paris III. Professor Adjunto da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: lamounier.ertal@gmail.com

Carlos Alberto Sarmento do Nascimento

Mestrando em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: ca.sarmiento@ig.com.br

Eduardo Gusmão da Costa

Doutorando em Ciência Tecnologia e Inovação em Agropecuária. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: eduardogusmao1@gmail.com

Resumo

O objetivo deste artigo é avaliar a atuação dos Conselhos Comunitários no acompanhamento e na participação cidadã deliberativa no Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Itaguaí-RJ (PDDSMI) pelas óticas do desenvolvimento territorial, das políticas públicas e da gestão social. O município em questão passa por aceleradas transformações estruturais com a implantação de megaempreendimentos em seu território, fato que vem ocasionando um desordenado crescimento econômico e populacional. Como metodologia foi utilizada a pesquisa exploratória. Os resultados dessa pesquisa forneceram subsídios para o recorte do estudo. As entrevistas foram realizadas com oito presidentes de Conselhos e com 16 coordenadores das Coordenadorias de Desenvolvimento Local e Planejamento dos Conselhos Comunitários. Os resultados indicam que os Conselhos Comunitários não atuam como deveriam na formulação, na execução e no acompanhamento das políticas públicas municipais.

Palavras-chave: Conselhos Comunitários. Participação Social. Políticas Públicas. Desenvolvimento Local.

Abstract

The aim of this study is to evaluate the performance of the Community Councils in monitoring the public participation in the Master Plan for Sustainable Development of the Municipality of Itaguaí-RJ (PDDSMI) from the perspective of territorial development, public policy and social management. The uniqueness of Itaguaí is due to the rapid economic and population growth facing the need of better public policies and citizen participation. The methodology consists of exploratory research to 20 community councils, which provided subsidies for the scope of the study. The field research included the development of interviews with eight council presidents and application of questionnaire to 16 coordinators of local development and planning of community councils. Results show that the community councils do not act as they should and are not called by the government to perform its partnership in the formulation, execution and monitoring of municipal policy. This situation highlights the prevalence of the market and local authorities on civil society leading to a centralized model with little participation and sustainability.

Keywords: Community Councils. Public Participation. Public Policy. Local Development.



1 INTRODUÇÃO

A Constituição do Brasil de 1988 estabeleceu mecanismos que visaram aumentar a autonomia dos municípios e os espaços de participação da sociedade na gestão pública; instituindo assim, a participação da sociedade nas políticas de desenvolvimento urbano. Porém, a existência de tais mecanismos não garante que as práticas participativas sejam efetivadas. Segundo Souza (2005), a participação popular muitas vezes tem sido secundarizada por aqueles que defendem a proposta apenas no discurso, pois na prática é tratada como mero processo burocrático de atender o estabelecido na Constituição Federal para aprovar instrumentos de gestão, como planos e leis.

O município de Itaguaí-RJ, localizado na região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro (Figura 1), a 69 quilômetros da capital do estado, possui uma população estimada de 117.374 habitantes, segundo IBGE Cidades (2014), com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,715, considerado alto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) ocupando a 39ª posição entre os 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro e 1.454ª dentre os 5.564 municípios brasileiros ocupa uma área de 271.563 km². Sendo então o 26º mais populoso do estado e o primeiro de sua microrregião. Tal município teve um importante papel na agricultura do Estado, sendo que sua vocação agrícola foi valorizada no ato do presidente Getúlio Vargas na década de 1930 que

promove uma reforma agrária na região objetivando ampliar a produção de gêneros alimentícios para abastecimento do do Rio de Janeiro. Ocorre por essa época um forte fluxo migratório de colonos estrangeiros (principalmente japoneses) que também recebem terras. Hoje, a agropecuária destaca-se pela produção de banana, feijão mandioca e de milho, além da criação de cabrinos, ovinos e suínos (IBGE, 2010).

Porém, tal estrutura produtiva foi aceleradamente transformada desde o início dos anos 2000 com o anúncio que o município iria sediar grandes empreendimentos estratégicos para o crescimento econômico do país. A primeira grande obra seria a construção de novos terminais no porto de Sepetipa, atual porto de Itaguaí para o Grupo EBX, para a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), para a Thyssen Krupp Siderúrgica do Atlântico (TKCSA) e para a Companhia Docas do Rio de Janeiro. A implantação do Programa de Desenvolvimento da marinha do Brasil (PROSUB) com a construção do estaleiro para a fabricação de submarinos (previstos quatro submarinos convencionais e um nuclear) com orçamento de R\$ 22,6 bilhões. (FEDERAÇÃO DA INDÚSTRIA DO RIO DE JANEIRO, 2014) Em 2010, os investimentos das empresas como CSN e da TKCSA perfizeram 16,9 bilhões (FEDERAÇÃO DA INDÚSTRIA DO ESTADO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2011). E o Porto de Itaguaí arrecadou um montante de R\$1,5 bilhões.



Figura 1: Zona Portuária e Industrial de Itaguaí – RJ

Fonte: Alcântara, QUAPA – SEL RJ (2011)

Observando a Figura 1, é possível entender como o território de Itaguaí foi sediado pelos megaempreendimentos. Nesse sentido, o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável, teoricamente, caracteriza-se como o principal instrumento utilizado para a condução de desenvolvimento urbano, que visa criar um sistema de planejamento e gestão da cidade orientando as políticas públicas a serem desenvolvidas em todas as áreas da administração pública municipal. Inserido entre os instrumentos de planejamento urbanístico, o Plano Diretor se refere ao elemento central da política de desenvolvimento urbano devendo, segundo a Constituição Federal (1988, art. 182) e o Estatuto da Cidade Lei n. 10.257, de 10 de junho de 2001, (art. 2º), destina-se a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

No município de Itaguaí, o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Itaguaí PDDSMI – é regido pela Lei n. 2.608, de 10 de abril de 2007, que altera a Lei n. 2.585, de 10 de outubro de 2006. Em novembro de 2008, o Ministério das Cidades elaborou um Roteiro para Avaliação dos Planos Diretores participativos. Nessa etapa, ocorreu uma reunião com a apresentação do PDDSMI aos conselheiros e outros atores locais que “aprovaram” o plano em Assembleia. A revisão do PDDSMI foi coordenada pela Fundação Bento Rubião, contratada pelo poder executivo, realizando uma leitura do sentido geral do plano e de sua estrutura, avaliando se sua elaboração está de acordo com os artigos 182 e 183, da Constituição do Brasil de 1988, e com as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade.

O PDDSMI pressupõe como princípios da política urbana a função social da cidade; a função social da propriedade imobiliária; a manutenção do equilíbrio ambiental e a gestão democrática do desenvolvimento urbano e ambiental. No PDDSMI, o artigo 8º assinala ampliar a participação direta do cidadão objetivando consolidar o processo de gestão democrática, visando transformar Itaguaí em cidade sustentável; em seu artigo 7º aponta que a gestão da política urbana se fará de forma democrática, incorporando a participação dos diferentes segmentos da sociedade em sua formulação, execução e acompanhamento. Por meio desses artigos estabelecidos no Plano Diretor do município foi instituído legalmente o princípio básico da gestão democrática na execução da política urbana.

Atendendo ao estabelecido legalmente, a partir de 2007, os líderes comunitários foram mobilizados objetivando uma maior participação das comunidades, como previsto pelo Estatuto da Cidade e pelo PDDSMI. A Prefeitura Municipal de Itaguaí, através da Assessoria de Assuntos Comunitários, realizou cursos de capacitação para conselheiros comunitários, culminando com a criação da Plenária dos Conselhos Comunitários de Itaguaí e dos Conselhos Comunitários. O Poder Público Municipal por meio do Decreto n. 3.310, de 29 de outubro de 2007, regulamentando o artigo 7º do Plano Diretor, Lei n. 2.608, de 10 de abril de 2007, instituiu o Sistema de Participação das Comunidades Organizadas de Itaguaí na Gestão Democrática da Política Urbana Municipal, composto e integrado pelos Conselhos Comunitários e pela Plenária, órgão de representação e articulação dos Conselhos comunitários de Itaguaí. Em seus quatro artigos, o Decreto faz da Plenária e dos Conselhos Comunitários, parceiros preferenciais na formulação, execução e acompanhamento das políticas públicas municipais.

Os Conselhos Comunitários de Itaguaí estão estruturados por uma diretoria e por dez coordenadorias, que correspondem às dez secretarias municipais. Cada coordenadoria é composta por um coordenador e quatro membros. Assim sendo, poderão acompanhar desde a elaboração até a execução, fiscalizando dentro das áreas de atuação, através das secretarias municipais cada política pública correspondente. Atualmente o município possui os Conselhos Comunitários de Piranema, Coroa Grande, Brisamar, Chaperó, Santa Cândida, Engenho, Ilha da Madeira, Santa Rosa, Jardim Mar, Mazombinha, Parque Primavera, Raiz da Serra, Teixeira, Somel, Carioca, Vila Margarida, Centro, Ibirapitanga, 26 de Dezembro e Jardim América, totalizando 20 Conselhos Comunitários.

O PDDSMI recomenda um processo de gestão democrática, planejamento participativo e ações compartilhadas com a comunidade, conforme estabelece o Estatuto da Cidade. Desse processo foi criado os Conselhos Comunitários. Nesse contexto, diante do rápido processo de mudanças em curso no município de Itaguaí, justifica-se este artigo em abordar o entendimento de como se dá a atuação dos Conselhos Comunitários no acompanhamento do PDDSMI, assim como analisar a participação da sociedade civil na implementação da política de de-



envolvimento local. O entendimento da prática dos conselhos pode contribuir para criação de critérios de desenvolvimento e de fortalecimento da participação social nas políticas públicas. Observado o rápido crescimento econômico do município, de que forma os conselhos comunitários, tendo como instrumento o PDDSMI, vêm acompanhando essa realidade? Assim, o intuito é uma análise de como se dá a participação dos conselhos comunitários no acompanhamento e deliberações referentes ao PDDSMI.

Na fase inicial da pesquisa, o estudo partiu da suposição que os Conselhos Comunitários possuem dificuldade para acompanhar o PDDSMI. Pelos depoimentos iniciais de conselheiros entendeu-se que eles não conheciam o plano diretor e expressaram dificuldades em articular suas demandas no âmbito da política urbana municipal. Fato justificado, pois o PDDSMI não foi elaborado participativamente como previsto pelo Estatuto das Cidades. Sendo assim, a suposição complementar foi a de que os Conselhos Comunitários foram criados apenas como forma burocrática de cumprir o estabelecido nas leis, pois os novos empreendimentos precisavam ter o apoio ainda que somente “burocrático ou no papel” para avançar em seus investimentos. Em outras palavras, parte-se da suposição que uma série de fatores socioeconômicos, políticos e institucionais dificultam a atuação dos conselhos, como: dificuldade desempenhar seu papel; falta de conhecimento do PDDSMI; cultura popular de não participação social nas decisões do poder público; centralização das decisões no poder público local e agenda governamental estabelecida sobre influência dos grandes empreendimentos.

Tal suposição encontrava fundamentação nas preocupações de organismos internacionais, tanto que em 2010 foi elaborado um edital pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para elaborar um Plano de Desenvolvimento Sustentável da Baía de Sepetiba. Tal plano deveria avaliar os diversos impactos dos megaempreendimentos no local, assim como construir uma rede de instituições que apoiassem as transformações locais.

Dessa forma, o objetivo deste artigo é analisar a atuação dos Conselhos Comunitários como instrumento de acompanhamento e participação na implementação do PDDSMI. Para tal optou-se por seguir o seguinte encadeamento lógico de análise pautado

em objetivos intermediários: Investigar sobre a lógica de funcionamento dos conselhos comunitários e suas relações com o poder público local; Conhecer os conselheiros comunitários como sujeito participativo no acompanhamento do PDDSMI; Investigar as ações realizadas pelos conselhos comunitários do município no acompanhamento do PDDSMI; Avaliar a efetividade, os avanços e os desafios dos conselhos comunitários no acompanhamento PDDSMI. Assim sendo, pela complexidade da temática, a pesquisa contou com o suporte teórico de conceitos considerados como interdependentes à Gestão Social e ao Controle Social. Destacadamente serviram como alicerce da pesquisa de campo os conceitos: Desenvolvimento Local, Governança e Políticas Públicas.

2 ASPECTOS TEÓRICOS NORTEADORES DO ESTUDO

A lógica do desenvolvimento local está atrelada ao fortalecimento dos atores inseridos em seus territórios, capazes de propor ações socioeconômicas que venham potencializar tal desenvolvimento. Veiga (2010) discorre sobre a diferença entre os termos: Crescimento Econômico e Desenvolvimento Econômico. Para muitos economistas, o Desenvolvimento era tratado como uma consequência do crescimento econômico, o que era possível observar em países ricos pós-guerra, como Estados Unidos e Inglaterra. E para outros economistas e sociólogos, o termo desenvolvimento era um mito, uma busca por um modelo econômico que se baseava no processo de industrialização. O autor fala ainda que o conceito de desenvolvimento ficou prejudicado pelas ideias de medir o crescimento econômico com indicadores relacionados à renda *per capita*, e que isso era o máximo que os países entendiam como medidor de desenvolvimento.

Sen (2000) relaciona desenvolvimento com liberdade, assinala que a expansão da liberdade é o principal fim e o principal meio do desenvolvimento, pois consiste na eliminação de tudo o que limita as escolhas e as oportunidades das pessoas. E fala ainda que, nesse caso, o crescimento econômico pode ser muito importante como um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Sen (2000) aponta que o desenvolvimento requer que se removam

as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. Sen (2000) contribui para entendimento desses aspectos dicotômicos ao desenvolver o conceito de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) estimado pela expectativa de vida ao nascer, renda média e pelos anos de escolaridade da população. O IDH resume e concilia esta questão. 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. Os estudos, acerca do desenvolvimento local, sempre estiveram em voga por serem uma temática de interesse de acadêmicos, políticos e sociedade de modo geral, objetivando o aprofundamento do entendimento de métodos que visam o crescimento. No curso da história econômica recente, se instaurou duas correntes: os que defendem o desenvolvimento pelo viés do mercado, ancorados no neoliberalismo; e os que pensam no desenvolvimento atrelado a um Estado fortalecido em suas ações com implementação de Políticas Públicas planejadas e o envolvimento dos atores sociais. Segundo Sachs (2008), a versão neoliberal é apenas uma instituição entre muitas que estão sujeitas a falhas, ele aponta que somente um Estado enxuto, limpo e planejador é capaz de descortinar o futuro. Nesse sentido, Ricupero (2002 *apud* SACHS, 2008, p. 27) enfatiza que “As economias não se desenvolvem simplesmente porque existem. O desenvolvimento econômico tem sido uma exceção histórica e não a regra. Não acontece espontaneamente como consequência do jogo livre das forças de mercado”. O autor aponta que o desenvolvimento deve promover a efetiva apropriação das três gerações de direitos humanos: a) direitos políticos, civis e cívicos; b) direitos econômicos, sociais e culturais; c) direitos coletivos ao meio ambiente ao desenvolvimento.

O desenvolvimento local necessita do fortalecimento dos atores inscritos em seus territórios com capacidade de iniciativa e propostas socioeconômicas (BRANDÃO, 2007). Assim, pensar desenvolvimento local pressupõe a ideia de que os problemas socioeconômicos não podem ser resolvidos apenas pela ação do Estado. Diante disto, 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 governança local em seu exercício busca implementar ações que sejam coordenadas pelos governos locais no apoio e assistência aos atores locais aglomerados.

Assim Villela (2008), aponta que um caso que exemplifica a importância das ações empreendidas pela governança local do setor público é o dos distritos industriais Italianos, que receberam forte apoio das instituições de governo locais para sua estruturação e manutenção. As ações difundidas por essa forma de governança se traduzem pela criação de Centros de Treinamento e Desenvolvimento dos produtores locais, centro de apoio e prestação de serviços tecnológicos e agências governamentais de desenvolvimento.

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. Para Villela e Pinto (2009), os atores envolvidos em uma dada governança discutem seus projetos e definem seus objetivos comuns, na solução de problemas que conduzem às convicções dos atores envolvidos.

A Constituição do Brasil de 1988 e suas Emendas Constitucionais definem a necessidade da participação de trabalhadores, de aposentados, da organização patronal, da comunidade, da população assim como da sociedade civil organizada. Garantindo a participação de usuários nos organismos gestores e consultivos em variadas áreas da seguridade social e também na gestão do Fundo de Combate e de Erradicação da Pobreza. Os dispositivos constitucionais normatizam e regulamentam a implementação de políticas públicas e regulamentam os mecanismo e funcionamento dos fóruns participativos (CÔRTEZ, 2005).

As políticas públicas contemporâneas devem ser oriundas das discussões e da prática dialógica entre os atores sociais. Para Tenório (2007), desenvolvimento



local com cidadania é uma ação coordenada entre a sociedade e o poder público municipal. Nesse sentido, o desenvolvimento local necessita de ações de cidadania, ou seja, o reconhecimento por parte do poder público de como suas ações influenciarão na valorização dos recursos e nas potencialidades do território em questão e como essas ações promoverão a qualidade de vida da população. Sendo assim, considera-se que o envolvimento dos atores sociais: sociedade civil, estado e mercado devam ser complementares em sua estrutura construindo o desenvolvimento pautado no diálogo e no bem comum.

A gestão social não obedece ao padrão de gestão estratégica, pois busca substituir a gestão burocrática e monológica, por um gerenciamento participativo, dialógico em que o poder de decisão é deliberado pelos vários atores sociais envolvidos. Neste estudo, a 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, na ação de interesse público, são participantes do processo decisório.

Autores, como Pastor Seller (2004), afirmam que a fragmentação, a complexidade e a interdependência de nossas sociedades atuais provocam a necessidade de compatibilizar a democracia representativa com novas formas de democracia participativa, ou seja, de transferir responsabilidade para a sociedade civil das escolhas elaboradas por estes. Dessa forma, Parés e Castellà (2008) descrevem que, nas últimas décadas, os poderes locais (municípios) vêm descobrindo e desenvolvendo experiências de democracia participativa e, assim sendo, criando novas formas de governo local. Na França, Gaudin (2007) destaca o fim do planejamento centralizado, pois a participação social e a descentralização administrativa foram obrigadas a criar novos instrumentos de gestão. Tais instrumentos foram sendo desenvolvidos à medida que os problemas locais foram ocorrendo e o modelo de planejamento

centralizado foi se desgastando. A Constituição Federal de 1988 aponta o controle social como instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa, financeira e técnico operativa, com caráter democrático e descentralizado.

No contexto deste artigo, 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. No cenário político atual ampliou-se o debate acerca de políticas públicas, atreladas à democratização do Estado e da sociedade. Esse movimento introduz a participação da sociedade civil na formulação, na gestão e no controle das políticas públicas. Segundo Habermas (*apud* TENÓRIO, 2012), de acordo com a visão republicana, os direitos políticos – predominantemente direitos de participação e de comunicação política – são liberdades positivas.

Dessa forma, do ponto de vista republicano, o objetivo da comunidade pressupõe o bem comum. Porém, alcançar tal objetivo exige empenho político em definir, estabelecer, efetivar e sustentar o conjunto de direitos daquela sociedade. Nesse sentido, Tenório (2012), aponta que os direitos constitucionais estão postos, resta, então, a nós, como cidadãos, efetivar o que a Constituição Federal define: participação cidadã não somente por meio de seus representantes eleitos (democracia representativa), mas também pela ação direta (democracia participativa). O autor aponta ainda que cidadania participativa de políticas públicas seria o cidadão interagindo dentro de espaços públicos, pactuando os seus interesses em função do bem comum.

O conceito de cidadania deliberativa, adotado por Tenório (*apud* VILLELA, 2012), teve como base os preceitos teóricos de Habermas (2003) e sua relação com os critérios de avaliação da participação cidadã desenvolvidos pelo Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade de Barcelona (IGOP). Eles tomaram como base a definição de cidadania deliberativa na qual 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; definiram as categorias e indicadores através dos quais sugerem uma forma de avaliação de processos decisórios deliberativos. Conforme apresentado no Quadro 1.

Categorias	Crítérios
<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>	<p>Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.</p>
	<p>Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.</p>
	<p>Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.</p>
	<p>Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.</p>
	<p>Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.</p>
<p>Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.</p>	<p>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>
	<p>Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.</p>
	<p>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.</p>
	<p>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>
	<p>Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação</p>
<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>	<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>
	<p>Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.</p>
	<p>Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.</p>
	<p>Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.</p>
<p>Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.</p>	<p>Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.</p>
	<p>Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.</p>
	<p>Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.</p>
	<p>Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.</p>
	<p>Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados</p>
<p>Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana.</p>	<p>Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.</p>

Quadro 1: Cidadania Deliberativa: critérios de análise

Fonte: Villela (2012, p. 40)



Cabe ressaltar que, de acordo com Villela (2012), os critérios de análise de cidadania deliberativa contribuem como modelo na condução de uma pesquisa que envolva avaliação de políticas públicas ou ações de esfera pública. A utilização desses critérios possibilitará a criação de instrumentos metodológicos que ajudarão na busca de respostas para os objetivos a serem alcançados.

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 apropria. À medida que esses espaços se organizam para alcançar objetivos comuns, eles são denominados territórios. De acordo com Delgado (2007), a abordagem da territorialização da governança utiliza 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. Nesse sentido, as relações devem ser dialógicas e não monológicas. É por meio do diálogo que se elabora o consenso entre indivíduos; tal consenso busca o bem comum e a participação dos atores envolvidos em uma determinada ação. O monólogo, ao contrário, se expressa pelas ações de autoridade e de definição de níveis hierárquicos, com rigidez de papéis, agredindo assim o conceito de governança e de controle social.

A expressão controle social tem sido usada por vários seguimentos da sociedade com sentidos diferentes, dependendo da concepção de Estado e de sociedade civil adotada. O termo tem origem na sociologia e foi, inicialmente, empregado para criar meios que instituem a ordem social, como forma de disciplinar a sociedade, assegurando um conjunto de regras e de princípios aos indivíduos, para manter determinada ordem. A partir da teoria política, o Controle Social passou a ter significado ambíguo da concepção de Estado e de sociedade civil. Nessa perspectiva é empregado tanto para designar o controle do Estado sobre a sociedade quanto para designar o controle da sociedade sobre as ações do Estado. Entretanto, o sentido de controle social inscrito na Constituição de 1988 é o da participação da população na elaboração, implementação e

na fiscalização das políticas sociais. O controle social no contexto deste estudo está atrelado ao direito conquistado pela Constituição, mais precisamente do princípio da “participação popular”, e são garantidas duas instâncias formais, que são também espaços de luta: os conselhos e as conferências.

O Conselho das Cidades é um instrumento que busca assegurar o desenvolvimento e o acompanhamento da Política Urbana no Brasil. Suas atribuições, segundo seu Regimento Interno, são a de que o Conselho tem o objetivo de formular programas, instrumentos, normas e prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento e de avaliar os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos desenvolvidos pelo Ministério das Cidades; cujos objetivos são discutidos e definidos nas Conferências Nacionais das Cidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013). Segundo Avritzer (2013), as Conferências podem ser entendidas como processos participativos convocados por órgãos do Poder Executivo que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade para dialogar a respeito de políticas públicas. O processo de realização das Conferências Nacionais das Cidades é estruturado em três etapas (a Municipal; a Estadual e o Distrito Federal; e a Nacional). Nas conferências é preciso discutir os problemas urbanos e avaliar os instrumentos de participação popular e a implementação das políticas públicas. O debate gerado pelos participantes, conselheiros locais nos três níveis nos quais ocorre a Conferência Nacional das Cidades (municipal, estadual – incluindo o Distrito Federal e nacional), tem por base um documento de discussão que está dividido em três partes: 1) Texto Base nacional; 2) Texto com as Prioridades do Ministério das Cidades para a Política de Desenvolvimento Urbano; 3) Texto para Discussão das Prioridades Municipais e Estaduais (incluindo o DF) para a Política de Desenvolvimento Urbano.

Destaca-se, entretanto, que esses não são os únicos instrumentos de ação para o exercício do controle democrático garantidos na Constituição, há ainda a ação popular, os colegiados de órgãos públicos, as iniciativas populares, os plebiscitos e o referendo. A criação desses mecanismos institucionais permite que a participação popular possa acontecer de forma direta e frequente no desenvolvimento das atividades democráticas. São arranjos que funcionam como arena pública em que os atores e o poder estatal interagem

politicamente para discutir assuntos de interesse coletivo e decidir sobre eles. Segundo Gohn (2001), a participação popular nesse contexto pode ser concebida como intervenção social periódica e planejada, no decorrer de todo o processo de formulação e de implementação de uma política pública, pois toda ênfase consiste nas políticas públicas.

3 METODOLOGIA

O estudo se deu no município de Itaguaí, tendo como objeto de pesquisa os Conselhos Comunitários no período de 2007 a 2013. Apresenta uma abordagem qualitativa a partir da análise crítica da realidade que, segundo Minayo (2002), responde a questões muito particulares, com nível de realidade que não pode ser quantificada. Para Flick (2009), a pesquisa qualitativa é de particular relevância ao estudo das relações sociais, devido à pluralidade das esferas da vida e à dissolução de “velhas” desigualdades sociais dentro da nova diversidade de ambientes, subculturas, estilos e formas de vida. Essa nova pluralidade exige uma nova sensibilidade para o estudo empírico das questões. Será apresentado, a seguir, o desenvolvimento da metodologia do estudo, consistindo em pesquisa exploratória, coleta e tratamento de dados.

3.1 Etapa 1 – Pesquisa Exploratória

O universo da pesquisa consistiu em 20 conselhos comunitários existentes no município de Itaguaí. O estudo contou com uma pesquisa exploratória na forma de visitas aos presidentes dos conselhos comunitários, com aplicação de um questionário simplificado, objetivando colher informações sobre o funcionamento dos conselhos e para saber quais de fato realizam reuniões mensais, elaboram atas dessas reuniões e possuem arquivo com documentações (relatórios, Ofícios, etc.). O resultado da pesquisa exploratória ofereceu subsídio para o recorte do estudo.

3.2 Etapa 2 – Coleta de dados

A coleta de dados é composta de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, pesquisa de internet, observações participantes nas Conferências

das Cidades de Itaguaí e na Conferência das Cidades na Estadual do Rio de Janeiro e pesquisa de campo. A participação se deve também ao fato de que dois pesquisadores trabalham na Prefeitura Municipal de Itaguaí (PMI), na área social, participando de reuniões de conselhos e da plenária dos conselhos (FERRAZ, 2012). Apesar dessa participação, buscou-se isenção de suas opiniões. No entanto, tal participação foi fundamental para as possibilidades de aproximação dos sujeitos da pesquisa, analisando os relatos nos atendimentos dos usuários da política de assistência social. Trata-se de uma pesquisa qualitativa que tem como objetivo final a análise da atuação dos Conselhos Comunitários no acompanhamento do PDDSMI, foram escolhidos como instrumentos de coleta de dados a entrevista semiestruturada e o questionário fechado. Foram entrevistados os oito presidentes e aplicados os questionários aos respectivos coordenadores das oito Coordenadorias de Desenvolvimento Local Sustentável e das oito Coordenadorias de Planejamento dos conselhos comunitários. Entre as outras coordenadorias existentes nos conselhos comunitários foram escolhidas as citadas pelo fato de elas, teoricamente, tratarem sobre o desenvolvimento e o planejamento local sustentável do município, conceito este abordado no PDDSMI.

3.3 Etapa 3 – Tratamento de Dados

Para o tratamento das informações colhidas, foi utilizado para o primeiro objetivo intermediário – Descrever a lógica de funcionamento dos conselhos comunitários e sua relação com o poder público – análise documental e análise de discurso. Para o segundo objetivo intermediário – Avaliar o papel dos conselheiros comunitários como sujeito participativo no acompanhamento do PDDSMI – também foram empregadas a análise documental e a análise de discurso. No terceiro objetivo intermediário – Conhecer as ações realizadas pelos conselhos comunitários do município no acompanhamento do Plano Diretor – além da análise documental e de discurso, foi também utilizada a análise dos resultados da pesquisa. Para o quarto e último objetivo intermediário – Avaliar a efetividade, avanços e desafios dos conselhos comunitários no acompanhamento PDDSMI – foi utilizada a análise documental, a análise de discurso, assim como



a elaboração de interpretações devido à participação em atividades desenvolvidas pelos conselhos.

Empregou-se como método a análise categorial, que segundo Bardin (1977), a análise categorial é a mais antiga e a mais utilizada técnica para interpretação de discursos, buscando interpretar e identificar as atitudes do locutor pela sua fala. Funciona como operação de desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos.

Nesse sentido identificou-se nas falas a adequação aos critérios contidos no modelo de avaliação de participação social a partir do conteúdo das atas das reuniões, relatórios, ofícios, entrevistas e questionários com os conselheiros comunitários, categorizando a partir dos critérios de participação deliberativa, definidos por seis categorias analíticas: processo de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia, bem comum, segundo Villela (2012).

4 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

Os resultados apresentados buscam aplicar os conceitos tratados no texto com as informações e vivências obtidas na pesquisa. Observou-se, conforme falas a seguir, que há uma ausência de diálogo entre o poder público e a sociedade civil, quando os conselheiros apontam que a relação do conselho com o poder público é insuficiente.

Não é nada boa, porque o governo ainda não entende a importância dos conselhos comunitários, entendeu? Mais a gente tenta mostra e os fazer entender, mais até agora o próprio governo não nos chamou para uma conversa, entendeu? E tá fechado pra gente (Entrevistado 1)

A relação a princípio deveria ser muito boa, temos um decreto municipal 3310 que é de 2007 de Outubro, onde por esse decreto o poder publico nos declarou como parceiros preferenciais do poder a relação se for baseada no decreto é ótima, agora, isso pra colocar em prática é um pouco mais complicado né? (Entrevistado 3)

Assim, a categoria processo de discussão (Quadro 1) parece comprometida, não acontecendo um espaço de diálogo e comunicação para o entendimento dos atores sociais envolvidos. A lógica do desenvolvimento

local implica o fortalecimento dos atores sociais inseridos nos seus territórios, com a capacidade de propor ações socioeconômicas que visem o desenvolvimento. Quando isso não ocorre, conforme foi observado, o desenvolvimento local também se fragiliza. Tenório (2007) discorre sobre o desenvolvimento local como uma ação coordenada entre a sociedade e o poder público municipal, necessitando, assim, de ações de cidadania onde haja o reconhecimento por parte do poder público da importância dessas ações na valorização dos recursos e de potencialidades do território, promovendo a qualidade de vida da população.

Já em relação à discussão entre o poder público, os empresários e os conselhos comunitários para discutir o acompanhamento do PDDSMI a partir de reuniões, os presidentes dos conselhos afirmaram, conforme apontado a seguir, que realmente acontecem no município algumas reuniões entre os atores citados –por exemplo: a 5ª Conferência Municipal de Itaguaí (ocorrida em 18 de maio de 2013) – porém acerca do PDDSMI não há uma discussão específica. Segundo Fischer (1996), governança é um conceito plural, que compreende não apenas a substância da gestão, mas a relação entre os agentes envolvidos e a construção de espaços de negociação. A categoria governança, diante da análise das falas, fica bastante comprometida, pois não se observa relação de diálogos, acerca do PDDSMI, entre os atores envolvidos.

*Na conferencia municipal da cidade se reuniu em-
presário, conselhos comunitários e governo, que
foi dia 18 de Maio de 2013. Mas não foi discutido
nada específico sobre o plano. (Entrevistado 1)*

*Olha, que eu me lembre da minha época pra
cá não houve reunião para falar sobre o plano.
(Entrevistado 3)*

Do mesmo modo, quando perguntado aos conselheiros sobre a participação deles no acompanhamento do PDDSMI, a resposta foi similar à da entrevista, na qual aponta-se que os conselhos comunitários nunca analisam e não acompanham o PDDSMI. Assim, as análises indicam que não acontecem ações pautadas no processo de inclusão dos atores sociais envolvidos na implementação das políticas públicas do município, assim como também não se observou o fortalecimento do pluralismo, pois não há uma multiplicidade de atores nas discussões.

Como eu disse, eu não me recordo de algo específico nos últimos tempos pra se avaliar o plano diretor, se você me fizer uma pergunta de conhecimento do plano diretor do município de Itaguaí eu não vou te dar detalhes dele... é até difícil você conhecer a lei, olha que eu trabalho no meio jurídico, imagine um leigo, imagine a sociedade em si...(Entrevistado 2)

Como que eu vou avaliar se eu não tenho participação junto com o plano! Não posso falar né...(Entrevistado 1)

Perguntou-se aos presidentes dos conselhos, por meio das entrevistas, se o acompanhamento do PDDSMI pelos conselhos comunitários é valorizado e incentivado pelo poder público. Constatou-se, de acordo com fala a seguir, que, para os presidentes, o poder público não incentiva a igualdade participativa dos conselhos comunitários, pois eles não são chamados para discussão acerca da implementação e do acompanhamento do referido plano. A Constituição Federal define participação cidadã não somente por meio de seus representantes eleitos (democracia representativa), mas também pela ação direta (democracia participativa). As falas indicam a ausência de cidadania participativa, definida por Tenório (2012) como a interação do cidadão dentro dos espaços públicos, pactuando os seus interesses em função do bem comum.

Não. O poder público não valoriza nossa participação no plano. Nem sei se a atual gestão conhece esse plano. (Entrevistado 1)

Deveria ter uma capacitação só falando do plano diretor, o estudo do plano né... uma capacitação para os conselheiros, capacitar os conselheiros, sobre o plano diretor pra poder a gente se adequar a ele né. (Entrevistado 3)

Diante do exposto, pode-se observar uma fragilidade no processo de isonomia entre poder público e sociedade civil, estando em desacordo com o conceito de gestão social que aponta a importância da relação sociedade-Estado no debate acerca das políticas públicas. Buscando, assim, substituir a gestão burocrática e monológica por um gerenciamento participativo, dialógico em que o poder de decisão seja deliberado pelos vários atores sociais envolvidos.

Em relação ao atendimento das propostas encaminhadas pelos conselhos comunitários ao governo, que dizem respeito ao acompanhamento do PDDSMI,

os presidentes apontam a seguir que a atuação dos conselhos comunitários – mesmo que seja apenas a leitura comunitária dos problemas da comunidade – fica comprometida à medida que o poder público detém os encaminhamentos dessas políticas públicas municipais, já que até o momento nenhuma notificação foi feita ao Ministério Público acerca dessa monopolização do PDDSMI.

Atendidas não... a leitura comunitária é entregue ao poder público e o poder público muitas das vezes não dá retorno do que exatamente foi feito com aquela leitura comunitária. Eu desconheço qualquer encaminhamento para o ministério público, acho que deveria acontecer.... Se não é feito alguém deveria encaminhar isso ao ministério público. (Entrevistado 1)

Não podemos dizer que são atendidas, nós encaminhamos a leitura comunitária e não temos resposta de nada... não.... nunca encaminhamos ao MP. (Entrevistado 2)

De acordo com a categoria autonomia, os conselhos comunitários, conforme relato a seguir parecem não se apropriar das decisões em relação ao acompanhamento do PDDSMI, ora pela centralização das decisões nas mãos do poder público, ora pelo desconhecimento da lei que regulamenta o PDDSMI. Para Gohn (2001, p. 60), a participação popular pode ser concebida como intervenção social periódica e planejada, no decorrer de todo o processo de formulação e de implementação de uma política pública, pois toda ênfase consiste nas políticas públicas. Assim, analisando a fala a seguir, parece não existir a participação popular no PDDSMI, caracterizando, conforme já exposto, a discordância com o estabelecido na Constituição Federal de 1988, que é um marco formal do processo de democratização, estabelecendo a participação cidadã nas definições e os encaminhamentos das políticas públicas.

As nossas propostas... a gente encaminha, mais a gente não sabe se tá incluída no plano. Porque a gente né, tudo tá falando do plano aí, e a gente nunca fez nada de acordo com o plano. (Entrevistado 3)

Conforme o entendimento sobre a importância do PDDSMI para o bem-estar social, todos os entrevistados responderam que acreditam na importância do



PDDSMI para o bem-estar da sociedade e o desenvolvimento sustentável, de acordo com as falas a seguir.

Sim, nós achamos importante sim. Porque o plano diretor geralmente ele é feito pensando no crescimento do município no desenvolvimento, não é isso? Então é importante que eles sejam implementados, que aconteça. (Entrevistado 1)

Sim, social e sustentável. Nós temos que visar o nosso futuro, dos nossos filhos, netos... (Entrevistado 2)

Assim, para alcançar o bem comum e um desenvolvimento sustentável por meio da implementação do PDDSMI, observa-se que, além do diálogo e da interação dos atores envolvidos, há a necessidade de uma apropriação por parte da sociedade em relação ao teor da lei que o regulamenta.

Sen (2000) relaciona desenvolvimento com liberdade assinalando que a expansão da liberdade é o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. O autor aponta que é preciso excluir as principais formas de privação de liberdade, entre elas: tirania, pobreza e interferência excessiva de Estado repressivo. Observou-se, neste estudo, um cerceamento da liberdade dos conselheiros à medida que eles não são convocados pelo poder público para desempenhar sua parceria na formulação, na execução e no acompanhamento das políticas públicas municipais.

5 CONCLUSÃO

As peculiaridades levantadas na pesquisa fazem com que se creia que os conselhos comunitários possuem dificuldades no acompanhamento do PDDSMI. Embora a lógica do funcionamento dos conselhos comunitários, conforme exposto, seja o acompanhamento da política urbana municipal, o que se percebe é a falta de conhecimento da lei que estabelece o PDDSMI.

Após busca na internet e no portal da prefeitura de Itaguaí observou-se que não existe nenhum canal que possa prover ao cidadão acesso à legislação municipal e aos instrumentos de planejamento que orientam a gestão, entre eles, o PDDSMI. Dessa forma, a participação da sociedade fica comprometida na medida em que as informações não chegam à população, o que dificulta a prática dialógica dos atores sociais na formulação e na implementação das políticas públicas.

Apesar de o Estatuto da Cidade e o PDDSMI instituírem o sistema de participação das comunidades organizadas de Itaguaí na gestão democrática da política urbana municipal, pode-se observar a falta de transparência e de interação entre o poder público e a sociedade civil para pensar de forma democrática a política urbana municipal.

Os conselhos municipais possuem uma estrutura macro, inclusive possuem as coordenações de planejamento e de desenvolvimento local sustentável, que, conforme observado na pesquisa, não são utilizadas como parâmetro para a política de desenvolvimento urbano.

Pode observar que os conselheiros, ao desempenharem seu papel, possuem uma forte vontade de participar da construção de uma política que vise à qualidade de vida do seu município. Porém, não há estímulo por parte do poder público e nem oportunidades que possam torná-los, de fato, sujeitos participativos.

O fato de os conselheiros comunitários não conhecerem o PDDSMI faz com que eles não cumpram efetivamente sua função no acompanhamento. Na observação participante da administração pública municipal, pode-se constatar que tal acompanhamento também não é realizado pelas empresas (mercado) e nem pelos poderes públicos. De acordo com autores pesquisados, a gestão social substitui a gestão burocrática e monológica por um gerenciamento participativo e dialógico, no qual o poder de decisão é deliberado pelos vários atores sociais envolvidos.

No município de Itaguaí, conforme examinado na pesquisa, essa prática não acontece. Sociedade, poder público e mercado não dialogam acerca do desenvolvimento local da cidade, em desacordo com o que é pontuado na categoria pluralismo. Assim, o PDDSMI não é usado como um instrumento do poder público nas decisões locais, no que tange à política urbana. O PDDSMI se apresenta como um instrumento sem uso, não cumprindo sua função social.

A pesquisa indica que as ações dos conselhos comunitários no acompanhamento do PDDSMI se resumem em leituras comunitárias a partir das demandas sociais levantadas acerca dos problemas de saneamento, mobilidade urbana, etc. Porém, os conselheiros comunitários apontam que não têm conhecimento se o material encaminhado ao poder público é efetivamente utilizado como parâmetro para a implementação do PDDSMI, detectando o pouco diálogo e a inclusão da

população nas discussões que envolvem as políticas públicas. O processo democrático, nesse caso, fica afetado, indicando que o poder público não facilita a participação cidadã sobre as ações do Estado. Dessa forma, constata-se que os conselhos comunitários, na visão do poder público, foram criados apenas como forma burocrática de cumprir o estabelecido em lei.

De acordo com a experiência em outros espaços de discussão acerca da política urbana de desenvolvimento local, como observadora da Conferência Municipal da Cidade de Itaguaí e da Conferência Estadual da Cidade do Rio de Janeiro, verificou-se a fragilidade das discussões sobre o desenvolvimento local, já que o poder público realiza tais eventos apenas como forma de atender ao que foi determinado pelo Ministério das Cidades, não fortalecendo a participação da sociedade nos processos de decisões das políticas urbanas e, assim, não consolidando a lógica do desenvolvimento local que está intimamente atrelada ao fortalecimento dos atores sociais inseridos em seus territórios.

De acordo com Costa (2010), no ano de 1975, a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana (FUNDREM), já tendo conhecimento na época de um terminal marítimo e de várias indústrias a serem implantadas no município de Itaguaí, assinou um contrato com a prefeitura e tinha como objetivos: o estudo das condições físicas de ocupação do solo; previsão de equipamentos e de infraestrutura urbana; macrozoneamento do uso do solo municipal; fortalecimento técnico do órgão de planejamento do município; treinamento de pessoal especializado; modernização dos instrumentos administrativos e implantação do processo de decisões planejadas. Em 1989, a fundação foi extinta e somente no ano de 2006 e 2007, ou seja, após 18 anos, a política urbana voltou a ser repensada por meio do PDDSMI, muito embora esteja longe de atender os pressupostos de um desenvolvimento sustentável capaz de atrelar desenvolvimento, crescimento econômico e preservação do meio ambiente para geração presentes e futuras.

O PDDSMI, por meio do artigo 7º, instituiu o princípio básico da gestão democrática na execução da política pública. Porém, de acordo com as observações da pesquisa, a igualdade participativa é comprometida a partir da falta de isonomia entre os atores sociais nas tomadas de decisões das políticas públicas. Percebe-se que a política urbana do município é decidida de maneira unilateral pelo poder público.

O desenvolvimento econômico hoje posto no município de Itaguaí aponta que a categoria bem comum não é tratada como ponto principal pelos atores sociais. Observa-se um desenvolvimento atrelado à lógica capitalista na qual a sociedade local não possui capacitação profissional para acessar o próprio mercado de trabalho do município, buscando os profissionais qualificados nos municípios vizinhos. Assim, confirma-se a suposição de que o poder público local, com a sociedade civil, atua como mero expectador das transformações econômicas e territoriais em curso, tendo dificuldades de obter sua autonomia, demonstrando dificuldades de cumprir o papel de mediador entre sociedade civil e mercado e fragilizando sua atuação influenciada pelo capital.

No município de Itaguaí, a pesquisa aponta, constatando as suposições, que uma série de fatores socioeconômicos, políticos e institucionais dificultam a atuação dos conselhos comunitários no acompanhamento do PDDSMI tais como: a dificuldade de saber o seu papel; falta de conhecimento do estabelecido no PDDSMI; cultura popular de não participação social nas decisões do poder público; centralização das decisões no poder público; agenda governamental estabelecida sobre influência dos grandes empreendimentos. Os conselhos comunitários se colocam como uma estrutura ameaçada a medida que não conseguem cumprir sua função.

Dados esses fatores e o resultado da análise feita a partir das entrevistas e questionários, os conselhos comunitários parecem não estar conscientes e são convocados pelo poder público para desempenhar o objetivo central de sua criação, qual seja, serem parceiros preferenciais do poder público na formulação, execução e acompanhamento das políticas públicas municipais, sendo este o seu maior desafio ante o desenvolvimento desigual entre as esferas econômica, social, cultural, política e ambiental no Município de Itaguaí.

REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, Denise. Itaguaí e Seropédica: nós nas redes – Conflitos e transformações da paisagem. In: VI OFICINA DE ARQUITETURA DA PAISAGEM E III OFICINA QUAPA-SEL., Rio de Janeiro, p. 1-25, 2011. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.



- AVRITZER, L. (Org.) **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília, DF: IPEA, 2013.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BRANDÃO, C. Territórios com classes sociais, conflitos decisão e poder. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA, F. N. A. (Org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar, e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007.
- BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. **Diário Oficial da União**, Seção I, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, n. 133, de 11 de julho de 2001.
- _____. Ministério das Cidades. **Rede de avaliação e capacitação para a implementação dos planos diretores participativos**. Relatórios estaduais. [2015]. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 23 jan. 2015.
- CORTÊS, S. M. V. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar**, Curitiba, n. 25, p. 143- 174, 2005. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S0104-40602005000100010&script=sci_abstract>. Acesso em: 21 fev. 2015.
- COSTA, M. G. R. (Coord.). **Coletânea de nossas memórias: Itaguaí a cidade do Porto**. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal de Itaguaí, 2010.
- COTTA, R. M. M.; MENDES, F. F.; MUNIZ, J. N. **Descentralização das políticas públicas de saúde: do imaginário ao real**. Viçosa: UFV/CEBES, 1998. 148 p.
- DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S. P. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais**. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA, 2007.
- DYE, T. R. **Understanding public policy**. 11. ed. Upper Saddle. New Jersey: Prentice-Hall, 2005.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal: ano base 2011**. [2011]. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br>>. Acesso em: 15 jan. 2015.
- _____. **Decisão Rio 2012-2014**. [2014]. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/decisaoport2012-2014/files/decisaorio2012-2014_pt.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2014.
- FERRAZ, L.; VILLELA, L. E. **Construção da participação cidadã no desenvolvimento local: uma análise da gestão da plenária dos conselhos comunitários do município de Itaguaí- RJ**. Colóquio Internacional do Poder Local. Bahia, IICA, 2012.
- FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Tradução Joice Elias Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FISCHER, T. Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão estratégica: cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1996.
- FUNDAÇÃO CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS BENTO RUBIÃO. **Rede de avaliação e capacitação para implementação dos Planos Diretores participativos**. Avaliação final: Plano Diretor de Itaguaí/RJ – Lei municipal n. 2.608/07 de 10 de abril de 2007, nov, 2008.
- GAUDIN, J. P. **Gouverner par contrat**. Paris: Science Po, 2007.
- GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. v. 84.
- GUIZARDI, F. L. *et al.* Participação da comunidade em espaços públicos: uma análise das Conferências Nacionais de Saúde. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 14, p. 15-39, 2004.
- GUIZARDI, F. L.; PINHEIRO, R.; MACHADO, F. R. S. Vozes da participação: espaços, resistências e o poder da informação. In: PINHEIRO, R.; MATTOS, R. A. (Org.). **Construção social da demanda: direito à saúde, trabalho em equipe, participação e espaços públicos**. Rio de Janeiro: CEPESC/UERJ: ABRASCO, 2005. p. 225-238.
- HABERMAS, J. **Verdade e justificação: ensaios filosóficos**. São Paulo: Loyola, 2003.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tabela População por Município**. 2014. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas/pdf/total_populacao_rio_de_janeiro>. Acesso em: 10 jan. 2015.

- LABRA, M. E. Capital social y consejos de salud en Brasil: um círculo virtuoso? **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 47-55, 2002.
- _____. Conselhos de Saúde: dilemas, avanços e desafios. In: LIMA, N. T. (Org.). **Saúde e Democracia**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005. p. 353-384.
- MARTINS, P. C. *et al.* **Conselhos de Saúde e a participação social no Brasil**: matizes da utopia. [2015]. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312008000100007>. Acesso em: 21 fev. 2015.
- MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- OLIVEIRA, J. A. A.; TEIXEIRA, S. M. F. **(Im)previdência social**: 60 anos de história da previdência social no Brasil. Petrópolis: Vozes/Abrasco, 1986.
- PARÉS, M.; CASTELLÀ, C. **Criteris, metodologies i reflexions entorn l'avaluació de la participació ciutadana**. Barcelona: EPSU/IGOP/UAB, 2008.
- PERICO, R. E. **Identidade e território no Brasil**. Brasília, DF: IICA, 2009.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ. **Decreto n. 3.310**, de 29 de outubro de 2007. [2007].
- _____. **História da cidade**. [2013]. Disponível em: <<http://www.itaguaui.rj.gov.br/?pagina=acidade>>. Acesso em: 20 out. 2013.
- PASTOR SELLER, Enrique. La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del trabajo social comunitario. Alternativas. **Cuadernos de Trabajo Social**, [S.l.], n. 12, p. 103-137, 2004.
- SACHS, I. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- 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), [S.l.], v. 9, p. 846-867, 2011.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul. dez. 2005.
- TENÓRIO, F. G. Gestão pública ou gestão social? Um estudo de caso. VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. **Anais...** Lisboa, Portugal, 2002.
- _____. Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros. In: IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Madrid, España, 2-5, nov. 2004. **Anais...** Madrid, Espanha, 2004.
- _____. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Ijuí: Unijuí, 2007.
- _____. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**: critérios de análise. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- _____. Gestão Social: uma Réplica. **Revista ADM. MADE**, [S.l.], ano 9, v. 13, n. 2, p. 1-4, maio/agosto, 2009.
- VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- VILLELA, L. E.; PINTO, M. C. S. Governança e gestão social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecção do Estado de Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, set.-out. 2009.
- VILLELA, L. E.; Escopo Metodológico. In: TENÓRIO, F. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**: critérios de análise. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- _____. Governança em Arranjos Produtivos Locais, Realidade ou Simulacro? O Caso das Confecções de Nova Friburgo – RJ. **Inter Science Place**, [S.l.], v. ano 1, p. 1-21, 2008.
- WERLE, F. O. C. Conselhos Municipais de Educação: estudo genético-histórico. **Cadernos de Pesquisa**, [S.l.], n. 103, p. 123-135, 1998. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S0100-5741998000100007&script=sci_arttext>. Acesso em: 21 fev. 2015.