

GESTÃO SOCIAL E CRITÉRIOS DE CIDADANIA DELIBERATIVA PRESENTES EM ESPAÇOS PÚBLICOS: O CASO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO DO NOROESTE COLONIAL GAÚCHO

Jean Pierre Chassot
Sérgio Luis Allebrandt

RESUMO

O estudo busca analisar a gestão social sob os aspectos habermasianos de cidadania deliberativa que possui como base o diálogo e interação, que é caracterizada como uma gestão pública voltada para os interesses públicos, onde os envolvidos têm o direito a participar, junto aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes) dos municípios que integram o Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial (Corede-Norc) do estado do Rio Grande do Sul. A pesquisa objetiva analisar a organização e funcionamento dos Comudes como conselhos gestores das políticas públicas nos municípios pertencentes ao Corede-Norc, visando ao fortalecimento da cidadania a fim de promover o desenvolvimento da região em questão. A metodologia escolhida para realizar o estudo procurou identificar a prática efetiva do conceito de gestão social com cidadania deliberativa por meio de entrevistas com os atores envolvidos no processo e análise da legislação. O diagnóstico dos dados foi realizado conforme matriz de análise baseada nos estudos de Tenório (2012), em que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Os resultados mostraram que, apesar dos Comudes não atingirem o ideal habermasiano, ficou clara a evolução destes espaços na condução dos processos de tomada de decisão descentralizada, mostrando o esforço que os atores dedicam para a consecução de uma gestão envolvente, na tentativa de mobilizar cada vez mais a sociedade para melhorar constantemente os resultados que a gestão pública implica no cotidiano da população.

Palavras-Chave: Gestão Social. Cidadania Deliberativa. Conselhos Gestores. Políticas Públicas. Desenvolvimento Regional.

Introdução

O estudo tem como tema a gestão social, orientado pelo aspecto habermasiano de cidadania deliberativa que possui como base o diálogo e a interação, que é caracterizada como uma gestão pública voltada para os interesses públicos da população, da coletividade, da sociedade, onde todos os envolvidos têm o direito a participar.

Para Tenório (2008), a gestão social é o processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação, ou seja, é um espaço onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação. Para ele o conceito de gestão

social está apoiado na compreensão da inversão dos seguintes pares de palavras: Estado-sociedade; capital-trabalho; sociedade e mercado, e no conceito de cidadania deliberativa. Para Tenório, cidadania deliberativa significa “que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processo de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (2008, p. 161). Por isso, este estudo considera o conceito de gestão social aos olhos do teórico Fernando Guilherme Tenório que estuda a gestão social com cidadania deliberativa.

O estudo foi desenvolvido junto aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes) dos municípios que integram o Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial (Corede-Norc) do estado do Rio Grande do Sul. Procurando conhecer a realidade dos conselhos objetivou-se mostrar as dinâmicas de discussões estabelecidas nesses espaços. Para tanto, o recorte temporal utilizado para elucidar a problemática foi correspondente à gestão administrativa dos municípios, nos anos de 2009 a 2012, e assim buscou-se responder: Os Comudes dos municípios do Corede-Norc, como conselhos gestores de políticas públicas, estão estruturados para o fortalecimento da cidadania tendo como consequência a promoção do desenvolvimento considerando o contexto organizacional dos mesmos e as políticas transversais existentes dentro do território em questão?

Para responder essa questão, estabeleceu-se como objetivo geral: analisar a organização e funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes) como conselhos gestores das políticas públicas nos municípios pertencentes ao Corede-Norc, visando ao fortalecimento da cidadania a fim de promover o desenvolvimento da região, buscando relacionar as interfaces intersetoriais existentes.

Para tanto, buscou-se descrever e analisar a estrutura organizacional e o funcionamento dos Comudes; analisar o perfil dos conselheiros considerando a sua pluralidade, verificando se este perfil é adequado para o desempenho da função; analisar a relação dos Comudes com o governo local dos municípios em questão, assim como sua interação com outras instâncias de participação e controle social, considerando a intersetorialidade e transversalidade de algumas áreas e a relação dos mesmos com instâncias de outros entes federados; analisar os resultados das políticas discutidas pelos Comudes, considerando o bem comum; compreender e analisar como se dá a elaboração das políticas públicas locais tendo como base a autonomia dos conselheiros no processo da participação social.

2. Metodologia

Para elucidar a questão norteadora e atingir os objetivos propostos, adotaram-se como procedimentos metodológicos: análise documental da legislação, publicações sobre a temática e documentos oficiais, entrevistas semiestruturadas com representantes dos Comudes e executivos municipais, observação durante a participação em encontros onde os mesmos se faziam presentes para a discussão do desenvolvimento local e regional.

Para o tratamento das informações coletadas utilizou-se as categorias de análise segundo os estudos desenvolvidos pelo Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), vinculado à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FVG), que foram orientados teoricamente segundo o conceito habermasiano de cidadania deliberativa, que segundo Tenório (2007, p. 54) significa que a “legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”. Seguindo esses princípios, o PEGS, que desenvolve estudos a partir dos preceitos teóricos de cidadania deliberativa de Habermas e de suas relações com os critérios de avaliação da participação cidadã desenvolvidos com base nos critérios propostos pelo Instituto de Governo e Políticas Públicas (IGOP) da Universidade Autônoma de Barcelona, estabeleceu um conjunto de critérios para cada categoria.

Entre os diferentes modelos propostos por pesquisadores sociais, optou-se pelo critério PEGS, de acordo com a intencionalidade do pesquisador em obter as informações que satisfaçam os objetivos da pesquisa.

O PEGS entende a gestão social como o processo gerencial dialógico que compartilha a autoridade decisória entre os participantes da ação. Desde a sua criação, em 1990, desenvolve atividades a partir dos seguintes pares de palavras-categorias: Estado-sociedade, capital-trabalho e mercado-sociedade, assim como gestão estratégica, gestão social e cidadania deliberativa. Portanto, o conceito de gestão social é baseado na compreensão da inversão desses pares de palavras e no conceito de cidadania deliberativa. Para Tenório (2008), gestão social é o processo gerencial decisório deliberativo que procura atender as necessidades da sociedade, região, território ou sistema social específico, quer vinculado à produção de bens quer à prestação de serviços.

Com base nos critérios de Tenório (2012), apresenta a Matriz de Categorias e Critérios de análise de espaços públicos consideradas no presente estudo.

Quadro 1 – Matriz de categorias e critérios de análise de espaços públicos

Categorias	Critérios
Processo de discussão	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 com o intuito de integrar diferentes pontos de vista.
	Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região
	Órgãos Existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.
	Órgão de Acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e a fidelidade ao que foi deliberado e forma participativa.
	Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.
Inclusão	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 técnico.
	Valorização cidadã: valorização por parte dos cidadãos sobre a relevância da sua participação.
Pluralismo	Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como de cidadãos não organizados envolvidos no processo deliberativo.
	Perfil dos atores: características dos atores em relação as suas experiências em processos democráticos de participação.
Igualdade Participativa	Forma de escolha dos representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.
	Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.
	Discurso dos Representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.
Autonomia	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	Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.
	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos critérios da PEGS/FGV, a partir de Tenório (2012).

A categoria processos de discussão segundo o autor é fundamental nos procedimentos decisórios desenvolvidos nas esferas públicas ou na condução de políticas públicas, pois a discussão constitui o diálogo que verbaliza a compreensão que cada um tem no objeto em análise. E nesse sentido, cada critério associado a esta categoria tem como finalidade contribuir na avaliação dos espaços de decisão. Já a categoria inclusão, segundo o autor, avalia como a situação em questão dá “voz” e inclui os atores locais na abertura de espaços, na aceitação e na valorização da cidadania.

Para Tenório (2012) a categoria pluralismo enfatiza a descentralização dos poderes e é justificada por identificar quais atores locais participam das decisões. E a categoria igualdade participativa, para o autor, justifica-se pela avaliação da isonomia das oportunidades e de atuação efetiva dos atores locais nos processos de tomada de decisão.

O autor segue explicando que a categoria da autonomia é justificada pela identificação da capacidade de avaliação e resolução de problemas locais pela sociedade. Por fim em relação ao bem comum, o autor justifica pela identificação dos beneficiários refletidos nas melhorias das condições de vida das comunidades analisadas.

3. Análise das Categorias e Critérios de Análise de Espaços Públicos nos Comudes dos municípios que compõe o Corede-Norc

Esta seção tem como objetivo apresentar como ocorre o processo decisório nas interlocuções dos atores envolvidos nas atividades dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento dos municípios que pertencem ao Corede-Norc quanto à participação social nas questões voltadas ao desenvolvimento local/regional. A base para esta análise é a proposta de cidadania deliberativa da PEGS da Ebape, enunciada na metodologia, de acordo com o Quadro 1.

3.1 O Processo de Discussão

A categoria Processos de Discussão segundo Tenório (2012) é essencial para os procedimentos decisórios desenvolvidos nas esferas públicas ou na condução de políticas públicas, pois é na discussão que se institui o diálogo que verbaliza a compreensão que cada um tem no objeto em análise. Tem como objetivo apresentar como ocorre o processo decisório nas interlocuções dos atores envolvidos nas atividades dos Conselhos Municipais

de Desenvolvimento dos municípios que pertencem ao Corede-Norc quanto à participação social nas questões voltadas ao desenvolvimento local/regional.

Esta categoria, como o nome sugestivamente indica, é o local de 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. Segundo Jürgen Habermas (1997 apud Tenório, 2007), a esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis. Em outras palavras afirma-se que a esfera pública se constitui essencialmente numa estrutura dialógica onde se busca o entendimento e está relacionada com o espaço social reflexivo gerado no agir comunicativo.

A categoria avalia os elementos condicionantes para um funcionamento efetivo dos conselhos. Estes, que como vimos estão presentes e instituídos legalmente nos onze municípios estudados, mas observou-se desde a instituição gradativa dos mesmos, que em sua maioria iniciou-se no ano de 2003, ainda está pouco compreendida a finalidade destes espaços por parte dos integrantes da municipalidade e mais intensamente pela população em geral, gerando desta forma uma ausência de ação efetiva por parte dos atores envolvidos, principalmente da sociedade, devido a esta incompreensão da necessidade de participação conjunta com o poder público.

Quanto à existência de uma ferramenta formal de disponibilização de informações por parte da municipalidade para o conselho, verificou-se que os Comudes não possuem um canal evidente de circulação de informação para mobilização dos participantes. Mas observou-se que existem condições favoráveis ao acesso às informações da municipalidade. Mas salientam que essas informações não possuem formato específico e/ou especial, isto é, não existem relatórios ou prestações de contas destinados para o conselho, mas sim o acesso a canais de publicização comuns a todos os cidadãos, como os murais de divulgação, programas de rádios e portais eletrônicos. E ainda, existe o fornecimento de informações para os conselheiros, quando realizado excepcionalmente por estes, pedidos de informação formal ao executivo.

As informações não são procuradas com certa rotina. Não existe envolvimento dos conselheiros como da população em geral sobre assuntos da municipalidade. E em consequência, as informações disponibilizadas, também, são pouco utilizadas para fortalecer a mobilização ou discussão das políticas públicas. Como fato, evidenciou-se, que estão esvaziando-se as reuniões e as audiências do Comude, assim como de outros

espaços públicos de discussão, pois mesmo o conselho, munido de informações da municipalidade, fica visivelmente prejudicado a discussão em função desta problemática, pois se tem a informação, mas não se consegue desenvolver uma estratégia de ação, de trabalho. Ou seja, aponta-se para a efetividade do conselheiro como responsável pelo fortalecimento da mobilização, pois se pode perceber que atores com referendada atuação, em números reduzidos, obviamente, que são dedicados à busca do conhecimento, conseguem utilizar os dados do município e transformá-los em fontes de informação para alimentar as discussões, mas que não é normal esta prática, pois o que acontece é uma passividade dos participantes, isto é, apenas participam da reunião, votam, mas não passa disso, não se substanciam de artifícios para argumentação.

As informações não são enriquecidas com detalhes, perdendo assim sua função niveladora, o que acarreta tomada de decisões sem o devido conhecimento de causa. Frisa-se que a falta de compreensão das informações para proporcionar uma melhor igualdade de condições nas discussões é decorrência do desinteresse da sociedade pela *res pública* e pela falta de conhecimento técnico de alguns participantes. Outro fator que interfere na equidade das discussões é o fato dos representantes da municipalidade estarem mais envolvidos, mais próximos da gestão das políticas e assim, conseqüentemente, possuem informações mais claras e transparentes e até em maior número.

Entende-se que as informações são disponibilizadas de maneira muito superficiais ou com terminologias e nomenclaturas técnicas, como o caso da legislação, dificultando o entendimento dos participantes pela falta de clareza e muitas vezes pela falta de objetividade, e, assim, não satisfazendo as necessidades dos conselheiros para basilar sua argumentação e até mesmo a tomada da decisão, que muitas vezes é realizada sem o conhecimento de causa.

Os Comudes da região não participam de outros espaços de discussão em seus municípios, não interagem explicitamente com outros conselhos setoriais, embora se tenha buscado essa prática em alguns municípios, ou seja, na composição dos Conselhos existem representações dos demais, ficando então restrita a esta participação à questão da interatividade.

Os Comudes mantêm relação com outros processos participativos integrando a constituição da Assembleia Geral do Corede-Norc e assim, participam de eventos que o mesmo organiza e solicita a participação. Os Conselhos também participam da elaboração do PPA quando convidados. Especificamente nos municípios de Panambi e Condor, que possuem aglomeração de empresas especializadas no ramo do agronegócio (pós-colheita)

que constituem o Arranjo Produtivo Local (APL), os Comudes também participam destas discussões em especial.

O principal espaço que os Comudes integram e participam na região, é do Sistema de Estadual de Participação Popular e Cidadã (PPC), que é um processo aberto à participação universal da sociedade gaúcha e tem como objetivo contribuir para a elaboração do orçamento do Governo do Estado e é coordenado pelos Coredes e pela Seplag do estado do RS.

Os Comudes, quando criados, utilizaram as estruturas já existentes em seus respectivos municípios, isto é, a estrutura da prefeitura municipal, seja a física, como salas de reuniões, telefone, internet, pessoa; seja sobre a questão de assessoria técnica contábil, jurídica, ou seja, não houve duplicação de estrutura para o estabelecimento de suas atividades.

Não existe um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde a elaboração até a implementação das políticas públicas, garantindo a coerência e a fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa. Percebeu-se uma questão importante no que diz respeito à moralidade dos atos, isto é, o que abona o que foi deliberado é exatamente o que foi decidido em plenário, ou seja, existe uma relação de confiança entre os atores e a ferramenta de controle que garante esta coerência é o registro escrito, a ata. As Diretorias Executivas também executam papel fiscalizador dessas deliberações, fazendo-se cumprir as decisões tomadas em plenário.

Existem situações bem divergentes entre os conselhos quando se trata do compartilhamento da liderança para reunir e/ou mobilizar potenciais atores. Ou seja, de um lado há situações que de fato existe uma partilha na forma de condução do processo, onde em várias situações, como no PPC ou elaboração do PPA se envolvem outras pessoas para realizar o trabalho em conjunto. De outro lado, há Comudes onde este compartilhamento não ocorre em função da não participação dos atores nas atividades do conselho, permanecendo apenas a liderança responsável pelo processo.

3.2 A Inclusão nos processos de discussões

A categoria Inclusão, de acordo com Tenório (2012), avalia como a situação em questão dá “voz” e inclui os atores locais na abertura de espaços, na aceitação e na valorização da cidadania.

No sentido da abertura dos espaços de decisão, considerando os processos, mecanismos, instituições que favoreçam a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos

grupos envolvidos, considerando a participação de forma equitativa na tomada de decisão, os Comudes tomam as decisões com a participação de todos os atores que comparecem às reuniões, dando chance igual a todos de participação na tomada de decisão. Mas, embora fique evidente essa condição, não se pode deixar de ressaltar, que a participação dos atores neste momento é muito reduzida, quase que insignificante em relação ao potencial dos participantes, mas que mesmo assim se espera a equidade no processo, pois os conselheiros são convocados para participar, mas nem sempre é possível, levando em consideração a falta de mobilização dos mesmos.

A participação nas plenárias é pequena, considerando o grande número de representações que os Comudes possuem na constituição da Assembleia Geral. Os atores que participam opinam, discutem, votam. E se possuem dúvidas, são esclarecidas. Percebe-se a tomada de decisão de forma equitativa quando analisada e verificada a paridade na composição dos conselhos. Levando em consideração esta característica, assim como as atribuições enquanto atores do processo, percebe-se que não existe um instrumento específico que garanta a igualdade de participação na tomada de decisão. O que faz referência a este aspecto, como dito, são as leis de criação onde é garantida a paridade da composição, mas não há referências sobre a tomada de decisão. E ainda existem os regimentos internos, que preveem quais são as representações do conselho e que estas possuem direito a um único voto; e os estatutos, que regem também sobre o funcionamento dos conselhos e as formas de representação.

Na tentativa de evidenciar se existe alguma representação que hoje participa dos conselhos, mas que historicamente fora excluída de processos de tomada de decisão participativa para avaliar a abertura dos espaços existentes, constatou-se que nas reestruturações de alguns conselhos realizados nos últimos anos, foi tomado o cuidado de inclusão de novos atores, de chamar os integrantes que historicamente não participavam, como pessoas de relevância na comunidade e organizações sociais civis que não participavam.

Nota-se que os atores envolvidos reconhecem a necessidade da utilização de alguma estratégia para mobilização social, política e técnica para impulsionar e qualificar a participação, uma alternativa percebida foi de estar mais presente no cotidiano do cidadão, para verificar qual é a real necessidade da população, o que de fato eles querem e identificar suas angústias. Outro modo de estimular a participação foi através da comunicação social, rádio, jornal, internet e através da página da prefeitura.

Outra alternativa levantada foi na formação do conselho, no sentido de fomentar uma coalizão mais consistente com os demais conselhos, assim como com as associações e com os sindicatos, para que se tenha uma maior participação. Outro aspecto importante nesse sentido, foi a divulgação, em maior amplitude, do que é o Comude, de como funciona, as funções dos conselheiros, objetivo do conselho. Entende-se que uma estratégia válida para alavancar a participação é a realização de um treinamento, uma capacitação para os conselheiros e potenciais participantes.

Mesmo assim, os envolvidos nestes espaços públicos de discussão reconhecem a importância da sua participação no conselho, acreditam que os Comudes são os locais onde tudo se inicia, onde tudo se organiza. É o espaço de formalizar a opinião particular ou corporativa. Os atores reconhecem que é um espaço para intervir, mesmo que minimamente, na destinação dos recursos do estado e dos municípios, é também uma forma de opinar na gestão das políticas públicas. Acreditam, que por mais que o espaço seja pequeno, se todos opinarem, vai aparecer o desejo e a vontade da população na implementação das políticas, deixando de ser ações impostas verticalmente.

Ainda, reconhecem a importância de sua participação também pelo fato de serem lideranças locais, e por isso precisam reunir as pessoas, apresentar os projetos que interessam para o município. Sentem-se como um elo entre a população e a municipalidade. Acreditam que participando através do conselho podem sugerir novas políticas segundo os anseios populares e repassar os conhecimentos em gestão pública adquiridos empiricamente ou na academia.

3.3 O Pluralismo nos processos de discussões

A categoria Pluralismo segundo Tenório (2012) enfatiza a descentralização dos poderes e é justificada por identificar quais atores locais participam das decisões.

A participação de diferentes atores que compõem os Comudes da região, com exceção das representações indicadas pelas municipalidades, é identificada pela atuação de associações, movimentos e organizações, além de cidadãos não organizados, mas que se envolvem no processo deliberativo. De acordo com a pesquisa, as representações que a sociedade civil possui nos Comudes estão mencionadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Relação das representações da sociedade civil nos Comudes por município

Município	Representação
Ajuricaba	<ul style="list-style-type: none"> – presidentes dos conselhos municipais setoriais; – classes produtoras ou empreendedoras, representados por suas associações ou sindicatos, urbanos ou rurais; – classes trabalhadoras, representados por suas associações ou sindicatos, urbanos ou rurais; – entidades da sociedade civil, formalmente organizada, com sede no município e devidamente habilitadas para representar suas entidades; e, – cidadãos do município, que por sua atuação passada ou presente tenham concretizado significativa parcela de contribuição à sociedade ajuricabense.
Augusto Pestana	<ul style="list-style-type: none"> – presidentes dos conselhos municipais setoriais; – Associação Comercial e Industrial – ACIAP; – Associação dos Universitários de Augusto Pestana – AUAP; – Emater; e, – Sindicato dos Trabalhadores Rurais.
Bozano	<ul style="list-style-type: none"> – presidentes dos conselhos municipais setoriais; – classes produtoras ou empreendedoras, representados por suas associações ou sindicatos, urbanos ou rurais; – Emater; – entidades da sociedade civil, formalmente organizada, com sede no município e devidamente habilitada para representar suas entidade; – cidadãos do município, que por sua atuação passada ou presente tenham concretizado significativa parcela de contribuição à sociedade bozanense.
Catuípe	<ul style="list-style-type: none"> – um representante dos conselhos municipais setoriais; – Sindicato dos Trabalhadores Rurais; – Associação Comercial e Industrial; – Sindicato Patronal; – Emater; – Associação de Bairros.
Condor	<ul style="list-style-type: none"> – presidentes dos conselhos municipais setoriais; – classes produtoras ou empreendedoras, representadas por suas associações ou sindicatos, urbanos ou rurais; – classes trabalhadoras, representadas por suas associações ou sindicatos, urbanos ou rurais; – pelas entidades da sociedade civil, formalmente organizada, com sede no município e devidamente habilitadas para representar, com dois representantes; – cidadãos que, por sua atuação passada ou presente tenham concretizado significativa parcela de contribuição ao município.
Coronel Barros	<ul style="list-style-type: none"> – presidentes de três conselhos municipais setoriais; – classes produtoras ou empreendedoras, representados por suas associações ou sindicatos, urbanos ou rurais; – classes trabalhadoras, por suas associações ou sindicatos, urbanos ou rurais; – entidades da sociedade civil, formalmente organizadas, com sede no município e devidamente habilitadas para representar a entidade; – cidadãos do município que por sua atuação tenham prestado significativos serviços ao desenvolvimento do município; – comunidades religiosas com sede no município.
Ijuí	<ul style="list-style-type: none"> – o presidente, coordenador ou representante de cada conselho municipal setorial; – presidente ou representante de cada Associação de Bairro; – representante de cada partido político organizado no município;



	<ul style="list-style-type: none"> – representante titular e um suplente de cada órgão, entidade e/ou associação, em regular funcionamento no município que vier a se cadastrar para compor a mesma, tais como: Sindicato dos Trabalhadores, Sindicato dos Empregadores, Sociedade ou associação religiosa, Clube de Serviço, Associação Profissional; Fundação, Associação ou Entidade de interesse cultural e/ou educativo, e Associação ou Entidade de interesse temático, territorial ou de minorias organizadas.
Jóia	<ul style="list-style-type: none"> – presidentes dos conselhos municipais setoriais; – classes produtoras ou empreendedoras, representadas por suas associações ou sindicatos, urbanos ou rurais; – classes trabalhadoras, representadas por suas associações ou sindicatos, urbanos ou rurais; – pelas entidades da sociedade civil, formalmente organizada, com sede no município e devidamente habilitadas para representar.
Nova Ramada	<ul style="list-style-type: none"> – presidentes dos conselhos municipais setoriais; – classes empreendedoras, representadas por suas associações ou sindicatos, urbanos ou rurais; – classes trabalhadoras, representadas por suas associações ou sindicatos, urbanos ou rurais; – sociedade civil, formalmente organizada, com sede no município; – cidadãos do município que, por sua atuação, tenham concretizado significativa contribuição à comunidade.
Panambi	<ul style="list-style-type: none"> – presidentes dos conselhos municipais setoriais; – Associação Comercial de Panambi – ACP; – classes produtoras ou empreendedoras, representadas por suas associações ou sindicatos, urbanos ou rurais; – classes trabalhadoras, representadas por suas associações ou sindicatos, urbanos ou rurais; – sociedade civil, formalmente organizada, com sede no município e devidamente habilitadas para representar, (quatro vagas); – cidadãos do município que por atuação passada ou presente tenham concretizado significativa parcela de contribuição à comunidade panambiense.
Pejuçara	<ul style="list-style-type: none"> – representantes das Instituições de Ensino Superior – representante de cada conselho setorial do município. – classes produtoras ou empreendedoras, representadas por suas associações ou sindicatos, urbanos ou rurais; – classes trabalhadoras, representadas por suas associações ou sindicatos, urbanos ou rurais; – entidades da sociedade civil, formalmente organizada, com sede no município e devidamente habilitadas para representar.

Fonte: elaboração dos autores

Alguns dos atores representantes da sociedade civil, envolvidos nestes espaços públicos de discussão, possuem experiências em processos democráticos de participação, como no engajamento nas atividades do Sistema de Participação Popular e Cidadã do estado do Rio Grande do Sul, na elaboração do Plano Plurianual (PPA) em seus municípios, assim como na participação em outros conselhos setoriais municipais. Alguns, ainda participam de eleições nas escolas estaduais para diretores.

3.4 A Igualdade Participativa nos processos de discussões

A categoria da Igualdade Participativa, para Tenório (2012), busca a avaliação da isonomia das oportunidades e de atuação efetiva dos atores locais nos processos de tomadas de decisão.

O método utilizado pelos Comudes para escolherem os representantes que integram suas estruturas é basicamente o mesmo. Os municípios enviam documento formal para as entidades que compõem a Assembleia Geral solicitando a indicação nominal das pessoas para ocuparem o posto de conselheiro. A escolha dos representantes ainda segue uma rotina de publicização, isto é, é difundido o procedimento nos programas de rádios, nos murais.

Salvo duas exceções, não se percebe atividades de intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas executadas nos municípios. Existe uma ineficácia de tal procedimento por parte dos conselheiros, seja em função do não funcionamento regular destes espaços, seja pela pouca participação e desinteresse dos atores envolvidos. A primeira é no município de Condor, que constatou-se um grau mais avançado no processo de acompanhamento das políticas públicas, ou seja, o Comude acompanha a prestação de contas bimestral que os secretários municipais realizam, acompanhando os relatórios setoriais emitidos. As avaliações das políticas públicas no município são realizadas principalmente nos projetos que tramitam ou tramitaram no conselho, isto é, é realizado o acompanhamento e a avaliação do que foi ou não alcançado. Das políticas que não tramitaram pela plenária do conselho, visto as proporções do município, os conselheiros também realizam acompanhamento, pois os mesmos têm contato com tudo o que está sendo executado.

A segunda exceção é no município de Ijuí, que constatou-se a intervenção do CODEMI na avaliação de políticas públicas, isto é, percebeu-se o acompanhamento dos participantes, por exemplo, nas ações de concessão de uso gratuito de imóvel e terrenos da municipalidade para instalações de empresas.

Os representantes têm um discurso unânime sobre a valorização dos processos participativos exercidos por eles no conselho, isto é, caracterizam como importantes esses espaços de discussão proporcionados pelos Comudes para o desenvolvimento da cidadania e, conseqüentemente, para o desenvolvimento local/regional, mesmo que em muitos momentos a participação possa estar aquém do necessário.

Pela importância reconhecida dos espaços pelos atores, é que se percebe a intenção do município de Ajuricaba em ampliar esses espaços e criar um modelo de discussão para elaboração do orçamento anual. O que posteriormente constata-se na prática a efetivação da intencionalidade, ou seja, no ano de 2013 é instaurado o processo de participação popular para confecção do orçamento municipal, através de assembleias em 14 comunidades do município (quatro na cidade e 10 no interior). A estrutura do processo é: eleição dos delegados, apresentação das propostas de cada secretaria para o ano seguinte, votação de 5 prioridades entre as propostas, apresentação das propostas pela comunidade, votação das prioridades, sugestões para o desenvolvimento estratégico municipal, divulgação dos resultados. Segundo a coordenadora do Orçamento Participativo Municipal, o processo é uma ferramenta que valoriza e respeita a opinião dos munícipes, tornando o cidadão sujeito da construção política e social, enfim onde a opinião individual é respeitada independente de sua posição social, étnica, religiosa ou econômica, vota, escolhe e participa do governo.

Somado a esta experiência, evidencia-se ainda o caso de Ijuí com o programa Orçamento Comunitário Participativo – OCP, que é originário do Movimento Comunitário de Base de Ijuí - MCBI existente desde a década de 1960 no município. A estrutura do processo é dividida em oito etapas: reuniões regionais preparatórias, nos bairros e comunidades agrupadas; assembleia popular local; assembleia regional de delegados; audiência pública para definição da LDO; assembleia geral de delegados e audiência pública para definição da LOA; entrega da LOA à Câmara de Vereadores; e, assembleia geral de delegados para avaliação.

Nota-se claramente que os espaços de discussões são valorizados pelos atores como fundamental para o desenvolvimento dos municípios e da região, pois declaram que quanto maior for a participação das pessoas que residem em uma determinada comunidade, maior será o crescimento desta em termos de formação cidadã e de capacidade de articulação, de busca de ações que venham de fato somar àquelas questões que a comunidade busca resolver, isto é, que cada vez mais se possa ter junto às comunidades, nos municípios, na região, o fomento a essas iniciativas e que cada vez mais as pessoas efetivamente participem dos processos. Ou seja, a importância dos espaços proporcionados pelos conselhos para as discussões das políticas públicas é evidente, considerando que esses espaços democratizam e legitimam as decisões tomadas pelo executivo, pois se busca no consenso da comunidade a decisão. E ainda porque as políticas discutidas no conselho

abrangem um grande número de pessoas, proporcionando o atendimento de demandas de segmentos da população que muitas vezes não são atendidos pelo setor público.

Mesmo reconhecidamente valorizado pelos representantes, nota-se pouca utilização destes espaços considerando a importância para o desenvolvimento local/regional como mencionado. Ou seja, percebe-se que as pessoas são chamadas a participar dos vários espaços proporcionados, e que algumas participam, têm opiniões formadas, possuem argumentos e valorizam estes espaços de participação, mas nota-se que estas não são a maioria. Acredita-se que o grande volume de pessoas não participa por estarem frustradas com relação às demandas levantadas, discutidas, deliberadas e acima de tudo não atendidas.

3.5 A Autonomia nos processos de discussões

A categoria da Autonomia, para Tenório (2012), analisa a identificação da capacidade de avaliação e resolução dos problemas locais pela sociedade.

Fica evidenciado que todo conselheiro tem condições legais de sugerir políticas voltadas à resolução de alguma demanda, mas constata-se que a origem das proposições para a elaboração das políticas públicas nos Comudes parte principalmente do executivo municipal. Ou seja, todos os conselheiros estão habilitados a propor qualquer ação, qualquer ideia em relação ao que deve ser discutido e deliberado pela plenária, mas, na prática o que acontece é um grande número de proposições realizadas pela diretoria ou pelo executivo, sugerindo assuntos para discussão, matérias e propostas para análise dos conselhos. Percebe-se ainda, que muitas proposições originam-se do plano de governo, que dão sustentação às discussões para elaboração do PPA.

Nesta categoria, analisa-se também a intensidade com que as administrações locais interferem na problemática planejada. E neste caso, observa-se que as administrações municipais não têm influenciado os participantes a deliberarem sobre determinada situação, que não está havendo essa interferência, e que os conselheiros têm plenas condições autônomas para atuar.

Pontualmente, em municípios em que existe uma maior participação e atuação ativa do Comude, percebeu-se que os conselheiros representantes do executivo ou até mesmo representantes dos órgãos de governo, intensificam os seus argumentos, na tentativa de convencimento ao demais, para deliberar sobre algumas situações. Ou seja, quando o executivo pretende executar algum projeto que entende que seja importante, a administração busca influenciar, mas influenciar no plenário, defendendo e debatendo sua

ideia, colocando seus argumentos, mas nada além destes artifícios ou outros instrumentos que não sejam democráticos.

O cumprimento das deliberações do conselho, com exceção das impedidas legalmente, nota-se que a maioria das propostas tramitadas nos Comudes são atendidas e cumpridas pelos executivos. As minorias não executadas são por situações corriqueiras de gestão, como a falta de orçamento e fluxo de caixa. Salienta-se que em nenhum município existe uma legislação clara que determine a obrigatoriedade do cumprimento efetivo da deliberação, o que existe é um comprometimento da municipalidade com as definições realizadas dentro destes espaços públicos de discussão.

Quanto à característica da liderança dos Comudes em relação à condução do processo de gestão das políticas públicas sob o aspecto de centralização/descentralização pode-se constatar que existe uma liderança aberta, executada de maneira ampla, embora se enfatiza novamente, que o processo de decisão acontece habitualmente com um número reduzido de pessoas. Em alguns casos, acaba sendo centralizado o processo para poder dar prosseguimento no processo gestatório. Em suma, via de regra a liderança é exercida descentralizadamente, ou seja, a liderança abre o debate, propicia a participação dos segmentos da comunidade representada no Conselho e legitima a decisão.

Nota-se, sem exceção, que existe claramente a possibilidade dos conselheiros exercerem a própria vontade, seja individual, corporativa, institucional, setorial, profissional,..., ou seja, não existe impedimento no exercício da vontade política individual ou coletiva.

3.6 O Bem Comum nos processos de discussões

A categoria do Bem Comum de acordo com Tenório (2012) busca identificar a melhoria das condições de vida da comunidade analisada a partir das políticas públicas tramitadas nos conselhos.

Nesse sentido, percebe-se que existe uma relação clara entre os objetivos que foram planejados com os alcançados na execução das políticas públicas visando ao bem estar social, ou seja, aquilo que se propõem, que se projeta e planeja, em linhas gerais, é o que se executa, pois tem haver com o interesse da comunidade, são políticas públicas que realmente vão ao encontro dos interesses da população. E constata-se que esta situação é reconhecida pelos atores, isto é, os mesmos admitem que os resultados alcançados da execução das políticas públicas tramitadas nos Comudes são objetivas ao bem comum, pois vem ao encontro das necessidades do coletivo, buscam suprir algumas carências, e

contemplam as demandas da comunidade. Ressalta-se novamente o déficit de participação para melhor definir as políticas públicas, para se obter um melhor resultado, mas, nota-se mesmo assim, que as decisões sobre as políticas são ações que beneficiam a comunidade.

4. Conclusão

A elaboração deste trabalho teve como principal finalidade, a partir dos critérios desenvolvidos por Tenório (2012) para avaliação de processos decisórios participativos deliberativos, a partir da percepção dos atores envolvidos, conhecer e analisar a organização e funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes) como espaços públicos de gestão das políticas públicas nos municípios pertencentes ao Corede-Norc, visando ao fortalecimento da cidadania a fim de promover o desenvolvimento da região em questão, buscando relacionar as interfaces intersetoriais existentes.

A partir das informações obtidas por meio das entrevistas realizadas com os atores envolvidos e das análises da legislação vigente em cada município, e utilizando o confronto com o referencial teórico é possível estabelecer algumas conclusões sobre o desempenho dos conselhos enquanto espaços de discussão e deliberação das políticas públicas. E nesse sentido percebe-se que os Comudes dos municípios que pertencem ao Corede-Norc não exercem o que Habermas idealiza como cidadania deliberativa, pois de acordo com o processo dialógico realizado nestes espaços, é realizado sim um compartilhamento da autoridade decisória com os participantes da ação, mas cabe a ressalva, pela análise realizada, que se deve levar em consideração para compreensão da proposta de estudo, as particularidades e especificidades individuais, ao analisar cada categoria separadamente. Ou seja, quanto aos espaços criados para discussão, percebe-se que os conselhos não foram capazes de formar uma esfera pública em um espaço gerencial deliberativo, pelo fato das instâncias participativas existentes caracterizarem-se como espaços onde demandas são levantadas pelos participantes, mas não como espaços capazes de sustentar negociações, debates e deliberações voltadas para um processo de construção conjunta e contínua para o bem comum de maneira a atingir o comum acordo.

Outro objetivo proposto para o estudo foi analisar o perfil dos conselheiros considerando a pluralidade dos espaços públicos para verificar se a característica dos mesmos é adequada para o desempenho da função, considerando as suas experiências e vivências em processos democráticos de participação. Percebeu-se que parte dos atores envolvidos nestes espaços públicos de discussão possuem experiências, seja por integrarem outros conselhos, seja pelo engajamento em outras atividades de caráter

participativo, como o caso do Sistema de Participação Popular e Cidadã do estado do Rio Grande do Sul ou da elaboração do PPA em seus municípios.

Em relação aos processos de discussão, considerando a relação dos Comudes e o governo local dos municípios, assim como sua interação com outras instâncias de participação e controle social, considerando a intersectorialidade e transversalidade de algumas áreas e a relação dos mesmos com instâncias de outros entes federados ou outros sistemas de participação regional, constatou-se certa passividade no que tange esse relacionamento com outros órgãos, conselhos ou outros espaços regionais de participação, encontrando-se muito aquém do desejado ou visionado pelo estilo habermasiano de cidadania deliberativa, pois os Comudes não participam de outros espaços locais de discussão e assim conseqüentemente não interagem com os outros conselhos setoriais, embora pontualmente em alguns municípios tenha-se tentado essa alternativa. O que existe, é o que classifico como uma “interatividade limitada” com esses espaços, pois muitos conselheiros fazem parte também da composição dos demais conselhos setoriais. Regionalmente, os Comudes integram legalmente a composição do Corede, sendo representados neste espaço regional pelo presidente, mas observou-se que na prática não há uma interação consistente a ponto de gerar resultados significativos.

Já os resultados das políticas discutidas pelos Comudes considerando o bem comum, na condição de avaliador das mesmas em relação aos objetivos planejados e os alcançados visando a uma melhora da qualidade de vida da população atingida, verificou-se que os conselhos têm realizado pontualmente o acompanhamento e a avaliação destas políticas, tudo em função do não funcionamento regular destes espaços caracterizado pela pouca participação e desinteresse dos atores envolvidos. No entanto, quanto às políticas elaboradas visando ao bem estar social, o estudo revelou, embora não claramente, que as ações executadas estão relacionadas com as planejadas, e tem vindo ao encontro das necessidades da população, isto é, tem-se buscado suprir algumas carências do coletivo através de demandas elencadas pelos envolvidos.

Considerando a autonomia dos conselheiros no processo da participação social, ao verificar a maneira pela qual se realiza a elaboração das políticas públicas locais, evidenciou-se que todo conselheiro tem condições legais de proposição de políticas públicas para a resolução de alguma demanda, mas ficou claro que a origem parte principalmente dos conselheiros indicados pela municipalidade ou por ela própria.

Destaca-se, que os municípios que integram o Corede-Norc são de pequeno porte, com exceção de Ijuí que possui em torno de 80 mil habitantes segundo o censo do IBGE de

2010, os mesmos necessitam executar uma maior articulação da comunidade para atuarem no Comude, considerando este como um espaço público de orientação geral para a atuação dos demais conselhos setoriais. Destaca-se que as pessoas necessitam se envolver nas atividades relacionadas ao conselho para expor as necessidades que sentem e que vivenciam. Para tanto, também é necessário um investimento por parte do Poder Público no sentido de capacitar os membros que atuam no conselho assim como os potenciais atores, isto é, a população em geral, para se tornarem os sujeitos ativos do desenvolvimento local/regional.

E ainda, deve-se elaborar uma estratégia de motivação para as pessoas afastadas do processo e também uma estratégia de fomento para aquelas que ainda não integram o grupo, para potencializar a participação e a ocupação destes espaços. Para tanto, é preciso melhorar e intensificar a organização dos conselhos, seja no sentido da comunicação interna e externa, na quantidade e qualidade das informações existentes e circuladas, preparando assim as pessoas para assumirem verdadeiramente o seu papel como cidadão, assim como melhorar a interação com outros espaços transversais e setoriais no sentido de determinar avanços em termos concretos de resultados para a coletividade.

Em suma, o estudo revelou que os Comudes atingem os seus objetivos propostos na sua origem, pois mesmo com certa dificuldade e resistência de alguns gestores, os mesmos contribuem em algum aspecto para a promoção do desenvolvimento local/regional integrando as ações do poder público com as organizações privadas e sociedade civil no sentido de melhorar a qualidade de vida da população. Mesmo que evidenciado um desempenho insuficiente no desempenho das suas competências, de promover a participação de todos os segmentos da sociedade local, organizadas ou não, na discussão dos problemas e na identificação das potencialidades, bem como na definição de políticas públicas de investimento e ações que visem o desenvolvimento acelerado dos municípios, também pecam na organização e realização de reuniões e audiências públicas necessárias, pois devem oferecer mais e melhores espaços para que a sociedade possa discutir e eleger as prioridades municipais.

Pesa ainda a ausência dos Comudes na participação/elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento dos municípios. Identificou-se ainda uma lacuna deixada pelos conselhos na promoção e fortalecimento da participação da sociedade civil no intuito de buscar uma integração regional, realizando nesse aspecto uma conexão com as atividades do Corede-Norc para buscar articulação com o Estado e União. Os Comudes ainda não têm capacidade de constituir um espaço de discussão e formulação de propostas

para servirem como subsídio ao PPA, LDO e Orçamentos municipais e estadual, no aspecto que tange à insuficiência da participação e consecutivamente na ausência de proposições de ações por parte da sociedade civil. Além do não acompanhamento e fiscalização integral e total das ações ou investimentos que são discutidos no conselho.

Porém, é importante esclarecer que, apesar de os Comudes não atingirem o ideal Habermasiano, de acordo com as informações evidenciou-se, ficou claro a evolução destes espaços na condução dos processos de tomada de decisão descentralizada mostrando o esforço pelo qual os atores envolvidos dedicam para a consecução de uma gestão das políticas públicas envolvente, na tentativa de mobilizar cada vez mais a sociedade para melhorar constantemente os resultados que a gestão pública implica no cotidiano da população regional, ou seja, estes espaços públicos de discussão ainda precisam ser melhorados, seja no sentido da participação mais efetiva da sociedade como também na elaboração de estratégias que através do diálogo busque o entendimento unânime, e que assim se evolua no processo decisório, isto é, que se ultrapasse o modelo tradicional de tomada de decisão utilizado: o voto.

Com a realização do estudo sobre a atuação dos Comudes, pode-se sentir a necessidade de alguns aprofundamentos em relação ao desempenho dos mesmos, visto que, com exceção do Codemi (Ijuí), os demais conselhos foram criados na região há apenas 10 anos. Nesse sentido sugere-se a realização de estudos sobre a mensuração do impacto gerado pelas políticas públicas elaboradas e acompanhadas pelos conselhos, assim como um estudo dirigido para a identificação de possíveis variáveis sobre o baixo ou pouco envolvimento direto da sociedade civil nestes espaços.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L. **A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas públicas: a atuação dos conselhos municipais de Ijuí – RS, de 1989 a 2000.** Ijuí: Ed. UNIJUI, 2002.

_____. **Cidadania e Gestão do Processo de Desenvolvimento:** um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. Tese (Doutorado em Desenvolvimento) Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz do Sul. 2010.

BANDEIRA, P. da S. Uma Experiência de Institucionalização de Regiões no Brasil: Os Coredes do Rio Grande do Sul. In: DALLABRIDA, Valdir Roque. (Org.). **Governança Territorial e Desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2011a.p.212-253.

BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R.; ALLEBRANDT, S. L. Coredes: Estruturação, Articulações Intra e Inter-Regionais, Referenciais Estratégicos e Considerações Críticas. In:

DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança Territorial e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2011a.p.311-338.

DEMO, P. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5 ed. São Paulo: atlas, 1999.

GOHN, M. da G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. Cortez Editora, São Paulo, 2001.

SIEDENBERG, D. R.; BÜTTENBENDER, P. L.; ALLEBRANDT, S. L. A Trajetória do Planejamento Governamental no Rio Grande do Sul: dos primórdios aos Coredes. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança Territorial e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2011. p.191-211.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

_____. **Tem razão a administração?** Ensaio de teoria organizacional a gestão social. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2002.

_____. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS). **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, nov./dez., 2006.

_____. (org). **Cidadania e Desenvolvimento Local**. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Ijuí: Ed. UNIJUI, 2007.

_____. Metodologia de construção dos critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENAPEGS, 3, 2009, Juazeiro. **Anais...** ENAPEGS, 2010.

_____. Descentralização Político-Administrativa, Gestão Social e Participação Cidadã. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança Territorial e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2011. p.73-93.

_____. (org). **Cidadania e Desenvolvimento Local: Critérios de Análise**. Rio de Janeiro: FGV; 2012.

_____.; ROSENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v. 31, n. 4, p. 101-125, jul./ago. 1997.