



Participação Social e Território como Dimensões da Gestão Social: o Caso do Distrito Califórnia no Município Barra do Piraí-RJ

Autoria

BEATRIZ JULLIE BATISTA DE SOUSA - beatrizbatista@id.uff.br

Instituto de Ciências Humanas e Sociais / Graduação em Administração Pública/UFF - Universidade Federal Fluminense

THAIS SOARES KRONEMBERGER - thaisk@id.uff.br

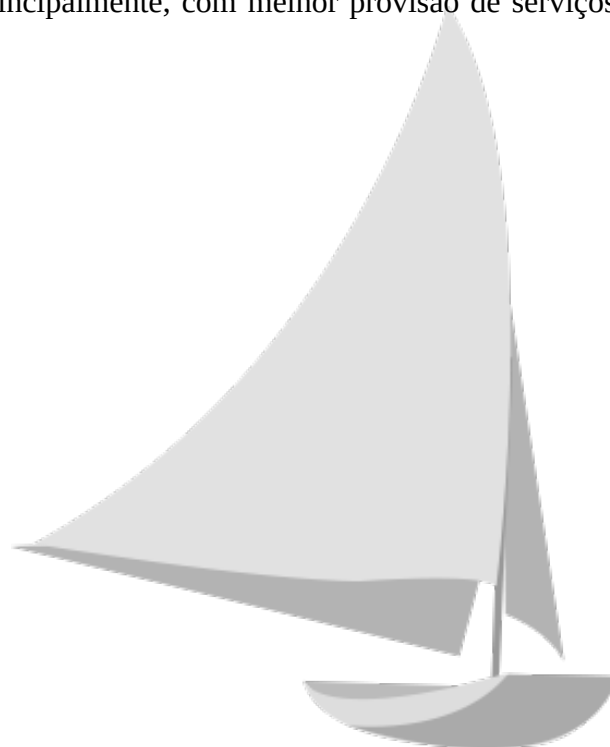
Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP/UFF - Universidade Federal Fluminense

Ana Claudia Pedrosa de Oliveira - acpo.pedrosa@gmail.com

Faculdade de Estudos Sociais /Universidade Federal do Amazonas

Resumo

O artigo tem como principal objetivo analisar a participação social durante o processo de anexação do Distrito Califórnia em Barra do Piraí ao município de Volta Redonda localizados na microrregião do Vale do Paraíba, no estado do Rio de Janeiro. Busca-se problematizar a dinâmica participativa sobre a nova conformação territorial tanto em relação aos aspectos identitários quanto sobre a atuação da sociedade acerca dos anseios pela anexação. Sustentado na temática sobre participação e território como dimensões da gestão social, a pesquisa adota o método do estudo de caso único tendo a coleta de dados sido realizada por pesquisas bibliográfica, documental e de campo. O tratamento dos dados seguiu a análise de conteúdo com a definição de categorias por grade mista. Os resultados apontam que a anexação legitimaria o anseio da população local em pertencer ao município com maior proximidade geográfica, mas, principalmente, com melhor provisão de serviços públicos.





Participação Social e Território como Dimensões da Gestão Social: o Caso do Distrito Califórnia no Município Barra do Piraí-RJ

Resumo

O artigo tem como principal objetivo analisar a participação social durante o processo de anexação do Distrito Califórnia em Barra do Piraí ao município de Volta Redonda localizados na microrregião do Vale do Paraíba, no estado do Rio de Janeiro. Busca-se problematizar a dinâmica participativa sobre a nova conformação territorial tanto em relação aos aspectos identitários quanto sobre a atuação da sociedade acerca dos anseios pela anexação. Sustentado na temática sobre participação e território como dimensões da gestão social, a pesquisa adota o método do estudo de caso único tendo a coleta de dados sido realizada por pesquisas bibliográfica, documental e de campo. O tratamento dos dados seguiu a análise de conteúdo com a definição de categorias por grade mista. Os resultados apontam que a anexação legitimaria o anseio da população local em pertencer ao município com maior proximidade geográfica, mas, principalmente, com melhor provisão de serviços públicos.

Palavras-chave: participação social; território; gestão social.

1. Introdução

O estudo insere-se na temática sobre territorialização e participação no âmbito municipal e tem como objetivo discutir tanto os aspectos identitários quanto a atuação da população local durante o processo de anexação do Distrito Califórnia em Barra do Piraí a Volta Redonda, ambos municípios localizados na microrregião do Vale do Paraíba Fluminense no estado do Rio de Janeiro. Tal processo culminou no Projeto de Lei 733/2011 que se manteve em evidência nas agendas dos municípios em tela, e também do estado durante o período de 2011 a 2016 tendo sido marcado pela participação expressiva da população local no desejo comum pelo desmembramento municipal.

Questões acerca do processo de formação territorial devem considerar aspectos sociais, culturais, econômicos e históricos na construção do território e no cotidiano, de maneira individual e específica a cada localidade (RAFFESTIN, 1993). Isso contribui para a compreensão de que cada espaço possui suas próprias características, necessidades e realidade de forma que seus indivíduos se sintam parte deste à medida que são atendidas suas demandas e construídas suas relações.

Sendo assim, o território é considerado um espaço com identidade sendo percebido como uma construção social e não um espaço pré-determinado, “objetivamente existente” e derivado de características físicas ou econômicas (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

Tais necessidades podem ser conquistadas pela sociedade civil a partir de uma maior participação nos espaços públicos e de seu engajamento coletivo tendo em vista que a coletividade possui uma voz mais ativa e expressiva se comparada à luta individual. A prática da participação aponta para a dificuldade em se conquistar soluções isoladamente, tornando imprescindível a união entre a população local. É, portanto, fundamental a consciência sobre os atos e a plena noção do processo do qual fazem parte, de forma que não seja atrelada a manipulação por falta do senso crítico (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997).

Compreendidos como dimensões da gestão social, ou seja, o território enquanto um espaço construído socialmente ao longo do tempo (HAESBAERT, 2004) e a participação como “tomar parte” do processo político-social por segmentos da sociedade que expressam identidades, valores, necessidades e reivindicações (TEIXEIRA, 20002), esse tipo de gestão é definido em contraposição às ações do mercado pautada em interesses individuais e na relação competitiva dos indivíduos uns com os outros denominada de estratégica “(...) o outro é o



concorrente, deve ser excluído e o lucro é o seu motivo” (TENÓRIO, 2008a, p. 159). Na ação estratégica, monológica, um indivíduo atua sobre os demais para influenciar a continuação intencional de uma interação, sendo a linguagem apenas um meio de transmitir informações (TENÓRIO, 2008b). Por outro lado, a gestão social é determinada pela concordância, em que a solidariedade deve ser o motivo e o outro, incluído. “Enquanto na gestão estratégica prevalece o monólogo – o indivíduo –, na gestão social deve sobressair o diálogo – o coletivo” (TENÓRIO, 2008a, p. 159).

O texto encontra-se estruturado em quatro seções além desta introdução e das referências bibliográficas. A seguir, discute-se o referencial bibliográfico com base nos temas geradores desta pesquisa, a saber: território e participação social compreendidos como dimensões da gestão social. A terceira seção apresenta a metodologia da pesquisa com foco nas técnicas de coleta e no método de análise dos dados. A quarta seção discute os resultados a partir das categorias de análise elaboradas à luz do referencial bibliográfico e da pesquisa de campo. Por fim, as considerações finais são tecidas com base na questão central do estudo sobre a dinâmica do processo participativo que culminou com a criação do Projeto de Lei 733/2011 pela anexação do Distrito Califórnia ao município de Volta Redonda-RJ.

2. Território e Participação como Dimensões da Gestão Social

A noção de território compreende um leque de várias definições que o caracterizam como um “conceito-mala” (CAZELLA, BONNAL, MALUF, 2009).

O conceito de território guarda relação com a noção de pertencimento tendo como fundamento o espaço por meio de um processo de construção e de relações entre os indivíduos (RAFFESTIN, 1993).

O território faz parte do espaço, se consolidando a partir da sua construção, que se insere no âmbito social sendo relacionado à identidade e às noções acerca do pertencimento dos atores através do processo de idealização do mesmo. Ou seja, (...) “território significa apropriação social do ambiente; ambiente construído, com múltiplas variáveis e relações recíprocas” (SAQUET, 2008, p.81).

A peculiaridade de um território está no entendimento entre “território dado” e “território construído”. O primeiro é considerado como uma porção do espaço que é objeto de observação; pré-existente, onde não há preocupação em analisar sua origem e as condições de sua constituição. Já o território construído é resultado de um processo de formação pelos atores e, com isso torna-se peculiar, único, ao possuir características próprias (PECQUEUR, 2005).

Pela noção de territórios “dado” e “construído” é possível compreender a limitação e a concepção dos limites e fronteiras geográficos que são dispostos com o objetivo de marcação do espaço e nas relações de poder. Essas marcações podem tanto gerar quanto evitar conflitos entre os territórios distintos divididos, principalmente, por conta das relações existentes e das trocas entre os atores em busca de desenvolvimento de acordo com seus interesses (RAFFESTIN, 1993).

Outro entendimento sobre território corresponde a sua associação com a noção de poder expressa na forma como os cidadãos valorizam a terra, no sentido de dominação e de apropriação do espaço construído socialmente (HAESBERT, 2004). No entanto, é necessário que o poder não seja visto apenas como instrumento de coerção, mas como uma ferramenta de voz dentro do espaço territorial, cujos atores buscam empoderamento por meio de mecanismos de participação, sendo incumbidos da gestão local através de organizações coletivas que possam impactar sobre a administração pública (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009; SOUZA, 2000).



Neste sentido, participação significa “fazer parte”, “tomar parte” ou “ter parte” (TEIXEIRA, 2002); é um constante vir-a-ser, sempre fazendo, nunca interpretada como uma concessão, doação ou algo preexistente. Também não pode ser entendida como dádiva porque não seria produto de conquista. Não pode ser compreendida como concessão porque não é fenômeno residual da política social (DEMO, 1988).

Pode-se considerar que “participar” assume uma dimensão essencialmente política, sustentada na sociedade civil e caracterizada como uma atividade de interação com o Estado na conquista de direitos. Ou seja, a participação aqui entendida possui objetivos amplos e não é reduzida à mera prestação de serviços a comunidades, à organização isolada dos segmentos sociais ou até mesmo ao atendimento de interesses específicos, apesar de tais elementos também fazerem parte do processo participativo (TEIXEIRA, 2002).

Só quem está inserido na realidade local tem habilidades para apontar os problemas vividos, de forma a contribuir para a formação de ações públicas que atendam adequadamente a sociedade, além de influir nos processos decisórios. Para tanto, a sociedade busca encontrar seu espaço de influência através de formas variadas de organização social, da abertura de novos canais de participação, do incremento na interação com o âmbito governamental e da assimilação de instrumentos de gestão social que tornem suas ações mais eficazes (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997).

Por gestão social entende-se um processo dialógico, no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os diferentes participantes da ação visando ao bem comum. Sob a atuação da ação comunicativa, na gestão social o indivíduo busca motivar o outro para que esse concorde com o seu argumento, sendo a linguagem utilizada como fonte de integração social (TENÓRIO, 2008b).

Neste sentido, a gestão social possui relação direta com a dimensão da cidadania e à participação da sociedade em espaços públicos, sobretudo sua prática tende a ser fortalecida sob o enfoque territorial através dos aspectos identitários e do sentido de pertencimento entre os indivíduos, o que contribui para a integração social. A participação cidadã na gestão social garante o protagonismo da sociedade no processo deliberativo, juntamente com o Estado, no papel de planejar e tomar decisões capazes de promover o desenvolvimento orientado para o bem-estar comum (CARRION; CALOU, 2008).

3. Metodologia da Pesquisa

A metodologia é de natureza qualitativa, assumindo características exploratória e descritiva. Exploratória, tendo em vista que não se verificou a existência de estudos empíricos similares que abordam a temática e descritiva, por expor características de determinada população ou fenômeno, além de visar descobrir a existência de associações entre variáveis (GIL, 2002), como, por exemplo, o papel da participação da sociedade civil no processo de anexação de um território a outro município.

Utilizou-se como método de pesquisa o estudo de caso por ser um estudo de profundidade que possibilita um conhecimento amplo do objeto em análise (GIL, 2002). A escolha pela unidade de análise levou em consideração ser uma das poucas experiências recentes de anexação do país, além do tema ser pouco estudado no campo de Administração Pública.

As técnicas utilizadas para a coleta dos dados foram tanto primárias quanto secundárias. Os dados secundários foram obtidos por meio de pesquisa documental, em que foram analisados leis, decretos, arquivos disponibilizados pelas associações de moradores do Distrito Califórnia, além de reportagens vinculadas pela mídia sobre o referido processo de anexação. Para a obtenção dos dados primários, foram realizadas entrevistas semiestruturadas



com representantes das associações de moradores do Distrito que atuaram de forma expressiva na elaboração e acompanhamento do Projeto de Lei 733/2011 e nas demais ações relacionadas ao processo de anexação ao município de Volta Redonda.

Os dados obtidos nas entrevistas foram tratados por meio da análise de conteúdo, técnica usada para descrever e interpretar o conteúdo dos textos, facilitando a reinterpretação das mensagens e a compreensão de seus significados num nível que vai além da leitura comum (MORAES, 1999). As categorias foram definidas por meio da grade mista, recorrendo à literatura antes de ir a campo e, durante a realização da pesquisa, houve algumas modificações tendo em vista o material recolhido. As categorias selecionadas foram três: 1) conformação territorial compreendida como o processo de delimitação e formação do território; 2) identidade e pertencimento do território que diz respeito aos aspectos sobre o sentido de reconhecimento e apropriação pela população local; 3) participação social entendida com um processo de conquista que assume uma dimensão política e constitui um instrumento da gestão social.

Foram realizadas onze entrevistas com representantes de associações de moradores dos bairros de Fátima, Califórnia e Cerâmica União, sendo que parte dos entrevistados está envolvida com as associações desde a década de 1990. Para a seleção dos entrevistados, foram mapeados os atores com maior atuação diante dos anseios da comunidade em pertencer a outro município. Para melhor compreensão da discussão dos resultados e das referências às entrevistas foram definidos códigos que serão utilizados para identificação dos entrevistados: AC para associação de moradores do bairro Califórnia; AU para associação de moradores do bairro Cerâmica da União e AF para associação de moradores do bairro de Fátima.

Além dos entrevistados, também pôde ser identificados representantes do poder público, principalmente do Legislativo em apoio ao processo de anexação. Mas aqui a pesquisa se limita a sociedade civil, a fim de buscar entender seu sentimento de pertencimento e os motivos de não estarem satisfeitos com o município de Barra do Piraí, por definirem assim um problema comum do Distrito Califórnia.

4. Discussão e Análise dos Resultados

Os resultados serão apresentados de acordo com as categorias estabelecidas na metodologia, sempre de forma articulada com a discussão teórica, a fim de reconhecer os motivos que conduziram a população do Distrito Califórnia almejar a anexação ao município vizinho e entender o papel da participação social neste processo.

4.1. Conformação Territorial

Até meados da década de 1950 Volta Redonda era um Distrito pertencente ao município de Barra Mansa, um dos maiores e até então um dos mais desenvolvidos do Sul Fluminense. A partir de 1941, com a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em Volta Redonda, a região cresceu e se desenvolveu rapidamente, refletindo no surgimento nos primeiros esforços e movimentos políticos para sua emancipação, que viera ocorrer treze anos mais tarde, em 1954.

O protagonismo econômico e social de Volta Redonda em relação aos municípios vizinhos refletiu na circulação de moradores de outros municípios para utilizar serviços públicos, comércio e também no mercado de trabalho.

O Distrito de Califórnia possui 20 mil habitantes, o que representa aproximadamente 20% da população de Barra do Piraí (IBGE, 2010). O Distrito é composto por onze bairros e está a 36,1 km de distância do centro de Barra do Piraí. Essa distância faz com que os moradores tenham dificuldade e resistência de se locomover até a região central da cidade,



sendo mais cômodo e rápido descolar-se para Volta Redonda, uma vez que o Distrito fica próximo à divisa e a seis quilômetros do centro de Volta Redonda.

A distância impacta diretamente o custo de deslocamento para ambos os centros, já que o transporte público para Volta Redonda é mais acessível economicamente, além do tempo reduzido para se chegar lá: “Porque você com dez ou quinze minutos está em Volta Redonda, seja qual for o horário. Já para Barra do Piraí você depende de uma condução mais cara, tem pedágio e é longe” (AU2).

Para além da proximidade geográfica, parte significativa dos moradores do Distrito utilizam serviços públicos da cidade vizinha – como saúde, educação e assistência social – e também votam, trabalham e recorrem ao comércio de Volta Redonda. Relatos das entrevistas e notícias vinculadas na mídia local apontam que a rede elétrica, telefonia e os serviços de água e esgoto são fornecidos por Volta Redonda. Soma-se a estes fatores as recorrentes queixas da insuficiência de oferta de serviços públicos no Distrito, principalmente, relacionados à saúde pública, diante uma região com mais de 20 mil habitantes. Em todo o Distrito da Califórnia, no ano de 2017, havia duas Unidades Básicas de Saúde (UBS), duas escolas municipais e um Centro de Referência Municipal de Assistência Social (CRAS) (BARRA DO PIRAI, 2017). A insuficiente provisão de serviços públicos influenciou, sobremaneira, a vontade dos moradores de pertencer ao município limítrofe:

Se Barra coloca os serviços públicos que o morador espera, precisa e merece, porque também paga os impostos, ninguém vai lembrar de buscar essas coisas em Volta Redonda. Vamos ter tudo aqui. Esse sentimento vem com a ausência de serviços públicos (AC).

A Prefeitura de Barra do Piraí possui a Secretaria Municipal do Complexo da Califórnia e São José do Turvo, com atribuições parecidas a de uma subprefeitura, com foco na manutenção e garantia da implementação de políticas públicas na localidade. No entanto, para os entrevistados, mesmo com a secretaria, o governo municipal parece não priorizar a região.

Em suma, o cotidiano do barrense residente no Distrito Califórnia se baseia, praticamente, em uma rotina que envolve o território volta-redondense. Pode-se refletir a fala de um entrevistado que afirma: “A Califórnia é considerada só como dormitório de Volta Redonda” (AF) devido a todas as suas atividades e necessidades serem influenciadas na realidade lá existente.

Dessa forma, é possível analisar esse Distrito desvinculado a um processo de territorialização em seu próprio município, como reporta Raffestin (1993), mas sendo permitido visualizar tal processo pautado no município vizinho.

4.2. Identidade e Pertencimento ao Território

Se identificar com o local é fundamental na construção de um território que fomente o sentimento de pertencimento e o uso da terra coletivamente de forma integrada (HAESBERT, 2004). O sentimento relacionado à identidade pode ser despertado de diferentes formas e, no caso aqui analisado, para além da proximidade com o município vizinho, ele está intimamente relacionado à escassez da provisão de serviços públicos por parte da prefeitura de Barra do Piraí e de dinamismo em Volta Redonda.

A partir da análise das entrevistas foi possível perceber que a identidade do morador do Distrito Califórnia está associada a vínculos pré-existentes com o município vizinho. Isso porque parte dos moradores eram, antes, moradores de Volta Redonda. Por razões diversas, essas pessoas optaram pela mudança de endereço, tornando Barra do Piraí uma “cidade



dormitório”, na medida em que as atividades diárias continuaram sendo realizadas na cidade adjacente. Nas palavras do entrevistado: “nós somos filhos de Volta Redonda” (AF).

Essa relação dos moradores do Distrito com o município de Barra do Piraí não se configura a noção de um território, que pressupõe a construção do sentimento de pertencimento local (HAESBERT, 2004) e um espaço de identificação. Portanto, não há a compreensão de um território construído pela população do Distrito Califórnia referente ao espaço no qual estão inseridos.

Apesar da pouca presença da administração pública municipal na localidade, os representantes das associações de bairro relataram que a comunidade gosta muito de onde moram: “Nós gostamos de onde moramos, da nossa comunidade, mesmo com a situação a gente ama esse lugar. E se for colocar em questão não o bairro, mas a cidade que a gente pertence, aí a situação é bem complicada” (AC1).

Os conceitos “território dado” e “território construído” (PECQUEUR, 2005) também possibilitam caracterizar o Distrito Califórnia a partir do enfoque territorial e da noção de pertencimento. Uma vez que a delimitação político-administrativa do Distrito Califórnia no município de Barra do Piraí se associa a ideia de “território dado”, a noção de pertencimento dos moradores ao município de Volta Redonda está atrelada a provisão dos serviços públicos de melhor qualidade, além da proximidade geográfica.

Assim como aborda Raffestin (1993), a territorialidade é única e isoladamente de um território devido às especificidades contidas em sua construção e seu desenvolvimento. Tal como deve ser compreendido o Distrito Califórnia que com todas as suas características históricas e vivências locais, o vínculo com o município de Volta Redonda é mais evidente e possui o reconhecimento da população local.

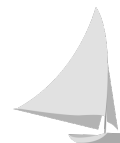
Um aspecto pertinente quanto a noção de pertencimento diz respeito ao Distrito Califórnia estar localizado na fronteira com o município de Volta Redonda, o que possibilita o conhecimento e a comparação entre duas realidades locais distintas e, consequentemente, a preferência pela população local por aquela que apresenta melhor qualidade na oferta dos serviços públicos:

Barra do Piraí tem um recurso e Volta Redonda tem outro. A gente vive aqui olhando lá e querendo as coisas que tem lá. Volta Redonda tem um posto de saúde e uma praça em todo bairro. Eu acho que proporcionalmente nós poderíamos estar melhores por meio de Barra do Piraí (AC).

4.3. Participação Social

O desejo de mudança não é novo nos discursos da população barrense: os primeiros esforços da comunidade relacionados ao processo de anexação datam da década de 1980 e, segundo os entrevistados, com ampla participação da população local. Isso nos faz refletir acerca do elemento político, ou seja, da dimensão do poder no conceito de participação, seja quando se pretende enfrentar o Estado na busca de autoafirmação coletiva seja na tentativa de construção de uma identidade como ator político (TEIXEIRA, 2002).

No esforço de reconstruir a trajetória do processo de desmembramento e anexação, os representantes das associações de bairro recordaram de algumas iniciativas com protagonismo da sociedade civil. O primeiro esforço em torno da anexação foi na década de 1980 com a organização de um abaixo assinado encaminhado a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) que resultou no encaminhamento e aprovação, na Câmara Municipal de Volta Redonda, de uma resolução que anexava o Distrito da Califórnia ao município vizinho. Porém, com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, os processos de anexação e emancipação passaram a exigir plebiscito, com ampla participação social.



Na década de 1990 houve uma segunda mobilização popular quando os onze bairros que hoje formam o Distrito Califórnia ainda pertenciam ao Distrito de São José do Turvo. Naquela época existia a vontade de anexação a Volta Redonda, mas, por ser um processo complexo, demorado e permeado de interesses políticos, a anexação foi convertida em emancipação. De acordo com um entrevistado, no decorrer do processo, a população e o poder público chegaram ao consenso de que a emancipação seria mais factível e realista, se contasse com o envolvimento e o apoio da população durante o plebiscito. No entanto, nas palavras do entrevistado:

O plebiscito foi para a emancipação. Mudamos de anexação para emancipação.[...] Não teve êxito na ocasião por falta de quórum, não teve numero suficiente de eleitores nas urnas, então a Califórnia não se emancipou (AC).

Para além da participação e engajamento dos cidadãos, o papel das lideranças locais foi fundamental neste processo. De acordo com as entrevistas, as associações de bairros, juntamente com a igreja católica, organizaram e lideraram todo o processo.

Tinham reuniões, tinha um programa de rádio que divulgava as reuniões que fazíamos com os vereadores e também com o deputado federal que participava juntamente com a mobilização da população. Naquela ocasião houve um movimento muito forte da igreja católica - o precursor dessa história. Eles abraçaram esse processo de emancipação. E no dia da eleição infelizmente faltaram votos, sendo o projeto arquivado (AC1).

O baixo envolvimento e participação social no plebiscito podem estar relacionados ao fato de que o anseio social era a anexação e não a emancipação. Corrobora a isto o fato de que o primeiro esforço popular, o abaixo assinado sobre a anexação na década de 1980, ter tido ampla participação, resultando no encaminhamento do mesmo para a ALERJ.

Somente em 2011 o processo de anexação voltou a ser foco das mobilizações sociais, quando em uma reunião na Associação de Moradores da Califórnia, com a presença de representantes de todos os bairros do Distrito, chegou-se ao consenso de que os problemas locais, principalmente os relacionados à falta de serviços públicos essenciais, só seriam solucionados com a anexação ao município vizinho. Nesta reunião foi criado e aprovado o movimento “ANEXAÇÃO JÁ!”.

O movimento teve apoio de parte do legislativo estadual e, ainda em 2011, foi apresentado à ALERJ o Projeto de Lei de 733/2011, que visa o desmembramento dos onze bairros de Barra do Piraí que compõem o Complexo da Califórnia e sua anexação ao município de Volta Redonda, perante realização de plebiscito com a população interessada.

Conforme o Projeto de Lei, a anexação se justifica pelo fato de 1) o Distrito Califórnia fazer divisa com Volta Redonda, sendo mais perto do município vizinho do que do centro de Barra do Piraí; 2) por grande parte da população ter suas vidas diárias baseadas em Volta Redonda e, 3) no grande anseio dos moradores do Distrito pertencerem à Cidade do Aço (nome popular dado à Volta Redonda em alusão à siderúrgica CSN). As justificativas contidas no Projeto de Lei corroboram os motivos aqui já discutidos.

Em setembro do mesmo ano, cerca de dois mil moradores do Distrito da Califórnia participaram de um encontro com políticos locais para se atualizarem a respeito da tramitação do Projeto de Lei. Nesta ocasião, os políticos reforçaram que o movimento “ANEXAÇÃO JÁ” nasceu do engajamento da comunidade, sendo eles os principais beneficiados da anexação. Este encontro, segundo os entrevistados, fez com que a população acreditasse na



concretização da mudança, uma vez que havia mobilização social e vontade política de parte do legislativo. Nesse período, era comum integrantes das associações viajarem para o Rio de Janeiro e Brasília em busca de apoio de deputados estaduais e federais na tramitação do Projeto de Lei. Até meados de 2014, o clima era de confiança.

Sobre tal discussão, destaca-se a mobilização e a organização social como instrumentos da participação cidadã sendo capaz de expressar necessidades frente ao Estado. O fortalecimento e a efetividade da organização social estão relacionados com a representatividade dos seus membros; a legitimidade do processo participativo; a participação da base refletida em mobilização; a coesão organizativa; a auto sustentação que passa por compromisso participativo e engajamento político (DEMO, 1988).

Em 2015, o presidente da ALERJ alterou e substituiu o Projeto de Lei 733/2011 pela Lei nº 7009/2015, que determinou novos limites territoriais dos municípios de Volta Redonda e Barra do Piraí (ALERJ, 2015), ignorando a obrigatoriedade da realização de plebiscito, conforme estipula a Constituição de 1988. Essa “saída” foi possível, pois o presidente da ALERJ tratou a questão não como anexação, mas sim como alteração dos limites de fronteiras entre os municípios. A lei foi vetada, teve o veto quebrado pela ALERJ e, por fim, foi tida como inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em 2016, tendo seus efeitos suspensos.

O não atendimento às prerrogativas da Constituição de 1988 foi reconhecido pela maioria dos entrevistados, que mesmo antes da decisão do Tribunal de Justiça já era por eles imaginada. A inconstitucionalidade, segundo os entrevistados, explica o desânimo da população quanto a efetividade futura da anexação. Para parte dos representantes, o processo de anexação está encerrado e indiscutível dentro na agenda pública. No entanto, a vontade de anexação ainda está presente: “(...) a gente continua com a mesma esperança (...), estamos na mesma sintonia, não diminuiu de forma alguma” (AU1); “O processo [de anexação] eu não acredito mais, só que se voltar eu vou lutar, claro (AU2).

Conforme já exposto, a demanda pela anexação emergiu da vontade da população do Distrito Califórnia com protagonismo das associações de moradores. O papel das associações foi fundamental, pois elas conseguiram reunir e levar até o poder público as demandas locais que muitas vezes são invisíveis pela administração pública. Tal questão guarda relação com o processo de discussão e inclusão como critérios definidores da gestão social, pois possibilitam a reivindicação de necessidades coletivas entendida como a capacidade em expressar as carências e reivindicações dos grupos sociais aos quais pertencem (TENÓRIO et al, 2008).

Soma-se a isso a interface com o conceito de esfera pública tecido por Habermas (2003) como um espaço político que funciona como uma caixa de ressonância, onde os problemas oriundos do mundo da vida a serem trabalhados pelo sistema político ganham eco. A função exercida pela esfera pública direciona-se para a percepção e a identificação dos problemas da sociedade, além da problematização, a ponto de serem colocados em evidência pelo sistema político.

No entanto, os entrevistados apontam algumas resistências do poder público de Barra do Piraí em estabelecer um espaço de diálogo com as associações de moradores, enquanto atores e parte da sociedade civil: “o poder público daqui tem uma dificuldade muito grande em atender o povo da Califórnia, principalmente as associações de moradores” (AU1). Ademais, a longa distância até o centro da cidade também dificulta o diálogo constante.

Tal resistência do poder local se opõe ao que Jacobi (2002) discorre acerca dessas organizações comunitárias serem incorporados nas atividades desenvolvidas pela administração pública. Também pôde ser analisada uma postura de caráter vertical nas decisões de interesse público o que inviabiliza a gestão social (TENÓRIO;



ROZENBERG,1997). É no âmbito do processo de tomada de decisão coletiva que a gestão social se desenvolve, tendo como base a inteligibilidade da linguagem e o diálogo entre os participantes no estabelecimento da ação comunicativa, direcionada para a realização do bem comum (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2011).

Outra dificuldade apontada pelos entrevistados é a limitada participação da população nas reuniões e nas atividades promovidas pelas associações de moradores. Mesmo com o baixo envolvimento dos moradores do Distrito Califórnia nos espaços de discussão em prol do coletivo, durante o processo de anexação a participação foi expressivamente positiva: “Nós levamos dez ônibus em uma audiência pública em Volta Redonda, todos eles lotados, todos aqui do Distrito. Comenta-se em Volta Redonda, na câmara de vereadores que foi a maior audiência pública realizada na cidade até hoje. (...) (AU1).

5. Considerações Finais

O artigo evidencia a mobilização e a organização social, sobretudo pelas associações de moradores, no processo de anexação do Distrito Califórnia localizado em Barra do Pirai ao município de Volta Redonda. Como afirma um dos entrevistados: “Tem propriamente uma coisa inerente aqui da nossa comunidade, o que conseguiu realmente unificar o sentimento, o desejo, foi o momento de anexação (...)” (AC). Tal afirmação dialoga diretamente com Tenório e Rozenberg (1997), ao apontarem que a participação acontece quando os indivíduos se unem e se organizam de forma coletiva, a fim de buscar soluções para questões comuns.

No entanto, após a inconstitucionalidade e a compreensão de que o processo está encerrado, a participação da população “voltou à estaca zero”. Sobre isso, os entrevistados apontam que a população ficou frustrada diante de tal contexto porque a anexação era algo já garantido, assim como foi transmitido pelos jornais e nas próprias reuniões que realizavam. “Nós acreditávamos piamente que ia ser anexada (...), a população tinha uma ansiedade maior, a participação foi muito boa; o povo contava realmente que nós já éramos Volta Redonda. O povo ficou muito, muito triste” (AU2).

A análise do processo participativo sob o enfoque territorial contribui para a discussão sobre o sentido de pertencimento que deve ser apropriado e reconhecido pela população local ao invés da conformação do território por critérios político-administrativos. No caso do Distrito Califórnia, o anseio da população local guarda relação com o contexto histórico marcado pela mobilização social pela anexação, o que é explicado pelo aspecto geográfico que possibilita o deslocamento com maior facilidade e economicidade ao município vizinho, mas também pela melhor prestação de serviços públicos em Volta Redonda quando comparado com Barra do Pirai.

Outro ponto de destaque diz respeito a fragilidade no diálogo entre o poder público de Barra do Pirai e a sociedade civil no que tange a reivindicação pela anexação encaminhada pelas associações de moradores do Distrito Califórnia, o que compromete a gestão social enquanto um processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os diferentes participantes da ação em uma esfera pública. “O adjetivo social qualificando o substantivo gestão é visto como o espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (TENÓRIO, 2008b, p. 158).

6. Referências Bibliográficas

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei 733/2011. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1115.nsf/18c1dd68f96be3e7832566ec0018d833/07ce9aa47729221a832578e7006f3a26?OpenDocument> Acesso em: 10 de fevereiro de 2019.



- _____. Lei Ordinária 7009/2015. Disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/08e58b5fc3b4dfc583257e51005e7d39?OpenDocument> Acesso em 10 de fevereiro de 2019.
- CANÇADO, A.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n.3, artigo 1, p. 681-703, Set. 2011.
- CARRION, R.; CALOU, A. Pensar a gestão social em terras de "Padinho Cícero". In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C (org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.
- CAZELLA, A.; BONNAL, P.; MALUF, R. Olhares disciplinares sobre território e desenvolvimento territorial. In: **Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.
- DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1988.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. – São Paulo: Atlas, 2002.
- HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, volume II, 2003.
- HAESBAERT, R. **Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade**. Porto Alegre, 2004. http://www.barradopirai.rj.gov.br/porta/index.php?option=com_content&view=article&id=129&Itemid=249 Acesso em 21 de novembro de 2018.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE Cidades. Panorama Barra do Piraí**. Disponível em < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/barra-do-pirai/panorama>> Acesso em 10 de fevereiro de 2019.
- MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.
- PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. **Raízes**, Campina Grande, v. 24, n. 01 e 02, p. 10 – 22, jan/dez, 2005.
- PREFEITURA DE BARRA DO PIRAÍ. Distrito Califórnia da Barra. Disponível em
- RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo. Ática, 1993.
- SAQUET, M. A. Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, M.A.; SPOSITO, E.S. **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular : UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008.
- SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J.A. **Desarrollo territorial rural**. RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Debates y Temas Rurales nº 1, marzo 2004.
- SOUZA, M. J. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I.E.; GOMES, P.C.C.; CORREA, R.L. **Geografia conceitos e temas**. 2 ed. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2000.
- TEIXEIRA, E. C.. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez: Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.
- TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. **Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação**. Rio de Janeiro 31(4):101, 25, 1997.
- TENÓRIO, F.G. **Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado. Ensaio de gestão social**. 3.ed. rev. e ampl. Ijuí: Editora Unijui, 2008b.
- _____. **Tem razão a administração? Ensaio de teoria organizacional**. 3.ed. rev. e ampl. Ijuí: Editora Unijui, 2008a.
- TENÓRIO, F. G., et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 2008, Salvador. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2008, p. 1-16.