

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

**FABRÍCIO REICHERT DOS SANTOS**

**PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PLANEJAMENTO DA POLÍTICA DE  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL:**

**Estudo de Caso no Município de Nova Santa Rita/RS**

**Porto Alegre**

**2018**

**FABRÍCIO REICHERT DOS SANTOS**

**PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PLANEJAMENTO DA POLÍTICA DE  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL:  
Estudo de Caso no Município de Nova Santa Rita/RS**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Luciana Pazini Papi

**Porto Alegre**

**2018**

**FABRÍCIO REICHERT DOS SANTOS**

**PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PLANEJAMENTO DA POLÍTICA DE  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL:  
Estudo de Caso no Município de Nova Santa Rita/RS**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Aprovado pela Banca Examinadora em 11 de dezembro de 2018.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Luciana Pazini Papi – UFRGS

---

Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior – UFRGS

---

Dra. Priscilla Ribeiro dos Santos – UFRGS

**Porto Alegre**

**2018**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha mãe, Holdi Maria Reichert, por todo esforço, cuidado e amor que teve durante meu desenvolvimento e formação. Ao meu pai, Alceu Antunes dos Santos, que mesmo não estando muito presente durante este percurso deu-me o conselho mais sábio que poderia ter me dado: sempre busque ser e dar o melhor de si.

Aos meus irmãos, Alexsandro Reichert dos Santos e Patrícia Reichert dos Santos, que me inspiraram a conquistar meus sonhos e objetivos na vida. À minha cunhada, Cláudia Vieira da Rocha, que me mostrou que não importa a condição humilde que a gente tenha vindo, sendo perseverante na busca dos objetivos e sonhos não há condição social desfavorável que faça isso esmorecer.

Agradeço ao meu amor, Geovane dos Santos, por ter sido o mais paciente que pôde e compreensivo durante meu período de formação.

Agradeço aos meus colegas e amigos de jornada nessa vida louca que é a graduação no ensino superior conciliada à vida no trabalho, sem vocês nada seria possível. Em especial, à Melina Carvalho Lessa, que muito me ajudou nesta caminhada sendo firme e atenciosa quando necessário; à Luzia Menegotto Frick de Moura, que sempre foi muito carinhosa e amável, dando apoio em momentos difíceis, mesmo sem perceber; à Cláudia Beatriz Coronel Perillo, que se mostrou sempre amiga e colega de grande coração e solidariedade sem fim; à Daniele Carvalho dos Santos, que me ajudou em momentos de muita dificuldade e pressão na universidade a dar muitas risadas em momentos de mancadas nossas e alheias.

Agradeço também aos meus colegas de trabalho pela paciência que tiveram comigo nos momentos de estresse. Em especial, a minha chefe e amiga Sílvia Mara Medeiros Titton, que sempre foi compreensiva e me ajudou neste processo dando apoio e incentivo.

Agradeço à minha orientadora, amiga e exemplo de superação, Luciana Pazini Papi, que se mostrou incansável para que eu desse o melhor de mim neste trabalho e finalizasse esta etapa acadêmica com muito orgulho e satisfação, pois coloca amor em tudo que faz, sendo muito mais que uma mestra.

“A palavra política significa elevação para a participação no poder ou para a influência na sua repartição, seja entre os Estados, seja no interior de um Estado ou entre os grupos humanos que nele existem”.

Max Weber

## RESUMO

O presente trabalho teve por objetivo verificar de que forma a sociedade civil participa na elaboração do planejamento da política pública de desenvolvimento econômico e social através do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do município de Nova Santa Rita (CDES/NSR) no estado do Rio Grande do Sul, buscando responder o seguinte problema de pesquisa: de que maneira a sociedade civil participa na elaboração e na execução do planejamento da política municipal de desenvolvimento econômico e social no município de Nova Santa Rita? Para isso, foi verificada a natureza dessa participação, com enfoque nas formas deliberativa e consultiva do exercício da democracia direta. Quanto à metodologia, foi utilizado o método de pesquisa qualitativo-descritiva, através da análise de documentos, realização de entrevistas com os membros da sociedade civil e da Administração local que integram o órgão, como também da observação participante em uma de suas reuniões ordinárias. Especificamente, utilizou-se da análise documental para verificar se o conteúdo das deliberações constantes nas atas das reuniões, com a temática desenvolvimento econômico e social, expressou-se na elaboração dos macro-objetivos constantes no Plano Plurianual (PPA) do exercício 2018-2021, dado que esse é o maior instrumento de planejamento dos governos. Através dos achados de pesquisa, foi possível identificar estrangulamentos para a participação massiva e ativa da sociedade civil nas deliberações no CDES/NSR, visto que as reuniões do Conselho não são amplamente divulgadas à população, sendo sua publicidade restrita aos membros indicados pela Administração, através de mensagens instantâneas (WhatsApp). Quanto à dinâmica das reuniões, estas não possuem datas fixas para ocorrerem. Quanto suas deliberações, através da análise conjunta das atas das reuniões ordinárias realizadas em 2017, das entrevistas com os membros disponíveis, das notícias veiculadas nos canais de comunicação oficiais, como também dos anexos à lei municipal aprovada para o PPA 2018-2021. Deste modo, foi possível alcançar os objetivos propostos e averiguar até que ponto a sociedade civil realmente participa na construção das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Participação direta. Sociedade civil. Conselho de política pública. Planejamento governamental. Desenvolvimento econômico e social.

## ABSTRACT

This work aimed to verify how civil society participates in the elaboration of the public policy of economic and social development through Economic and Social Development Council of Nova Santa Rita city (ESDC/NSR) in the state of Rio Grande do Sul, seeking to answer the following research problem: in what way does civil society participate in the elaboration and execution of municipal policy planning for economic and social development in the municipality of Nova Santa Rita? This has been done by checking the nature of such participation focusing on deliberative and consultative modalities of exercise of direct democracy. It was applied the qualitative descriptive method by analyzing documents, interviewing members of civil society and members of the public agency and also observing and participating in one of the ordinary meetings of the Council. Document analysis was used specifically to verify if the content of deliberations about economic and social development contained in the meetings minutes was included in the Multiannual Plan (MAP) law for the years from 2018 to 2021, once this multi-year plan is the biggest governmental planning tool. In the findings of the research it was possible to identify obstacles for the massive and active participation of civil society in the deliberations in the ESDC/NSR, since the meetings of the Council are not widely disseminated to the population and the publicity of the meetings is restricted to the members indicated directly by the Administration through the WhatsApp application in an closed instant messaging group. In relation to the occurrence of the meetings there aren't fixed dates so they take place. Referring to the deliberations, by the joint analysis of the minutes of the ordinary meetings realized in 2017, of the interviews with the available members, of the news divulged at the official media vehicles and of the annexes do the municipal law passed for MAP for the years from 2018 to 2021. In this way, it was possible to reach the proposed objectives and to see to what extent civil society really participates in the construction of public policies.

**Keywords:** Direct participation. Civil society. Public policy council. Government planning. Economic and social development.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Chamamento Público para Elaboração do PPA Participativo .....	55
Figura 2 - Plenária Municipal de 27/06/2017: Votação do PPA na Região do bairro Berto Círio. ....	56
Figura 3 - Plenária Municipal de 28/06/2018 - Votação do PPA no bairro Caju .....	57
Figura 4 - Plenária Municipal de 05/07/2017: Votação do PPA no Bairro Sanga Funda .....	57
Figura 5 - Reunião com o CDES/NSR: Prefeita Margarete abre os trabalho do PPA 2018-2021 .....	58
Figura 6 - Reunião CDES/NSR: Apresentação dos Elementos Constitutivos do PPA 2018-2021 .....	58
Figura 7 - Reunião CDES/NSR: Conselheiros discutem o PPA 2018-2021 .....	59
Figura 8 - Reunião no Auditório do Gabinete da Prefeitura: Apresentação do PPA 2018-2021 à Comunidade .....	59
Figura 9 - Reunião no Auditório do Gabinete da Prefeitura: Prefeita Margarete (ao centro) assiste à apresentação do PPA 2018-2021 junto aos membros do CDES/NSR e da comunidade presente. ....	60
Figura 10 - Entrega da Versão Formatada do PPA 2018-2021 à Câmara de Vereadores .....	60

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Entrevistas realizadas com integrantes do CDES/NSR .....	40
---	----

## LISTA DE BREVIATURAS E SIGLAS

BPC/LOAS - Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social

CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social no Governo federal

CDES/NSR - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do município de Nova Santa Rita

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

DOU - Diário Oficial da União

DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

EC - Emendas à Constituição

EMEF - Escola Municipal de Ensino Fundamental

FEE - Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IR - Imposto de Renda

IRGA - Instituto Rio-Grandense do Arroz

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

METROPLAN - Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

NSR/RS – Município de Nova Santa Rita no estado do Rio Grande do Sul

PC do B - Partido Comunista do Brasil

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PES - Planejamento Estratégico Situacional

PIB - Produto Interno Bruto

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PPA - Plano Plurianual

PRB - Partido Republicano Brasileiro

PMPS - Política Municipal de Participação Social

PT - Partido dos Trabalhadores

STI - Sistema de Transporte Integrado

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

## SÚMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2 O DEBATE SOBRE ESTADO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL PARA CONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO.....</b>	<b>20</b>
<b>2.1 RELAÇÕES ENTRE SOCIEDADE E O ESTADO BRASILEIRO: A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA COMO DESAFIO .....</b>	<b>20</b>
<b>2.2 DAS FORMAS DE EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA.....</b>	<b>22</b>
<b>2.2.1 Democracia hegemônica .....</b>	<b>23</b>
<b>2.2.2 Democracia contra-hegemônica .....</b>	<b>25</b>
<b>2.2.3 Democracia deliberativa .....</b>	<b>27</b>
<b>2.3 O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NAS DELIBERAÇÕES PÚBLICAS: UMA APROXIMAÇÃO DE MATUS .....</b>	<b>28</b>
<b>2.4 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL PELO ESTADO DE BEM-ESTAR .....</b>	<b>31</b>
<b>2.4.1 O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social no Governo federal - CDES .....</b>	<b>34</b>
<b>2.5 O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL.....</b>	<b>36</b>
<b>3 O ESTUDO DE CASO DA PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL EM NOVA SANTA RITA/RS.....</b>	<b>39</b>
<b>3.1 O MUNICÍPIO DE NOVA SANTA RITA/RS.....</b>	<b>42</b>
<b>3.1.1 Perfil socioeconômico de Nova Santa Rita.....</b>	<b>43</b>
<b>3.1.2 Estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita.....</b>	<b>43</b>
<b>3.2 O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE NOVA SANTA RITA/RS - CDES/NSR.....</b>	<b>44</b>
<b>3.2.1 Participação social no CDES/NSR: seus efeitos na construção do planejamento municipal.....</b>	<b>46</b>

<b>3.2.2 Relatos dos membros do CDES/NSR: Impressões sobre a efetiva participação na política municipal.....</b>	<b>47</b>
<b>3.2.3 Sobre a atuação do CDES/NSR no planejamento público: dos documentos e informações disponíveis .....</b>	<b>54</b>
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>67</b>
<b>APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO PARA AS ENTREVISTAS REALIZADAS COM OS MEMBROS DO CDES/NSR.....</b>	<b>73</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Em uma sociedade democrática, deve-se ter por premissa a participação social na construção e desenvolvimento de políticas públicas que almejem a diminuição de desigualdades sociais, como também busquem melhorar a qualidade de vida de quem dela faça parte. Conforme consta na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seus objetivos fundamentais dispostos no artigo 3º, a República Federativa do Brasil deve:

[...]

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o **desenvolvimento nacional**;

**III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;**

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Deste modo, a participação direta, cidadã, popular, democrática ou comunitária é a maneira como a sociedade civil, de forma organizada ou individual, é incluída no processo decisório na elaboração de políticas públicas, sendo elevada a “princípio político-administrativo” em alguns casos.

Além disso, a participação cidadã cria uma rede concisa, que elabora, implementa e avalia as decisões praticadas pelo Governo, tornando-se um modelo a ser seguido nos mais variados projetos de desenvolvimento local (MILANI, 2006).

Entretanto, a participação da população nas decisões públicas e na construção de políticas públicas nem sempre se observa na prática cotidiana da Administração Pública. Tanto a nível nacional, estadual, distrital, quanto municipal, fica evidente que a tomada de decisão na distribuição dos recursos públicos acaba restrita a poucos grupos burocráticos, que podem se utilizar da estrutura pública para fins diversos à sua real finalidade: o interesse público.

Como referiu Sérgio Buarque de Holanda, a democracia no Brasil foi sempre “um mal entendido” (HOLANDA, 2006), pois se sabe que a participação da sociedade civil nas decisões públicas encontrou um conjunto de restrições na história, advindos do modo como o Estado foi constituído, com uma estrutura centralizada, que impactou no processo de construção da democracia e da cidadania no Brasil (CARVALHO, 2008a).

Com efeito, nossa história demonstra que, por um longo tempo, uma pequena parcela da população - a elite - participou da política e decidiu por toda uma sociedade. Esta sociedade civil, entendida por Gramsci, como aquela constituída por cidadãos não integrantes da sociedade política (Administração Pública), tampouco pertencentes a órgãos de representação coletiva (DAGNINO, 2004), teve tolhidos seus anseios por interesses particulares minoritários.

Ao olhar para a estruturação do Estado moderno no século XX, o difícil caminho de construção da cidadania no Brasil se revela no tempo. Os regimes autoritários perduraram mais tempo na história moderna de nosso país, sendo este compreendido entre a Era Vargas e o Regime Militar (1930-1985), do que os governos democráticos, com início em 1986 até os dias de hoje. Por essa razão, a Constituição de 1988 buscou reverter esse caminho e apostar em estratégias de democratização das decisões públicas incluindo a participação cidadã nas políticas públicas.

Conforme o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, o exercício da democracia poderá ser exercido de duas maneiras:

Art. 1º [...]

[...]

Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo**, que o exerce **por meio de representantes eleitos ou diretamente**, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Deste modo, tal dispositivo possibilita que a participação direta do cidadão aconteça. Entre as variadas formas de tal exercício, podemos citar, por exemplo, opinar na maneira que a Administração Pública deve utilizar os recursos provenientes dos tributos para beneficiar a coletividade; fiscalizar a atuação correta dos agentes de instituições públicas através de mecanismos de controle social, através dos portais de ouvidorias públicas e de transparência, permitir o acesso da população a registros administrativos e informações sobre atos governamentais.

Além disso, dispõe sobre a participação da sociedade civil em estruturas de poder, tanto através da representação pelo voto popular, como também integrando órgãos colegiados que auxiliem na elaboração de políticas de bem-estar social, como são os casos dos Conselhos de Políticas Públicas, os quais apresentam composição paritária entre os membros da sociedade civil e da Administração, atuando nas mais variadas esferas de governo, nas áreas da saúde, da educação e

da assistência social, entre outras políticas, como órgãos auxiliares no correto destino dos tributos vinculados a estas políticas. (TATAGIBA, 2002)

Em 2003, com o início do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi criada uma nova estrutura de assessoramento ao Governo federal com a missão de auxiliar o Poder Executivo na discussão, formulação e monitoramento das políticas de governo atuando de forma interministerial: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), apelidado de “Conselhão” (SANTOS, 2015).

Tal estrutura política compunha-se de representantes da sociedade civil das mais variadas áreas e da Administração Pública federal, os quais debatiam temas relativos ao desenvolvimento nacional.

A partir dessa experiência, estados da federação, como Rio Grande do Sul, Bahia, Alagoas, Maranhão e Paraíba também criaram órgãos similares, através da edição de leis e regulamentos regionais próprios, no intuito de proporcionar a participação da sociedade na política pública. Estes órgãos, em sua maioria, eram presididos pelos chefes do Poder Executivo, com característica consultiva (SANTOS, 2015).

Entretanto, apesar de garantida a participação democrática da sociedade civil nessas estruturas, o exercício da democracia pode se manifestar de diferentes formas. Quando suas decisões fazem parte da tomada de decisão na gestão pública, podemos afirmar que possui um caráter deliberativo. Já nos casos em que suas opiniões servem apenas de referência ao gestor público, sem vinculá-la a decisão final da gestão pública, possuem caráter meramente consultivo (SANTOS, GUGLIANO, 2014).

No caso do município de Nova Santa Rita, no Rio Grande do Sul (NSR/RS), o CDES/NSR foi criado na gestão do governo da atual Prefeita, professora Margarete Simon Ferretti do Partido dos Trabalhadores (PT), através da Lei Municipal nº 1.136, de 15 de agosto de 2013. O referido conselho prevê a participação de diferentes grupos de interesse da sociedade civil, como também de integrantes da Administração Pública municipal, sendo o Chefe do Poder Executivo e seu vice-Prefeito membros permanentes, na função de Presidente e Vice-Presidente do conselho<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Artigo 3º da norma instituidora.

Consoante a isso, a presença da sociedade civil se faz de forma majoritária, sendo sua composição renovada a cada dois anos. Além disso, o CDES/NSR tem como finalidade:

Art. 1º [...]

[...] analisar, debater e propor políticas públicas e diretrizes específicas [...] com o objetivo de produzir indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento com vista à articulação das relações de Governo com representantes da sociedade. (NOVA SANTA RITA (RS), 2013)

Todavia, a norma vigente não demonstra, metodologicamente, de que maneira a tomada de decisão sobre as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social são tomadas, bem como não consta no Portal de Legislação da Prefeitura de Nova Santa Rita o Regimento Interno do CDES/NSR, o qual tem por função dispor quando ocorrem as reuniões, a sua periodicidade, entre outros pontos relativos à sua organização interna<sup>2</sup>.

Frente a esse contexto, o presente trabalho buscou responder o seguinte problema de pesquisa: de que maneira a sociedade civil participa na elaboração e na execução do planejamento da política municipal de desenvolvimento econômico e social no município de Nova Santa Rita?

Para isso, foi necessário entender de que maneira a sociedade civil participa conjuntamente com os atores governamentais do município na elaboração da política de desenvolvimento econômico e social e como as decisões se manifestaram no Plano Plurianual (PPA) do exercício 2018-2021. Para isso, a participação cidadã foi analisada com base em dois modelos teóricos: consultivo e deliberativo.

Deste modo, buscou-se refletir a respeito da participação da sociedade civil no processo decisório da Administração Pública municipal, pois se sabe que a proximidade dessa esfera nas decisões tomadas pelos gestores aumenta a eficácia das políticas públicas e o *accountability* democrático (LAVALLE, VERA, 2011).

Além disso, retoma-se o planejamento estratégico governamental de Carlos Matus, o qual representa um dos maiores instrumentos políticos de um governo. Nele, a sociedade civil interage com variados atores, definindo os projetos e os

---

<sup>2</sup> Art. 5º da Lei Municipal nº 1136/2013. - O CDES/NSR promoverá reuniões ordinárias, periodicamente determinadas, podendo realizar reuniões extraordinárias sempre que necessário, mediante convocação prévia, em conformidade com o seu Regimento Interno. (NOVA SANTA RITA (RS), 2013)

rumos para o futuro, tornando-o eficaz no atendimento das reais necessidades sociais evitando-se improvisos (HUERTAS, 1996).

Do ponto de vista metodológico, tratou-se de uma pesquisa qualitativa de análise descritiva, na qual se analisaram os documentos relacionados à organização do “Conselhão”, como a norma instituidora do órgão, as atas das reuniões do Conselho e as notícias veiculadas na época da elaboração do planejamento do município com objetivo de verificar a atuação dos membros da sociedade civil, bem como sua contribuição na tomada de decisão para elaboração do PPA 2018-2021.

Além disso, utilizou-se da observação participante para analisar a dinâmica das reuniões do Conselho, averiguando-se o tempo de fala dos membros, as contribuições apresentadas e de que forma as decisões foram tomadas: pelo consenso, por decisão majoritária dos membros ou de forma unilateral pelo Governo.

Ademais, realizaram-se entrevistas com representantes da Administração Pública municipal e representantes da sociedade civil integrantes do colegiado para verificar seu entendimento quanto à função do CDES/NSR para melhoria da sociedade, bem como da importância da atuação direta da sociedade civil nas estruturas de poder.

Deste modo, buscou-se evidenciar a importância do exercício da democracia no contexto social para a construção de uma sociedade mais justa e equânime, pois é por essa via que o desenvolvimento social e fraterno pode encontrar possibilidades de viabilização. Pois, a consulta pública tão somente, como ocorre no plebiscito e no referendo em assuntos que o parlamento ache pertinente, não satisfaz as condições para a construção de uma democracia tal como pensada na Constituição de 1988.

Logo, para que o exercício da cidadania seja satisfeito, além dos dispositivos já citados, a participação cidadã através dos Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social é de suma importância para que superemos a atuação política tradicional, aquela exercida apenas através voto (SANTIN, PANDOLFO, 2016).

Ao ter presentes tais objetivos, os capítulos seguintes trazem a discussão teórica sobre as relações entre sociedade e o Estado brasileiro, especialmente a construção da cidadania e como isso pode se manifestar no planejamento do futuro das sociedades. Posteriormente, traz-se a análise do caso empírico partindo da contextualização da criação do CDES/NSR no município de Nova Santa Rita, bem como sua importância para a comunidade local na elaboração da agenda pública.

Em seguida, apresenta-se a dinâmica de participação cidadã no planejamento da política de desenvolvimento econômico e social, ao analisar se a atuação da sociedade civil perante o CDES/NSR possui características de atuação e participação direta ou se a sociedade é apenas consultada naquilo que a Administração municipal entende ser pertinente.

A partir disso, foram analisados os achados empíricos da pesquisa, especificamente quanto ao modo em que as decisões tomadas no Conselho manifestaram-se no texto legal do PPA do exercício 2018-2021, comparando os projetos, programas e ações nele presentes com as decisões expressas nas reuniões do Conselho.

## 2 O DEBATE SOBRE ESTADO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL PARA CONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO

### 2.1 RELAÇÕES ENTRE SOCIEDADE E O ESTADO BRASILEIRO: A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA COMO DESAFIO

O Estado brasileiro do início da formação pós-colonização portuguesa até os dias de hoje, demonstra ser não inclusivo no que diz respeito à atuação conjunta da sociedade na elaboração de políticas públicas visando um projeto de futuro. Raymundo Faoro, em 1958, ao descrever o Estado brasileiro como “estamento burocrático” revela a formação de um grupo privilegiado que detém o poder político, no qual as novas lideranças que surgirem estarão a serviço de seus próprios interesses, sem preocupação com o sentido público do exercício do seu trabalho.

Em linhas gerais, o autor assinala que a relação existente entre o Estado e a sociedade civil foi verticalizada. Pois, as decisões são geralmente tomadas de cima para baixo e por um pequeno grupo detentor de distintas fontes de poder, sem levar em consideração a vontade do povo. Esta estrutura estatal patrimonial trazida pelos portugueses definiu-se pela qualidade do senhor do Estado (Príncipe/Rei), o qual representa ao mesmo tempo o supremo comandante militar, a autoridade da administração e da justiça para seu povo, como se representante de Deus na terra fosse (FAORO, 2012).

Por essa razão, o autor ressalta que o legado do Estado português ao Brasil foi a cultura patrimonialista no trato da coisa pública, onde se confundem patrimônio público com o privado<sup>3</sup>, algo que leva à apropriação indevida pelos detentores de poder da riqueza do povo, como também por parte dos “amigos do Rei”. Logo, o modelo estamental não está baseado na questão econômica, mas sim no “status” social que determinada parcela da sociedade possui, sendo o critério meramente pessoal aquele adotado pelo detentor da Coroa (CAMPANTE, 2003).

Nessa perspectiva, à sociedade civil coube historicamente pouco espaço de decisão. Se o Estado centralizado fora quem definiu os rumos da nação, sem a

---

<sup>3</sup> No período da expansão do comércio marítimo, o príncipe, representante do Estado, era o condutor das operações comerciais, gerenciando tais atividades como se sua empresa fosse, no qual somente aqueles próximos a ele eram privilegiados a fazer parte desta atividade econômica, sem obrigação de serviços a ele.

participação da população na tomada de decisões, como pensar em cidadania, como inverter esse legado histórico no qual um seletivo grupo tem o privilégio de ingressar, principalmente nos altos escalões e decidir sobre a maioria?

Carvalho (2008b) entende que a cidadania plena é alcançada quando a sociedade possui garantidos os direitos civis; ou seja, a liberdade de ir e vir, a propriedade privada, a vida e a igualdade perante a lei.

Além desses, devem estar garantidos os direitos políticos, relacionados à participação da sociedade na vida pública diretamente ou através de representantes eleitos; os direitos sociais, os quais garantem a distribuição de riqueza perante a população através do acesso ao trabalho com salário justo; como também o direito à educação e à saúde prestados de forma qualificada. Contudo, tais direitos expressam um ideal, algo talvez inatingível (CARVALHO, 2008b).

A expressão da cidadania no Estado brasileiro apresentou-se no decorrer da história de sua formação de diferentes maneiras, em alguns momentos atuando democraticamente com a participação efetiva da sociedade civil; em outros, a vontade popular era reprimida por governos autoritários. Neste, a expressividade da cidadania no Estado brasileiro, mesmo que de forma reativa, ocorria quando medidas adotadas pelo Estado interferiam em sua vida privada, em especial, na sua religiosidade (CARVALHO, 2008b, p. 75).

Deste modo, assim que o “pacto implícito” de não intervenção do Estado perante a sociedade era rompido, seja através de medidas seculares ou racionalizadoras, eclodiam movimentos de oposição ao governo, como foi o caso da Revolta da Chibata pelos marinheiros contra os abusos sofridos por eles no Rio de Janeiro, bem como a Guerra do Contestado, na região sul, ocorrida entre os moradores pobres da região de fronteira entre Santa Catarina e Paraná contra o Governo federal por terem sido desalojadas em razão da construção de via férrea entre o estado de São Paulo e o Rio Grande do Sul.

Quanto a uma atuação cidadã mais expressiva relacionada aos direitos civis, Carvalho (2008b) expõe como um dos exemplos mais positivos o movimento abolicionista que, a partir de 1887, intensificou-se, principalmente no meio urbano, expandindo-se por todo o território nacional. Neste exemplo, integraram os mais variados estratos da sociedade, como membros da elite, escravos, jornalistas, operários e pequenos proprietários de terra.

Ademais, o autor ressalta que entre os anos de 1930 e 1937 houve crescimento e amplitude da organização de movimentos sociais no Brasil no que diz respeito à criação de associações de classe, sindicatos, partidos políticos, como também movimentos políticos de massa a nível nacional. Dentre as reivindicações, estava a reforma agrária.

Nesse período, houve importante avanço dos direitos sociais, quando da criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio na tomada pelo governo revolucionário de Getúlio Vargas em 1930, bem como posteriormente, em 1942, no intuito de unificar a variada legislação sobre direitos dos trabalhadores, criando-se a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) na Era Vargas.

## 2.2 DAS FORMAS DE EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA

Desde os tempos da Grécia e Roma antigas, a questão da democracia tem passado por profundas transformações teóricas, sendo algumas delas com amplitude mais abstrata, outras mais abrangentes, como também excludentes no que diz respeito ao abarcamento aos mais variados estratos da sociedade.

Neste aspecto, questões relacionadas a classes sociais, a níveis técnicos de conhecimento, de igualdade ou não de gênero e raça na participação da vida pública e política, como também de direitos e deveres perante a sociedade. Logo, faz-se necessário esclarecer de que maneira o conceito de democracia foi sendo tratado ao longo do tempo, como também de que forma uma vertente acaba sendo aceita, ou até mesmo “vendida”, de maneira mais efetiva perante a sociedade em detrimento da outra.

Neste sentido, serão tratadas formas distintas para entender o conceito de democracia:

- Democracia hegemônica, na qual o exercício da democracia ocorre através da representação de mandatários eleitos pelo voto secreto e universal, cujo controle da atuação governamental está no nível da prestação de serviços, não havendo influência direta da sociedade na elaboração da agenda política.
- Democracia contra-hegemônica, na qual a participação do cidadão ocorre diretamente nas decisões políticas que o afetam.

- Democracia deliberativa, a qual prevê o acordo entre os cidadãos envolvidos na elaboração de uma política pública, no qual todos têm a mesma voz e voto.

Para melhor entender estas teorias, os capítulos seguintes apresentam estes conceitos de forma mais detalhada.

### 2.2.1 Democracia hegemônica

Contrário às teses da teoria participativa e ao conceito de *isegoria*, o modelo de democracia representativa que teve como expoentes os autores do modelo federalista norte-americano, entre eles, Alexander Hamilton (1755-1804), o qual imagina que a representatividade no poder político seria uma forma de filtrar aqueles que seriam os mais aptos a exercer tal função, na qual a participação da maioria se daria na escolha dos mais aptos, sendo esses naturalmente responsáveis pelos demais (WOOD, 2003). Todavia, esta escolha deveria estar embasada nos princípios da liberdade individual. Com isso, podemos inferir que Hamilton não era o defensor de uma democracia por escolha de representação indireta.

James Madison (1751-1836), assim como Hamilton, também defendia que o sistema representativo de democracia “redefinia e ampliava as visões públicas” pois o voto da classe trabalhadora (classe maior) ao escolher os representantes da vida pública (classe menor, mais rica) elegeria os mais aptos. Neste ponto, Wood (2003), comparando o modelo representativo ao participativo, coloca que os federalistas eram contrários ao autogoverno e defendiam a renúncia de poder pela maioria da população, havendo uma “alienação de poder”.

Aristóteles (384 a.C.-322 a.C.) sugere uma democracia do tipo mista, em que os notáveis, os ricos bem-sucedidos (*gnorimoi*), seriam eleitos pelo povo. Logo, haveria um misto de democracia (poder pelo povo) e de oligarquia (o poder na mão de poucos, da elite). Assim, a democracia representativa dos federalistas, segundo Aristóteles, seria civilizada, mas com tom oligárquico (WOOD, 2003).

Contemporaneamente, temos como um dos expoentes da teoria representativa democrática, ou também denominada por Pateman (1992) como teoria contemporânea da democracia, o economista e cientista político austríaco Joseph Shumpeter (1883-1950), ao escrever o livro *Capitalismo, Socialismo e*

*Democracia* (1943), levando-se em consideração o contexto da sua atualidade, considerou necessária a revisão da teoria clássica da democracia propondo uma alternativa, tomando como principal crítica que a participação e tomada de decisão nas mãos do povo possuíam uma base de vivência e prática em democracia muito longe da realidade, tendo o cerne de sua revisão pautada na competição pelo poder através do voto popular.

Neste sentido, Shumpeter defendia que a competição pelos postos de poder definiria a democracia, diferenciando-se de outros métodos de tomada do poder, sendo necessária a manutenção das liberdades civis. Neste ponto, o autor comparou o processo político e as operações de mercado, em que os eleitores (consumidores) analisam as propostas dos candidatos (produtos) oferecidos pelos políticos rivais (empresários), em que os partidos políticos (associações comerciais) regulam a competição. Além disso, faz a defesa em seus estudos de outras características ditas essenciais para o processo: tolerância a opiniões contrárias, como também existir certo grau de pertencimento à nação.

O método democrático de Shumpeter previa apenas como forma de participação cidadã o voto ao candidato a líder, bem como da participação no âmbito da discussão política. Logo, sua teoria não dá importância substancial à participação direta, limitando-a apenas para manutenção dos arranjos institucionais de forma satisfatória (PATEMAN, 1992). Pois, nas palavras do autor, “a massa eleitoral é incapaz de outra coisa que não seja o 'estouro de boiada’”. Logo, acreditava ele, que, além de competitivos, os líderes do povo deveriam ser ágeis e ter iniciativa para decidir, sendo estes elementos essenciais da democracia.

Para o cientista político norte-americano Robert Alan Dahl (1915-2014), a democracia é uma “poliarquia”, no qual um governo é dotado de múltiplas minorias, das quais constituem vários arranjos institucionais. Para ele, coexistem outras formas de controle social, além das eleições.

Neste sentido, exemplifica o eleitor que se sentiu lesado pela atuação política do candidato eleito, situação em que poderá buscar apoio político ao grupo adversário, pois “os líderes são 'relativamente afetados' pelos não líderes” (PATEMAN, 1992, p.18). Para isso, é necessário que o sistema poliárquico tenha coesão em alguns pontos, principalmente em relação ao “treinamento social” na escolha das normas do jogo político.

Contudo, o cientista político italiano Giovanni Sartori (1924-2017) teme que a participação ativa no processo político pelo povo leve a um modelo totalitário de governar, pois acreditava que o povo não reage às iniciativas políticas das elites rivais.

De acordo com os autores dessa corrente, entendem que a democracia deve ser limitada à escolha de representantes nas esferas de poder pela maioria, discordando da participação cidadã direta nos arranjos político-institucionais nas sociedades modernas, por deixarem implícito que o povo “não está apto” a esse exercício.

Assim sendo, a população poderia requerer, através de mudanças legislativas, um processo de reforma agrária, como também aprovar projetos para redistribuição de renda aos mais necessitados através de programas sociais, algo que os defensores da democracia liberal entendem como temerário aos direitos de liberdade e de propriedade que já lhes pertencam.

Esta concepção sobre democracia reforça o estigma de que o povo não está apto a decidir os rumos para o futuro de uma sociedade e que, devido a isso, sua atuação perante o aparato estatal deve limitar-se ao âmbito meramente consultivo, ou seja, que o Poder Público deve manter um canal de comunicação aberto com a sociedade, contudo sem garantias de que seus anseios sejam necessariamente levados em conta.

### **2.2.2 Democracia contra-hegemônica**

Em oposição à concepção de democracia representativa, faz-se necessário discutir a concepção de democracia direta. Aristóteles (384 a.C.-322 a.C.), entendia que o exercício da democracia direta, aquela em que “homens livres exercem sua vontade sem representação intermediária, controlam os atos do governo pela *isegoria*<sup>4</sup>” (WOOD, 2003)<sup>5</sup>. O pensador grego também defendia que uma comunidade política considerada democrática deveria obrigatoriamente incluir a “*demos*” em seu “significado social” (WOOD, 2003, p. 192).

---

<sup>4</sup> Princípio de igualdade no direito de manifestação na Ágora: a assembleia do povo.

<sup>5</sup> Ressalta-se que na época da elaboração deste pensamento, não eram incluídos escravos, pois não eram considerados fazendo parte da *pólis* (as cidades-estado da Grécia Antiga), como também as mulheres eram excluídas dos direitos políticos (AZEVEDO, SERIACOPI, 2008).

O filósofo Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), descreve em seu livro “O Contrato Social” (1762), que

[...] a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas. (ROUSSEAU, 1762 *apud* PATEMAN, 1992)

Nesse sentido, pode-se entender que neste contrato a população é quem dita as regras de governo, onde os homens devem ser governados pela “[...] lógica da operação da situação política que eles mesmos criaram, [...] [pois] impossibilita ‘automaticamente’ a existência de governos individuais” (PATEMAN, 1992, p. 37).

Logo, ao defender esta tese, o autor acredita que a deliberação de uma política em que direitos e deveres são compartilhados por todos de forma igualitária terão mais chances de serem efetivadas, pois tal prática tem por objetivo a proteção dos direitos individuais e coletivos.

O segundo ponto importante defendido por Rousseau seria a função educativa que a participação exerceria. Pois, quanto mais o cidadão participa do processo de tomada de decisão, o indivíduo aprende a distinguir entre ações impulsivas e racionais, aprendendo na prática pública a distinção entre aquilo que é direito individual e aquilo que é público.

Por último, o autor menciona a função integrativa da participação, pois mesmo que nenhum cidadão ou grupo de pessoas sejam “senhores” um dos outros, todos são, de certa forma, dependentes entre si para que o contrato social seja realmente efetivo.

Para John Stuart Mill (1806-1873) a educação na participação cidadã no que diz respeito às decisões que afetam o coletivo se faz necessária, pois ao ocupar-se somente de interesses pessoais o cidadão é afetado diretamente em sua capacidade para uma “ação pública responsável” (PATEMAN, 1992, p. 45). Diferentemente ao pensamento rousseauiano sobre a educação em participação, Mill ressalta aquela exercida no nível local. Conforme Pateman (1992) ao descrever a crítica feita por Mill ao livro de Tocqueville (1805-1859) “Democracia na América”, de 1832, “[...] de nada serve [...] a participação no governo nacional, se o indivíduo não foi preparado para essa participação a nível local; é nesse nível que ele aprende a se autogovernar” (p. 46).

Com base nas visões clássicas de democracia, percebe-se uma preocupação em relação à prevalência da vontade da população no alcance de determinado fim coletivo, mesmo que em um primeiro momento a atuação do povo esteja pautada na salvaguarda de seus direitos individuais. Logo, depreende-se na visão destes autores que a democracia deve ser um exercício constante para que a consciência política se eleve e seja melhor entendida e debatida na sociedade.

### **2.2.3 Democracia deliberativa**

Nesta teoria, o termo deliberação vem como um processo de discussão e de decisão, em que este depende necessariamente daquele. Neste sentido, a democracia deliberativa organiza-se a partir do exercício do poder político no âmbito coletivo, no qual a argumentação ocorre de forma livre por todos que dela participam, pressupondo-se a existência do respeito para que o processo democrático tenha legitimidade (NOBRE, 2004).

Deste modo, as normas elaboradas com base na deliberação somente podem ser consideradas moralmente válidas quando forem aprovadas por todos aqueles que serão afetados por tais regras. No processo deliberativo, a participação é baseada em normas pautadas na igualdade e na simetria. Ou seja, todos que participam do processo possuem o mesmo espaço para falar, questionar e interrogar aqueles que trazem opiniões contrárias a sua, iniciar uma discussão, trazer contra-argumentações sobre temas trazidos ao diálogo, refletir sobre regras existentes ou trazidas ao debate, bem como abrir a pauta de discussão e trazer novas ideias (BENHABIB, 1996 *apud* NOBRE, 2004).

Nesse sentido, cabe destacar um dos principais representantes desta teoria, o filósofo e sociólogo Jürgen Habermas, o qual entende que a esfera pública deliberativa (intermediária entre a sociedade, o sistema político e o Estado), é aquela possuidora de “[...] raciocínio de natureza pública, de formação de opinião e da vontade política, enraizada no mundo da vida através da sociedade civil” (LUBENOW, 2010, p. 236).

Logo, este modelo de exercício democrático mostra-se enfático quanto ao processo de tomada de decisão coletiva, pautado pela argumentação e pelo diálogo

entre a sociedade civil e os representantes do Estado, no intuito de legitimar e qualificar as ações do Governo em prol dos anseios da sociedade. (SANTOS, 2010)

### 2.3 O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NAS DELIBERAÇÕES PÚBLICAS: UMA APROXIMAÇÃO DE MATUS

Planejar os rumos de uma nação, como o percurso histórico do Brasil demonstrou, esteve restrito a pequenos grupos técnicos vinculados ao centro do governo, que na maioria dos casos desconsideraram a população diretamente atingida por estes planos ou ações deixando-os aquém desse processo decisório na política. Em decorrência deste afastamento, a sociedade acabava não sendo necessariamente beneficiada, privilegiando-se grupos de interesses influentes.

Contudo, o planejamento governamental, para que possa de fato definir-se como um instrumento de projeção do futuro, eficaz na implementação de políticas públicas que busquem a minimização das desigualdades sociais, deve ter como elemento-chave a participação da população-alvo em sua construção.

Nesse sentido, o planejamento participativo, pensado por Carlos Matus, atende aos objetivos desse trabalho, na medida em que se coloca como um instrumento de tomada de decisão da Administração Pública alternativo ao modelo centralizado e elitista, utilizado até então. Nesse método, busca-se inverter a lógica do modelo tradicional de planejamento, no qual Matus propõe desconcentrá-lo para dar à população envolvida a possibilidade de participar, tanto da elaboração, como também da implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas executadas pelo Governo.

Nesse sentido, o planejamento compreende-se como um processo social em sua essência. Conforme a analogia da correnteza do rio trazida por Matus (1997), o autor compara o planejamento como

[...] tentar submeter à nossa vontade o curso encadeado dos acontecimentos cotidianos, os quais determinam uma direção e uma velocidade à mudança que inevitavelmente experimenta um país em decorrência de nossas ações. Mas não só de nossas ações. Os outros também tentam conduzir e, às vezes, melhor do que nós (p. 9).

Aqui, a força da correnteza equivale às tendências situacionais, produzidas por todos os homens em sociedade. Logo, todos os cidadãos constituem a correnteza, a força motriz que movimenta o mundo (MATUS, 1997, p. 11).

Por essa razão, deve-se ter por certo que a sociedade civil, como ator envolvido no planejamento pode conduzir o processo de mudança e, ao mesmo tempo, também pode ser conduzido pelas demais esferas que dela participam, quais sejam, os atores governamentais e os agentes econômicos.

Ademais, o planejamento desenvolve-se em meio resistente, no qual agem variadas forças, e em razão disso, atua como ferramenta de permanente disputa, na qual o homem busca conquistar altos níveis de liberdade. Pois, segundo Matus (1997),

[...] o processo de liberdade do homem é o processo de conversão de variantes em opções, tornando a realidade mais governável para os desígnios de sua razão. Certamente, apresenta-se aqui um problema de ética e legitimidade no processo de governo, que não pode ser resolvido pela renúncia a conduzir, mas sim pela democracia na construção do futuro (p. 16).

Deste modo, para que a sociedade possa alcançar maior igualdade, é necessário que ela faça parte das decisões que lhe são afetas. Para isso, a participação da população no planejamento governamental é essencial para que o plano a contemple de forma positiva. Caso contrário, em razão de sua omissão ou concordância a uma medida restritiva tomada pelas “forças em disputa”, os atores sociais agem resignadamente, ficando à margem da improvisação, renunciando sua própria liberdade (MATUS, 1997).

No intuito de tornar a participação da sociedade civil uma realidade, Carlos Matus (1997, p. 6) cria um método alternativo ao planejamento tradicional, o Planejamento Estratégico Situacional, conhecido como método PES. Tal método foi elaborado como uma ferramenta a serviço da gestão pública contemporânea, na qual se busca superar improvisações e o tecnocracismo ao abordar os desafios, tanto técnicos como políticos, que se apresentam na realidade da gestão pública para atuação de forma eficaz perante os problemas.

Ou seja, é a construção da governabilidade no planejamento no destino das pessoas, das organizações ou até mesmo do país. Para isso, ao método PES, aplicam-se técnicas a grupos sociais que persigam uma mudança situacional projetada a longo prazo, indagando-se as consequências de tais decisões em uma projeção para o futuro (TONI, 2004).

Diferentemente do planejamento tradicional, o qual se distancia da sociedade por usar uma linguagem excessivamente técnica e pretensiosamente “neutra”, bem

como busca “predizer o futuro” através de um diagnóstico traçado previamente pelo núcleo técnico-burocrático. Ou seja, o primeiro (Estado) controla o segundo (realidade social e econômica).

No planejamento estratégico situacional, toma-se o caráter da diversidade de atores e da participação como essenciais no intuito de “viabilizar o futuro”. Ao avaliar as decisões tomadas no presente para que se vislumbrem consequências futuras, é necessária a participação de múltiplos atores, bem como capacidade de previsão situacional para que seja possível lidar com as incertezas que se apresentarão no futuro.

Para isso, deve haver a mediação entre o conhecimento técnico e político no intuito de diminuir a vulnerabilidade do plano previamente traçado. Caso contrário, o processo poderá sucumbir à improvisação (TONI, 2004).

Desta forma, no raciocínio estratégico do método PES as relações dos agentes criativos são do tipo “iniciativa-resposta”, diferentemente dos processos sociais que ocorrem de forma repetitiva, os quais apresentam relações de “causa-efeito”. O método PES é um processo interativo, um “jogo de final aberto”, no qual há a interação e a percepção de múltiplos agentes em “situação de poder compartilhado”, no qual o sujeito que faz parte do planejamento também está incluso em seu objeto.

Neste cenário, em que vários atores sociais interagem, no lugar do diagnóstico presente no método tradicional de planejamento, existem várias explicações situacionais para o fenômeno, o que implica diferentes níveis de governabilidade. Logo, o processo de planejamento apresenta vários momentos de conflito e negociação até que a decisão seja tomada baseada no consenso (TONI, 2004, p. 4).

Neste sentido, o referido estudo parte do pressuposto que o planejamento governamental, em razão da sua finalidade e características para a gestão pública, deve manifestar os objetivos deliberados pela sociedade. Com isso, o CDES/NSR, por atuar na política de desenvolvimento econômico e social em Nova Santa Rita deveria atuar de forma que suas deliberações sejam consideradas na formulação do planejamento no município.

Com base nesses apontamentos, abordaremos o significado de desenvolvimento econômico e social como forma de operacionalizar tais conceitos, os quais serão utilizados na análise de dados.

## 2.4 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL PELO ESTADO DE BEM-ESTAR

Pensar o desenvolvimento de uma sociedade é um assunto há muito tempo percorrido pelos mais variados pensadores sobre esse tema e, em muitos casos, o enfoque é dado apenas sobre a questão econômica. Contudo, observa-se que não apenas o Produto Interno Bruto (PIB) deve ser considerado, mas também de que forma a riqueza de uma nação está distribuída perante a população que nela habita.

Nesse aspecto, o estado de bem-estar social (*welfare state*) busca superar a concentração de riqueza em poucos grupos sociais para que toda a sociedade possa acessar aos mesmos direitos, em especial, aos direitos sociais, como saúde, educação, segurança, condições dignas de trabalho com salários adequados para que dessa forma possa ter uma vida digna, bem como fruição de direitos civis, como, por exemplo, participar diretamente na política e também na escolha de seus representantes (SEN, 2000).

Ao definir Estado de bem-estar social, Kerstenetzky (2012) nos diz ser a maneira pela qual o Estado intervém nas desigualdades e vulnerabilidades, tanto econômicas quanto sociais, encarando-as não como problemas de âmbito privado, individual, mas sim como mazelas de toda uma sociedade. Desse modo, não se pode confundir o assistencialismo por parte de entidades privadas ou voluntárias - mesmo que recebam subvenções fiscais do governo para isso - como política de bem-estar social (KERSTENETZKY, 2012).

No entanto, no caso brasileiro, a questão do desenvolvimento passou por várias fases. Na Era Vargas, entre 1930 e 1945, período no qual a política agroexportadora abre espaço para a indústria nacional em meio urbano através da substituição de importações, sendo tal política de economia pautada por um regime autocrático que, em um segundo momento, consolida-se em um Estado nacional-desenvolvimentista, entre 1946 e 1964 (DINIZ, 2011). Nele, há o predomínio da ótica nacionalista, na qual a industrialização atua como resposta para o progresso do

país, período este em que o Brasil alcançou taxas altas de crescimento, em torno de 7% ao ano.

Posteriormente, com a tomada do poder pelos militares (1964-1980), a estratégia desenvolvimentista é acompanhada por um período de regime autoritário, no qual se buscava tornar o Brasil uma grande potência pautada na ordem e no crescimento econômico, através do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), alcançando seu ápice no governo do General Médici, em que a taxa anual de crescimento foi de 10,1% ao ano, período em que houve certa redução da pobreza. Todavia, esse modelo entra em decadência na crise do petróleo, ocorrida entre 1973 e 1979.

Com a reabertura democrática a partir de 1985, a nova Constituição federal de 1988 estabeleceu o Estado democrático de Direito, com destaque para os direitos políticos e sociais, os quais foram amplamente reivindicados pelos movimentos sociais.

No entanto, neste período a questão inflacionária e a dívida externa acabaram sendo entraves para que a economia nacional possibilitasse o desenvolvimento econômico, um dos pressupostos apontados por Kerstenetzky (2012) para que seja possível alcançar o Estado de bem-estar, sendo necessário, ainda, a ocorrência de uma troca (*trade off*) entre crescimento econômico e redistribuição da riqueza. Pois, para que se invista em políticas de bem-estar social, ambos devem andar juntos.

Na década de 1990, com a ruptura do nacional-desenvolvimentismo, iniciada no governo Fernando Collor de Melo com maior intensidade no governo de Fernando Henrique Cardoso, buscava-se a estabilização econômica através do Plano Real e reformas estruturais, aliada à visão neoliberal, na qual o Estado não deveria intervir diretamente na economia, período este em que as desestatizações e privatizações ocorrem de forma acelerada (DINIZ, 2011).

No entanto, mesmo com a adoção de tais medidas, o crescimento econômico nacional foi em torno de 2,7%, com elevado nível de desemprego, queda na produção industrial e desnacionalização da economia, observando-se descrédito em relação ao modelo econômico do Estado mínimo. Logo, como reflexo desse fracasso, governos de centro-esquerda foram eleitos em vários países da América Latina, entre eles, o Brasil, em 2003, com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva (DINIZ, 2011).

A partir desse momento, entre os anos de 2003 e 2009, o estado de bem-estar experimenta novas maneiras de interação entre políticas sociais e econômicas pelo crescimento redistributivo, através do aumento de gastos em programas e transferências sociais, principalmente na valorização do salário mínimo que, em 2004, obteve acréscimo de 3,7%, acompanhada do aumento das exportações em 15% impulsionados pela recuperação da economia mundial (KERSTENETZKY, 2012).

No mesmo ano, como forma compensatória no combate à pobreza, o Programa Bolsa Família é implementado para redistribuir renda a pessoas que estavam à margem da linha da pobreza.

Entre 2006 e 2008, ocorre a crescente instrumentalização das políticas sociais para o crescimento econômico, tendo como possível resposta as metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) do exercício 2004-2007, em que a prioridade social é modulada no processo de crescimento, bem como em políticas de incentivo ao “consumo de massa” (KERSTENETZKY, 2012, p. 233).

Outro ponto relevante neste cenário, que em 2005, o governo consegue colocar fim a dívida com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Com isso, ampliou-se a discricionariedade para incrementar a política social em conjunto com a política econômica, denominadas “políticas sociais economicamente orientadas” (KERSTENETZKY, 2012, p. 234). Entre elas, estão o Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS), o Programa Bolsa Família, o seguro-desemprego, o abono salarial e a valorização do salário mínimo. Como consequência de tais políticas, houve o incremento do emprego formal e diminuição do desemprego e do subemprego.

Logo, os efeitos da expansão da proteção social, da segurança econômica e da equidade apresentaram como resultados o crescimento do PIB, do emprego formal, da arrecadação e do investimento privado, estabilizando-se o consumo com o aumento da renda familiar.

### 2.4.1 O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social no Governo federal - CDES

Como novo modelo de instituição de participação social junto ao Governo federal, o CDES foi instituído em 2003 pela Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003 no início do primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e posteriormente convertida na Lei Federal nº 10.683, de 28 de maio de 2003, ingressa na estrutura de governo como um de seus órgãos de assessoramento<sup>6</sup>.

Chamado também de Conselhão, tem por objetivo trazer a gestão pública junto à população. Nele, representantes da sociedade civil tomam parte das discussões acerca da temática desenvolvimento econômico e social, sendo que no período em que o Poder Executivo esteve a cargo do Partido dos Trabalhadores (PT) a sociedade civil possuía maior representatividade em sua composição.

Sua inspiração decorre dos Conselhos Econômicos e Sociais criados na Espanha e em Portugal, pensados como órgãos auxiliares na construção do Estado de bem-estar social (*welfare state*). Estes órgãos buscavam melhorar a distribuição de recursos públicos com a finalidade de diminuir as desigualdades sociais, após superarem regimes autoritários, nos quais a concentração de renda ficava restrita a grupos privilegiados (SANTOS, GUGLIANO, 2014).

Conforme o artigo 8º da norma regulamentar do CDES, a ele compete:

[...] assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento, e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas na articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e no **concerto** entre os diversos setores da sociedade nele representados. (BRASIL, 2003b, grifo nosso)

Neste Conselho, trabalha-se a ideia da democracia concertada, na qual políticas públicas são negociadas com variados atores sociais em situações de alta complexidade, sendo estes envolvidos no processo de construção destas políticas, no qual há interesses diversos em conflito e para que as decisões sejam tomadas pelo grupo não há a realização de votação com o ganho da maioria, mas sim se

---

<sup>6</sup> Ver artigo 1º, parágrafo 1º da Lei Federal nº 10.683/2003.

busca o consenso entre todos os seus participantes (FLEURY, 2006; SANTOS, GUGLIANO, 2014).

Na época de sua criação, a composição e funcionamento foram regulamentados através do Decreto Federal nº 4.744, de 16 de junho de 2003. Em sua composição, o Conselho conta com cidadãos brasileiros de maioria civil, de ilibada conduta e de reconhecida liderança e representatividade, designados pelo Presidente da República por um mandato de dois anos, facultada uma recondução<sup>7</sup>, representada por um total de 90 integrantes da sociedade civil e respectivos suplentes.

Em sua estrutura, o órgão é presidido pelo Presidente da República, o qual é substituído pelo Secretário-Executivo do CDES em seus impedimentos. Além de ser substituto ao Presidente, cabe ao Secretário-Executivo coordenar os trabalhos, convocar e promover o diálogo entre os conselheiros e o Governo federal.

Quanto às deliberações tomadas pelo órgão, serão essas submetidas ao Presidente da República e publicadas no Diário Oficial da União (DOU). Quando estas decisões forem consensuadas, serão denominadas de “acordos” e caso haja alguma discordância por parte de algum conselheiro, estas decisões são denominadas “recomendações”. Neste último caso, é facultada a apresentação de justificativa pelo conselheiro que tiver posição divergente aos demais.

Além destas atribuições, o CDES poderá instituir Grupos Temáticos de trabalho, de caráter temporário, para estudos e elaboração de propostas em temas específicos, os quais serão coordenados por um integrante da Administração Pública federal, designado pelo Secretário Executivo do CDES, bem como integrará representante indicado pelo Ministro de Estado da área pertinente ao objeto de discussão (BRASIL, 2003a).

Observa-se em razão de tais características que a natureza das decisões do referido Conselho possui caráter consultivo, pois a apreciação final de seus trabalhos é do Presidente da República. Contudo, a partir do momento que emitem opiniões diante das políticas públicas a serem elaboradas pelo Poder Executivo diminui-se o desgaste político na tramitação legislativa diante do Congresso

---

<sup>7</sup> Ver Decreto federal nº 4.744, de 16 de junho de 2003 e alterações posteriores. Fonte: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

Nacional em virtude do debate prévio com representantes da sociedade civil (SANTOS, GUGLIANO, 2014).

Esta nova forma de gestão participativa foi instituída em outros estados do Brasil, como também aos municípios com objetivo de trazer a gestão pública próxima da população diretamente envolvida nas políticas públicas instituídas a nível regional e local, respectivamente, através da participação popular no planejamento governamental.

Esta importância decorre também da descentralização de responsabilidades e de receita tributária nestes dois níveis de estrutura político-administrativa no decorrer do período transitório do regime militar para a abertura democrática na metade dos anos de 1980, o qual culmina na Carta Constitucional de 1988, abarcando formas de democracia participativa reivindicadas por movimentos sociais e entidades representativas (AFFONSO, 1996).

No próximo capítulo será dado destaque para a descentralização de responsabilidades para os municípios, os quais passaram a assumir novas responsabilidades, como a elaboração e execução de políticas públicas pensadas e expressas no planejamento governamental.

## 2.5 O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

O município, ente federado que possui maior proximidade política ao cidadão, passou a exercer um papel fundamental a partir do processo de descentralização de poder nos anos 80, momento em que conquistou maior autonomia administrativa e política, assumindo novas responsabilidades (ABRÚCIO, COSTA, 1998).

No final dos anos 70, os governos subnacionais - estados e municípios - lutavam pela desconcentração tributária no âmbito da União durante o processo de redemocratização, impulsionados por uma grave crise econômica, no qual pleiteavam maior autonomia (AFFONSO, 1996).

Em Estados federados, ocorre a distribuição de poder e de autoridade territorial entre as instâncias governamentais, de forma que os diferentes níveis de Governo (nacional, regionais e locais) são independentes em suas áreas de competência, bem como sua não centralização se faz expressa através do sufrágio

universal e se manifesta na autonomia pela tomada de decisão sobre interesses de seu território (ALMEIDA, 1995).

Após ações reivindicatórias dos entes subnacionais, houve a ampliação de repasses do Fundo de Participação dos Estados e Municípios expressa por sucessivas emendas à constituição (EC), em especial, as ECs 23/83 e 79/84, com a ampliação de receita advinda do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para os estados federados entre os anos de 1980 a 1984 de 22% para 26%.

Após a entrada da nova Constituinte em 1988, os maiores beneficiados destes repasses foram os municípios, que passaram de 9% das transferências intergovernamentais em 1980 para 15% em 1994. Já a União, teve queda de receita própria de 75% para 66% no mesmo período (AFFONSO, 1996, p. 3).

Entretanto, apesar do acréscimo em suas receitas, os municípios absorveram a responsabilidade pela execução da prestação de serviços tipicamente nacionais. Entre eles, educação, saúde e saneamento básicos, todavia de forma descoordenada, ou seja, com baixo apoio federal (ARRETCHE, 2012).

Ademais, dadas às desigualdades regionais de nossa federação, além do contexto de transição de responsabilidades em um período de fragilidade financeira do setor público e de privatizações de estatais, houve muitas fragilidades dos municípios para lidarem com suas novas responsabilidades (AFFONSO, 1996).

Do mesmo modo, no planejamento governamental previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, a Administração Pública municipal tem por responsabilidade a construção do PPA, o qual é elaborado para vigor um período de quatro anos, a partir do segundo ano de mandato da atual gestão.

Contudo, como tal atribuição foi exercida historicamente pelo Governo central, a Administração municipal pouco ou nenhuma capacidade e a apropriação dos fundamentos do planejamento possui. Ou seja, evidencia-se que o ente municipal historicamente carece de experiência e conhecimento técnico para sua efetivação, assim como de apropriação de práticas participativas para sua elaboração.

Nesse sentido, pensar em como elaborar políticas voltadas ao desenvolvimento econômico e social a nível local com a participação da sociedade civil torna-se imprescindível, pois através da construção desta política conjuntamente

à sociedade será possível diminuir as desigualdades sociais, assim como legitimar essas ações.

Amartya Sen (2000) entende que se deve superar o enfoque de caráter unicamente econômico como forma de determinar o desenvolvimento, dando a este conceito um caráter “pluralista”, ou seja, além de considerar o PIB, deve-se considerar a expansão de direitos sociais a quaisquer cidadãos, tais como saúde e educação, dando à população igualdade de condições para acessá-los, ao se traçarem metas sociais para seu alcance (*apud* RIBEIRO, MENEZES, 2008).

Logo, o estudo do CDES/NSR possui grande relevância por se tratar de uma estrutura organizada de forma tripartite, ou seja, nele integram e participam representantes do setor público, da iniciativa privada, de movimentos sociais e da sociedade civil organizada, em que buscam decisões concertadas, ou seja, consensuadas (FLEURY, 2006).

Deste modo, o próximo capítulo busca abordar as características gerais do município de Nova Santa Rita, bem como elucidar os motivos e o contexto de criação do Conselhão no município. Ainda, será apresentada a metodologia utilizada para análise das informações obtidas no campo de pesquisa.

### **3 O ESTUDO DE CASO DA PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL EM NOVA SANTA RITA/RS**

Neste estudo, para que os objetivos da pesquisa fossem alcançados, foi necessário verificar de que forma a sociedade civil, através do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Nova Santa Rita, participa na construção da política de desenvolvimento econômico e social em âmbito local.

Os métodos de pesquisa qualitativa, pautados principalmente em entrevistas realizadas com membros do CDES/NSR, na análise documental e na observação participante de uma de suas reuniões ordinárias, mostraram-se satisfatórios para que os objetivos deste trabalho fossem alcançados.

Nesse sentido, para que fosse possível averiguar em que medida a participação da sociedade civil efetivamente ocorre através do Conselhão para a construção da política pública em estudo, foram criados indicadores para analisar os seguintes aspectos relevantes: a) a forma de participação da sociedade civil no CDES/NSR; b) Reflexos da participação da sociedade civil na construção do PPA 2018-2021. Para isso, a pesquisa de campo seguiu os seguintes critérios:

- 1) Forma de participação da sociedade civil: no intuito de averiguar a essência participativa da sociedade civil no CDES/NSR, a análise teve como suporte os conceitos de natureza deliberativa e natureza consultiva do exercício da democracia. Neste caso, utilizou-se das ferramentas de pesquisa abaixo.
  - a. Entrevistas com os membros do CDES/NSR: realizadas de forma presencial ou remotamente via ligação telefônica. Como base, as entrevistas tiveram um questionário padrão de elaboração própria dividido em cinco blocos de interesse:
    1. Institucional: explorar o entendimento dos membros do Conselho sobre a função do CDES/NSR para o município, se houve outras experiências similares que inspiraram sua criação, bem como outras normativas que regulamentassem sua organização, além da lei instituidora do órgão.
    2. Ingresso, participação e histórico: investigar como os membros da sociedade civil passaram a integrar o CDES/NSR. Também foi solicitado que os entrevistados fizessem uma autoavaliação sobre sua atuação na tomada de decisão do Conselho e em quais ocasiões isso ocorreu.

3. Funcionamento e papel dos atores: conhecer a organização interna do CDES/NSR, as formas de ingresso pela sociedade civil e membros da Administração, a periodicidade e a divulgação das datas das reuniões, as pautas apresentadas, quais funções os membros podem desempenhar e de que maneira as decisões são tomadas.
  4. Conteúdo das decisões: avaliação dos entrevistados quanto a importância para o município das decisões tomadas pelo colegiado. Entre estas decisões, quais delas teriam ligação direta com a política de desenvolvimento econômico e social e quais das decisões por eles tomadas integraram o PPA 2018-2021
  5. Metodologia: entender como ocorrem as rodadas de discussão pelos membros, se havia pautas diversas aos assuntos pertinentes ao Conselho, bem como a forma de registro das decisões por eles tomadas.
- b. Observação participante: presenciar como observador a reunião ordinária do CDES/NSR realizada em 24 de setembro de 2018 para averiguar a interação dos membros do Conselho presentes, os responsáveis pela abertura da reunião, pela mediação nas discussões e por dirimir as dúvidas apresentadas, como também a forma de registro dos principais assuntos e possíveis encaminhamentos abordados na ocasião.

No total, foram entrevistados dez integrantes entre os meses de agosto e outubro de 2018, os quais apresentam idade entre 50 e 70 anos, sendo apenas um deles do sexo feminino, identificados apenas por seu pseudônimo genérico “entrevistado” no intuito de preservar-lhes a identidade. Na Tabela 1, são descritas algumas informações essenciais sobre os entrevistados:

Tabela 1 - Entrevistas realizadas com integrantes do CDES/NSR

Entrevistas (por ordem de realização)	Data	Idade (em anos)	Setor da Sociedade	Representante	Ente Federado	Função CDES
Entrevistado 1	14/08/2018	62	Administração Pública	Prefeitura Municipal de NSR	Municipal	Presidente
Entrevistado 2	13/09/2018	50	Sociedade Civil	Sindicato Metalúrgico	Municipal	Conselheiro
Entrevistado 3	14/09/2018	52	Sociedade Civil	Associação de Bairro	Municipal	Conselheiro
Entrevistado 4	14/09/2018	62	Sociedade Civil	Morador antigo do município	Municipal	Conselheiro
Entrevistado 5	24/09/2018	53	Administração Pública	Assessor Superior do Gabinete da Prefeitura	Municipal	Secretário Executivo (Gestão atual)

<b>Entrevistado 6</b>	24/09/2018	70	Sociedade Civil	Agropecuária	Municipal	Conselheiro
<b>Entrevistado 7</b>	28/09/2018	51	Sociedade Civil	Representante de cooperativa agrícola	Municipal	Conselheiro
<b>Entrevistado 8</b>	03/10/2018	60	Sociedade Civil	Associação Tradicionalista local	Municipal	Conselheiro
<b>Entrevistado 9</b>	04/10/2018	62	Sociedade Civil	Assentado da Reforma Agrária	Municipal	Conselheiro
<b>Entrevistado 10</b>	10/10/2018	51	Administração Pública	Diretor-Geral do Gabinete da Prefeita	Municipal	Secretário Executivo (Gestão 2013-2016)

Fonte: Do Autor.

2) Reflexos da participação social na construção do PPA 2018-2021: através da análise documental, verificar em que medida as decisões tomadas pelo CDES/NSR foram materializadas nos elementos constitutivos do Plano Plurianual exercício 2018-2021 aprovado no ano de 2017. Para isso, foram analisados os seguintes documentos:

- a. Lei Municipal nº 1375, de 31 de agosto de 2017: Dispõe sobre o Plano Plurianual - PPA para o quadriênio 2018-2021 e seus anexos.
- b. Atas das reuniões do CDES/NSR no ano de 2017: foram disponibilizadas a versão em formato “.pdf“ destes documentos por mensagem de correio eletrônico do atual Secretário Executivo do CDES/NSR, as quais continham informações a respeito da metodologia de elaboração do Plano Plurianual Participativo do exercício 2018-2021, em especial, as atas das reuniões realizadas em 09 de junho e 10 de julho de 2017.
- c. Notícias veiculadas no sítio eletrônico<sup>8</sup> e página da rede social “Facebook”<sup>9</sup> oficiais da Prefeitura de Nova Santa Rita: através do robô de busca de informações disponíveis em ambos os veículos de comunicação, foi possível encontrar sete notícias referentes ao processo de construção das principais prioridades a constar no Plano Plurianual quadriênio 2018-2021, veiculadas entre os dias 13 de junho e 21 de julho de 2017, nas quais foram divulgados o chamamento à população nova-santa-ritense para que participem do processo através das plenárias

<sup>8</sup> <https://novasantarita.atende.net>

<sup>9</sup> <https://www.facebook.com/Prefeitura-de-Nova-Santa-Rita-347430595373873>

municipais<sup>10</sup> realizadas em três bairros do município (Berto Círio, Caju e Sanga Funda), o processo de discussão das prioridades entre os membros do CDES/NSR presentes, o debate junto à população do município para a construção do Plano de Governo em relação às diretrizes aplicadas aos investimentos ocorrido no auditório do gabinete da Prefeitura para posteriormente ser encaminhada a versão final para aprovação na Câmara de Vereadores.

A partir destes dados, será abordada nos capítulos seguintes a análise dos dados obtidos no campo, além de informações gerais sobre o município, como histórico de sua fundação, perfil socioeconômico e atual estrutura orgânica da Administração Pública municipal.

### 3.1 O MUNICÍPIO DE NOVA SANTA RITA/RS

Em 11 de fevereiro de 1884, em “Picada do Vicente”, localizado em Santana do Rio dos Sinos, o casal Justino Batista e Rita Carolina Martins efetuou uma doação de terreno para que fosse construída uma capela em homenagem à Santa Rita de Cássia, a qual dá nome do atual município.

No início do século XX, a área abrangida pelo atual município integrava o do município de São Sebastião do Caí, sendo Picada do Vicente seu 6º Distrito até 28 de junho de 1939. Após a emancipação do município de Canoas ao de Gravataí, anexou-se àquele o território do 6º Distrito, passando a denominar-se 2º Distrito de Canoas, como sede em Berto Círio.

Em 1991, foi organizada uma comissão de moradores para trabalhar pelo movimento pró-emancipação, em plebiscito realizado no dia 10 de novembro do referido ano, no qual mais de 64% dos votos válidos apontavam vitória favorável à emancipação.

Com a edição da Lei Estadual nº 9.585, em 20 de março de 1992, criou-se o Município de Nova Santa Rita, sancionada pelo governador Alceu Collares.

---

<sup>10</sup> Espaço de discussão aberto pela Administração do município para a população interessada em discutir ou resolver questões de interesse dos municípios.

Em 3 de outubro do mesmo ano, realizou-se a eleição municipal que elegeu Odone Machado Ramos como primeiro prefeito de Nova Santa Rita e seu Vice-Prefeito João Luís Alves e um total de 9 vereadores.

### **3.1.1 Perfil socioeconômico de Nova Santa Rita**

Dados constantes no sítio eletrônico da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), a população total do município, em 2016, é de 25.633 habitantes. Dados atualizados em 2015 informam que sua área territorial total é de 217,9 km<sup>2</sup>, sendo sua densidade demográfica em torno de 111,6 habitantes por km<sup>2</sup>.

Dados colhidos do Censo em 2010 informam que a taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais é de 4,55%. Além disso, a expectativa de vida a partir do nascimento é de 76,20 anos. Dados colhidos em 2015 informam que o coeficiente de mortalidade infantil no município é de 11,74 por mil nascidos vivos.

No mesmo ano, dados colhidos sobre o Produto Interno Bruto (PIB) giram em torno de R\$ 1.088.247,79, com PIB “per capita” em torno de R\$ 42.344,27, com um total de exportações, até 2014, no valor de U\$ 9.953.698.

### **3.1.2 Estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita**

A organização administrativa da Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita, regulamentada pela Lei Municipal nº 727, de 07 de janeiro de 2005 e alterações posteriores, apresenta a seguinte estrutura orgânica:

[...]

#### **I - ÓRGÃOS DE ASSESSORAMENTO**

Gabinete do Prefeito

Consultoria Jurídica de Assuntos Institucionais

Procuradoria Geral do Município

#### **II - ÓRGÃOS AUXILIARES**

Secretaria Municipal de Administração e Planejamento

Secretaria Municipal da Fazenda

#### **III - ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA**

Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Cultura

Secretaria Municipal de Saúde

Secretaria Municipal de Ação Social, Cidadania e Trabalho

Secretaria Municipal de Obras Transportes e Serviços Públicos

Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Desenvolvimento

Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente  
 [...] Gabinete da Ouvidoria Municipal - GO-M (Redação acrescida pela Lei nº 1330/2017)  
 Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Turismo - SMELT (Redação acrescida pela Lei nº 1330/2017)  
 Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU (Redação acrescida pela Lei nº 1330/2017)  
 Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMMA (Redação acrescida pela Lei nº 1330/2017)  
 [...] (NOVA SANTA RITA (RS), 2005)

Além desses, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Nova Santa Rita é órgão de assessoramento integrado ao Gabinete da Prefeitura, instituído pela Lei Municipal nº 1.136, de 15 de agosto de 2013, o qual será abordado com maiores detalhes no capítulo seguinte.

### 3.2 O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE NOVA SANTA RITA/RS - CDES/NSR

Em entrevista realizada com o primeiro Secretário Executivo do Conselho, o estímulo para criação deste órgão auxiliar ao Poder Executivo do município teve como primeiro estímulo as Plenárias Livres, realizadas anteriormente às eleições de 2012, nas quais os mais variados movimentos sociais, bem como a sociedade civil organizada, desejavam tomar parte da gestão municipal de maneira a contribuir com os rumos para o futuro de Nova Santa Rita.

Neste sentido, o Plano de Governo 2013-2016<sup>11</sup>, elaborado pela Coligação PT/PDT/PMDB/PSB/PCdoB/PRB e Grupo Suprapartidário foi ratificado pela sociedade com a vitória nas eleições municipais da atual Prefeita Margarete Ferreti do Partido dos Trabalhadores (PT). Este documento, registrado no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), previa entre seus 13 eixos de atuação o seguinte indicativo para sua criação:

1. Gestão Democrática Participativa  
 [...] 1.2.2 Ouvir, disponibilizar e administrar de forma integrada **Programa de Planejamento na comunidade, levar a administração junto ao povo** (em comunidade);  
 [...] (COLIGAÇÃO PT/PDT/PMDB/PSB/PCDOB/PRB E GRUPO SUPRAPARTIDÁRIO, 2012, grifo nosso).

---

<sup>11</sup> Fonte: TRE-RS - Eleições Municipais 2012.

Na plataforma de governo elaborada na recandidatura para a Prefeitura, o Plano de Governo 2017-2020<sup>12</sup> buscou dar continuidade à participação popular na gestão pública em Nova Santa Rita ao apresentar em seu eixo “1 GESTÃO ESTRATÉGICA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO POPULAR” os seguintes subitens:

[...]

2 Ampliar e fortalecer o Núcleo de Gestão Estratégica de Elaboração, Acompanhamento e Avaliação de Ações e Projetos;

2.1 Promover **intersetorialmente** estratégias de **desenvolvimento econômico e social** a partir dos pressupostos básicos de Governança.

[...] (COLIGAÇÃO JUNTOS POR NOVA SANTA RITA - PT/PDT/PMDB/PRB, 2016, grifo nosso)

Deste modo, observa-se a preocupação em seus dois mandatos em incluir a participação social como elemento essencial no planejamento estratégico municipal.

A partir destes pressupostos, bem como de outras informações obtidas nas entrevistas realizadas com os membros da Administração municipal integrantes do Conselho, relataram que este órgão é constituído pela união dos mais variados estratos da sociedade nova-santa-ritense, de campos de saber e interesses distintos.

Atualmente, integram como membros representantes de associações de bairro, da indústria e do comércio, membros de entidades sindicais, de comunidades eclesiais e cidadãos representantes de movimentos sociais, a exemplo de assentados do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) que habitam áreas rurais do município.

Na descrição do atual Secretário Executivo, o CDES/NSR constitui-se em um “fórum de participação popular”; ou seja, possui uma estrutura diferente dos demais Conselhos de Políticas Públicas, pois esses possuem composição paritária entre membros da sociedade civil e da Administração Pública municipal. No caso do CDES/NRS, a sociedade civil é quem possui maior assento na proposição e sugestões de melhoria em políticas públicas, podendo ter entre de 20 a 35 membros da sociedade civil (NOVA SANTA RITA (RS), 2013).

Informa, ainda, que a Administração municipal que integra órgão atua como mediadora nos debates e discussões, os quais são trazidos tanto pela Prefeitura quanto pelos próprios conselheiros. Ademais, o formato do CDES/NSR inspirou-se na experiência realizada tanto no Governo federal, na gestão do Presidente Luiz

---

<sup>12</sup> Fonte: TRE-RS - Eleições Municipais 2014.

Inácio Lula da Silva em 2003<sup>13</sup>, como também na de seu município vizinho, Canoas, criado em 2009<sup>14</sup>.

Além disso, o CDES/NSR integra a Política Municipal de Participação Social (PMPS), instituída pelo Decreto Municipal nº 35/2014, a qual tem por objetivo “[...] fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública municipal (sic) e a sociedade civil”. (NOVA SANTA RITA (RS), 2014).

Após este panorama geral, o próximo capítulo apresenta a análise empírica no campo de pesquisa.

### **3.2.1 Participação social no CDES/NSR: seus efeitos na construção do planejamento municipal**

Este capítulo busca verificar de que maneira efetivamente os membros advindos da sociedade civil têm refletidas no Plano Plurianual 2018-2021 suas demandas. Deste modo, serão apresentadas partes das entrevistas realizadas, nas quais fosse possível observar em que medida a sociedade civil em conjunto com a Administração Pública contribuiu na construção do planejamento municipal, ao se realizar um comparativo entre as respostas por eles apresentadas e os objetivos que integraram o anexo “Macro-objetivos” da Lei Municipal 1.375, de 31 de agosto de 2017 referente ao PPA.

Conjuntamente, foram utilizadas como informações auxiliares para melhor compreensão do processo de construção do PPA as atas das reuniões do Conselho do ano de 2017 - ano em que o PPA 2018-2021 foi criado. Além disso, foram analisadas as notícias veiculadas pela Administração no sítio eletrônico e na rede social “Facebook” da Prefeitura de Nova Santa Rita, as quais dão indícios das etapas percorridas até a formatação final do Plano de Governo para seu encaminhamento à Câmara de Vereados, transformando-o em lei.

---

<sup>13</sup> Decreto Federal nº 4.744, de 16 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>

<sup>14</sup> Lei Municipal nº 5370 de 12 de janeiro de 2009. Disponível em: <http://leismunicipa.is/jgomh>

### 3.2.2 Relatos dos membros do CDES/NSR: Impressões sobre a efetiva participação na política municipal

Com base nas entrevistas realizadas, extraíram-se informações importantes sobre a atuação dos membros da sociedade civil perante o CDES/NSR, bem como o tipo de modelo participativo, imprescindíveis para verificar a natureza do exercício democrático.

Em relação à função exercida pelo CDES/NSR para a população de Nova Santa Rita, foi unânime o entendimento por todos os entrevistados que o órgão exerce uma função de auxiliar da gestão municipal, seja na discussão e no apoio à implementação de políticas públicas que sejam benéficas para todos os munícipes, como também realiza a função de “avalista” para o Governo municipal. Ou seja, através do apoio dado pelos Conselheiros originários da sociedade civil, a Prefeitura terá maiores chances de aprovar projetos de lei que objetivem a implementação de políticas públicas de bem-estar social por eles discutidas e consensuadas.

Em relação à forma de ingresso, à exceção das funções de Presidente, exercida de forma fixa pelo Chefe do Poder Executivo do município, os Conselheiros e o Secretário Executivo são indicados por seu Presidente. No caso dos membros da sociedade civil que exercem a função de Conselheiros, estes podem indicar substitutos nos casos em que estiverem impossibilitados de comparecer às reuniões, conforme demonstram os depoimentos a seguir:

[...] essa função de Secretário Executivo, no CDES, ela ‘tá’ na lei do CDES. Ali tem que [ter] alguém que é do mandato, nas funções [...] do gabinete, né, que faria esta tarefa. **Fui convidado pela Prefeita por estar envolvido com a temática participação.** Eu vim compor uma tarefa aqui na gestão que ela ‘tá’ voltada mais ao planejamento, mais na organização da gestão. Uma função mais política, não sou o Secretário do Planejamento, mas tenho a função política de coordenar toda a função do planejamento. (ENTREVISTADO 5, 2018, grifo nosso)

**A Prefeita me convidou. Eu a conhecia porque a gente se reunia na Associação de bairro.** Nós íamos até ela para fazer reuniões ‘pra’ cobrar, bom, cobrar é uma palavra muito forte, mas a gente ia solicitar algumas melhorias em nosso bairro. Foram ela [Prefeita] e o Chefe de gabinete [Secretário Executivo] na minha casa me convidar, ainda ‘tava’ de cama, foi no final do ano de 2013. (ENTREVISTADO 3, 2018, grifo nosso)

O Conselho, eu **passei a integrar [...] a convite do Presidente do Conselho [...].** Em função da atividade que hoje eu exerço como Presidente da associação. É impessoal, é um convite impessoal. É uma associação [que] congrega uma fatia considerável da população. É da parte cultural, né. A gente tem que passar nossas expectativas, nossos anseios, para o Poder

Público. E o Conselho é uma das maneiras de a gente externar isso para o Agente Público para que atenda nossas reivindicações, nossas necessidades, né. (ENTREVISTADO 8, 2018, grifo nosso)

O artigo 3º, inciso III da norma instituidora confirma esta informação, conforme segue:

Art. 3º [...]

[...]

III - por no mínimo 20 (vinte) e no máximo de 35 (trinta e cinco) representantes da sociedade civil, de ilibada conduta e reconhecida representatividade municipal e regional, e que **serão designados pela Prefeita Municipal**, para mandato de 2 (dois) anos, facultada 1 (uma) recondução. (NOVA SANTA RITA (RS), 2013)

Corroborando a este assunto, descobriu-se não existir a possibilidade de ingresso de uma pessoa que deseje participar do Conselho que não seja a convite da Administração ou daqueles membros da sociedade civil que já o integram:

Como é uma iniciativa da Prefeita, ela é feita exatamente por uma iniciativa dela. Tem discutido isso como uma das iniciativas, tem discutido isso no partido [PT] e tal. Mas a escolha parte exatamente dela e do Núcleo, do Conselho Político aqui [...] Agora mesmo está acontecendo uma reunião do Conselho Político, onde os partidos que estão no Governo e, essas coisas às vezes acabam passando por ali. Ainda teve sugestões no Conselho, de nomes, né. Mas é uma iniciativa da gestora mesmo, da Prefeita. (ENTREVISTADO 5, 2018)

Assim, [...] é divulgado nas redes sociais após escolha. Alguns são convidados. Mas, na ausência, posso indicar [alguém] do meio onde estou uma outra pessoa, um suplente. Muitas vezes tem lá... sempre existe de um corretor de imóveis, ele não pode ir, um gerente de banco, eles indicam o subgerente também. Já houve uma situação em que a indicação foi de um desafeto político da Prefeita, mas mesmo assim ele continuou. E aí ele me perguntou: 'Você ainda era membro do Conselho?'- Eu disse: 'Sou.'. Ele falou que não tinha sido convidado mais. (ENTREVISTADO 3, 2018)

Neste ponto, é possível perceber que a diversidade de atores na construção das políticas públicas, bem como do planejamento do município, acaba por se restringir apenas às indicações políticas, algo que vai de encontro ao método PES trazido por Matus, o qual pressupõem maior diversidade de atores na sua formulação e implementação.

Questionados sobre a existência de normas sobre a criação do CDES/NSR, como também das regras para realização de reuniões, apenas os membros da Administração afirmaram existir apenas a lei instituidora e um decreto referente ao regimento interno do órgão. Contudo, foi possível ter acesso apenas à lei,

disponibilizada tanto no sítio eletrônico “Leis Municipais”<sup>15</sup> como no *site* oficial da Prefeitura.

Não sei como é que falam [Regimento Interno], [...] Acho que esse decreto não foi publicado. Ele [antigo Secretário Executivo] tinha aqui um decreto, que tinha de ser publicado que, quando eu cheguei aqui [em 2017 para assumir a função] era ‘pra’ ser publicado e eu discordei de algumas coisas [...] quando aconteceu essa confusão entre o COMUDE<sup>16</sup> e o Conselho isso acabou ‘ficando’ [de lado]. Porque aqui existem duas funções dentro do Conselho, ou três, que é [aquele] quem preside o Conselho, o Secretário Executivo, que sou eu, e os Conselheiros, titulares e suplentes. Isso ficou [para trás], né, tinha que ter uma portaria sobre isso. Tem muita coisa que a publicação é no mural aqui. Ali [em uma caixa deixada pelo antigo secretário] tem coisas que não foram disponibilizadas. O nosso portal é recente, teve duas atualizações no sistema, tem muita coisa que foi perdida. (ENTREVISTADO 5, 2018)

Deste modo, foi solicitada uma cópia do referido documento não publicado, tanto ao atual Secretário Executivo quanto ao anterior, porém acabou não sendo disponibilizado em tempo para análise.

Quanto à periodicidade das reuniões, de forma geral, os entrevistados informaram que de 2013 a 2014, as reuniões ocorriam bimestralmente. De 2014 a 2016, por solicitação dos Conselheiros, as reuniões passaram a ser mensais, retornando a ser bimestrais a partir de 2018. Entre os motivos alegados pela retomada de reuniões com espaçamento de tempo maior deve-se à baixa demanda da Administração junto ao Conselheiros no atual período.

Para averiguar a forma de publicidade das reuniões realizadas pelo CDES/NSR, as entrevistas apontaram três tipos de veículos de comunicação: rede social oficial da Prefeitura (“Facebook”), sítio eletrônico da Prefeitura, jornais locais de circulação semanal (“Estação” e “De Fato”) e pelo grupo fechado de discussão por mensagens instantâneas (“WhatsApp”).

Aqui, a gente usa muito a matéria do ‘site’ da Prefeitura e do Facebook. Cidade pequena, todo mundo acessa a página do Facebook da Prefeitura e a página própria do site [da Prefeitura]. E também tem o jornal local, sempre que se faz uma reunião do Conselho acaba aparecendo na Administração. [...]. **Não tem chamadas, anúncios que vai ter alguma pauta, só depois que a reunião ocorre.** Tem a rádio que também faz anúncios, comenta. Eu já estive lá na rádio também dando entrevistas, eram temas relacionados ao Conselho, **mas não ‘pra’ divulgar a reunião.** - Essa reunião do Conselho [ocorrida no dia da entrevista - 24/09] de hoje ela chegou a ser divulgada no site da Prefeitura? - **Acho que não.** Tem umas coisas aqui que nós estamos alterando o sistema de gestão, **e uma das ferramentas é o ‘site’.** Nós mudamos de fornecedor de software. Faz um mês e pouco que ‘tá rodando’, então ainda estão mais focados na questão administrativa, porque

<sup>15</sup> <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4140/leis-de-nova-santa-rita>

<sup>16</sup> Conselho Municipal de Desenvolvimento do Município de Nova Santa Rita.

estão acabando com os processos físicos. A dor de cabeça que isso dá [risos]. (ENTREVISTADO 5, 2018, grifo nosso)

Nesse sentido, foram realizadas buscas na rede social e “site” oficiais, nos quais não foram encontrados chamamentos recentes para que a população nova-santa-ritense pudesse tomar conhecimento das reuniões realizadas. Apenas informavam os conteúdos discutidos e quantos membros estavam presentes e seus respectivos nomes, sendo que as últimas informações neste sentido foram publicadas no “site” em 20 de dezembro de 2017 e no “Facebook”, em 27 de março de 2018.

Quanto à avaliação feita pelos entrevistados relacionada às decisões tomadas pelo CDES/NSR no âmbito do desenvolvimento econômico e social de Nova Santa Rita, foram unânimes as respostas, tanto pelos membros da sociedade civil como pelos membros advindos da Prefeitura, sobre a criação do transporte público no município de Nova Santa Rita, o qual até o mês de abril do ano de 2018 era realizado por linhas de transporte intermunicipais da METROPLAN<sup>17</sup>. Essa decisão foi importante, porque

[...] as pessoas [moradoras de NSR], como [não] tinha diferença na passagem, as pessoas não compravam aqui no município, porque como a gente é muito próximo da capital [Porto Alegre], todo mundo ia comprar lá. No entanto, ‘preciso’ dos serviços [sejam feitos e consumidos] aqui. Então nós fizemos todo esse trabalho para elas consumirem aqui. Foi um trabalho discutido no Conselho para desenvolvimento econômico da cidade. (ENTREVISTADO 1, 2018)

Além desta medida, foi citada também como de grande relevância a revisão do Plano Diretor com enfoque na mobilidade urbana e a ampliação da rede de fibra ótica para instalação de câmeras de monitoramento de segurança no intuito de auxiliar o efetivo da Polícia Civil na identificação de criminosos e prevenir novos delitos.

Quanto à efetividade de atuação dos membros da sociedade civil, sobretudo relacionada à forma de participação direta, três deles avaliaram-na efetiva nas reuniões do Conselho, pois suas reivindicações eram ouvidas e/ou atendidas, conforme constatado nos seguintes trechos:

[...] Eu vejo que minha participação é muitas vezes [não] aquela participação como eu gostaria, mas não tenho muito como fugir disso. Tipo, alargamento de rua, plano diretor, lei de diretrizes orçamentárias, a questão do ônibus. Aí eu moro no centro, a associação é de centro. Ali no residencial foi a pouco tempo foi feito toda a estrutura dele, foi uma luta nossa de associação.

---

<sup>17</sup> Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional.

Agora, 'tá' tudo perfeito. [...] Como eu não ando de ônibus, os moradores da associação me levam informações, por exemplo, ônibus, alargamento de ruas, e eu agrego nas discussões. Opino nas ruas que eu ando. Tipo, ruas que são de mão dupla, 'pra' fazer duas ruas com mão única, uma [rua] vindo num sentido e outra vindo em outro sentido. (ENTREVISTADO 3, 2018)

A participação da associação no Conselho ela é bem ativa, a gente expõe demanda que nós temos [...] e não só [...] demandas [...] referentes à cultura nossa, não. O trabalho que a gente desenvolve, que o Presidente [da associação] faz com a comunidade, né. Que os sócios trazem também reforçam para o Conselho, não só na questão cultural, mas enfim. [...]. Toda vez que nos vem [uma demanda], a gente reporta para o Conselho, é discutido, como já diz o nome, é um Conselho, e já tivemos demandas atendidas, ou estudadas, entrando no processo de planejamento da Prefeitura, para que nos atendam. É bem interessante, criativo, é bem produtivo esse Conselho. (ENTREVISTADO 8, 2018)

[...] olha, participo em questões gerais, né cara, relacionado a melhorias na estrutura do assentamento, como o posto de saúde [pausa], melhoria de estradas, na agricultura orgânica também, né [...] (ENTREVISTADO 9, 2018)

Já um dos conselheiros informa que suas sugestões raramente são atendidas, ao justificar que

[...] não há um percentual alto de aceitação pela Administração [das reivindicações], porque as ideias que eu dou nas reuniões são para ser implementadas em um prazo longo, pois são propostas 'visando o futuro'. [...] Por exemplo, a abertura de uma nova estrada, criação de uma nova sede da Prefeitura. (ENTREVISTADO 4, 2018)

Todavia, em entrevista realizada com membro da Administração Pública integrante do CDES/NSR, uma das decisões consideradas importantes em conjunto com os demais Conselheiros foi a previsão da construção do Centro Administrativo para a Prefeitura de Nova Santa Rita, pois hoje o gabinete e demais Secretarias estão alocadas em espaços alugados, com estruturas físicas não adaptadas a pessoas com mobilidade reduzida (ENTREVISTADO 1, 2018).

A construção deste espaço público agregaria os principais serviços da Administração municipal e geraria tanto uma economia aos cofres públicos a médio e longo prazo, quanto uma melhoraria na prestação dos serviços à população com ambientes e acessos adequadamente adaptados (ENTREVISTADO 1, 2018).

Quanto aos demais, informam apenas participarem como ouvintes, sem trazer contribuições consistentes, por não terem muito domínio dos assuntos tratados.

Dos assuntos debatidos e aprovados pelo CDES/NSR que vieram a integrar o PPA 2018-2021, as entrevistas revelaram que os macro-objetivos nele presentes vieram pré-elaborados pela Administração e apresentados aos Conselheiros

presentes para que opinassem, apresentassem sugestões de inclusão, bem como poderiam sugerir alterações e correções em objetivos específicos.

O artigo 2º e seu parágrafo único confirmam estes depoimentos, conforme transcrição abaixo:

Art. 2º Compete ao CDES/NSR:

I - **assessorar a Prefeita do Município** na formulação de políticas e diretrizes voltadas para o desenvolvimento econômico e social de Nova Santa Rita;

II - **promover, organizar, acompanhar os debates e propor as medidas necessárias** para promoção do desenvolvimento econômico e social do Município, mediando o diálogo entre as diversas representações do Governo, da sociedade civil, dos órgãos da esfera municipal;

III - **propor a Prefeita do Município estudos, relatórios, projetos, acordos ou recomendações** relativos ao desenvolvimento econômico e social de Nova Santa Rita;

IV - definir suas diretrizes e programas de ação;

V - **divulgar as ações e políticas** de governo;

VI - **realizar proposições** para políticas de geração de emprego, produto e renda na perspectiva da construção de parcerias no âmbito público e privado nas esferas internacionais, federal, estadual e municipal;

VII - fomentar políticas e estratégias de desenvolvimento local, regional e microrregional.

Parágrafo único. Os acordos e recomendações referidos no inciso III deste artigo referem-se, respectivamente, às deliberações consensuais e não consensuais. (NOVA SANTA RITA (RS), 2013, grifo nosso)

Ou seja, planejamento público aos moldes do método PES não é uma realidade. Pois, ao invés do Conselho atuar como planejador das prioridades contidas no PPA foi percebido que o planejamento foi construído e disponibilizado para consulta, aprovação ou reprovação dos Conselheiros.

Dos itens aprovados para o PPA em reuniões realizadas pelo CDES/NSR, constam a criação do transporte público municipal, da Sala do Empreendedor, o fomento à agricultura familiar, em especial, da agroecologia, a construção de um Complexo para Saúde pública municipal, a construção de um Centro Administrativo da Prefeitura e a escolha dos pontos na BR 386 em que foram construídas as passarelas para pedestres de responsabilidade do DNIT<sup>18</sup>.

Em relação à forma de organização do CDES/NSR e a forma para tomada de decisão, foi possível perceber que em relação às pautas das reuniões, atualmente não existe uma ordem do dia pré-definida. De modo geral, as reuniões são iniciadas com a saudação da Presidente do CDES/NSR aos Conselheiros presentes; em

---

<sup>18</sup> Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

seguida, os mesmos assinam uma lista de presença e posteriormente podem ocorrer as seguintes situações:

- 1) Discussão de um tema previamente escolhido pela Administração;
- 2) Realização da prestação de contas pelo Secretário Municipal responsável pela demanda, como também por alguma medida aprovada em conselho ou para esclarecimento de dúvidas pertinentes a sua pasta.

Ao final da reunião, são discutidos assuntos gerais e são feitos, quando necessário, os devidos encaminhamentos, os quais são registrados em ata e disponibilizados aos Conselheiros quando solicitarem.

Quanto à observação do campo, em 24 de setembro de 2018, foi possível estar presente na reunião ordinária do CDES/NSR ocorrida no auditório do Gabinete da Prefeitura, tendo início às 18 horas, com duração aproximada de uma hora.

Neste dia, ocorria a prestação de contas do Secretário Municipal de Indústria, Comércio e Desenvolvimento em relação aos seguintes assuntos:

- Apresentação da nova empresa de ônibus que assumiu o transporte público municipal (STI<sup>19</sup>) no lugar da antiga empresa vinculada à METROPLAN (Via Nova), a qual fará apenas o serviço de transporte intermunicipal;
- Desapropriação de um terreno de 200m<sup>2</sup> para a construção de um terminal rodoviário no bairro Berto Círio com objetivo de diminuir o percurso das linhas de ônibus e melhorar a integração entre as linhas, tanto de circulação interna ao município como aos intermunicipais;
- Instalação de câmeras de segurança; e
- Doação de uma viatura reformada para a Polícia Civil.

Após esta etapa da reunião, foram discutidos assuntos aleatórios, mediados principalmente pela Presidente do CDES/NSR e pelo Secretário Executivo, sendo que este tomava nota dos assuntos e acontecimentos ocorridos no dia. Após analisar este evento, não foi possível observar alguma tomada de decisão importante na qual pudesse ser verificada a natureza do exercício democrático da sociedade civil no Conselho.

---

<sup>19</sup> Sistema de Transporte Integrado

Ao interpretar os dados da pesquisa, é possível verificar que os Conselheiros originários da sociedade civil estão satisfeitos com os trabalhos realizados pela Administração do município, pois antes do ingresso da atual Administração que está em seu segundo mandato, a participação da sociedade civil na construção de políticas públicas não era uma realidade.

Contudo, percebe-se que a participação mais aproximada dos moldes deliberativos, em que os espaços de fala e influência decisória destes membros devem se manifestar, ainda é baixa. Isso se deve em razão de inúmeros fatores, entre eles, a não disponibilização das atas das reuniões do Conselho.

Até o ano de 2016, as referidas atas eram enviadas por mensagem de correio eletrônico a todos os membros, inclusive aos faltantes. Atualmente, esses documentos não são mais disponibilizados a eles e aos membros faltantes, o que contribui para uma participação reduzida. Pois, até a realização do próximo encontro, os participantes não lembravam dos últimos assuntos tratados.

Outro elemento que colabora para a baixa participação da sociedade civil nas reuniões é o distanciamento entre uma reunião e outra, assim como a divulgação das datas das reuniões que acontecem em um espaço de tempo muito curto, o que dificulta organizar a disponibilidade para que a maioria compareça, em razão da composição do Conselho ser formada por trabalhadores e estudantes.

No momento da observação da reunião ordinária, foi possível perceber o baixo índice de participação. De um total de vinte Conselheiros, compareceram, até a abertura dos trabalhos pela Presidente do CDES/NSR, em torno de sete conselheiros, chegando a ter no máximo dez integrantes no final da reunião.

### **3.2.3 Sobre a atuação do CDES/NSR no planejamento público: dos documentos e informações disponíveis**

No intuito de averiguar os dados obtidos sobre a efetiva participação da sociedade civil na política de desenvolvimento econômico e social de Nova Santa Rita através do Conselho, foram inter-relacionadas as seguintes informações:

- a) Lei municipal nº 1.136/2013 que criou o CDES/NSR;

- b) Notícias disponibilizadas no sítio eletrônico da Prefeitura<sup>20</sup> veiculadas entre os dias 13 de junho e 21 de julho 2017 que dispõem sobre as ações desenvolvidas pela Prefeitura juntamente ao CDES/NSR e a população do município na construção do PPA 2018-2021, conforme a ordem cronológica dos acontecimentos;
- c) Informes presentes nas atas das reuniões do CDES/NSR realizadas no ano de 2017; e
- d) Lei municipal nº 1.375/2017, na qual consta o anexo “Macro-objetivos” que trata dos principais temas contemplados no Plano Plurianual do exercício 2018-2021.

Entre as notícias divulgadas, foram encontradas as reuniões plenárias municipais, nas quais a Prefeitura efetuou chamamentos públicos entre os dias 21 de junho e 5 de julho de 2017 para que a população de Nova Santa Rita tivesse a oportunidade de tomar conhecimento de forma ampliada e viesse participar do planejamento municipal.

Figura 1 - Chamamento Público para Elaboração do PPA Participativo



Fonte: NOVA SANTA RITA (RS) (2017c)

Nestas reuniões, a população poderia decidir por voto popular entre os treze eixos de investimentos apresentados pela Administração municipal quais seriam as diretrizes e prioridades para o município, conforme lista abaixo:

---

<sup>20</sup> <https://novasantarita.atende.net/#!/tipo/noticia>

[...]

1. Gestão estratégica pública e participação popular;
2. Saúde e saneamento básico;
3. Educação;
4. Esporte, cultura, lazer e turismo;
5. Serviços públicos
6. Obras e transportes;
7. Desenvolvimento urbano;
8. Desenvolvimento social;
9. Desenvolvimento econômico;
10. Desenvolvimento rural;
11. Meio ambiente;
12. Segurança cidadã;
13. Reconhecimento político das diferenças culturais, sociais e individuais.

[...] (NOVA SANTA RITA (RS), 2017k)

Os encontros ocorreram nos bairros Berto Círio, Caju e Sanga Funda, como também nas Vilas Ramão, Porto da Figueira e nos assentamentos do Vale do Rio dos Sinos, da Capela, do Itapuí e da Estrada Nova.

Figura 2 - Plenária Municipal de 27/06/2017: Votação do PPA na Região do bairro Berto Círio.



Fonte: NOVA SANTA RITA (RS) (2017k)

Figura 3 - Plenária Municipal de 28/06/2018 - Votação do PPA no bairro Caju



Fonte: NOVA SANTA RITA (RS) (2017h)

Figura 4 - Plenária Municipal de 05/07/2017: Votação do PPA no Bairro Sanga Funda



Fonte: NOVA SANTA RITA (RS) (2017g)

Posteriormente às plenárias, o CDES/NSR reuniu-se em 10 de julho para discutir as propostas destes mesmos 13 eixos, como também definir quais deveriam ter prioridade.

Figura 5 - Reunião com o CDES/NSR: Prefeita Margarete abre os trabalhos do PPA 2018-2021



Fonte: NOVA SANTA RITA (RS) (2017i)

Figura 6 - Reunião CDES/NSR: Apresentação dos Elementos Constitutivos do PPA 2018-2021



Fonte: NOVA SANTA RITA (RS) (2017i)

Figura 7 - Reunião CDES/NSR: Conselheiros discutem o PPA 2018-2021



Fonte: NOVA SANTA RITA (RS) (2017j)

Após as rodadas de votação, foi realizada uma última reunião com a comunidade no dia 12 de julho, coordenada pelo Secretário Executivo do CDES/NSR, para que fossem colhidas sugestões para o formato final do texto a ser encaminhado à Câmara de Vereadores.

Figura 8 - Reunião no Auditório do Gabinete da Prefeitura: Apresentação do PPA 2018-2021 à Comunidade



Fonte: NOVA SANTA RITA (RS) (2017a)

Figura 9 - Reunião no Auditório do Gabinete da Prefeitura: Prefeita Margarete (ao centro) assiste à apresentação do PPA 2018-2021 junto aos membros do CDES/NSR e da comunidade presente.



Fonte: NOVA SANTA RITA (RS) (2017b)

Concluído o processo com a comunidade, em 21 de julho, a Prefeita Margarete entregou a versão final do PPA, juntamente com o Presidente da Câmara Municipal, Vereador Jair do LotPop.

Figura 10 - Entrega da Versão Formatada do PPA 2018-2021 à Câmara de Vereadores



Fonte: NOVA SANTA RITA (RS) (2017f)

A partir dos 13 eixos apresentados pela Administração municipal para votação da comunidade e debatidos entre os membros do CDES/NSR, bem como as respostas apresentadas nas entrevistas realizadas, identificou-se como aprovados no PPA o macro-objetivo “FAZENDO MAIS SERVIÇOS PÚBLICOS E TRANSPORTE” no identificador “905 - Mobilidade Urbana e Social” o seguinte

objetivo “Garantir a mobilidade social e urbana, desenvolvimento sustentável e acessível com a execução de obras e serviços necessários para o bem-estar dos cidadãos nova-santa-ritenses.” (NOVA SANTA RITA (RS), 2017d).

No macro-objetivo “FAZENDO MAIS DESENVOLVIMENTO URBANO E INFRAESTRUTURA”, no identificador “1401 - Cidade Desenvolvida com Sustentabilidade” o seguinte objetivo

Reconhecer o papel estratégico do planejamento e do desenho urbano na abordagem das questões ambientais, sociais, econômicas, culturais e da saúde, para o benefício de todos, com o desenvolvimento de projetos estratégicos, incentivar a implantação de calçadas e passeios públicos com acessibilidade universal removendo obstáculos e desníveis, com consequente melhoria da mobilidade, fortalecer a revitalização e utilização das áreas abandonadas ou socialmente degradadas e promover a regularização fundiária. (NOVA SANTA RITA (RS), 2017d)

No macro-objetivo “FAZENDO MAIS GESTÃO, PARTICIPAÇÃO E ACOLHIMENTO” foi contemplado o processo de participação da sociedade civil na Administração Pública como essencial na elaboração do planejamento público e demais leis orçamentárias, bem como da criação de espaços públicos acessíveis a pessoas com mobilidade reduzida, o qual inclui idosos e pessoas com deficiência no identificador “14 - Participação Popular, Controle Social e Colaboração” através do objetivo:

Aprimorar coletivamente estratégias e ações a serem executadas pelo governo municipal gestão 2018 a 2021, contemplando as políticas públicas para mulheres, juventudes, **idosos, pessoas com deficiências**, igualdade racial e diversidades. **Implementar de forma sistemática a participação, o diálogo e a colaboração nas ações intra-governo, governo, sociedade e com protagonismo social através das ferramentas: PPA participativo/LDO e LOA; sala dos conselhos; prefeitura junto com você; conselho de desenvolvimento econômico e social; audiências públicas; conferências e planos setoriais; orçamento participativo; bairro melhor e plano diretor** (NOVA SANTA RITA (RS), 2017d, grifo nosso)

Por fim, no macro-objetivo “FAZENDO MAIS SEGURANÇA”, no identificador “904 - Cidade Segura”, percebe-se que no objetivo “Garantir a manutenção de auxílios e convênios aos serviços de segurança pública”, a instalação do sistema de segurança por videomonitoramento e a doação da viatura reformada pra Polícia Civil fizeram parte desta política pública.

A partir destas informações, foi possível deduzir que dos 13 eixos temáticos para o Plano de Governo 2018-2021 trazidos pela Administração, os eixos “1. Gestão estratégica pública e participação popular”, “5. Serviços públicos”, “6. Obras e transportes”, “12. Segurança cidadã” e “13. Reconhecimento político das

diferenças culturais, sociais e individuais” foram contemplados como prioritários no anexo “Macro-objetivos”, integrante do PPA 2018-2021.

No entanto, na ata da reunião do CDES/NSR ocorrida em 09 de junho de 2017 infere-se que o estudo de viabilidade para implementação do transporte público municipal próprio e a formatação inicial dos macro-objetivos constantes no PPA 2018-2021 foram elaborados pelo corpo técnico da Prefeita antes da realização do debate com os Conselheiros, conforme transcrição abaixo:

Conselheiros solicitaram informações sobre o tema do **transbordo no transporte público** na cidade. Na avaliação de conselheiros há problemas como ônibus que apresenta problemas “quebram” e a empresa não providencia carro substituto; carros que chove dentro; o *software* do Cartão “DELAY” não funciona, fazendo o passageiro desistir da viagem; acusam que funcionários da Metroplan tem (sic) relação com a empresa concessionária e que a empresa não fornece troco para os cobradores. Após as diversas manifestações, **a prefeita relatou que está em processo de estudo de viabilidade a implantação de Sistema de Transporte Municipal....agenda com Metroplan...** Outro ponto da reunião foi a **apresentação da metodologia de elaboração do PPA Participativo 2018-2021**. Os **conselheiros destacaram o desejo de participar da elaboração**, para isso foi agendado novo encontro para o dia 10/07/17 às 17:30 com o objetivo de **debater a apresentação da proposta de PPA formatada pelos Secretários Municipais e equipes** e conhecer resultado das Plenárias Populares. (NOVA SANTA RITA (RS), 2017e, p. 2, grifo nosso)

Além disso, evidencia-se na ata da reunião ordinária do CDES/NSR realizada em 10 de julho de 2017, que os conselheiros apenas destacaram certos assuntos pertinentes ao PPA trazido ao CDES/NSR na reunião ordinária do mês anterior, sugerindo alterações e inclusões, conforme trecho abaixo:

Após saudação seguiu-se com a leitura do texto pelo [...] secretário executivo do conselho e a cada área temática os conselheiros debateram **destaques** e sugeriram ajustes. No tema gestão, foi **sugerido** a mudança do texto “Correção” cargos e salários por “política” de cargos e salários. Na temática educação e cultura **sugeriu-se** a retomada pela construção de construção da EMEF José Bonifácio na Pedreira. Vinculado ao tema cultura, a **sugestão** de criação de um “pórtico” para identificação da cidade, que deverá seguir orientações do DENIT (sic) e aguardar as possíveis obras de travessia da BR 386. Para o turismo foi **sugerido** realizar estudo para programa de valorização dos rios como atividade turística. Melhorias na iluminação da passarela Berto Círio e utilizar sistema de energia renovável no Parque Olmiro Brandão foram **sugeridos** para a temática serviços urbanos. Ainda para a temática serviços urbanos, foi **sugerido** estudo de alargamento da via de acesso a pedreira, no trecho junto a ponte e a manutenção de 4km pavimentação de vias. Sugestão de estudo para construção de via de ligação do Bairro Berto Círio ao Centro. Na temática agricultura a **sugestão** apresentada se refere na manutenção da parceria com IRGA<sup>21</sup>, inspetoria veterinária e o incentivo a organização de hortas comunitárias. (NOVA SANTA RITA (RS), 2017e, p. 3, griso nosso)

---

<sup>21</sup> Instituto Rio Grandense do Arroz

Constata-se também que tanto a participação dos moradores do município, como também do CDES/NSR ocorre de forma consultiva na Administração Pública em razão da tomada de decisão e dos rumos a priorizar tenham sido previamente definidos pela Prefeitura.

Além disso, nesse processo coube à sociedade civil apenas apresentar sugestões de inclusão e correção ou então priorizar medidas pré-estabelecidas, tanto nos macro-objetivos do PPA, como também nos 13 eixos temáticos votados nas plenárias municipais, não participando do processo de construção dos objetivos conjuntamente no planejamento governamental, mas sim ratificando-os.

Logo, o fato de os macro-objetivos do PPA relativos ao desenvolvimento econômico e social não terem partido das dinâmicas de discussão do CDES/NSR, mas sim da dinâmica própria de construção do PPA, demonstra um deslocamento das esferas de participação de elaboração do planejamento e, por conseguinte, de decisão.

Apesar do formato final do PPA ter sido construído de forma participativa com a população e com os membros da sociedade civil representados no CDES/NSR, percebeu-se certo distanciamento do Conselho, que se mostrou mais uma esfera consultiva. Como o governo possui forte ascendência sobre o Conselho e também sobre a construção do PPA, mesmo que haja macro-objetivos que atendam a alguns conteúdos discutidos perante o Conselho não é possível afirmar assertivamente sua relação direta na construção do Plano Plurianual no período proposto para análise.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação da sociedade civil através dos Conselhos de Políticas Públicas, bem como nos Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social, sendo este criado no intuito de diminuir as desigualdades sociais, devem ser prioridade da gestão pública. Neste sentido, o CDES/NSR, criado em 2013, tem por objetivo possibilitar que a população-alvo da gestão municipal tenha voz e auxilie a Prefeitura nas ações que devam ser priorizadas na construção do planejamento governamental materializado no Plano Plurianual.

Como objeto de análise, verificou-se que a participação da sociedade civil no CDES/NSR ocorre de forma reduzida e consultiva. Pois, em geral, as pautas são definidas pela gestão e com baixo tempo de apropriação pelos participantes. Percebeu-se com relação às pautas debatidas no Conselho e na constância do PPA 2018-2021 que os programas nele constantes já haviam sido pré-determinados pela Administração para que fossem eleitas quais deles seriam prioritários com base nos 13 eixos de atuação propostos.

Nesse sentido, a comunidade e o Conselho puderam opinar sobre os macro-objetivos pré-estipulados pela Administração, porém sem participar da construção estratégica. Ou seja, com base nos preceitos do método PES de Carlos Matus, não houve a construção dos macro-objetivos em conjunto com o CDES/NSR em rodadas de discussão, mas sim foi atribuído a eles apenas que opinassem e sugerissem modificações e inclusões no texto pré-definido, sem que seus membros tivessem efetivamente desenvolvido os itens a serem eleitos pelos representantes da sociedade civil envolvidos.

Ademais, foi possível concluir que atualmente a contribuição dos Conselheiros e o comparecimento nas reuniões acabam sendo reduzidas devido aos seguintes fatores: a não divulgação das atas das reuniões anteriores aos membros com os encaminhamentos para a próxima reunião e possíveis pautas, o distanciamento das datas de realização das reuniões, bem como seu agendamento e divulgação muito próximos a data em que irão ocorrer.

Em razão disso, mesmo que os Conselheiros atuais tenham interesse em participar da reunião, acabam por vir despreparados por falta de tempo para retomar os assuntos anteriores, como também pela disponibilidade de agenda livre para

comparecerem. Pois, as reuniões ocorrem no final da tarde e muitos deles - se não for a maioria - estão retornando do trabalho ou estão estudando durante o turno em que ocorrem.

Quanto ao ingresso de novos possíveis membros ao Conselhão mostrou-se dificultoso, pois atualmente a forma de inserção no órgão ocorre por indicação do Chefe do Poder Executivo, podendo os membros titulares indicarem seus substitutos. Além disso, a forma de divulgação das datas das reuniões também contribui para que não haja ingresso de novos membros da sociedade civil em razão da publicidade ser feita apenas entre os membros já indicados.

Ainda em relação a ingresso de novos membros, foi possível perceber através da observação participante e das entrevistas realizadas que a atual composição CDES/NSR não possui uma representatividade diversificada. No quesito gênero, a única representante do sexo feminino presente na reunião observada é a Presidente do órgão, a qual é a Prefeita do município. No quesito faixa etária, apenas fazem parte adultos e idosos, conforme foi possível extrair dos dados dos entrevistados. Quanto aos representantes de grupos religiosos locais, compõem como Conselheiros apenas dois pastores da comunidade evangélica. Verificou-se, ainda, não haver atualmente representação docente e discente da rede de ensino pública e privada.

Contudo, deve-se destacar que este processo é um avanço no que diz respeito ao envolvimento direto da população na tomada de decisão dos rumos que a gestão pública local deva seguir a médio e longo prazo em virtude da tendência da concentração de poder e da tomada de decisão nos representantes eleitos. Pois, por mais evidente que seja avançar para um processo de fato deliberativo, sabe-se que a democracia e a participação são aprendizados relativamente recentes na forma de governo republicana, como também no caso do município em estudo.

Por fim, a partir dos achados do campo, percebe-se que estudos a serem realizados no futuro são relevantes no sentido de averiguar em que medida ocorrem as rodadas de discussão, tanto do CDES/NSR com a Administração Pública, como também das plenárias municipais, nas quais a população diretamente afetada pelas políticas públicas participa, porque no tempo restrito de realização deste trabalho não foi possível observar um número maior de reuniões do Conselho, algo que dificulta uma análise mais precisa dos acontecimentos.

Além disso, a realização de um estudo pautado na cultura participativa na gestão pública do município em um período anterior a criação do CDES/NSR e da instituição da Política Municipal de Participação Social com objetivo de comparar os benefícios trazidos ao município através da participação direta da população na Administração Pública municipal são agendas abertas por essa pesquisa, a qual doravante se pretende realizar.

## REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. In: **São Paulo em Perspectiva - O Novo Município: economia e política local**, São Paulo: SEADE, v. 10, n. 3, 1996, p. 3-10.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 28, 1995, p. 88-108.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.

AZEVEDO, Gislane Campos; SERIACOPI, Reinaldo. **História: Volume Único**. São Paulo: Ática, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 [compilada]. **Diário Oficial da União [online]**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal nº 4.744, de 16 de junho de 2003. Dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, e dá outras providências. **Diário Oficial da União [online]**, Brasília, DF, 17 jun. 2003a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4744impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4744impressao.htm)>. Acesso em: 12 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União [online]**, Brasília, DF, 29 maio 2003b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.683impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683impressao.htm)>. Acesso em 12 nov. 2018.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. **O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira**. Rio de Janeiro: Dados, 2003, v. 46, n. 1, p. 153-193. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582003000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 jan. 2018.

CARVALHO. José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial**. Teatro das sombras: a política imperial. 4 ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 11 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008b.

COLIGAÇÃO JUNTOS POR NOVA SANTA RITA - PT/PDT/PMDB/PRB. Plano de Governo Gestão 2017-2020. **Sistema de Divulgação de Candidaturas e Prestação de Contas Eleitorais – DivulgaCandContas**. Brasília, DF, 01 nov. 2016. Disponível em:  
<[http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/RS/87246/2/210000006078/proposta\\_governo1470427596281.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/RS/87246/2/210000006078/proposta_governo1470427596281.pdf)>. Acesso em: 06 nov. 2018.

COLIGAÇÃO PT/PDT/PMDB/PSB/PCdoB/PRB E GRUPO SUPRAPARTIDÁRIO. Plano de Governo Gestão 2013-2016. **Divulgação de Candidaturas - DivulgaCand 2012**. Brasília, DF, 25 out. 2012. Disponível em:  
<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/RS/87246/11/210000015391/proposta.pdf>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa: Política & Sociedade. **Revista de Sociologia Política**, Florianópolis, v. 1, n. 5, 2004, p. 137-161.

DINIZ, Eli. **O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010)**. Rio de Janeiro: Dados, v. 54, n. 4, p. 493-532, 2011. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582011000400001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000400001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 05 jun. 2018.

ENTREVISTADO 1. **Entrevista 1 [ago. 2018]**. Entrevistador: Fabrício Reichert dos Santos. Nova Santa Rita, RS, 14 ago. 2018. 1 arquivo .mp3 (47 min. 13 s.). O questionário utilizado na entrevista encontra-se no Apêndice A desta monografia.

ENTREVISTADO 3. **Entrevista 3 [set. 2018]**. Entrevistador: Fabrício Reichert dos Santos. Canoas, RS, 14 set. 2018. 1 arquivo .mp3 (133 min. 50 s.). O modelo questionário utilizado na entrevista encontra-se no Apêndice A desta monografia.

ENTREVISTADO 4. **Entrevista 4 [set. 2018]**. Entrevistador: Fabrício Reichert dos Santos. Nova Santa Rita, RS, 14 set. 2010. 1 arquivo .mp3 (218 min.). O modelo questionário utilizado na entrevista encontra-se no Apêndice A desta monografia.

ENTREVISTADO 5. **Entrevista 5 [set. 2018]**. Entrevistador: Fabrício Reichert dos Santos. Nova Santa Rita, RS, 24 set. 2010. 1 arquivo .mp3 (71 min. 47 s.). O modelo de questionário utilizado na entrevista encontra-se no Apêndice A desta monografia.

ENTREVISTADO 8. **Entrevista 8 [out. 2018]**. Entrevistador: Fabrício Reichert dos Santos. Porto Alegre, 03 out. 2010. 1 arquivo .mp3 (52 min. 43 s.). O modelo de questionário utilizado na entrevista encontra-se no Apêndice A desta monografia.

ENTREVISTADO 9. **Entrevista 9 [out. 2018]**. Entrevistador: Fabrício Reichert dos Santos. Porto Alegre, 04 out. 2010. 1 arquivo .mp3 (39 min. 37 s.). O modelo de questionário utilizado na entrevista encontra-se no Apêndice A desta monografia.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Globo, 2012.

FLEURY, Sônia. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Lula. In: **Estado e Gestão Pública**: Visões do Brasil Contemporâneo. São Paulo: FGV, 2006, p. 79-106.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). **Perfil Sócio-Econômico - Nova Santa Rita**. Disponível em: <<https://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=Nova+Santa+Rita>>. Acesso em: 11 jun. 2018

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. Companhia das Letras, Edição comemorativa 70 anos. 2006.

HUERTAS, Franco. **O Método PES**: Entrevista com Matus. São Paulo: FUNDAP, 1996.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2012

LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. A Trama da Crítica Democrática: Da Participação à Representação e à *Accountability*. **Revista de Cultura e Política**. São Paulo: Lua Nova, 2011, n.84, p. 95-139

LUBENOW, Jorge Adriano. **Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas**: modelo teórico e discursos críticos. Belo Horizonte: Kriterion, v. 51, n. 121, 2010, p. 227-258. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-512X2010000100012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2010000100012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 maio 2018.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento & Governo**. Tomo I, 3 ed. Brasília: IPEA, 1997.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**. v.42, n.3, 2008, p. 551-579.

NOBRE, Marcos. Participação e Deliberação na Teoria Democrática: Uma Introdução. COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.) **Participação e Deliberação**: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34, 2004, p. 21-40.

NOVA SANTA RITA (RS). Construção do PPA [no Auditório do Gabinete da Prefeitura]. **Facebook**. Nova Santa Rita, RS, 13 jul. 2017a. Disponível em: <[https://www.facebook.com/plugins/post.php?href=https%3A%2F%2Fwww.facebook.com%2Fpermalink.php%3Fstory\\_fbid%3D1341773642606225%26id%3D347430595373873](https://www.facebook.com/plugins/post.php?href=https%3A%2F%2Fwww.facebook.com%2Fpermalink.php%3Fstory_fbid%3D1341773642606225%26id%3D347430595373873)>. Acesso em: 24 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Construção do PPA [no Auditório do Gabinete da Prefeitura]. **Portal do Cidadão - Notícias**. Nova Santa Rita, RS, 13 jul. 2017b. Disponível em: <<https://novasantarita.atende.net/#!/tipo/noticia/valor/637>>. Acesso em: 16 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto Municipal nº 35, de 11 de julho de 2014. Institui a Política Municipal de Participação Social - PMPS e o Sistema Municipal de Participação Social - SMPS, e dá outras providências. **Legislação Municipal de Nova Santa Rita/RS [online]**, Nova Santa Rita, RS, 11 jun. 2014. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/uhdra>>. Acesso em: 25 abr. 2018

\_\_\_\_\_. Elaboração do Plano Plurianual Municipal. **Portal do Cidadão - Notícias**. Nova Santa Rita, RS, 13 jun. 2017c. Disponível em: <<https://novasantarita.atende.net/#!/tipo/noticia/valor/596>>. Acesso em: 16 out. 2018.

\_\_\_\_\_. História [de Nova Santa Rita]. **Prefeitura de Nova Santa Rita [sítio eletrônico]**, Nova Santa Rita, RS. Disponível em: <<https://novasantarita.atende.net/#!/tipo/pagina/valor/1>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal nº 727, de 07 de janeiro de 2005 [consolidada]. Estabelece a organização e estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita e dá outras providências. **Legislação Municipal de Nova Santa Rita/RS [online]**, Nova Santa Rita, RS, 07 jan. 2005. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/uclbr>>. Acesso em 23 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal nº 1.136, de 15 de agosto de 2013. Cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Nova Santa Rita - CDES/NSR – Revoga a Lei nº 681, de 15 de janeiro de 2004 e dá outras providências. **Legislação Municipal de Nova Santa Rita/RS [online]**, Nova Santa Rita, RS, 15 ago. 2013. Disponível em: <<http://cmnovasantarita.web2067.uni5.net/site/wp-content/uploads/2014/12/Lei-1136-2013.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal nº 1.375, de 31 de agosto de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual - PPA para o quadriênio 2018-2021 e dá outras providências. **Legislação Municipal de Nova Santa Rita/RS [online]**, Nova Santa Rita, RS, 31 ago. 2017d. Disponível em: <http://leismunicipa.is/sfvdn>>. Acesso em: 6 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES. **Atas das Reuniões do CDES/NSR do ano de 2017 [enviadas por mensagem de correio eletrônico]**. Remetente: Secretário Executivo do CDES/NSR. Destinatário: Fabrício Reichert dos Santos. Nova Santa Rita, RS, 2017e. Recebida em: 09 out. 2018.

\_\_\_\_\_. PPA entregue na Câmara [de Vereadores]. **Portal do Cidadão - Notícias**. Nova Santa Rita, RS, 21 jul. 2017f. Disponível em: <<https://novasantarita.atende.net/#!/tipo/noticia/valor/660>>. Acesso em: 16 out. 2018.

\_\_\_\_\_. PPA Participativo na Sanga Funda. **Portal do Cidadão - Notícias**. Nova Santa Rita, RS, 06 jul. 2017g. Disponível em: <<https://novasantarita.atende.net/#!/tipo/noticia/valor/630>>. Acesso em: 16 out. 2018.

\_\_\_\_\_. PPA Participativo [no bairro Caju]. **Portal do Cidadão - Notícias**. Nova Santa Rita, RS, 01 jul. 2017h. Disponível em: <<https://novasantarita.atende.net/#!/tipo/noticia/valor/620>>. Acesso em: 16 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Reunião Conselho [para a Construção do Plano Plurianual 2018-2021] - PPA. **Facebook**. Nova Santa Rita, RS, 11 jul. 2017i. Disponível em: <[https://www.facebook.com/plugins/post.php?href=https%3A%2F%2Fwww.facebook.com%2Fpermalink.php%3Fstory\\_fbid%3D1339785532805036%26id%3D347430595373873](https://www.facebook.com/plugins/post.php?href=https%3A%2F%2Fwww.facebook.com%2Fpermalink.php%3Fstory_fbid%3D1339785532805036%26id%3D347430595373873)>. Acesso em: 24 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Reunião Conselho [para a Construção do Plano Plurianual 2018-2021] - PPA. **Portal do Cidadão - Notícias**. Nova Santa Rita, RS, 11 jul. 2017j. Disponível em: <<https://novasantarita.atende.net/#!/tipo/noticia/valor/633>>. Acesso em: 16 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Votação do PPA Participativo [na Região do bairro Berto Círio]. **Portal do Cidadão - Notícias**. Nova Santa Rita, RS, 27 jun. 2017k. Disponível em: <<https://novasantarita.atende.net/#!/tipo/noticia/valor/608>>. Acesso em: 16 out. 2018.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira; MENEZES, Roberto Goulart. Políticas públicas, pobreza e desigualdade no Brasil: apontamentos a partir do enfoque analítico de Amartya Sen. **Revista Textos & Contextos**. Porto Alegre, 2008, v. 7, n. 1, p. 42-55.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SANTIN, Janaína Rigo; PANDOLFO, Bruna Pertile. Participação e conselhos gestores municipais. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Leopoldo, v. 8, n. 16, dez. 2016. Disponível em: <<https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/download/349/pdf>>. Acesso em: 17 maio 2018.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. **A esfera pública institucionalizada nos marcos da concertação social no Brasil: A Experiência do CDES**. Porto Alegre: LUME, 2010. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/27949>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social: inovações no campo da participação nos estados e municípios brasileiros. **Anais do I Seminário Internacional de Ciência Política: Estado e Democracia em Mudança no Século XXI**. Porto Alegre, RS, set. 2015. Disponível em: <[https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/04\\_SANTOS\\_Consehos-de-Desenvolvimento-Econo%2%A6%C3%A9mico-e-Social-Inovac%2%A6%C2%BAo%2%A6%C3%A2es-no-campo-da-participac%2%A6%C2%BAa%2%A6%C3%A2o-nos-estados-e-munici%2%A6%C3%BCpios-brasileiros.pdf](https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/04_SANTOS_Consehos-de-Desenvolvimento-Econo%2%A6%C3%A9mico-e-Social-Inovac%2%A6%C2%BAo%2%A6%C3%A2es-no-campo-da-participac%2%A6%C2%BAa%2%A6%C3%A2o-nos-estados-e-munici%2%A6%C3%BCpios-brasileiros.pdf)>. Acesso em: 03 mar. 2018.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 56, 2014, p. 3-19.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In DAGNINO, Evelina. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TONI, Jackson De. O que é o planejamento estratégico situacional? **Revista Espaço Acadêmico**, n. 32, jan. 2004. Disponível em: <[http://www.tre-rs.jus.br/arquivos/TONI\\_O\\_que\\_e\\_Planejamento.pdf](http://www.tre-rs.jus.br/arquivos/TONI_O_que_e_Planejamento.pdf)>. Acesso em: 18 maio 2018.

WOOD, Ellen Meiksins. O demos versus "nós, o povo": das antigas às modernas concepções de cidadania. In: WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003, p. 177-204.

## APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO PARA AS ENTREVISTAS REALIZADAS COM OS MEMBROS DO CDES/NSR

**Autoria:** Fabrício Reichert dos Santos  
**Orientadora:** Prof. Dr. Luciana Pazini Papi  
**Data da entrevista:**  
**Local:** Prefeitura de Nova Santa Rita - Rua Hélio Fraga, nº 64, Centro.

### I. Dados do entrevistado:

- 1) Nome completo:
- 2) Idade:
- 3) Representante:
  - a) Sociedade Civil.
    1. Origem:
      - a) Comércio;
      - b) Indústria;
      - c) Associação de bairro;
      - d) Outros: \_\_\_\_\_.
  - b) Administração Pública.
    1. Origem:
      - a) Direta (Secretaria, Departamento,...): \_\_\_\_\_;
      - b) Ente federado: ( ) Municipal ( ) Estadual ( ) Federal

### II. Questionário

<b>Bloco 1 - Institucional</b>	
01	Qual a função do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social em Nova Santa Rita (CDES/NSR)?
02	O CDES inspirou-se em algum modelo já instituído em outra esfera governamental, ou em outro município na sua estruturação e funcionamento? Relate
03	Além da Lei Municipal que criou o CDES em 2013, existe alguma outra norma interna que regulamente a sua organização?
<b>Bloco 2 - Ingresso / Participação / Histórico</b>	
04	Por que e como você passou a integrar o CDES? Relate sua trajetória (ex.: interesse, quais funções desempenhou...)
05	Como você avalia sua participação nas decisões tomadas no Conselho?
<b>Bloco 3 - Funcionamento / Papel dos Atores</b>	

06	Qual é a periodicidade das reuniões do Conselho? (Encontros mensais, bimestrais, ...). Há um quórum mínimo para que as reuniões aconteçam? De quantos membros?
07	De que forma a população de Nova Santa Rita toma conhecimento das reuniões realizadas pelo CDES (website da prefeitura, redes sociais, rádio, televisão, ...)?
08	Como a população de Nova Santa Rita geralmente ingressa no CDES? (indicação - de quem?; livre iniciativa,...)
09	Como são escolhidos os membros que integram o Conselho? a) Membros da Administração Pública: b) Membros da sociedade civil:
10	Nas reuniões do CDES, há algum tipo de pauta a ser seguida? (informes, ordem do dia, demandas para próxima reunião, ...). Quem as define(m)?
11	Durante as reuniões do CDES, além das funções de Presidente, Vice-Presidente e Secretário Executivo previstas na norma instituidora, há alguma outra função exercida pelos membros? Cite-as.
12	De que maneira as decisões são tomadas pelo Conselho? (Consenso dos integrantes, maioria de votos, ...)

#### **Bloco 4 - Conteúdo da Decisão**

13	Quais foram as decisões que você avalia mais importante tomadas pelo Conselho para Nova Santa Rita?
14	Quais das decisões tomadas estão ligadas diretamente ao desenvolvimento econômico e social?
15	Alguma das decisões integraram o Plano Plurianual 2018-2021?

#### **Bloco 5 - Metodologia**

16	De que forma ocorrem as rodadas de discussão no CDES? Relate
17	Há outras pautas discutidas pelo CDES?
18	De que maneira são registradas as decisões tomadas pelo Conselho? (Ata, carta de concertação, transmissão ao vivo nas redes sociais, ...)