

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Natália Mitiko Custódio Inagaki**

**O FOMENTO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E DAS PRÁTICAS DE CONTROLE  
SOCIAL NO MUNICÍPIO DE ESTEIO/RS**

**Esteio  
2019**

Natália Mitiko Custódio Inagaki

**O FOMENTO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E DAS PRÁTICAS DE CONTROLE  
SOCIAL NO MUNICÍPIO DE ESTEIO/RS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador(a): Prof. Dra. Mellina da Silva Terres  
Coorientador(a): Adriana Paz Nunes

Esteio  
2019

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann

Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

**COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala

Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

**DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

Inagaki, Natália Mitiko Custódio  
□O fomento da participação popular e das práticas de  
controle social no Município de Esteio/RS / Natália  
Mitiko Custódio Inagaki. -- 2019.

37 f.

Orientadora: Mellina da Silva Terres.

Coorientadora: Adriana Paz Nunes.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de  
Administração, Especialização em Gestão Pública, Porto  
Alegre, BR-RS, 2019.

1. Controle Social. 2. Conselhos Públicos. 3.  
Observatório Social. 4. Modelo de Governança e Gestão.  
I. Terres, Mellina da Silva, orient. II. Nunes,  
Adriana Paz, coorient. III. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os  
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**Escola de Administração da UFRGS**

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico

CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS

Telefone: 3308-3801

E-mail: eadadm@ufrgs.br

Natália Mitiko Custódio Inagaki

**O FOMENTO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E DAS PRÁTICAS DE CONTROLE  
SOCIAL NO MUNICÍPIO DE ESTEIO/RS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

**Banca Examinadora**

---

Examinador(a): Nome e Sobrenome

---

Examinador(a): Nome e Sobrenome

---

Orientador(a): Prof. Dra. Mellina da Silva Terres

---

Coorientador(a): Adriana Paz Nunes

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Luciano, que grandiosamente pode compartilhar ensinamentos e auxiliar na construção do conhecimento necessário à elaboração deste trabalho de conclusão de curso. À minha mãe Iracy, por todo amor dedicado e anseio de sucesso que direcionou a mim em toda minha trajetória. Ao Valdivino, por todo suporte oferecido voluntariamente. À minha irmã Raquel, por todos os momentos de cumplicidade pensados e vividos em conjunto. Ao Município de Esteio por promover capacitação do servidor público por meio do curso de pós-graduação em Gestão Pública pela Universidade Aberta do Brasil (UAB) em parceria com a Escola de Administração da UFRGS (EA/ UFRGS).

## RESUMO

A promoção do acesso da população à informação, proporcionada pelo desenvolvimento dos atuais meios de mídia (em especial à Internet), ocasionou um aumento drástico na visibilidade dos atos de qualquer pessoa, inclusive de agentes públicos, os quais possuem reflexos consideráveis na vida de todos. Com a exposição dos problemas inerentes à administração pública, em parte devidos ao histórico de ocupação e desenvolvimento do País, os cidadãos enfrentam crises de confiança nos governos de todas as esferas administrativas, popularizando-se a ideia de assumir, sob seu controle direto, a tarefa de fiscalizar a ação desses agentes públicos. A organização do povo para determinado fim não é novidade, em especial nas esferas municipais, cuja abrangência limitada facilita a participação direta do povo. Assim, o presente trabalho busca incrementar a eficiência da gestão pública no Município de Esteio, discutindo possibilidades de promover o envolvimento direto do povo em três tipos de organizações/procedimentos que geram controle social: Conselhos Municipais, Observatório Social e audiências públicas.

**Palavras-chave:** controle social, participação popular, observatório social, conselho municipal, audiências públicas

## ABSTRACT

The promotion of access to information for general population, brought by current media channels development (mainly the Internet) has occasioned a drastic increase of the visibility of any person's acts, including the public agents', whose possess considerable reflexes on everyone's lives. With the exposure of problems inherent to public administration, in part due to Brazilian historic of occupation and development, citizens are facing crisis of confidence in governments of all administrative spheres, and the idea of taking over the task of supervising these agents under their control takes place. People's organization for a specific purpose is not new, specially within municipal sphere, whose restrict scope makes people's direct participation easier. So, the present work aims to increasing Esteio's public administration's efficiency by discussing possibilities of promoting folk's direct involvement in three kinds of organizations/procedures which generate social control: city Councils, social observatory and public hearings.

**Keywords:** social control, popular participation, social observatory, city Council, public hearing

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BR	Brasil
CAE	Conselho Municipal de Alimentação Escolar
COMAD	Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDU	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
CME	Conselho Municipal de Educação
COMHASAB	Conselho Municipal de Habitação e Saneamento Básico
CMS	Conselho Municipal de Saúde
CMTT	Conselho Municipal de Trânsito e Transporte
COMAM	Conselho Municipal do Meio Ambiente
COMDICA	Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
COMDIM	Conselho Municipal dos Direitos da Mulher
CMI	Conselho Municipal do Idoso
CMPC	Conselho Municipal de Políticas Culturais
COMPEDPTMA	Conselho Municipal de Promoção da Igualdade de Direitos do Povo de Terreiro de Matriz Africana de Esteio
FUNDEB	Conselho Municipal de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério
FUNREBOM	Conselho Diretor da Fundação de Saúde Pública São Camilo de Esteio, Conselho Diretor do Fundo Municipal de Reequipamento do Corpo de Bombeiros
IAP2	International Association of Public Participation
LGBT	Conselho Municipal da Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transsexuais
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MMA	Ministério do Meio Ambiente
ONG	Organização Não-Governamental
OS	Observatório Social
OSB	Observatório Social do Brasil
OSI	Observatório Social de Itajaí
OSM	Observatório Social de Maringá
PIB	Produto Interno Bruto
RMPA	Região Metropolitana de Porto Alegre

RS	Rio Grande do Sul
SER	Sociedade Eticamente Responsável
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>1.1 Problemática.....</b>	<b>10</b>
<b>1.2 Objetivos Geral.....</b>	<b>11</b>
<b>1.3 Objetivos Específicos .....</b>	<b>11</b>
<b>1.4 Justificativa.....</b>	<b>11</b>
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO EMPÍRICA.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Contextualização sociopolítica.....</b>	<b>12</b>
<b>2.2 Controle Social.....</b>	<b>13</b>
<b>2.3 Municipalidade de Esteio.....</b>	<b>16</b>
<b>3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS.....</b>	<b>18</b>
<b>3.1 Conselhos.....</b>	<b>19</b>
<b>3.2 Observatórios Sociais.....</b>	<b>21</b>
<b>3.3 Audiências públicas realizadas.....</b>	<b>24</b>
<b>3.4 Modelo de Governança e Gestão do Poder Executivo do Município de Esteio.....</b>	<b>27</b>
<b>4 CONCLUSÃO.....</b>	<b>29</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>30</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os avanços mais expressivos na Administração Pública Brasileira são observados desde o Estado Novo (1937) na Era Vargas, que fez surgir um Estado administrativo formal, priorizando a racionalização burocrática do serviço público. Houve a criação de uma estrutura por meio de órgãos, secretarias, departamentos, que interagem diretamente com a sociedade. Na Administração Pública Burocrática, o Estado desenvolvimentista procura assistir às necessidades sociais, caracterizando o Estado do Bem Estar, movimento que surgiu no período pós segunda guerra mundial, inicialmente na Europa.(Coelho, 2014)

A partir de 1995, há uma redução do papel do Estado devido a crise do Estado, ocasionando ajustes fiscais, privatizações, dentre outros. Surge o neoliberalismo, no qual o Estado não é mais responsável direto pela produção de bens e serviços, passando, apenas, ao papel de regulador e fomentador. A Administração Pública Gerencial surge, e, também, surge a preocupação com a governança, eficiência e a relevância do cidadão como consumidor dos serviços públicos. Desde então, ocorreram mudanças que promoveram transparência nas ações governamentais, viabilizando acessibilidade de informações para acompanhamento e avaliação do emprego de recursos públicos diretamente pela sociedade. A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, que fixa limites para gastos com pessoal e para o volume de endividamento e ainda cria mecanismos de responsabilização penal para os administradores públicos que infringirem a lei, pode ser considerada um marco na história da administração pública brasileira. (Leite Júnior, 2014)

De acordo com Britto (1992), participação popular é exercício do poder político, que na democracia direta ocorre nas hipóteses de plebiscito, referendo, da iniciativa popular, do júri, dentre outros. A participação popular obriga o Estado a elaborar seu Direito em parceria com os particulares (individualmente ou coletivamente). Logo, se houver mobilização dos particulares para um acompanhamento e fiscalização de recursos públicos, realizados regularmente, será possível a realização mais próxima dos objetivos e finalidades pretendidas pela escolha de uma determinada política pública. Ampliar o conhecimento e dar publicidade ao tema possibilitaria viabilizar práticas reais e crescentes de controle dos gastos públicos pelo cidadão. Há muito que ser trabalhado nessa área, pois ainda é um campo de ideias pouco difundidas.

Enquanto a maioria assiste de longe às proposições políticas, poucos são os que conhecem os mecanismos de participação direta, tanto na eleição de políticas públicas em sua localidade, como no acompanhamento da execução das mesmas. A sociedade civil ainda não

detém o conhecimento necessário para reivindicar ações e participar de forma mais efetiva na sua realidade social. O presente desconhecimento dos seus direitos leva a termo um cidadão sem perspectivas, onde a passividade de sua relação com o Estado gera um descrédito e desconfiança por tudo o que o poder público faça, já que não se vislumbra melhoria em sua vida cotidiana. A participação torna-se débil e dificulta o avanço do país para uma ação moderna (Carvalho, 2002).

### **1.1 Problemática**

Quais são as práticas existentes de fomento de controle social no Município de Esteio?

O presente trabalho objetiva discutir, no Município de Esteio, a aplicação de práticas de fomento das três formas de participação social, conselhos municipais, audiências públicas e observatório social, dado serem de fundamental importância para a formação de uma população mais crítica frente a aspectos fundamentais à sua sobrevivência, trazendo necessária contribuição, em nível local, para a correção de distorções por séculos enraizadas em nossa sociedade. Será analisado, também, os instrumentos criados pela iniciativa do poder público para incremento do exercício do controle social pela população esteiense.

### **1.2 Objetivo Geral**

Avaliar a práticas de fomento do controle social no Município de Esteio.

### **1.3 Objetivos Específicos**

- Levantar os Conselhos existentes no Município de Esteio e discutir formas de potencialização de participação popular.
- Levantar os Observatórios Sociais existentes no Município de Esteio e discutir formas de potencialização de participação popular.

- Levantar as últimas audiências públicas ocorridas no Município de Esteio, discutir a efetividade da participação popular nas mesmas e formas de aumentar a efetividade de participação em audiências futuras.

- Levantar formas de incremento do Controle Social de iniciativa do Poder Público.

#### **1.4 Justificativa**

O controle social consiste na participação direta do cidadão como agente fiscalizador da gestão dos recursos públicos, aplicados principalmente nas políticas públicas, e, direcionadas às demandas sociais de um determinado local. Tornar acessível as ferramentas de controle social ampliará movimentos crescentes de cidadania de uma região, expandindo ideias e conceitos trabalhados em conjunto mediante construção de espaços para diálogos e aprendizado das ações estatais, prevenindo a corrupção e decidindo a melhor aplicação de recursos públicos em cada situação. (Controladoria Geral da União, 2012)

Em 2017, início de uma nova gestão no Município de Esteio, houve a publicação do primeiro Relatório de Ação do Governo, em cumprimento ao estabelecido na Lei Complementar nº 6.711, de 13 de dezembro de 2017 (Esteio, 2017). Pelo relatório sabe-se que o embasamento do planejamento no ano de 2017 foi o Programa de Governo (2017-2020) apresentado em campanha eleitoral de 2016, documento construído com a participação de mais de mil pessoas, após de 27 debates políticos.

A Administração Municipal de Esteio elaborou um modelo de governança adaptado a sua realidade, com visão de tornar Esteio uma cidade referência em qualidade de vida e desenvolvimento sustentável. Estabelecem-se cinco premissas: responsabilidade fiscal; participação e controle social; transparência; inovação e resolutividade; e gestão focada em resultados. Assim, foi criado por iniciativa do poder executivo municipal um instrumento que viabilizará diversos momentos de aproximação da população para participação das ações de governo que resultam no implemento de políticas públicas para melhoria da qualidade de vida (Esteio, 2017).

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA-EMPÍRICA

### 2.1. Contextualização sociopolítica

É estarrecedor, nos momentos atuais, a visão dos problemas que envolvem a classe política do País. Nos últimos anos têm sido muito difícil eleger um dia em que a mídia não transmita notícias de casos de corrupção, em múltiplas formas, envolvendo agentes públicos eleitos pelo voto, que deveriam liderar e guiar a população em direção ao desenvolvimento sustentável, equitativo e justo. Da mesma forma, é também difícil encontrar um cidadão que não se revolte com essa situação. Assim, é paradoxal perceber que de fato a classe política guia a população, e por requisição dela mesma, de uma forma muito mais profunda do que simplesmente através do voto (como os veículos de mídia tentam convencer a todos, em especial nas épocas de eleições).

Está consolidado o entendimento, conforme os fatos da história do País, que a sociedade brasileira apresenta características que a definem como extremamente dependentes da classe política. A partir de 1930, o Estado brasileiro passou a intervir crescentemente e de forma decisiva no desenvolvimento econômico e social do país por meio de um conjunto de instrumentos criado ao longo do tempo (Coelho, 2014), sendo esses instrumentos de inovação legislativa, institucional, formulação e implementação de políticas econômicas e de políticas sociais.

Os países que realizaram sua revolução capitalista originalmente e hoje são ricos desenvolveram-se sempre com base em um projeto nacional. A mesma experiência tiveram, no século XX, os países retardatários, mas essa experiência foi ainda mais marcante porque tiveram que enfrentar um obstáculo do qual foram poupados os primeiros: o imperialismo moderno, industrial, dos países que se industrializaram nos dois séculos anteriores. Ou o país retardatário logra se afirmar como nação, constrói seu Estado, e define uma estratégia nacional de desenvolvimento, ou crescerá lentamente e não alcançará os padrões de vida dos países ricos. Nesse processo de construção social a iniciativa cabe geralmente a uma elite política, mas, afinal, é o Estado que acaba por liderar o desenvolvimento econômico. Em um segundo momento, no processo de democratização que se segue à revolução capitalista, a sociedade civil e a nação se democratizam internamente, e passam a ser intermediários legítimos entre a sociedade como um todo e o Estado. Nesse quadro teórico, nação e sociedade civil expressam o contrato social básico existente nas sociedades modernas. Mas enquanto esse processo de organização da sociedade não se aprofunda, uma segunda maneira

de organizá-la politicamente é através de pactos políticos voltados para o desenvolvimento. Nesse caso, a legitimidade do Estado e de seus governantes continua a estar relacionada ao apoio que têm na sociedade civil ou na nação, mas, mais concretamente, passa a depender do bom êxito da coalizão de classes no poder em promover o desenvolvimento econômico. Nessas coalizões, é necessário distinguir, dentro da classe capitalista, os empresários e os capitalistas rentistas e, dentro da classe tecno burocrática, a burocracia pública e a privada. Os pactos desenvolvimentistas implicam sempre a coalizão entre empresários industriais e a tecnoburocracia pública; e quando se trata de uma coalizão popular, implica adicionalmente a participação das classes populares (Bresser-Pereira, 2012).

## **2.2. Controle Social**

“O controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos” (Controladoria Geral da União, 2012 p.17). No momento em que estes pontos de controle são falhos, mas que seriam eficientes se operassem devidamente, sobressalta a ideia de um sistema de controle que seja, de certa forma, independente do sistema. Segundo Sabioni et al. (2017), são motivadores para a participação cidadã no controle social: insatisfação com a prestação dos serviços públicos, conhecimento dos mecanismos e dos resultados propiciados pela atuação cidadã, percepção da força que a mobilização social possui sobre a gestão pública, conscientização das consequências da corrupção para o município, anseio por maior qualidade de vida e celeridade na mobilização de cidadãos com ideais em comum. No entanto, apesar das críticas contra a máquina pública, de acordo com Airong e Xiang (2008), a administração pública tem o papel de incentivar a efetiva participação cidadã, visto que estabelecer mecanismos de motivação levaria a tomadas de decisão mais democráticas e legítimas, reduzindo riscos de inadequação de implementações; tais motivações podem variar dependendo do objeto relacionado à ação: enquanto a participação em conselhos de assistência social passa pela benevolência, autodeterminação, autotranscendência e universalismo (Almeida e Carvalho, 2017), pode ser motivada simplesmente pelo oportunismo em aproveitar um espaço para enfrentamento de interesses com algum grupo de oposição (Faria, 2011); note-se, assim, dois extremos de motivações, havendo toda uma gama intermediária a ser considerada. Esse processo de motivação social não é uma tarefa fácil, tendo em vista o histórico político vivido no Brasil. Uma das alternativas a ser desenvolvida é a preparação dos indivíduos desde sua tenra idade. As escolas precisam se adequar à nova realidade social colocando à disposição das crianças e adolescentes informações relacionadas a questões sociais, à participação social

e à cidadania. Essas ações contribuirão para a formação de adultos mais familiarizados com assuntos que, nos dias atuais, ainda se encontram no domínio da minoria da população. Formar um cidadão participativo é uma tarefa árdua e de longo prazo. Porém, o início da discussão sobre o tema participação social não deve ser adiado. As ferramentas de participação sociais estão disponíveis; no entanto, requerem da sociedade um maior envolvimento e compreensão da sua funcionalidade (Figueiredo e Dos Santos, 2013). Três formatos de estruturas de controle social foram elidos para a presente discussão: os Conselhos, os Observatórios Sociais e as Audiências Públicas.

Os conselhos são espaços públicos (não-estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade (Carneiro, 2006). Distinguem-se de movimentos e de manifestações escritas da sociedade civil, uma vez que sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada e que sua razão de ser reside na ação conjunta com o aparato estatal na elaboração e gestão de políticas sociais. O estatuto jurídico dos conselhos, concebidos como espaços de participação, de controle público, para a elaboração e gestão de políticas, não permite uma completa autonomia desse subsistema em relação aos outros dois (econômico e político) (Habermas, 1984). Nesse sentido, os conselhos não são apenas locais informais de comunicação: sua composição paritária (membros governamentais e não-governamentais) e o caráter constitucional definem os conselhos como “parte” do Estado, com todos os perigos e dilemas inerentes a esse status. Os Conselhos abarcam vários aspectos da vida pública, destacando-se, entre outros: conselhos de saúde, meio ambiente, de assistência social, do trabalho, de educação, e ainda de direitos de diversos grupos de pessoas, como do idoso ou da criança e do adolescente; tais conselhos de política são os mais conhecidos, existindo ainda conselhos de programas (alimentação escolar, habitação, emprego) e temáticos (associados a ideias ou agenda de um ente, como o de cultura) (Holanda, 2009). Em geral, os Conselhos são formados por representantes de entes que tem interesse direto da matéria tratada; e, aqui, novamente fica claro que sua independência com relação ao sistema não é tão conspícua, dado que a posição de mais alta hierarquia é concedida ao titular da secretaria de governo que trata da matéria (Bronstein et al., 2017), não sendo raro verificar a emergência de questionamentos sobre a garantia da participação democrática e os interesses políticos e econômicos envolvidos nesses conselhos, principalmente a nível municipal (Ferreira e Fonseca, 2014).

Segundo Barros et al. (2015), Observatórios Sociais (OS) são novos espaços públicos de mobilização de cidadãos apartidários que buscaram, inicialmente, transparência

na administração pública. A indignação com os escândalos de corrupção e a vontade de contribuir para a melhoria da qualidade da administração pública, principalmente no âmbito municipal, têm estimulado um voluntariado de cidadãos mobilizados para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Nos últimos anos, algumas iniciativas tiveram destaque em nosso país. A iniciativa que tem ganhado mais destaque atualmente é a Rede de Observatórios Sociais do Brasil - OSB. A primeira entidade foi criada na cidade de Maringá, no Paraná. Incomodados pelos grandes escândalos de corrupção que assolavam a cidade e desviaram mais de 100 milhões de reais dos cofres municipais, foi criado, em 2006, o primeiro Observatório Social de Contas Públicas, — com o intuito de proporcionar à sociedade oportunidades que promovam a coesão social, por meio da transparência e zelo na gestão dos recursos públicos II. O Observatório Social de Maringá – OSM, vinculado à Organização Não Governamental (ONG) Sociedade Eticamente Responsável – SER, é uma associação sem fins econômicos e sem vinculação partidária que visa valorizar a cidadania e a ética. Formado por profissionais de diversas áreas, entre advogados, juizes, contabilistas, economistas, funcionários públicos federais e estaduais, empresários, estudantes e aposentados, a entidade mantém uma metodologia de trabalhos focado no acompanhamento de processos licitatórios, que vai desde a publicação do edital, a análise dos processos e a verificação da entrega do produto ou serviço (Sager e Bossi, 2017). Baseado na composição dos integrantes dos observatórios sociais de Cachoeirinha, Novo Hamburgo e São Leopoldo, da região metropolitana de Porto Alegre/RS, de acordo com a organização básica de cada um deles, os ramos de atividades desempenhadas apontam que seja desejável a participação de profissionais de diversas áreas como as citadas acima. Esses municípios, apesar de ainda não possuírem sites organizados e estruturados de forma desejável (como o é o site do observatório social de Maringá, por exemplo), trazem a informação de que observatório deve ter preenchidas funções estratégicas, como Administração e Finanças, Educação Fiscal e Tecnologia da Informação. (Observatório Social do Brasil, 2019)

As audiências públicas, em verdade, não são entes, como os dois grupos anteriores, mas instrumentos de participação popular direta, utilizados para envolver a população em algumas discussões consideradas de grande importância. Segundo De Placido e Silva (1984), audiência é o ato de receber alguém a fim de escutar ou de atender sobre o que fala ou sobre o que alega, sendo que a audiência pública é aquela que é marcada por uma autoridade administrativa que se realiza sob o rito de certas solenidades, ou com certa pompa, para que nela se efetive ato de certa relevância. Em relação à natureza jurídica, observa-se que a audiência pública encontra-se fundamentada no princípio constitucional do exercício direto

da soberania popular, estabelecido no art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal (CF) de 1988; prevê o referido dispositivo constitucional que todo o poder emana do povo, que o exerce pelos seus representantes eleitos ou diretamente. Assim, constitui-se mecanismo de exercício direto da soberania popular, pois o cidadão, por si, ou por seus entes sociais representativos, é convidado a apresentar propostas, reivindicar direitos, exigir a observância de deveres constitucionais e infraconstitucionais, bem como a tomar ciência de fatos ou medidas adotadas ou a serem adotadas pelas autoridades públicas (de Almeida et al., 2006). Podem ser citados, como exemplos, a consulta mediante casos importantes de licenciamento ambiental de empreendimentos potencial/efetivamente poluidores, que traga reflexos contundentes a uma comunidade, como em Duarte et al. (2016), que avaliou audiências públicas realizadas em função da instalação ou ampliação de usinas de cana-de-açúcar em São Paulo. Em, suma, de acordo com a International Association of Public Participation (IAP2) (2007), são tipos de participação pública, do menor para o maior nível de impacto na decisão, a ser obtido com audiências públicas: informar (Fornecer informações ao público para que auxiliem na compreensão de um problema existente, alternativas, oportunidade e/ou soluções), consultar (Receber retroalimentação acerca da análise de alternativas e/ou decisões), envolver (Trabalhar diretamente com o público ao longo do processo para garantir que as preocupações e aspirações sejam consistentemente compreendidas e consideradas), colaborar (Ter o público como parceiro em cada aspecto da decisão, incluindo no desenvolvimento de alternativas e na identificação de soluções preferidas) e delegar (colocar a decisão final nas mãos do público).

### **2.3. Municipalidade de Esteio**

O Município de Esteio tem suas raízes nas ferrovias que semearam o desenvolvimento ao longo da Região Metropolitana de Porto Alegre. Passado, presente e futuro têm um ponto de convergência no caminho de ferro, onde cargas valiosas, imigrantes e passageiros - de hoje e sempre - embarcam no trem da história para construir o mosaico de identidades e paisagens urbanas que se convencionou chamar de Esteio. Não se sabe ao certo a data de início do povoamento da sede de Esteio. Essa área pertencia ao município de São Leopoldo.

Em 24 de junho de 1940, foi lançada a pedra fundamental da Igreja Matriz, com a criação da Paróquia Imaculado. Coração de Maria, a Padroeira do atual município. O povoado começou a formar-se em 1833, a partir da fazenda do Areião do meio, que mais tarde foi substituído por 'Esteio', porque o principal sustentáculo da ponte sobre o arroio Sapucaia era

um esteio de madeira de lei. Inicialmente chamava-se 'Ponte do Pau Fincado', depois 'Ponte do Esteio'. A ponte era utilizada como ponto de referência. As pessoas diziam: 'Vou lá na Ponte do Esteio' ou 'Fica perto do Esteio'. Foi assim que o nome da futura cidade vingou. Outra versão sobre o nome do município é de que o local onde hoje é a refinaria Alberto Pasqualini abrigava um depósito de esteios, na época obrigatória para a colocação de trilhos da ferrovia em construção. Pertence a mesorregião Metropolitana de Porto Alegre e à Microrregião Porto Alegre.

Emancipou-se no dia 28/02/1955. Sua população recentemente superou os 80 mil habitantes. Sua principal vocação econômica centra-se no setor industrial, em especial nos ramos de metalurgia, vestuário, tecidos, produtos alimentares e mecânica. Entre os principais manufaturados estão óleo vegetal, plástico, papel, cimento, ração e proteína vegetal.

Destaca-se, em termos turísticos, a Expointer - uma feira agropecuária de destaque nacional e internacional, realizada no Parque de Exposições Assis Brasil. É considerada a maior feira de exposição de animais da América Latina. A primeira edição ocorreu em 24 de fevereiro de 1901, em Porto Alegre. Em 2004 a feira recebeu um público recorde de 720 mil pessoas. Além de ser uma feira agropecuária, a Expointer reúne parques, brinquedos, praças de alimentações e várias lojas. A feira de exposições, chegou a Esteio em 1970. Porém, somente alguns anos mais tarde fora batida com o atual nome "Expointer".

Tem altitude média de 29 metros acima do nível do mar, tendo como coordenadas de referência (Datum WGS 84) S 29°50'10" O 51°09'15". É um município pequeno, possuindo apenas 32,5 quilômetros quadrados (sendo o menor município do Estado e um dos 15 menores municípios do País, em área) e está localizado a 20 quilômetros da capital do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, fazendo parte das cidades que compõem o eixo da grande Porto Alegre. Seu ambiente é completamente urbano, não possuindo área rural típica; logo, sua produção agrícola é incipiente. Pode-se ter acesso pela rodovia BR-116 e por via ferroviária pelo Trensurb. Seu principal curso d'água é o Rio dos Sinos (que banha o noroeste da cidade), fazendo parte da Bacia Hidrográfica do Sinos, em seu trecho baixo. Os municípios limítrofes são Canoas, Sapucaia do Sul, Gravataí, Cachoeirinha e Nova Santa Rita (ESTEIO, 2019; IBGE, 2019).

### 3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

Para guiar a discussão a ser realizada, é mister delimitar a metodologia de obtenção de dados a ser utilizada no presente trabalho, em um contexto técnico-científico com viés de aplicação prática, inclusive considerando a natureza do curso, direcionada a Profissionais da área de gestão pública, já inseridos no mercado e em presente atividade laboral.

Considerando a grande quantidade de informações disponíveis na Internet, e a natureza de transparência de tais informações, será realizada frequentemente uma análise comparativa de certos pontos, com relação a outros municípios que tenham as estruturas sociais aqui estudadas, para compreender porque tais soluções podem (ou não podem) ser aplicadas ao município de Esteio/RS.

Assim sendo, o presente trabalho caracteriza-se como um Estudo de Caso, por meio de uma pesquisa descritiva sobre dados secundários, visando elencar as práticas de fomento envolvendo o referido município; no entanto, não se limita ao trato exclusivo com Esteio, mas procura abordar, em sua discussão, tópicos aplicados em diversas localidades do País. Deve-se apontar que os entes/procedimentos estudados (conselhos, observatórios sociais e audiências públicas) coexistem em todo o País, e não apenas na esfera municipal, como também estadual e federal. Ainda, no caso das audiências públicas, ocorrem não somente no âmbito do Poder Executivo, como é muito comum a sua promoção pelos Poderes Legislativo e Judiciário (e auxiliares, em especial o Ministério Público). Mesmo considerando a abordada diversidade de fontes, serão priorizadas as referentes a unidades administrativas semelhantes ao município de Esteio, tendo em vista a extrapolação dos dados levantados e à facilidade na obtenção de comparações com objetivo de viabilizar futura aplicabilidade.

Considerando a evocada natureza do curso e os pontos acima discutidos, seria complexo o desenvolvimento de trabalho de pesquisa com utilização de dados primários (ou seja, obtidos em procedimentos de campo/laboratório, com compilação por aplicação de estatística e/ou desenvolvimento de fórmulas amplamente aplicáveis). Logo, o embasamento se dará exclusivamente por dados secundários, obtidos frente a trabalhos publicados (artigos, resumos de congressos) e sites de órgãos oficiais.

A análise, interpretação e apresentação de resultados se dará por meio de discussão qualitativa a ser realizada sobre os dados coletados, direcionadas, na medida do possível, à aplicação prática, apoiando políticas públicas a serem desenvolvidas nesse sentido, na forma de material de consulta e reflexão acerca de benefícios a serem obtidos e

dificuldades a serem enfrentadas pelo gestor público responsável.

### **3.1. Conselhos**

A formação de um conselho municipal indica a importância dada a determinado aspecto de vida do município pela população. Não foram encontrados dados compilados na literatura acerca de número médio de conselhos por município, logo não podendo tal dado ser relativizado em termos de número de habitantes, área, Produto Interno Bruto (PIB) ou qualquer outro indicador. O que se encontra com certa facilidade são relatórios gerais com números médios ou medianos, o que se constituem em bons materiais amparadores de desenvolvimento de políticas públicas, em especial como balizadores da situação geral encontrada no espaço geográfico específico de estudo.

Infere-se que Esteio, com comparação com outros municípios, tenha um número expressivo de conselhos. Dentre aqueles com equivalentes ubiquamente encontrados, figuram: Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU, Conselho Municipal de Educação – CME, Conselho Municipal de Habitação e Saneamento Básico – COMHASAB, Conselho Municipal de Saúde – CMS, Conselho Municipal de Trânsito e Transporte – CMTT e Conselho Municipal do Meio Ambiente (Comam). E, ainda, verifica-se a existência de outros que apenas municípios de mais expressão costumam ter, abarcando direitos de certas parcelas específicas e vulneráveis da população, como: Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – Comdica, Conselho Municipal de Políticas Culturais – CMPC, Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (Comdim) e Conselho Municipal do Idoso – CMI. Por fim, há conselhos que tem como escopo de trabalho aspectos bastante particulares, em alguns casos de situações já em tese abarcadas por outras grandes áreas, como: Conselho Municipal de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério – FUNDEB, Conselho Municipal de Alimentação Escolar – CAE, Conselho Municipal de Promoção da Igualdade de Direitos do Povo de Terreiro de Matriz Africana de Esteio – COMPEDPTMA, Conselho Municipal da Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transsexuais – LGBT, Conselho Diretor da Fundação de Saúde Pública São Camilo de Esteio, Conselho Diretor do Fundo Municipal de Reequipamento do Corpo de Bombeiros (Funrebom), Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas – COMAD, Conselho Fiscal PREV-ESTEIO e Conselho de Administração PREV-ESTEIO. O site da Prefeitura (ESTEIO, 2019) traz o apontamento de informações sobre quase todos estes

conselhos, como ocupantes de cargos de direção (presidente, vice-presidente, secretários), endereços e dados de contato. Em alguns casos, são disponibilizados links para documentações relativas ao conselho, como decretos, portarias e editais.

Por outro lado, pode-se observar que determinadas ausências destas listas são bastante plausíveis. Esteio não conta com um Conselho Municipal de Turismo (Brasil, 2018), ou com um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (Ferreira e Cardoso, 2004), visto que tais atividades não tem expressão no município para justificar a formação de conselhos, e tampouco o município ofereceria condições para o desenvolvimento de tais atividades, tendo em vista seu reduzido território e as atividades econômicas já consolidadas, que determinam a formatação de ocupação de tal território.

Outro dado notável a este respeito é que o site da Prefeitura de Esteio é o único dentre as prefeituras da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) que traz um link direto da *homepage* para uma listagem de conselhos municipais; ainda que tal listagem não esteja completa (faltando, por exemplo, o Conselho de Meio Ambiente), é uma demonstração inequívoca da importância com que o município considera tais organizações.

Para se ter uma ideia do número de pessoas envolvidas, de acordo com anuário do Ministério da Educação – MEC (Brasil, 2007), pode-se obter informações como a mediana do número de conselheiros municipais titulares de Educação no RS é de 9 membros, e que tal quantidade é semelhante nos demais estados; ou, que de acordo com o Ministério do Meio Ambiente – MMA (Rio de Janeiro, 2015), é sugerido um número de conselheiros proporcional ao número de habitantes (no caso, para Esteio, seriam 14 pessoas). Logo, esperando-se que cada participante de um conselho esteja somente naquele conselho, considerando a existência de membros suplentes além dos titulares, considerando que a lógica seja de proporcionalidade de quantidade de membros em razão da população, considerando a rotatividade dos membros de um conselho e o fato de que os conselheiros têm interesse direto nas atividades do município (sendo geralmente habitantes deste município), não é demasiado inferir que aproximadamente 1% da população de Esteio possa estar envolvida em algum conselho municipal, ou tenha estado em um passado recente, dado terem sido acima listados 21 conselhos. E mais importante: que estas pessoas tenham grande representatividade frente a população total, visto serem servidores públicos, presidentes de sindicatos, de associações de bairros, representantes de entidades de classe, de instituições de pesquisa e extensão, de movimentos sociais e de câmaras de vereadores, por exemplo (Rio de Janeiro, 2015). Tal porcentagem é expressiva, considerando o caráter voluntário da participação popular.

Em que pese a importância dos dados quantitativos, dados qualitativos auxiliam a

completar o quadro da avaliação da atuação dos conselhos municipais; no entanto, a obtenção de tais dados é mais individualizada e laboriosa. O fato de existir um conselho em registros documentais não significa que esteja em atividade, ou ao menos em atividade efetiva; deve-se levar em conta a ocorrência de reuniões, a frequência destas reuniões, a adesão, a consideração das decisões do conselho na concretização das políticas públicas da área em questão, entre outras (Brasil, 2007). A obtenção de tais dados pode ser realizada por meio de entrevistas, sendo que o acesso a meios de contato pode muitas vezes ser viabilizado por sites, tanto de Prefeituras, como de outras organizações; após o devido tratamento estatístico, os dados estariam prontos para a análise pretendida, como em Almeida e Carvalho (2017). Tal estudo certamente seria interessante para embasar uma ação específica (estudo teórico ou implantação prática) sobre conselhos, mas tendo em vista o caráter mais geral e preliminar do presente estudo, cabe neste momento o entendimento de que, no município de , sugerindo-se a maior concentração de esforços no fomento de outras práticas que se verifiquem menos efetivas na atualidade.

### **3.2. Observatórios Sociais**

Os observatórios são instituições independentes (ONGs) que se ocupam das tarefas de acompanhar os gastos e fiscalizar as contas públicas e que foram constituídas a partir de iniciativas autônomas da sociedade, encontrando-se desvinculados de qualquer esfera de poder ou centro de influência normativa (Maia, 2010). O controle social realizado por instituições independentes, sem a influência do poder público contribui para uma ação voltada ao atendimento dos interesses da sociedade civil com a ausência da influência das autoridades governamentais. O órgão formado por apenas representantes da sociedade civil possui um conhecimento maior sobre as reais necessidades da população, seus anseios e perspectivas. O fato do observatório social ser formado exclusivamente por representante da sociedade civil o diferencia dos outros mecanismos de controle social (Figueiredo e dos Santos, 2013).

Lideranças do meio empresarial e do funcionalismo público no estado do Paraná, desde 2005, levaram à criação de aproximadamente 50 observatórios sociais dedicados à educação e à cidadania fiscais em suas cidades, reunidos no Observatório Social do Brasil (OSB). A rede tem origem na experiência de Maringá, que criou seu observatório depois que este município paranaense vivenciou um escândalo de corrupção na administração pública, no início da década de 2000 (SER Maringá, 2010a). Muitas dessas iniciativas contam com observatórios sociais dedicados à coleta, sistematização e disseminação de informações

relativas ao município, as quais subsidiam a ação técnica e política dos envolvidos. Essa Rede inspira-se na experiência de cidades latino-americanas, sendo a mais conhecida delas o Bogotá *Cómo Vamos*, movimento que há mais de uma década dedica-se à criação de indicadores de desenvolvimento, à mobilização e ao controle social, contribuindo para melhorias na qualidade de vida naquela cidade colombiana. No Brasil, a Rede Nossa São Paulo, iniciada em 2007, vem mobilizando a sociedade paulistana na discussão de indicadores e ações em prol da qualidade de vida no município, com base no que é produzido pelo Observatório de Cidadania e por demais integrantes da Rede, complementando outras fontes de monitoramento, como as do Executivo e do Legislativo. Um observatório, ao monitorar sistematicamente as ações de certo setor ou órgão, um tema de interesse coletivo ou um território, exerce controle social e pode contribuir para avanços em *accountability*. O nome fantasia Observatório costuma vir acompanhado de uma palavra que indica seu campo de atuação, como em Observatório da Imprensa, Observatório da Violência, Observatório Cidadão ou Observatório Social de Maringá. Embora seus focos temáticos e suas metodologias de atuação sejam diversas, possuem em comum a ideia de observação de atividades, de monitoramento e análise de indicadores e de difusão de informações (Schommer e Moraes, 2010). Embora os Observatórios não tenham poder de exercer sanção direta sobre os governantes, sua ação pode mobilizar e influenciar outros mecanismos de *accountability* – como os controles judicial, parlamentar ou administrativo e até influenciar as eleições e as regras estatais intertemporais (Abrucio e Loureiro, 2005), gerando efeitos mais amplos sobre a cidadania e a democracia de uma cidade ou de um país.

Segundo observação no seu site, “o OSB é uma instituição não governamental, sem fins lucrativos, disseminadora de uma metodologia padronizada para a criação e atuação de uma rede de organizações democráticas e apartidárias do terceiro setor. O Sistema OSB é formado por voluntários engajados na causa da justiça social e contribui para a melhoria da gestão pública” (Observatório Social do Brasil, 2019). Seu site traz informações de todas as ações realizadas pelo OSB e dos observatórios regionais, traz material técnico para auxiliar a criação de um observatório local, assim como a divulgação de seus apoiadores e mantenedores do sistema. Há também promoção de cursos de capacitação, palestras, webinários para fornecer conhecimento que proporcione embasamento e direcionamento para ações a serem desenvolvidas pelo observatório social.

Segundo a OSB, há no momento 137 observatórios sociais em 16 estados. O primeiro observatório foi criado em Maringá em 2005 e no ano de 2010 havia cerca de 50 observatórios sociais municipais (Schommer e Moraes, 2010). Ou seja, trata-se claramente de

iniciativa que, apesar da sua grande importância e de estar em franca expansão, ainda está em fase de consolidação. Considerados como um fenômeno recente no Brasil, os observatórios estão amplamente difundidos na Europa e nos Estados Unidos. Seu surgimento foi motivado pela necessidade de sistematizar diferentes fontes de informação existentes e para proporcionar uma fonte de informação global sobre determinado tema ou setor de atuação (Soares et al., 2018). Esteio, como a maioria dos municípios do Estado e do País, não conta com um observatório social no momento. Interessantemente, a chave para a criação de um observatório é a ação inicial de uma pessoa, que procura o OSB, participa de uma entrevista e a partir de então forma uma equipe (Observatório Social do Brasil, 2019). Tendo em vista o caráter voluntário de participação, tal qual os conselhos, a criação de um observatório deve partir de uma motivação. No caso do Observatório Social de Itajaí (OSI), tal motivação veio em um momento em que a cidade foi assolada por uma enchente de grandes proporções; o poder público municipal, com o estado de calamidade pública instaurado, fazia a contratação de serviços de forma bastante questionável e questionada (Nunes, 2015). Por outro lado, em Piracicaba, a vontade de promover a participação da sociedade nas atividades do setor público e o esforço de realizar discussões anteriores e ações posteriores à Conferência Municipal de Transparência e Controle Social em 2011, realizada em função da obrigatoriedade de divulgação de informações de interesse coletivo em sítios oficiais da Internet, uma rede de entidades formadas pelo Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), Centro de Apoio e Solidariedade à Vida (Casvi), Associação de Recuperação Florestal da Bacia do Rio Piracicaba e Região (Florespi), Ordem dos Advogados do Brasil de Piracicaba (OAB), Pastoral da Caridade (Pasca), Oscip Pira 21 e Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), formaram o Observatório Cidadão, lançado em 5 de dezembro de 2012 (Barreto e Bischalchim, 2016). Estes dois exemplos demonstram que a instituição de um observatório pode ser motivada: no primeiro caso, pelo acontecimento de uma tragédia, que expôs uma situação de fragilidade do Poder Público que conjurou os cidadãos a assumir um papel fiscalizatório; no segundo caso, a necessidade do cumprimento de uma obrigação legal tomou maiores proporções, o que culminou com a formatação da estrutura do observatório.

Tendo em vista o seu caráter não-governamental (Maia, 2010), não cabe ao Poder Público a criação de um observatório. Porém, uma vez que se entende que a chave para a criação de um observatório social municipal é a motivação, o Poder Público pode exercer um papel importante na sua criação. Esta motivação pode ser dividida em 2 etapas: o início do processo de criação, e a manutenção dos trabalhos. O início do processo, como visto, tem

caráter mais aleatório; pessoas ou grupos específicos podem ser sensibilizados por algum evento fortuito, e cujo conjunto de ações levem à criação do observatório. Em havendo interesse do município, a principal medida a adotar seria a disseminação do conhecimento em espaços públicos, como a simples exposição da expressão “observatório social” (que pode suscitar a curiosidade das pessoas, levando a pesquisas), como a montagem de aparatos de divulgação e inserção do conteúdo, por exemplo, em ações de educação financeira. A manutenção dos trabalhos de implantação de um OS, uma vez iniciado o processo por algum cidadão, pode ter participação mais efetiva do Poder Público, uma vez que o fator aleatoriedade da motivação já ter sido resolvido – o auxílio poderia se dar por meio da realização de uma parceria, que demande da Prefeitura o empréstimo de locais para reuniões, disponibilização de expertise para formação de site (principal fonte de divulgação dos trabalhos de OS, bem como de estabelecimento de canal de comunicação), entre outros, a depender dos recursos que possa alocar.

### **3.3. Audiências públicas realizadas**

A audiência pública é uma das formas de participação e de controle popular da Administração Pública no Estado Social e Democrático de Direito, sendo um instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência (Soares, 2002). É considerado um meio de coleta de informações sobre um determinado problema junto à comunidade diretamente envolvida na questão, a qual também poderá apresentar alternativas para a sua resolução, sendo de grande relevância para a transição de uma sociedade com democracia representativa para uma sociedade de democracia participativa. Importante salientar que somente os órgãos públicos – *lato sensu* – realizam audiência pública, dado a prerrogativa do exercício da administração pública, incluindo a resolução dos problemas de relevante interesse social que afetam a sociedade. (César, 2011).

Audiências Públicas têm como características: caráter consultivo, e não deliberativo; possuem caráter pontual e são invariavelmente vinculadas a um processo decisório específico; têm caráter presencial; há possibilidade de manifestação oral dos participantes, não excluindo, entretanto, a possibilidade de manifestação por escrito; propicia o debate entre os atores interessados; a participação tem caráter coletivo; é aberta a todos os interessados; possui regras específicas para o seu funcionamento (Da Fonseca et al., 2013).

O fundamento prático da audiência pública consiste do interesse público em produzirem-se atos legítimos, e, do interesse do administrador em reduzir os riscos de erros de

fato ou de direito em suas decisões, para que possam produzir bons resultados (Soares, 2002).

No Município de Esteio, durante a atual gestão, foram elaboradas audiências públicas periódicas ao final de cada exercício, sendo esta ação denominada “Participa, Esteio”. Em 2018 foram realizadas 13 audiências públicas que ocorreram distribuídas pelos bairros da cidade, sendo apresentados os trabalhos desenvolvidos durante os primeiros dez meses de 2018. Nessas ações são apresentadas as obras, projetos e programas realizadas pela Administração Municipal ao longo do ano, sendo a comunidade convidada a se manifestar sobre as ações realizadas e dar sugestões a serem implementadas. No final de cada encontro, são escolhidas três pessoas, que serão as representantes do Comitê Articulador Local do bairro, responsável pela interlocução entre a comunidade e a Administração Municipal. Os representantes desse Comitê Articulador Local do bairro serão parte integrante do Sistema de Controle Social, instituído pelo Executivo por meio do Decreto nº 6.215 de 03 de janeiro de 2019. O Sistema de Controle Social tem por finalidade:

*I - coordenar, articular e mediar as relações do Governo na implementação de suas políticas públicas com os diferentes setores da sociedade civil organizada;*

*II - propor a criação, promover e acompanhar a implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Governo Municipal;*

*III - atuar no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil;*

*IV - promover a descentralização e desconcentração das ações de governo;*

*V - subsidiar o Governo Municipal com informações obtidas junto à população e a entidades representativas sobre a execução das políticas públicas e o funcionamento dos serviços públicos;*

*VI - coordenar a criação e o funcionamento dos Comitês de Articulação Local;*

*VII - promover a participação dos representantes no Conselho Municipal de Integração e Controle Social, influenciando no processo de elaboração do planejamento e acompanhamento das políticas públicas;*

*VIII - promover o debate das políticas municipais. (Esteio,*

2019)

Como visto, o Sistema de Controle Social no Município de Esteio foi recentemente constituído e encontra-se em fase de implementação de sua estrutura e organização de trabalho. Uma inovação por parte de Administração que procura fomentar práticas de controle por parte da sociedade civil mesmo que este não seja seu dever explícito. Este avanço por parte do poder público aponta para o destaque do cidadão como componente essencial para elaboração de políticas públicas, fiscalização durante a execução de programas de governo e acompanhamento da evolução dos gastos públicos. Como Soares (2002) afirma, essa é uma tentativa do administrador em minimizar erros, uma vez que a população de um determinado local conhece com propriedade as dificuldades e limitações de sua região.

Outra Audiência Pública que merece ser mencionada foi a que se realizou antes da aprovação do Código Tributário Municipal de Esteio, alterado por meio da Lei nº 7.054, de 27 de dezembro de 2018. Após serem realizados os estudos técnicos com corpo especializado para atualização do código, e após ser elaborado o anteprojeto de Lei, o executivo convidou a sociedade para participar da discussão por meio de uma Audiência Pública. Apesar de todo preparo e divulgação por parte do executivo, disponibilizando no site oficial a minuta da lei para conhecimento prévio de todos, poucos foram os interessados que compareceram a Audiência Pública realizada em 11 de junho de 2018 (Esteio, 2019). Pela expressividade do tema da Audiência era de se esperar uma participação maior da sociedade, dado que o Código Tributário traz modificações presentes no cotidiano de todos os munícipes, como regulamentação de impostos, taxas, contribuições de melhoria, dentre outros. Dessa forma, sem um debate coletivo, o projeto de Lei foi aprovado em dezembro do mesmo ano.

No caso de audiências que abarquem questões de gestão, por mais relevante que seja o assunto, é de praxe a pequena participação popular (de Aguiar et al, 2012). Em outros casos, a adesão é grande, notadamente na ocasião da implantação de empreendimentos que impactarão drasticamente a vida da população, como na instalação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte no Pará, mas nesse caso, a participação não foi efetiva na visão da população, em virtude de empecilhos como a realização em condições inadequadas, como locais distantes da comunidade, tempo insuficiente e linguagem inapropriada (Fainguelernt, 2016). Assim, aparentemente a adesão quantitativa da população depende do grau de mudanças que a questão tratada trará em suas vidas, mas para que a participação popular se dê de fato, é necessário que os participantes sintam que foram ouvidos.

Para maior participação da sociedade civil nas Audiências Públicas realizadas em

Esteio não foi o suficiente o comparecimento da autoridade máxima do Executivo, o Prefeito. A falta de interesse e engajamento pelo cidadão é o reflexo do atual comportamento do eleitor brasileiro que apenas observa, sem participar das ações de governo que modificam de alguma forma suas vidas. A participação de todos precisa ser evidenciada, um meio disponível seria a educação fiscal, presente nas escolas, para que seja demonstrada a relevância da contribuição de todos na construção de políticas públicas demandas de maneira alinhada às reais necessidades de um local, assim como o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos. A educação fiscal já faz parte da base municipal de ensino fundamental em Esteio, sendo o tema trabalhado de forma transversal em todas as escolas. Espera-se que futuramente a mentalidade dos futuros cidadãos estejam afinados com a necessidade de participação efetiva no controle social do Município.

Audiências de maior importância, com grande impacto na vida dos munícipes, deverão receber mais investimento e divulgação, dada toda atenção necessária para que os locais sejam de fácil acesso, seja utilizada uma linguagem mais simplificada e seja dado tempo necessário ao debate coletivo e expressão dos participantes.

### **3.4. Modelo de Governança e Gestão do Poder Executivo do Município de Esteio**

O Modelo de Governança e Gestão, instituído pela Lei Complementar nº 6.711/2017, tem como objetivo racionalizar o uso dos recursos disponíveis e ampliação do desempenho geral do Governo Municipal na entrega de bens e serviços à sociedade. São previstos quatro sistemas: Controle Social; Planejamento e Gestão; Gestão Administrativa e Controle Interno. (Esteio, 2017). Uma inovação legislativa de iniciativa do poder executivo que se propõe como uma mudança de caráter permanente a ser observado pelas futuras gestões, proporcionando transparência e aproximando a sociedade civil das decisões que afetam o futuro de todos.

De acordo com a Lei Complementar nº 6.711/2017, o modelo será coordenado pelo Gabinete de Governança e Gestão, subordinado diretamente ao prefeito e composto pelo vice-prefeito, pelo chefe de Gabinete e pelos titulares da Procuradoria-Geral do Município e das secretarias municipais de Desenvolvimento Urbano e Habitação, da Fazenda e da Administração. Entre as atribuições, estão estabelecer diretrizes para a formulação de políticas públicas; encaminhamento de propostas de políticas apresentadas pelas secretarias municipais; articulação das secretarias; acompanhamento de indicadores sociais, econômicos

e institucionais do Município; e o acompanhamento de balanços e relatórios de gestão dos órgãos da Administração Municipal. De acordo com a Lei Complementar nº 6.711/2017:

*Art. 1º Fica instituído o Modelo de Governança e Gestão do Poder Executivo do Município de Esteio, composto pelos seguintes sistemas:*

*I - Sistema de Controle Social;*

*II - Sistema de Planejamento e Gestão;*

*III - Sistema de Gestão Administrativa;*

*IV - Sistema de Controle Interno. (Esteio, 2017)*

Com o Modelo de Governança e Gestão pretende-se promover, anualmente, a definição de Metas de Gestão para o exercício seguinte, baseados no Plano Plurianual, nas manifestações da sociedade por meio do Sistema de Controle Social. Cada um dos sistemas estipulados pela lei terá responsabilidades específicas. O de Controle Social fará a relação entre a Prefeitura e a sociedade civil; o de Planejamento e Gestão se ocupará de projetos de desenvolvimento territorial, econômico e social; o de Gestão Administrativa controlará gestão de pessoal, desenvolvimento organizacional e modernização administrativa; e o de Controle Interno zelará pela defesa do patrimônio público e transparência. (Esteio, 2018),

Diversas ações foram realizadas em 2017, como a realização de diálogos diretamente com a comunidade local, o que contribuiu para elaboração do Modelo de Governança e Gestão de Esteio. O programa Gabinete Aberto atendeu 2.348 pessoas ou grupos em 47 edições; o programa Prefeitura na Rua realizado nos bairros da cidade teve 13 edições e 615 atendimentos; o programa Participa Esteio, momento de prestação de contas das ações realizadas, teve 13 encontros em diferentes bairros, onde se ouviu demandas e foram escolhidos representantes locais para integrar o Comitê Articulador Local.

O Controle social pode ocorrer tanto no planejamento como na execução das ações de governo, como, por exemplo, no planejamento orçamentário durante as discussões do orçamento público, na execução das despesas públicas. “Os entes públicos devem incentivar a participação popular na discussão das estratégias utilizadas para colocar em prática as políticas públicas, na elaboração do seu planejamento e de seus orçamentos.” (Controladoria Geral da União, 2012 p. 27)

## 5 CONCLUSÃO

A implementação de formas de controle social, apesar de gerar maior fiscalização da administração pública, é vista como benéfica pelo envolvimento direto da população com os aspectos sociopolíticos da esfera a ser considerada.

Segundo as informações levantadas no presente trabalho, diferentes municípios do País obtêm resultados expressivos de participação popular, a depender da efetividade da divulgação dos elementos de convocação e informação, bem como a manutenção de estruturas que proporcionem à população a consulta a dados de forma transparente, amigável e constante, tais como: manutenção de bons sites institucionais e a promoção de encontros presenciais em locais adequados e dias e horários habituais.

Considerando as características atuais do município de Esteio quanto às organizações/procedimentos aqui estudados, foi verificada a existência de número adequado de Conselhos Municipais, a contrabalançar a baixa adesão a audiências públicas e à inexistência atual de um observatório social. No entanto, frente aos desafios políticos municipais atuais, e tendo em mente a pequena extensão geográfica territorial e a possibilidade de disseminação de informações entre a população, há motivos suficientes para a obtenção de sucesso no fomento do envolvimento popular em práticas de controle social, sugerindo-se, para tanto, o envolvimento de profissionais-chave na estruturação de um observatório social e a ampla divulgação de audiências públicas, a serem realizadas em espaços agradáveis e acolhedores, tais como o Parque Municipal Galvani Guedes Dornelles ou Casa de Cultura Lufredina Araújo Gaia.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças públicas, democracia e accountability**. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (org.) Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- AIRONG, Z.; XIANG, G. Study on motivation mechanism of citizens' participation under the conditions of e-government. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON MANAGEMENT OF E-COMMERCE AND E-GOVERNMENT, 2008. Anais...Jiangxi: IEEE, 2008. p. 140-143.
- ALMEIDA, Cleusimar Cardoso Alves; CARVALHO, Virgínia Donizete. Human values and social assistance: a study of municipal council representatives. **Mackenzie Management Review**, v.18, n.2, p.130-153, mar/abr 2017.
- BARRETO, M.C.; BISCALCHIM, B.R. Transparência e controle social sob o olhar do observatório cidadão de Piracicaba. II ENPP – Encontro Nacional de Políticas Públicas, Araraquara/SP, 20pp., 2016.
- BARROS, Jones Nogueira; VASCONCELLOS, Ana Maria de Albuquerque; SOBRINHO, Mario Vasconcellos. Observatório Social: participação da sociedade civil nas políticas públicas do município? VI CODS – Colóquio Organizações, Desenvolvimento & Sustentabilidade. p.21-36, 2015.
- BRASIL. Orientações Técnicas para a Criação de Conselho Municipal de Turismo. Ministério do Turismo. 20 pp., 2013.
- BRASIL. Perfil dos Conselhos Municipais de Educação. Ministério da Educação. 99pp., 2007.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Brasil, sociedade nacional-dependente. **Novos Estudos**, v.93, p.101-121, 2012.

- BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-122, jul. 1992.
- BRONSTEIN, Michelle Muniz; FONTES FILHO, Joaquim Rubens; PIMENTA, Gabriel Alves. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. *Interações*, v.18, n.1, p.89-102, 2017.
- CARNEIRO, Carla Bronzo Lareira. **Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização**. In: Saravia, Enrique; Ferrarezi, Elisabete. - Políticas Públicas – Coletânea – Volume 2, ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, p. 149-166, 2009.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O Longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CÉSAR, João Batista Martins. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília: Escola de Direito**, v. 5, n.2, p.356-384, jul-dez 2011.
- COÊLHO, Ricardo Corrêa. Estado, governo e mercado – 3. ed. Rev. atual – Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração. UFSC; Brasília : CAPES : UAB, 2014.
- CONTROLADRIA GERAL DA UNIÃO. Controle Social: Orientações aos cidadãos para a participação na gestão pública e exercício do controle social. 3ª ed. Brasília, 2012
- DA FONSECA, Igor Ferraz; REZENDE, Raimer Rodrigues; DE OLIVEIRA, Marília Silva; Pereira, Ana Karine. **Potencial de efetividade das audiências públicas do Governo Federal**. 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/relatorio\\_potencial\\_efetividade.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/relatorio_potencial_efetividade.pdf)> Acesso em: 05 Abr. 2019.
- DE AGUIAR, Marluce Martins; HELLER, Léo; DE MELO, Elza Machado. Ação comunicativa na gestão de um serviço privatizado de água e esgotos: uma avaliação em Cachoeiro de Itapemirim (ES). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.

46, n.6, p.1505-1527, 2012.

DE ALMEIDA, G.A.; SOARES JÚNIOR, J.; GONÇALVES, S.A. Audiência Pública: um mecanismo constitucional de fortalecimento da legitimação social do Ministério Público. MP MG Jurídico, Ano I nº 5, 2006.

DE PLÁCIDO E SILVA. Vocabulário jurídico. Rio de Janeiro:Forense, 8ª ed, p.243-244, 1984.

DUARTE, Carla Grigoletto.; FERREIRA, Victoria Helena; SANCHEZ, Luis Enrique. Analisando audiências públicas no licenciamento ambiental: quem são e o que dizem os participantes sobre projetos de usinas de cana-de-açúcar. **Saúde e Sociedade**, v.25, n.4,p.1075-1094, 2016.

ESTEIO. DECRETO Nº 6215, DE 03 DE JANEIRO DE 2019. Dispõe sobre o Sistema de Controle Social, integrante do Modelo de Governança e Gestão do Poder Executivo do Município de Esteio. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/rs/e/esteio/decreto/2019/622/6215/decreto-n-6215-2019-dispoe-sobre-o-sistema-de-controle-social-integrante-do-modelo-de-governanca-e-gestao-do-poder-executivo-do-municipio-de-esteio?q=6215>>, acesso em 07/04/2019.

ESTEIO. LEI Nº 7054, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2018. Institui o Código Tributário do Município de Esteio, consolida a Legislação Tributária existente e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/codigo-tributario-esteio-rs>>, acesso em 07/04/2019.

ESTEIO. LEI Nº 6711, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2017. Dispõe sobre o Modelo de Governança e Gestão do Poder Executivo do Município de Esteio. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/rs/e/esteio/lei-complementar/2017/672/6711/lei-complementar-n-6711-2017-dispoe-sobre-o-modelo-de-governanca-e-gestao-do-poder-executivo-do-municipio-de-esteio?q=6711>>, acesso em 07/04/2019.

ESTEIO. Relatório de Ação do Governo 2017 acesso on-line. Disponível em: <<https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?>

[option=com\\_content&view=article&12626:prestacao-de-contas-do-primeiro-ano-de-gestao-pode-ser-acessada-online&catid=20&Itemid=191](https://www.esteio.rs.gov.br/option=com_content&view=article&12626:prestacao-de-contas-do-primeiro-ano-de-gestao-pode-ser-acessada-online&catid=20&Itemid=191)>, acesso em 07/04/2019.

ESTEIO. Site institucional da Prefeitura Municipal de Esteio. Disponível em:<<https://www.esteio.rs.gov.br/>> , acesso em 07/04/2019.

FAINGUELERNT, Máira Borges. A trajetória histórica do processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. **Ambiente & Sociedade**, v. 19, n. 2, p. 245-264, 2016.

FARIA, Ivan Dutra. Ambiente e Energia: Crença e Ciência no Licenciamento Ambiental. **Textos para Discussão, Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado**, 33pp., 2011.

FERREIRA, Cristina Maria Soares; FONSECA, Alberto. Análise da participação popular nos Conselhos de Meio Ambiente no médio Piracicaba (MG). **Ambiente & Sociedade**, v.17, n.3, p.239-258, 2014.

FERREIRA, Joaquim Alves; CARDOSO, João Luiz. Papel do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural: a experiência de Espírito Santo do Pinhal, Estado de São Paulo. **Informações Econômicas**, v.34, n.1, p.18-27, 2004.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; DOS SANTOS, Waldir Jorge Ladeira. Transparência e controle social na administração pública. **Temas de Administração Pública**, v.8, n.1, p.1-20, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Introdução: delimitação propedêutica de um tipo de esfera pública burguesa**. In: HABERMAS, Jürgen. Mudanças estruturais na esfera pública. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HOLANDA, A.G. O papel dos conselhos municipais de políticas e o caso do conselho municipal de cultura. V ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura - Faculdade de Comunicação/UFBa, Salvador-Bahia-Brasil, 7pp., 2009.

IAP2 – The International Association for Public Participation. IAP2 Spectrum of Public

Participation. Louisville, KY: IAP2, 2007.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Site institucional - <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/esteio/>> - acesso em 07/04/2019.

LEITE JÚNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e Mudanças no Estado brasileiro**. Florianópolis: UFSC; Brasília: CAPES-UAB, 2014.

MAIA, Luiza. **Síntese**. Revista TCE-RJ, v. 5, n.1 e 2, p.50-67, 2010.

NUNES, Tiago Moser. Cidadania e o caso do observatório social de Itajaí. **RBTS – Revista Brasileira de Tecnologias Sociais**, v.2, n.1, p.3-12, 2015.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Observatório Social do Brasil – site institucional. <<http://osbrasil.org.br/>>. Acesso em 12/04/2019.

RIO DE JANEIRO. **Conselhos Municipais de Meio Ambiente – Orientações para Implementação**. Série Gestão Ambiental, v.10, 56 pp., 2015.

SABIONI, Marjorie; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; REIS, Anderson de Oliveira. Racionalidades na motivação para a participação cidadã no controle social: uma experiência local brasileira. **Caderno EBAPE.BR**, v.16, n.1, p.81-100, 2018.

SAGER, Ian; BOSSI, Alexandre. Observatórios Sociais – o poder do cidadão. ENEP CP – Democracia e Direitos: Dimensões das Políticas Públicas e Sociais. Brasília/DF, p.828-840, 2017.

SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima. Observatórios sociais como promotores de controle social e *accountability*: reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí. **Gestão.Org Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**. v.8, n.3, p.298-326, 2010.

S.E.R. Maringá. Sociedade Eticamente Responsável. Institucional – Quem Somos. Disponível em: <http://observatoriosocialmaringa.org.br/>. Acesso em: 12/04/2019.

SOARES, Evanna. Audiência pública no processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 229, p. 259-284, jul. 2002.

SOARES, Lilian Campos; FERNEDA, Edilson; DO PRADO, Hércules Antonio. Observatórios: um levantamento do estado do conhecimento. **Brazilian Journal of Information Studies: Research Trends**. v.12, n.3, p.86-110, 2018.