

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

Alexandra Jochims Krueh

**Compromissos dos gestores públicos para com o desenvolvimento de seus
municípios: a construção de um fenômeno psicossocial**

**Porto Alegre
2011**

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

Alexandra Jochims Kruehl

Compromissos dos gestores públicos para com o desenvolvimento de seus municípios: a construção de um fenômeno psicossocial

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Luis Roque Klering

**Porto Alegre
2011**

CIP - Catalogação na Publicação

Kruel, Alexandra Jochims

Compromisso dos gestores públicos para o desenvolvimento de seus municípios: a construção de um fenômeno psicossocial / Alexandra Jochims Kruel. -- 2011.

296 f.

Orientador: Luis Roque Klering.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS, 2011.

1. Compromisso. 2. Desenvolvimento municipal. 3. Gestores públicos municipais. I. Klering, Luis Roque, orient. II. Título.

E assim habite Cristo em vossos corações, pela fé,
estando vós alicerçados e arraigados em amor (Bíblia Sagrada)

But I still haven't found what I'm looking for (Bono Vox).

DEDICATÓRIAS

A Deus, meu Pai e Senhor, sem o qual nenhuma das minhas conquistas teria sentido.
A Ele toda a minha vida, toda a Honra e Glória.
A ele, o meu viver, pensar, sentir e agir.

À minha mãe, anjo sem asas que Deus me concedeu, para me conceber, me amar e ensinar a amar, me respeitar e ensinar a respeitar, para enfim, ser meu exemplo em vida, para toda a vida, a cada dia, todos os dias, e por me fazer perceber o quanto há de mãe em mim.

Ao meu orientador, professor, colega e amigo, pela reciprocidade em termos de amizade, coleguismo, conhecimento, saberes, e convívios, em tempos de tempestade e em tempos de bonança.

AGRADECIMENTOS

Este é o mais difícil dos espaços, porque incorre-se no esquecimento involuntário e nas escolhas necessárias, caindo-se no risco de ferir alguns, mesmo sem a intenção. Então, vamos aproveitá-lo. Aí vai:

Antes de tudo e de todos, a Deus, meu Pai e meu Senhor,
por tudo o que tem me concedido e ensinado, e pelo que me reserva;

À minha linda e amada mãe, meu porto seguro,
pelo amor incondicional e tudo o que dele decorre;

Aos meus irmãos:

Marcelo, pela parceria de uma vida e por dividir o baú de brinquedos;
Nicolas, meu irmão-filho-lobinho, por partilhar o gosto por Harry Potter e pela História, por cada um dos teus sorrisos e dos nossos abraços de urso;

Luíse, parceirona de peso em todas as fases das nossas vidas, mesmo nas ‘agruras da ingratidão’ (essa nunca pode faltar, coisa nossa);

Cíntia, pelos exemplos constantes de superação;

Sabrina, por sua leveza de juventude;

Naiara e Taiana, pelo desprendimento e escolha de vidas distantes em território;

Ao meu padrasto, pelo encanto pelo futebol, pela paixão pelo Inter, por ter me ensinado o que é impedimento e por ter estado do meu lado na fase mais difícil da minha vida.

Enfim, por ser meu pai.

A todas as mães, pais, irmãs, irmãos, tios, tias, primos, primas, avôs e avós que Deus me deu ao longo da vida;

Aos meus afilhados (e são tantos...), pelo tanto que só as crianças ensinam;

Aos meus amigos de verdade, que sabem bem quem são, sem ser preciso citar cada um... todos essencialmente malucos!!! Começando... Maíza, Laíz, Simone, Fernando, Paula,...

Ao Prof. Klering, meu orientador e amigo, pelos conselhos acadêmicos e não acadêmicos, pelas confidências, por me apresentar à EAD, pela amizade e pelo exemplo de vida, de seriedade e de bondade;

Às Anas, cada uma em seu papel, espaço e importância (não se empurrem, são tantas!!!);

Ao meu pai, que depois de tanto tempo, se tornou meu amigo e que demonstra um humor e um coloradismo sensacionais.

À Suzana, por ter me acolhido em sua casa, coração e família, e pelas longas conversas em torno da mesa de café. Extensivo ao Paulo e a todos os demais, ok?

Ao Rique, à Fabi e agora, à Marina, por todo esse amor de família;

À Cléo, companheira do Prof. Klering, pelos conselhos de vida, pelo sorriso constante e pelo sorvete em Balneário Pinhal;

À Luci, por cada mensagem, telefonema, convite, visita, pouso, conversa, sessão de maquiagem e brechós, mostrando o quanto se importa com quem quer bem;

À Claire e à Jaciane, colegas desde o mestrado, parceiras de alegrias intensas e de dores profundas, amigas verdadeiras, que espero sejam para toda a vida;

À June, exemplo de fé e força, em meio às tempestades de sua vida;

À Silvana Flores, por ter me puxado as orelhas, me estipulado prazos e me alçado do fundo, mais de uma vez, revelando-se uma grande amiga;

Aos colegas queridos e um tanto malucos do GHC, que também são tantos..., a cada um por suas peculiaridades;

Ao Rodrigo, presente na maior parte do tempo, e mesmo em sua ausência, por ter me feito compreender o que é amar plena e profundamente, em um turbilhão de sentimentos, por tantas vezes contraditórios;

A Roberto, Maria Sílvia, Grasielle e João, meus profissionais de saúde preferidos, e sem os quais não teria sido possível chegar até aqui;

Aos prefeitos, prefeita, vice-prefeitos e vice-prefeitas, por me permitirem invadir seus gabinetes, *sites*, cidades e festas de comunidade.

Aos professores da minha banca, que vem me acompanhando há anos, sempre contribuindo, mesmo quando me dizem não!

Ao CNPQ, por um ano e meio de bolsa de estudos;

Aos profissionais que trabalham na EA: porteiros, pessoal da higienização, pessoal das secretarias, da biblioteca, da informática e da cafeteria, sem os quais nossa estada não seria tão confortável;

À Profª Jacqueline, sua mãe, irmã e cusca, pela acolhida em Recife;

À Cris, minha irmãzinha pernambucana e ao Alfredo, amigão e quase cunhado italiano;

À Chris Schröder, Gui Dornelas, Rafa Vecchio, Lucas, Joisi, Leo Tonon, Fran Molon, Bia, Alines, Jorge Doval, Paola Cánepa, e mais um eito de gente... colegas de mestrado e doutorado, inesquecíveis, cada um à sua maneira. Desculpem, mas tem muita gente e o espaço é curto, ok?

À Cláudia, pelas caronas e por me fazer entender que não é vergonha precisar e pedir ajuda, e que mesmo quando a gente não quer, tem que seguir adiante;

Ao pessoal do NAF e do GT AMP, sem comentários, ok? Vocês são sensacionais!

Ao Pastor Élio Eugênio Muller, pelo amor à árvore de Itati, pela empolgação com o trabalho e pelos *e-mails*, livros e dedicatórias enviados;

Aos vários assessores e secretários, pela empolgação e pelo acesso ao mundo municipal;

Aos professores do PPGA/EA/UFRGS e dos outros PPGs, pelos exemplos do que fazer e do que não fazer;

Aos amigos do xerox, pelas conversas filosóficas, futebolísticas, acadêmicas, pelas risadas e pela disseminação do apelido Cruel;

À Profª Maristela, suave companheira de doutorado, e que meigamente me chama de menina fofa ou menina bonita, e eu adoro!

Aos meus alunos presenciais ou a distância, que muito me ensinam a cada dia!

A todos os professores e escolas anteriores, pelo caminho e esteio para este enlace.

Aos meus filhos: embora ainda não tenhamos

nos encontrado, seu espaço está reservado e é cultivado constantemente.

À dança e à música, presentes desde sempre. Mesmo surda, sabia e sentia sua vibração.

Ao Sport Club Internacional, sem precisar explicar!

A cada um de vocês, que de alguma forma foram colocados à margem da minha vida durante estes anos todos, peço perdão pelos repetidos não, pelas frequentes ausências a festas, comemorações, aniversários, viagens, passeios, rodas de mate, idas ao cinema, enfim...

Vocês nunca estiveram fora do meu coração, ao contrário. Vocês estiveram e seguem ali, cada um em seu próprio cantinho. Alguns em movimento, alguns quietinhos. Alguns mais espaçosos, outros mais tímidos e contidos. Mas todos ali, donos deste espaço que se amplia e se adapta às suas chegadas e partidas, donos das razões dos meus sentimentos, das minhas lágrimas e dos meus risos e sorrisos.

A cada um de vocês, todos vocês, simplesmente importantes.

RESUMO

A despeito do volume de material produzido e disseminado acerca do desenvolvimento, este tema se mantém atual e importante, face às dicotomias e lacunas existentes entre riqueza e pobreza, crescimento econômico e exclusão social, aumento do conhecimento/tecnologia e degradação ambiental. A partir deste amplo tema, escolheu-se por analisar a formação do compromisso do gestor público para com o desenvolvimento de seu município. Optou-se por um embasamento na Psicologia Social, associando-a à Sociologia do Desenvolvimento e à Sociologia Social do Discurso. O trabalho demonstra que o compromisso dos gestores para com o desenvolvimento de seus municípios é, ao mesmo tempo, produto da sua formação e história pessoal, de suas características inatas/intrínsecas e também, produto das conformações sociais, que criam representações, e que se constroem e reconstroem a partir delas, sempre em uma relação recíproca, embora não necessariamente equilibrada. O desenvolvimento, por sua vez, é um conjunto de representações que se sobrepõem, se complementam, se enfrentam ou se contradizem, conforme a intencionalidade de quem as assume para si e para suas ações. Crê-se que o trabalho tenha contribuído na esfera empírica, teórica e metodológica: em termos empíricos, demonstra que a representação sobre a atuação dos políticos é incompleta e, por vezes, errônea; na teórica, contribui em um sentido explicativo da atuação do gestor público e pode qualificar o uso da Teoria das Representações Sociais. Em termo metodológico, amplia a percepção de que formatos novos de coletas de dados, como as mídias sociais, podem ser bastante profícuos em pesquisas sociais.

ABSTRACT

Despite the volume of material produced and disseminated on the theme of development, it remains current and important, given the gaps and dichotomies between wealth and poverty, economic growth and social exclusion, increase of knowledge/technology and environmental degradation. From this broad theme, we chose to analyze the formation of the public managers' commitment to the development of their municipality. We chose a theoretical basis on Social Psychology, associating it with the Development Sociology and the Social Discourse Sociology. This work demonstrates that the managers' commitment to the development of their municipalities is, at the same time, product of their training and personal history and intrinsic characteristics, and also product of social conformations, that creates social representations. So, this person builds and is builded from this social representations. The development, in turn, is a set of social representations that overlap, complement, contradict or even confront, as the intentions of the social actor involved. It seems that this work has contributed to the empirical realm, theoretical and methodological: demonstrates that the representation on the performance of politicians is incomplete and sometimes erroneous; helps to explain the sense in a manager's performance public; can qualify the use of Social Representation Theory; increases the perception that new formats of data collection, such as social media, can be quite fruitful in social research.

LISTA DE SIGLAS

ABM	Associação Brasileira de Municípios/Municipalista
ABRACCI	Associação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade
ABRH	Associação Brasileira de Recursos Humanos
AGM	Associação Gaúcha Municipalista
AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
AIECIS	Associação Internacional de Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares
AL	Assembléia Legislativa
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BB	Banco do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
CADIN	Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal
CAF	Comitê de Articulação Federativa
CAM-AL	Comissão de Assuntos Municipais da Assembléia Legislativa
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CDES-RS	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CFFC	Comissão de Fiscalização Financeira ou de Controle
CGLU	Cidades e Governos Locais Unidos
CGU	Controladoria Geral da União
CIDEU	Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano
CLAD	Centro Latinoamericano para el desarrollo
CMDI	Conselho Municipal de Desenvolvimento Integrado
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CODES	Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social
COMUDE	Conselho Municipal de Desenvolvimento
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
DEM	Partido/Movimento Democratas
EMATER- ASCAR	Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural e Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural
FAMURS	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FARSUL	Federação da Agricultura do Estado do RS
FEAPER	Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais
FEDERASUL	Federação das Associações Comerciais e de Serviços do RS
FLACMA	Federación Latinoamericana de Ciudades Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FUG	Fundação Ulysses Guimarães
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GEADS	Grupos Executivos de Acompanhamento de Debates
GNUD	Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana

IBGEN	Instituto Brasileiro de Gestão de Negócios
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
ILB	Instituto do Legislativo Brasileiro
IMIP	Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira
INTERLEGIS	Programa Interlegis – Comunidade Virtual do Poder Legislativo
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRFS	Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão
ISC-CPLP	Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
ITMI	Índice de Transparência Municipal na Internet
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCCE	Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OLACEFS	Organização Latinoamericana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PCB	Partido Comunista Brasileiro/PCB
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
PRODASEN	Centro de Processamento de Dados do Senado Federal
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido Social Democrata Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RS	Rio Grande do Sul
SASF	Sistema de Assessoramento Federativo
SEAF	Seguro Agrícola
SEAPPA	Secretaria Estadual de Agricultura, Pecuária, Pesca e Agronegócio
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses
SILEG	Sistema de Informações Legislativas
SINDAF	Sindicato dos Auditores de Finanças Públicas do Estado do Rio Grande do Sul
SRI	Secretaria de Relações Institucionais
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
TRS	Teoria das Representações Sociais
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UDN	União Democrática Nacional
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNILEGIS	Universidade do Legislativo
UNISC	Universidade de Santa Cruz do Sul

LISTA DE FIGURAS

Figura 01	Charge – Rua Paraíso.....	28
Figura 02	Concepção tridimensional do discurso.....	43
Figura 03	Sistema das Nações Unidas.....	57
Figura 04	Divisão do Estado do Rio Grande do Sul por Regiões Funcionais de Planejamento e por Conselhos Regionais de Desenvolvimento.....	133
Figura 05	Conformação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento.....	138
Figura 06	Associações Regionais de Municípios que compõem a FAMURS.....	154
Figura 07	Projeto de Governança Regional da Agenda 2020.....	162
Figura 08	Evolução do Partido Progressista, de 1965 a 2003.....	188
Figura 09	Hierarquização de relações entre atores sociais do desenvolvimento....	205
Figura 10	Rede de atores institucionais, conforme esferas de atuação.....	206
Figura 11	Rede de atores municipais.....	207
Figura 12	Representações Sociais sobre desenvolvimento e compromissos de gestão.....	267

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Conceitos utilizados da aproximação teórica.....	52
Quadro 02	Agendas para o desenvolvimento, conforme atores sociais.....	210
Quadro 03	Prêmios e reconhecimentos por boas práticas no Brasil.....	215
Quadro 04	Estruturas e atividades de formação.....	218

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Frequência de Presidentes da FAMURS por porte populacional – 1976 a 2010.....	152
Tabela 02	Representatividade dos partidos nos municípios em estudo, em termos de prefeituras, total de prefeitos e vice-prefeitos.....	181
Tabela 03	Total de prefeituras com e sem coalizões partidárias nos municípios em estudo.....	181
Tabela 04	Formas de representação nas prefeituras em estudo, em termos de ocorrência ou não de coalizões partidárias/coerência ideológica no <i>continuum</i> esquerda-direita.....	182
Tabela 05	Quantidades de municípios no Brasil e nas suas regiões, a partir de 1940.....	225

SUMÁRIO

ABRINDO AS CORTINAS	20
A TÍTULO DE INTRODUÇÃO, ALGUMAS ROMÂNTICAS E ARTÍSTICAS PALAVRAS INICIAIS	21
Algumas outras justificativas.....	27
OS PREPARATIVOS E O <i>BACKSTAGE</i>: figurino, montagem, som, luz	31
1 DELINEAMENTO TEÓRICO E METODOLÓGICO	32
1.1 A Teoria das Representações Sociais	32
1.1.1 Refletindo sobre o indivíduo e o social: uma relação essencial para a formação das representações.....	35
1.2 A abordagem/enfoque/teoria orientada ao ator	37
1.2.1 Pedras angulares e conceitos essenciais da orientação ao ator....	38
1.3 A teoria social do discurso	41
1.4 Algumas reflexões	44
1.5 A coleta de dados e o <i>corpus</i> da pesquisa	46
GENTE DA CENA: PRODUTORES, DIRETORES, COREÓGRAFOS, ARTISTAS – papéis, personagens e falas	53
2 OS ATORES SOCIAIS DO CAMPO	54
2.1 Os diretores de produção: atores e representações globais	56
2.1.1 O Sistema Nações Unidas.....	56
2.1.1.1 O Sistema Nações Unidas e o desenvolvimento.....	61
2.1.1.2 As representações sobre o desenvolvimento nas Nações Unidas.....	64
2.1.2 Reflexões sobre as relações multilaterais do Brasil.....	65
2.2 Os coreógrafos – o poder executivo federal e estadual	69
2.2.1 A União	69
2.2.1.1 O Planejamento Nacional: Brasil 2022.....	69
2.2.1.2 A relação entre a União e os demais entes federados....	71
2.2.1.3 Os discursos: desenvolvimento, federação, município, prefeito.....	78
2.2.1.4 Algumas reflexões.....	81
2.2.2 O Estado do Rio Grande do Sul	82
2.2.2.1 A descentralização no RS.....	83
2.2.2.2 A relação entre o Estado e os Municípios.....	85
2.2.2.3 Um grande parceiro: a união Emater-Ascar.....	88
2.2.2.4 Os discursos: desenvolvimento, federação, município, prefeito.....	91
2.2.2.5 Algumas reflexões.....	92
2.3 Contra-regras e figurinistas – o Poder Legislativo	94
2.3.1 O Poder Legislativo Federal	94
2.3.1.1 O Senado Federal.....	97
2.3.1.2 A Câmara de Deputados.....	100
2.3.2 O Poder Legislativo Estadual – a Assembléia Legislativa	106
2.3.2.1 A Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul e a formação legislativa.....	109

2.3.2.2 A Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul e o reconhecimento a boas práticas.....	111
2.3.3 O Poder Legislativo Municipal – as Câmaras de Vereadores.....	112
2.3.4 O Controle Externo – os Tribunais de Contas.....	113
2.3.4.1 O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul/TCE-RS.....	117
2.3.5 Algumas reflexões.....	118
2.4 O público e a crítica: os Conselhos de Desenvolvimento.....	121
2.4.1 Em Nível Federal: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/CDES, ou, ainda, o Conselhão.....	122
2.4.2 Em Nível Estadual: os Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social – CODES e CDES-RS.....	127
2.4.3 Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento/COREDES.....	130
2.4.4 Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento/COMUDES.....	135
2.4.5 Algumas reflexões.....	138
2.5 As Entidades Municipalistas.....	141
2.5.1 Entidades Municipalistas Nacionais.....	141
2.5.1.1 <i>Município Forte, Brasil Forte: a Confederação Nacional de Municípios.....</i>	<i>141</i>
2.5.1.2 <i>Cidades Eficientes, Governança Responsável: a Associação Brasileira de Municípios.....</i>	<i>147</i>
2.5.1.3 A Frente Nacional de Prefeitos.....	149
2.5.2 Entidades Municipalistas Estaduais no Rio Grande do Sul..	151
2.5.2.1 <i>A Casa dos Municípios: a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul.....</i>	<i>151</i>
2.5.2.1.1 As Associações Regionais de Municípios: representação.....	153
2.5.2.1.2 As Áreas Técnicas da FAMURS: assessoria....	155
2.5.2.1.3 A Escola de Gestão Pública/EGP FAMURS: formação.....	155
2.5.2.2 A Associação Gaúcha Municipalista.....	156
2.5.3 Algumas reflexões.....	158
2.6 A Sociedade Civil Organizada e suas movimentações.....	160
2.6.1 <i>O Rio Grande que queremos: a Agenda 2020.....</i>	<i>160</i>
2.6.2 <i>Nós Podemos: o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade.....</i>	<i>163</i>
2.6.3 <i>Veritas vos liberabit: o Instituto Municipalizar.....</i>	<i>166</i>
2.6.4 A Campanha Ficha Limpa.....	170
2.6.5 Algumas reflexões.....	172
2.7 Os Partidos Políticos.....	173
2.7.1 História e dinâmica da política partidária no Brasil.....	175
2.7.2 As clivagens polarizadas no Rio Grande do Sul.....	179
2.7.3 Alguns atores e movimentos da pesquisa: um panorama da política partidária nos municípios em estudo e os partidos predominantes.....	180
2.7.4 Os partidos políticos predominantes e suas formas de atuação...	183
2.7.4.1 O Partido do Movimento Democrático/PMDB.....	183
2.7.4.2 O Partido Progressista/PP.....	187
2.7.4.3 O Partido Democrático Trabalhista/PDT.....	190

2.7.4.4 O Partido dos Trabalhadores/PT.....	192
2.7.5 Algumas reflexões.....	196
2.8 Algumas reflexões gerais.....	200
OS ATOS NO PALCO: AS COREOGRAFIAS – movimentos e arranjos.....	202
3 AS RELAÇÕES ENTRE OS ATORES: emaranhados de interações e articulações.....	203
3.1 Processos para a disseminação das Representações Sociais e agregação dos prefeitos e vice-prefeitos aos discursos.....	208
3.1.1 O estabelecimento de agendas.....	209
3.1.2 A internacionalização e a interiorização.....	211
3.1.3 As premiações.....	213
3.1.4 A formação.....	217
3.1.5 O apoio aos municípios.....	219
3.1.6 A midiaticização.....	220
3.2 Algumas reflexões.....	221
4 O PROTAGONISTA NO PALCO - O SOLO: O Município e seus Gestores.....	223
4.1 As atribuições dos municípios.....	226
4.2 A dinâmica dos pequenos municípios.....	228
4.2.1 A formação de uma identidade local e de um senso de comunidade.....	229
4.2.3 A exploração do turismo.....	233
4.2.4 A valorização ambiental.....	234
4.2.5 Fortalecimento do campo.....	236
4.2.6 À mercê das intempéries.....	236
4.2.7 A gestão municipal.....	237
4.3 Algumas reflexões: @s Prefeit@s e vice-prefeit@s nesta dinâmica.....	242
5 A COREOGRAFIA PRINCIPAL – o compromisso como fenômeno psicossocial.....	244
5.1 As Representações Sociais sobre o Desenvolvimento.....	253
5.2 As Representações Sociais sobre os compromissos do gestor público municipal.....	256
5.2.1 RS 1: O gestor municipal comprometido com a eficiência e a excelência de gestão.....	256
5.2.2 RS 2: o gestor municipal como empreendedor comprometido com a indução ao desenvolvimento.....	259
5.2.3 RS 3: o gestor municipal como pai e protetor X o gestor municipal comprometido com a comunidade.....	261
5.2.4 RS 4: o gestor municipal comprometido com seu partido?.....	266
5.3 Resumidamente.....	267
FECHANDO AS CORTINAS: o epílogo e os merecidos créditos.....	268
CONCLUSÕES.....	269
REFERÊNCIAS.....	274

ABRINDO AS CORTINAS

A TÍTULO DE INTRODUÇÃO, ALGUMAS ROMÂNTICAS E ARTÍSTICAS PALAVRAS INICIAIS

A vida é como um palco, dedicado a algum tipo de apresentação de arte: teatro, dança, música,..... E como em qualquer apresentação de arte, para sua efetiva consecução, algumas exigências essenciais são requeridas: o próprio palco, o autor da obra que será apresentada, a apresentação em si, o roteiro ou cronograma desta apresentação, os artistas que irão fazer sua *performance*, as relações entre artistas, autores, obra e palco, o custo e o patrocínio da obra e, por fim, mas jamais com menor importância, o público e a crítica que irá assistir ao espetáculo e, quiçá, se a arte apresentada assim o merecer ou for considerada digna de merecimento, consagrará-la com suas demonstrações: aplausos, flores jogadas ao palco, pedidos de autógrafos e fotografias, comentários ao longo de algum tempo, breve ou longo, e recomendações para que outros a prestigiem, de tal forma que se mantenha em cartaz, pelo tempo que houver um bom público interessado nela.

Assim é a vida. Assim é a política.

Eu sou bailarina, desde meus oito anos de idade. O palco, pois, faz parte de mim. O que iniciou com uma recomendação médica para correção de uma distorção no quadril, tornou-se uma paixão, que transformou-se em um amor profundo, ao qual dedico grande parte de minha vida. Se, por um lado, meu defeito (será mesmo um defeito?) não foi corrigido, por outro, a dança mudou minha visão de mim mesma e de mundo. Vejo o mundo com os olhos da arte: por vezes sonhadores, por vezes crítico, por vezes estético, sempre em busca de alguma transformação em prol do que, para muitos, seria a simples busca pela fútil beleza. Todavia, a beleza não é necessariamente fútil. A beleza nos leva a buscar por algo que nos agrade às sensações. Embora a beleza possa ser vinculada à mera estética, se ampliarmos esta concepção de estética para o agrado das sensações, então não apenas seu resultado se torna alvo, mas todo o movimento que é preciso fazer para se atingi-lo. E então, beleza se torna algo socialmente grandioso, e não apenas fútil: bela é a busca e a conquista de que pessoas sejam tornadas esteticamente mais bonitas, porque a elas lhes é garantido o direito ao estudo de qualidade e ao trabalho decente e bem remunerado e, conseqüentemente, a elas lhes é dada a oportunidade de morar bem, de se vestir e de se alimentar bem, de serem pessoas menos amargas pelas agruras da vida, mais gentis, mais alegres, mais cordatas, mais ativas na

condução de sua própria sociedade. Não se trata, pois, de elevar a beleza ao pífio resultado percebido em uma roupa nova e agradável aos olhos, mas sim de elevá-la ao processo pelo qual alguém pode ter o direito de escolha por essa roupa, se ela lhe agrada. Não é o mero resultado de se comer em um restaurante, mas o caminho que leva as pessoas a poderem escolher entre pedir uma entrega de comida, fazê-la em casa ou comer em um requintado bistrô.

E assim, chegamos à forma pela qual Amartya Sen (2000) concebe o desenvolvimento: como liberdade, alcançada pela eliminação de privações de liberdades substanciais, as quais limitam escolhas e oportunidades das pessoas em exercer sua condição de agente, ou ainda, como um processo de expansão de liberdades reais que as pessoas desfrutam, sob os aspectos econômico, social e político. Cabe salientar que o tema do desenvolvimento é envolto em uma profusão de conceitos, abordagens e práticas, e envolver-se com ele é se propor a entrar em um campo não apenas amplo, mas marcado por um sem-fim de interpretações, ambigüidades e indefinições. Centenas ou milhares de políticas públicas, teses, dissertações e pesquisas foram e vem realizadas sob sua égide. Todavia, cabe também salientar as formas pelas quais Thomas (2000, p.777) descreve o desenvolvimento: “uma visão, descrição ou medida do estado de ser de uma sociedade desejável”, como “um processo histórico de mudança social no qual as sociedades são transformadas ao longo de períodos” ou ainda, como “como consistente de esforços deliberados que buscam melhorias, por parte de várias agências, incluindo governamentais, todos os tipos de organizações e movimentos sociais”. É, pois, um tema que, embora muito discutido, é ainda atual, visto que se trata de algo que afeta as vidas de bilhões de pessoas, em qualquer parte do mundo. Neste sentido, o tão aclamado ‘desenvolvimento’ tornou-se responsabilidade de todos, com predominância atual de se considerar os Estados e os governos democráticos como seus principais indutores.

Sob esta ótica, o Brasil adotou a postura de indutor do desenvolvimento nacional em várias fases de sua história, principalmente ao longo dos governos de Juscelino Kubitschek, do Período Militar e de Luis Inácio Lula da Silva, este último a partir de 2003. Acresça-se o fato de que a História do Brasil é marcada pela luta contínua das localidades por autonomia – política, financeira, fiscal, tributária – em relação ao governo central, desde os tempos imperiais, o que pode ser percebido com o estudo das constituições nacionais desde então. A Constituição vigente, datada de 1988, concedeu às localidades, agora chamadas municípios, o maior grau de autonomia legal em toda a História do Brasil, ao elevá-los à categoria de entes

federados, ou seja equiparando-os à União e aos Estados e Distrito Federal, em termos de responsabilidades, respeitando-se suas especificidades e seus níveis de complexidade. É possível perceber que, durante períodos mais abertos e democráticos, houve aumento do número de municípios no país e que, ao contrário, em períodos centralizadores e ditatoriais, o mesmo não ocorreu. Desta forma, a partir de 1988, milhares de novos municípios foram criados e instalados no Brasil, chegando-se ao número atual de 5.565 municípios. O RS foi um dos Estados que mais municípios emancipou em todo o país. É importante considerar que aproximadamente 22,6% dos municípios do país são compostos por até cinco mil habitantes (BRASIL, 2011a), ou seja, são localidades bastante pequenas, às quais cabe elaborar políticas públicas que não apenas permitam, mas que efetivamente tragam o chamado desenvolvimento às mesmas e, conseqüentemente, a seus moradores.

Neste sentido, a ótica de estudo se dá a partir do pressuposto de que o gestor público é ator essencial para os processos de desenvolvimento municipal e, conseqüentemente, regional, estadual e nacional. Desta forma, escolheu-se estudar sobre o compromisso deste ator – entenda-se prefeito e vice-prefeito – para com o desenvolvimento de sua localidade, o município. Todavia, a busca por referencial teórico a respeito do comprometimento ou compromisso revelou-se insuficiente. O termo é estudado em âmbito psicológico, filosófico e, no que diz respeito aos gestores, encontra-se em dois campos: na administração e na ciência política.

Para a Filosofia, trata-se de uma noção estreitamente relacionada à de decisão e, em parte, à de vocação, e pode ser empregada em dois sentidos, os quais não podem se separar totalmente: em um sentido mais amplo, como a designação de um constitutivo fundamental da existência humana e em um sentido mais estrito, como designação de um constitutivo fundamental do filósofo. O *estar comprometido* é próprio da existência humana. Neste sentido, a noção de compromisso corresponde a toda a existência humana (MORA, 2004). Pode-se dizer que existem duas noções: a de compromisso e a de rejeição de compromisso. Neste sentido, Mora (2004) apresenta a proposta de ‘lógica de compromisso’ e a ‘estrutura de compromisso’ de Polanyi, sendo esta última destinada a desrelativizar o compromisso e a dessubjetivá-lo. Segundo a lógica de compromisso, Polanyi considera inadmissível e contraditório consigo mesmo retirar-se de uma situação de compromisso no que diz respeito às crenças que se mantém nela e, simultaneamente, permanecer comprometido com as mesmas, reconhecendo verdade em seu conteúdo fático. Ou seja, se há uma crença cujo conteúdo fático é reconhecido como verdadeiro, é contraditório declarar que não há

compromisso ou que não se está em uma situação de. Neste sentido, Sperber (2003), sob o viés ético e moral, traz o compromisso como algo essencial à justificação, ou seja, a partir da noção de compromisso, supõe-se um esforço para superar as tensões entre várias justificações. Tendo como grande objetivo o bem comum e a justiça, a autora aponta para o compromisso como necessário à civilidade democrática, em uma sociedade política, cujos indivíduos possuem interesses e crenças numerosos, importantes e diferentes entre si.

Sperber (2003) também defende a assunção do compromisso como ente duradouro, estável, que considera as coisas em ordem prática e que permite, posteriormente, a passagem das teorias de justiça para as teorias da organização, de modo a considerar estas últimas “como dispositivos compostos destinados a assumir tais compromissos e a compor com uma pluralidade de imperativos” (SPERBER, 2003, p.891).

Para a Psicologia, a primeira definição de compromisso vem da década de 1960, com Kiesler e Sakumura¹, que seria o elo que une o indivíduo a seus atos comportamentais. De acordo com Joule e Bernard (2005), tal definição coloca os atos como precedentes ao compromisso, ou seja, são os atos que levam os indivíduos à assunção de compromissos, e não as suas idéias, crenças ou convicções. Neste sentido, os autores consideram a definição dada de duas formas: meritória, por dar um status particular aos fatos; insatisfatória, porque negligencia a situação na qual o ato foi realizado. Os autores defendem que um laço pode se estabelecer entre o indivíduo e seu ato porque existe um compromisso, o qual depende da situação em que o ato é realizado. Ou seja, é a situação que compromete ou não o indivíduo, pela via da consequência: a situação pode favorecer, entravar ou ainda proibir o indivíduo de estabelecer um laço com seu comportamento.

Por sua vez, Jannis e Mann (1977), entendem o compromisso como algo anterior à escolha e, conseqüentemente, à decisão e às ações. Neste sentido, ele é um recurso de constrangimento ou coação, de incentivo, ou ainda, de tensionamento psicológico, principalmente face a um contexto de conflito. Joule e Bernard (2005, p.29), apresentam, então, várias condições nas quais os atos são realizados, e que podem produzir compromissos mais fortes ou menos fortes, e sobre as quais é possível intervir: a) o contexto de liberdade no qual o ato é realizado: um ato realizado em um contexto de liberdade vai implicar em um maior compromisso do que um ato realizado em um contexto de pressão; b) caráter público do ato: um ato realizado publicamente vai implicar em um maior compromisso do que um ato cujo anonimato é garantido; c) a repetição de um ato: um ato que se repete vai implicar em

¹ KIESLER, C.A.; SAKUMURA, J. A test of a model of comittment. **Journal of Personality and Social Psychology**. 1966. n.3, p.349-353.

um maior compromisso do que um ato realizado uma única vez; d) as conseqüências do ato: um ato vai implicar em um maior compromisso quanto mais sérias forem as conseqüências; e) o custo do ato: um ato vai implicar em um maior compromisso, quanto mais ele é custoso (em dinheiro, em tempo, em energia, etc); f) as razões do ato: um ato vai implicar em um maior compromisso, tanto mais possa ser imputado a razões externas (por exemplo: promessas de recompensas, ameaças de punição) e que possa ser imputado a razões internas (por exemplo: valores pessoais, traços de personalidade).

Conforme Joule e Almeida (2006), quanto maior for o comprometimento, mais fortes são os seus efeitos sobre os planos cognitivo e comportamental. O ideal é que os efeitos levem, no plano cognitivo, a um ajuste e a uma consolidação das atitudes aos atos, de forma que ambos sejam coerentes entre si. Por sua vez, no plano comportamental, espera-se uma estabilização do comportamento e, conseqüentemente, a realização de novos comportamentos em uma mesma direção. Tais adequações ocorrem por meio de processos de racionalização e interiorização dos comportamentos almejados e tidos como ideais, por parte de quem os idealiza e os avalia, para serem realizados por eles mesmos ou por outrem. Depreende-se, pois, que, para a Psicologia, o compromisso é eminentemente um fenômeno individual, que depende de uma situação para ser manifestado, ou que se conforma e se firma a partir dela.

Em termos de gestores, na Administração, o tema é abordado pelo viés do comportamento organizacional, como algo necessariamente relacionado à organização, ao trabalho e à carreira. O chamado comprometimento organizacional vincula-se ao campo do comportamento organizacional, que se refere ao estudo sistemático das ações e atitudes das pessoas dentro das organizações, e o impacto que tais ações e atitudes afetam seu desempenho. Formado por uma base conceitual desenvolvida principalmente nos Estados Unidos, este campo possui como intenção a melhoria da eficácia organizacional, e repousa sobre três fatores determinantes do comportamento nas organizações: indivíduos, grupos e estrutura. Estão presentes questões como desempenho, produtividade, absenteísmo, rotatividade e satisfação no trabalho (ROBBINS, 2004; 2005). Para a compreensão do fenômeno, adotam-se algumas concepções: valores, atitudes, percepções, aprendizagem, personalidade, sentimento e emoções, enfim, natureza humana, e assumem-se algumas abordagens: afetiva (no sentido do apego emocional e identificação), instrumental (se refere a uma avaliação dos custos associados ao manter-se na organização) e a normativa (senso de dever) (BECKER, 1960; MEYER e ALLEN, 1997). Assim sendo, trata-se o compromisso como fenômeno individual e inerente ao ser gestor, ou seja, o indivíduo gestor seria

naturalmente comprometido com sua organização, a ponto de ser praticamente omitido das teorias, as quais são, em sua maioria, documentos prescritivos para a obtenção de comportamento almejado por parte de empregados. Além disso, não se menciona a diferença entre gestor público e privado.

Na Ciência Política, por sua vez, as teorias de escolha pública e social, que tratam da ação do ator político – neste caso, o gestor público –, o definem como alguém comprometido exclusivamente consigo mesmo, e, ainda que aja em prol de outros, visa a obtenção de resultados benéficos a si. As teorias de escolha não apresentam o ator político conforme a especificidade de sua atuação e de sua origem. Ora, a esfera pública divide-se em poderes diferentes, dentre os quais o ator político pode estar inserido no campo executivo, legislativo ou, em menor grau, judiciário, em nível federal, estadual ou municipal.

Assim sendo, parte-se de uma concepção de que o gestor público municipal reveste-se de tal complexidade, que não é possível defini-lo como naturalmente comprometido com a organização (prefeitura, município), tampouco comprometido exclusivamente consigo mesmo e, portanto, a construção teórica é insuficiente para explicar tal fenômeno. A partir desta incompletude teórica, surge o questionamento: **Como se forma e se revela o compromisso do gestor público municipal, um ator político do poder executivo, para com o desenvolvimento de seu município?**

Visando a responder a este questionamento, foi estabelecido o **objetivo de deslindar a formação do compromisso do indivíduo gestor público municipal para com o desenvolvimento municipal**. De forma a atingir tal intento, adotaram-se os seguintes **objetivos específicos**:

- Mapear o campo do desenvolvimento municipal, identificando seus atores, suas representações acerca de *desenvolvimento e municipalismo/federalismo*, suas formas de ação, suas relações e capacidade de influência sobre os gestores públicos municipais;
- Identificar as representações que permeiam a ação dos gestores públicos municipais, no que diz respeito a *desenvolvimento e municipalismo/federalismo*, bem como seu *compromisso* para com o município;
- Construir uma elaboração sobre a conformação do comprometimento do gestor público municipal para com o desenvolvimento de suas localidades.

Para o alcance de tais objetivos, e conseqüentemente, para a obtenção de resposta ao questionamento feito, este trabalho adotou como referencial a Teoria das Representações

Sociais, com alguns suportes conceituais da Teoria Orientada ao Ator e metodológicos da Análise do Discurso. Desta forma, fez-se uma associação entre a Psicologia Social, a Sociologia do Desenvolvimento e a Sociologia Social do Discurso.

Este trabalho apresenta, pois, a seguinte tese: **o desenvolvimento é, em si, uma representação social, e o compromisso do gestor público municipal para com o desenvolvimento de seu município é um fenômeno individual e socialmente construído por meio de representações sociais, ou seja, a ação do gestor é social e anterior a ele mesmo e à sua vontade e, ao mesmo tempo, individual, presente e voluntária.**

A tese apresenta-se em capítulos que adotam, por vezes, a metáfora da arte em palco. Desta forma, têm-se capítulos que são apresentados com o uso de termos como palco, artistas, coreografias, e assim por diante. O trabalho possui uma característica bastante histórica e descritiva, entremeada por reflexões pontuais (considera-se, desta forma, que as conclusões do trabalho vem sendo apresentadas ao longo de tais considerações e, portanto, não é preciso repeti-las no final do trabalho). Está dividido em três blocos textuais: o primeiro, dedicado ao delineamento teórico e metodológico; o segundo, longo e detalhado, à apresentação dos atores sociais e suas características. O terceiro, aos movimentos e representações sociais dos atores. Posteriormente, um breve espaço para conclusões ou considerações finais.

Faço votos de que os leitores tenham bons e proveitosos momentos de leitura, informação e, quiçá, reflexão.

Algumas outras justificativas

Este trabalho não apresenta uma justificativa, mas várias, vinculadas às escolhas temática, teórica, metodológica e de campo e objeto de estudo.

A escolha pelo grande guarda-chuva do desenvolvimento deu-se por sua atualidade e importância face às dicotomias (e, conseqüentemente, lacunas) existentes entre riqueza e pobreza, entre crescimento econômico e exclusão social, entre o aumento do conhecimento/tecnologia e degradação ambiental. O tema do desenvolvimento bate às nossas portas insistentemente, por uma profusão de formas, desde meios de comunicação em massa a eventos de educação socioambiental em organizações diversas, sem olvidar a academia. A partir deste grande guarda-chuva, escolhe-se por analisar o papel do Estado no que diz respeito ao desenvolvimento. Neste sentido, naturalmente optou-se por estudar o próprio Brasil, cuja característica federativa é peculiar, o que levou à vontade de querer aprofundar o

estudo para realidades mais próximas da vida cotidiana, ou seja, o município. Sendo este trabalho na área de Administração, entende-se que estudar o desenvolvimento sob a lógica da atuação do Estado não pode prescindir da atuação de seus próprios gestores, ou seja, de seus compromissos para com o desenvolvimento.

No que diz respeito a pesquisas sobre desenvolvimento, sua maioria trata de análises de políticas públicas e da ação do Estado como ente reificado. Não foram encontradas pesquisas que tratem das ações de pessoas, dentre as quais se encontram os gestores públicos, o que já abre um espaço para estudo.

No que diz respeito a compromissos de gestão, as teorias existentes revelam-se incompletas e, portanto, insuficientes para explicar a complexidade do comprometimento do indivíduo-gestor público municipal, conforme já apontado nas palavras iniciais deste trabalho: ora o homem é determinado pela organização, ora por intenções que só beneficiariam a ele mesmo. Além disso, é possível encontrar o comprometimento analisado sob as óticas da filosofia e da psicologia, do comportamento organizacional e da ciência política, mas não sob uma ótica da sociologia, o que pode permitir trazer contribuições para deslindar a relação indivíduo e sociedade no fenômeno do compromisso.

Ademais, vivenciamos em uma sociedade com um descrédito amplo em relação aos políticos, revelados em anedotas, cartuns, charges, comentários em periódicos, editoriais, personagens de novelas, dentre outras possibilidades, conforme o que se pode perceber na charge a seguir:



Figura 1: Charge – Rua Paraíso
 Fonte: Correio do Povo, 12/03/2011, p.8

Para reforçar ou refutar esta impressão, realizou-se uma breve enquete sobre as representações sociais que as pessoas têm a respeito dos políticos, ao vivo e por meio do uso de mídias sociais. Foi emitida uma só questão: **qual a primeira coisa que vem à tua mente quando se fala em políticos?** Para esta questão, foram obtidas setenta e duas respostas, dentre as quais apenas duas podem ser consideradas positivas e seis neutras. As demais são pejorativas e apontam para uma percepção negativa dos políticos, sendo principalmente de corrupção, mentira, manipulação e defesa de interesses próprios, em detrimento da população.

Ora, tendo tido anteriormente uma experiência como gestora pública na área da saúde, em um município de trinta mil habitantes, convivi com muitos políticos, tanto no Poder Executivo como no Legislativo, e pude perceber que há vários deles que se dedicam seriamente à causa pública, mas principalmente à melhoria das condições de vida das pessoas que vivem no município que gerenciam. Assim sendo, considerando que as teorias, bem como a representação pública são incompletas e muitas vezes enganosas, que a realidade é bastante mais complexa, não podendo ser tratada de forma maniqueísta, e por recomendação da banca de projeto, optei por enveredar pelos caminhos da Psicologia Social, na busca pelo rompimento das fragmentações indivíduo-sociedade e determinismo-voluntarismo.

Em termos de embasamento teórico e metodológico, a primeira justificativa parte da própria recomendação de uma das professoras da banca, para a busca pela Teoria das Representações Sociais. Minha admiração pela Teoria Orientada ao Ator e pela Teoria Social do Discurso tornou possível a percepção de que seria possível uma aproximação entre as mesmas, fato este respaldado, de certa forma, pelos próprios teóricos. Moscovici (2007a, p.378), por exemplo, afirma que a análise de discurso “é perfeitamente compatível com a Teoria das Representações Sociais”. Por sua vez, Long (2007) possui no discurso um aspecto essencial de sua teorização. Além disso, em termos mais amplos, tanto o entendimento dos fenômenos da sociedade, como a busca por mudanças e transformações nela são parte destes embasamentos, que clamam por uma postura qualitativa. Desta forma, adota-se também uma postura descritiva e histórica tanto dos atores sociais como dos seus movimentos, considerando-se que os fenômenos psicossociais são, essencialmente, construídos ao longo de períodos e de circunstâncias, por meio de eventos discursivos, ou seja, palavras, ações, omissões, posturas, dentre outras tantas manifestações humanas e sociais possíveis.

Por fim, mas não com menor importância, seguindo uma sugestão da banca de projeto de tese, foram escolhidos para a pesquisa os municípios emancipados na última ‘onda

emancipacionista' do Rio Grande do Sul, ou seja, aqueles emancipados a partir de 1995, à exceção de Pinto Bandeira, o qual passou por um processo de instalação, seguido pelo seu retorno à condição de Distrito do Município-mãe (Bento Gonçalves/RS) e, novamente à condição de município, porém ainda não instalado de fato. Em termos gerais, a pesquisa englobou sessenta e nove municípios, em todas as regiões funcionais do Estado do RS. Neste escopo, foram estudadas notícias locais, *sites* institucionais, planos plurianuais, leis orgânicas e leis diversas. Para fins de participação em atividades locais e entrevistas aos prefeitos e vice-prefeitos, foram escolhidos municípios originários de Santo Antônio da Patrulha, um dos quatro primeiros municípios do Estado, localizados no Litoral Norte do Estado, a saber: Balneário Pinhal, Capivari do Sul, Caraá, Dom Pedro de Alcântara, Itati e Mampituba. A escolha por estes municípios foi totalmente embasada em sentimentos pessoais, tendo em vista minha apaixonada história de vida com a região litorânea, onde fui criada e onde mantenho vínculos até hoje, o que me possibilitou acesso mais facilitado aos atores, documentos, eventos, afinal, como 'filha da terra', conheço não apenas as pessoas e os espaços, mas as linguagens, os símbolos, os trejeitos, enfim, alguns dos modos de viver dali.

OS PREPARATIVOS E O *BACKSTAGE*
figurino, montagem, som, luz

1 DELINEAMENTO TEÓRICO E METODOLÓGICO

Toda apresentação de dança possui uma fase de preparo anterior e um espaço concomitante a ela, chamado *backstage*, ou ainda, a coxia. Este período e espaço são essenciais, inerentes à própria apresentação. Nem tudo na apresentação deve estar à mostra, nem tudo está contido explicitamente nela. A ausência destes elementos anteriores, concomitantes e externos ao palco, pode desencadear um quê de incompletude em toda a obra, um senso de desorganização, uma falta de figurino, de continuidade, quiçá, pode desencadear a não entrada dos próprios artistas no palco.

Este capítulo apresenta o que considera como seu *backstage*, ou seja, o embasamento deste trabalho, em termos teóricos e metodológicos. São proposições teóricas que ora assumem o papel de teorizar, ora o papel de sugerir caminhos para sua consecução.

A seguir, a Teoria das Representações Sociais como principal aporte para este trabalho, tendo como colaboradoras a Teoria Orientada ao Ator, da Sociologia do Desenvolvimento, e a Teoria Social do Discurso.

1.1 A Teoria das Representações Sociais

Partindo do pressuposto de que nós, humanos, não estamos conscientes de algumas coisas óbvias e de que não conseguimos ver o que está diante de nossos olhos, Serge Moscovici (2007a) considera que nossos olhares e percepções estão eclipsados, o que torna algumas coisas visíveis ou invisíveis a eles. Para ele, há muitos fatos que aceitamos sem qualquer discussão e que são básicos ao nosso entendimento e comportamento, mas que não necessariamente são eternamente reais. O autor defende que isso ocorre em função de uma fragmentação preestabelecida da realidade e a uma classificação de pessoas e de coisas que a compreendem, e que nossas reações a acontecimentos estão relacionadas a uma determinada definição, que é comum a todos os membros da comunidade a qual pertencemos.

A essas questões, Moscovici (2007a, p.32) aponta para a existência de representações, as quais “nos orientam em direção ao que é visível, como àquilo a que nós temos de responder; ou que relacionam a aparência à realidade; ou de novo àquilo que define essa

realidade”. Assim sendo, toda a realidade social e, conseqüentemente, todas as informações que chegam a nós são formadas por representações, sendo que a forma como percebemos tais informações também é representação. As representações são, pois, formadas por predisposição genética herdada, pelo que aprendemos em termos de imagens e hábitos, por recordações preservadas, por questões culturais arraigadas, por opiniões, por histórias de vida,... (MOSCOVICI, 2007a).

Visto que cada pessoa está cercada e é atingida, individual e coletivamente, por palavras, imagens e idéias, é no pensamento que se forma o ambiente para a formação das representações sociais. Em qualquer ambiente, sempre há alguma quantidade de autonomia e também de condicionamento. Neste sentido, as representações sociais intervêm em nossa capacidade cognitiva, a qual pode ser determinada por elas ou ser independente delas (MOSCOVICI, 2007a), tendo, pois, duas funções: a) convencionalizar objetos, pessoas e acontecimentos, dando-lhes forma, categorizando-os e colocando-os gradualmente como um modelo, ao qual outros se inserirão e serão a ele associados e; b) prescrever, sob uma combinação de estrutura e de tradição, o que será (re)pensado, (re)citado, (re)apresentado. Ou seja, as representações se impõem ao pensamento das pessoas, ao serem partilhadas por elas, ao mesmo tempo que as influenciam, bem como influenciam suas ações.

O conceito de representações sociais origina-se em Durkheim – para quem a vida coletiva e a vida mental do indivíduo são feitas de representações, que são fenômenos individuais e sociais comparáveis entre si (DURKHEIM, 2009) – e Lévi-Bruhl, nos campos da sociologia e da antropologia. Posteriormente, a Psicologia Social agregou-se ao tema, e constitui-se em um enfoque que vê os fenômenos psicológicos sob um ponto de vista da vida social e cultural (MOSCOVICI, 2007b). Atualmente, de acordo com Jovchelovitch (2000, p.40), as representações sociais são “fenômenos simbólicos produzidos na vida pública”, ou seja, nos encontros públicos de atores sociais, nas mediações da vida pública, nos espaços freqüentados e encontrados cotidianamente. Elas “são móveis, versáteis e estão continuamente mudando” (JOVCHELOVITCH, 2000, p.41).

A Teoria das Representações Sociais (TRS), por sua vez, vem em um crescente dentro do campo da Psicologia Social desde meados das décadas de 1960 e 1970, e há uma vasta produção, de forma a produzir um campo próprio de discussão. Há algumas correntes na própria Psicologia Social que falam diferentes línguas sobre o mesmo tema. A tradição anglo-saxã, por exemplo, tem discutido e incorporado a TRS como um instrumento valioso para compreender e analisar fenômenos psicossociais. Neste campo da TRS, muitos autores manifestaram a preocupação com as possibilidades de uma vida em comum que ultrapasse o

puramente privado e que não desconsidere os sujeitos individuais. São tentativas de desenvolver e dar substância teórica para a relação indivíduo-sociedade (JOVCHELOVITCH, 2000). No Brasil, iniciou-se por um rumo próximo ao norteamericano, por meio de transposição e replicação de teorias e métodos, o que implicava em descontextualização de temas, despreocupação política, individualização do coletivo e, conseqüentemente, simplificação e superficialidade. Todavia, após uma ‘crise de referência’, no final da década de 1970, tendo-se como objetivo a transformação social, rompeu-se com tal tradição, em direção a uma produção contextualizada, histórica e preocupada com as próprias manifestações culturais, ou seja, passou-se de uma psicologia sob a forma psicológica para a forma sociológica – do indivíduo como centro da análise e independente das relações contextuais para as relações entre o individual e o coletivo (BERNARDES, 2001).

Para discussão e análise em TRS, há três níveis, a saber: o metateórico, que trata dos debates e críticas aos postulados e pressupostos teóricos e epistemológicos; o teórico, que abrange conceitos, construtos, proposições, generalizações referentes às representações sociais; e o fenomenológico, que envolve os modos de conhecimento, os saberes do senso comum, as explicações populares. Ou seja, as representações sociais podem ser fenômenos, teorias ou metateorias (GUARESCHI, 1996).

Guareschi (1996) aponta para a necessidade de se qualificar a TRS, em seus níveis teórico e metateórico. Desta forma, aceitando o chamado do autor, e considerando que aproximações entre teorias podem trazer contribuições para o campo da pesquisa e, conseqüentemente, de outras práticas sociais, esta tese agrega elementos de uma teoria socioantropológica oriunda do campo do desenvolvimento para a efetivação de pesquisas em representações sociais: a abordagem orientada ao ator, proposta por Norman Long, a qual possui algumas pedras angulares, principalmente o fato de que a realidade social é heterogênea, de que a ação individual não é puramente centrada no ego, mas também nas relações, e que significados e interpretações se constroem, se aplicam e se reinterpretam de forma diferencial. Além destas pedras angulares, a abordagem apóia-se em conceitos como ator social, agência, arena e discurso, dentre outros. Além disso, agrega elementos da Teoria Social do Discurso, proposta por Norman Fairclough, no que diz respeito à produção discursiva dos atores sociais. Estas aproximações potencializaram os processos de operacionalização da tese, em termos metodológicos e analíticos.

O capítulo segue a seguinte proposta: inicia apresentando uma reflexão sobre o indivíduo e o social como relação essencial para a formação de representações. Em seguida, apresenta a Teoria Orientada ao Ator, de Norman Long e, posteriormente, a Teoria Social do

Discurso, de Norman Fairclough. A intenção deste capítulo é trazer ao leitor a composição teórica que subsidiou a efetivação deste trabalho.

1.1.1 Refletindo sobre o indivíduo e o social: uma relação essencial para formação das representações

Dentro da Psicologia Social, muitos autores manifestaram a preocupação com as possibilidades de uma vida em comum que ultrapasse o puramente privado e que não desconsidere os sujeitos individuais. São tentativas de desenvolver e dar substância teórica para a relação indivíduo-sociedade (JOVCHELOVITCH, 2000) ou indivíduo-coletivo, marcada por uma tensão que não deve ser negada. Não se trata de algo dicotômico, que reduziria a ambos: trata-se de uma relação entre o particular e o universal, entre a unidade e a totalidade. Neste sentido, as vidas individuais tomam forma e se constroem em relação a uma realidade social (GUARESCHI, 2009).

Conforme Jovchelovitch (2000, p.68), a construção da representação social tem na estrutura social e na histórica seus elementos principais. Sua concepção sobre a condição humana é de que o ser humano é um sujeito da sociedade e da história, ao mesmo tempo em que é sujeito a elas. Desta forma, considera que “no desenvolvimento ontológico do sujeito humano a emergência do Eu está amarrada à emergência da atividade simbólica, que, por sua vez, depende da realidade social”. Neste sentido, a autora traz Piaget e argumenta que o sujeito individual é necessariamente um fenômeno unicamente privado, e como sujeito privado, é o resultado de um processo de socialização.

Por outro lado, o indivíduo é também uma forma histórica, que emerge em sociedades específicas (JOVCHELOVITCH, 2000). Para Moscovici (2007a, p. 38), as experiências e as idéias passadas continuam a ser ativas, mudando e influenciando a experiência e as idéias atuais: “Sob muitos aspectos, o passado é mais real do que o presente”. Neste sentido, Jovchelovitch (2000, p.39) considera que os imperativos históricos não podem ser descolados da busca pelo entendimento do contexto presente, pois eles “contribuem para a formação de um imaginário social subjacente às construções simbólicas do presente”.

Desta forma, como resultado de um processo de socialização e como forma histórica, o indivíduo é tido como um sujeito individual autônomo e criativo, capaz de agir sobre o mundo. Todavia, é preciso considerar a dimensão psicossocial na fabricação da história e na

construção da realidade social, e que tal dimensão envolve os saberes simbólicos produzidos cotidianamente (JOVCHELOVITCH, 2000).

As representações são, pois, um produto de uma seqüência de elaborações e mudanças ao longo do tempo e de sucessivas gerações. Tudo o que circula na sociedade, em termos de classificação, imagens e descrições, implicam um elo de sistemas prévios, uma estratificação na memória coletiva e uma reprodução na linguagem. As representações são, pois, criadas por pessoas e grupos no decurso da comunicação e da cooperação, são impostas e transmitidas. A partir do momento em que são criadas, adquirem vida própria e, conseqüentemente, circulam e se encontram, atraindo-se ou repelindo-se, permitindo o surgimento de novas representações ou, ainda, a supressão de outras. Assim sendo, “a representação que temos de algo não está diretamente relacionada à nossa maneira de pensar; o que pensamos depende de tais representações, isto é, no fato de que nós temos, ou não temos, dada representação” (MOSCOVICI, 2007a, p.37).

Neste sentido, para se compreender e se explicar uma representação social, não é suficiente abordar um ou outro aspecto de comportamento ou de estrutura social, mas é preciso iniciar pelo nascimento desta representação, originado de uma ou mais representações anteriores, as quais possuem bases ideológicas definidas (MOSCOVICI, 2007a). Assim sendo, a atuação em torno das representações sociais inclui o estudo dos seres humanos enquanto eles pensam e questionam; das próprias representações, suas propriedades, origens e impactos (MOSCOVICI, 2007a). De acordo com o autor (2007b), os fenômenos sociais que permitem identificar concretamente as representações sociais são as conversações, dentro das quais estão e são elaborados os saberes populares e o senso comum, tomados como sistemas coerentes de signos, bem como imagens que existem de forma independente, em virtude de um princípio imanente.

Desta forma, considerando que as representações sociais também podem ser encontradas nas ciências, religiões e ideologias, e dizem respeito à sociologia, à antropologia e à psicologia social (MOSCOVICI, 2007b), buscou-se no campo da sociologia uma abordagem que pudesse trazer contribuições ou potencializar a prática da pesquisa. Nos estudos sobre o desenvolvimento, a sociologia apresenta, por meio de Norman Long (2007), uma abordagem – ou teoria, ou enfoque – orientada ao ator, entendendo-se o ator como ator social, o qual pode ter diferentes formas, não se restringindo ao indivíduo. A seção a seguir possui como intenção apresentar tal abordagem, suas pedras angulares e conceitos-chave.

1.2 A Abordagem/Enfoque/Teoria Orientada ao Ator

O enfoque orientado ao ator nasce da sociologia do desenvolvimento, a qual forma-se como um contraponto às análises estruturais sobre o tema, de forma a solucionar limitações teóricas e metodológicas, estruturais e genéricas, que se apoiavam em várias formas de determinismo, linearidade e hegemonia institucional, as quais tendiam a excluir as pessoas e práticas auto-organizadoras dos que vivem e transformam a vida social (LONG, 2007). Assim, uma forma de sair do que Long (2007) considerou como um ‘beco sem saída’ foi adotar uma perspectiva orientada para o ator, a qual explora como os atores sociais se enfrentam em uma série de batalhas entrelaçadas por recursos, significados, controle e legitimidade institucional.

Historicamente, grande parte do fundamento dessa abordagem encontra-se em estudos interacionistas e fenomenológicos feitos por antropólogos e sociólogos nos anos de 1960, e da popularização dos estudos etnográficos na área de investigações sociais. A teoria, seus conceitos e métodos são enraizados filosoficamente em uma visão de construção social da mudança e da continuidade, considerando-se então o construcionismo como o fazer e refazer da sociedade mediante as ações e percepções que transformam um mundo de atores diversos e entrelaçados, ou seja, em processos emergentes complexos, às vezes ambíguos, que também implicam em redes de relações, recursos e significados em diferentes escalas de organização, emoldurados por ações, expectativas e valores em disputa (LONG, 2007). Sua essência está em seus conceitos serem enraizados nas experiências cotidianas e nos entendimentos das pessoas, sejam elas quem forem, o que acarreta em um enfoque que reconhece ‘realidades múltiplas’ e diversas práticas sociais de vários atores (LONG e LONG, 2008).

Tal perspectiva começa a partir da idéia de que, em circunstâncias estruturais iguais ou semelhantes, diferentes formas sociais se desenvolvem, e tais diferenças refletem as variações nos modos como os atores tentam lidar ou encarar as situações, cognitiva, organizacional ou emocionalmente, sendo preciso, portanto, conhecer as práticas, estratégias e razões dos atores, as condições desses acontecimentos, seus entrelaces, viabilidades e ramificações sociais, enfatizando-se, pois, na análise detalhada nos mundos de vida, lutas e intercâmbios dentro dos grupos sociais específicos e entre eles, bem como nas redes de indivíduos e entre elas (LONG, 2007).

Esta proposta de análise orientada para ou centrada no ator não tem como intenção promover-se como modelo teórico ferramental, dotado de métodos e técnicas, mas sim tomar conceitualmente as flexibilidades, ambigüidades e a natureza socialmente construída e auto-

transformadora da vida social, e também encontrar instrumentos conceituais para fazer isso. Tal forma de análise opõe-se às análises *essencialmente* estruturais, institucionais e de economia política, embora considere a importância de se analisar questões-chave, como o mercantilismo e os valores de mercados, a pequena empresa e o capital social, as interfaces do conhecimento, rede e poder, as interrelações de globalização e localismos, as dinâmicas dos discursos da política e da intervenção planejada.

Não é, pois, uma negação da estrutura. Pelo contrário, é importante considerar as condições limitantes de opções e estratégias, e deve-se aprender como lidar da melhor maneira com os problemas das estruturas e de seus fatores limitadores, ao mesmo tempo em que se continua a designar espaço suficiente para o papel central desempenhado pelas diversas formas de ação humana e de consciência social, considerando-se também que as pessoas e seus ambientes se constituem em igual correspondência, e não respondem de forma simples aos imperativos de marcos e normas culturais ou aos ditados de discursos dominantes (LONG, 2007).

1.2.1 Pedras angulares e conceitos essenciais da orientação ao ator

Uma das formas de análise sob esta perspectiva é a que explica como se entrecruzam os significados, os propósitos e poderes associados com modos diferentes de agência humana, para constituir os resultados de formas sociais emergentes, considerando-se que a agência humana é permeada por discursos cruzados, restrições institucionais e processos de objetivação, devendo-se evitar as formas de essencialismo e determinismo que assumem acontecimentos de causa e efeito simples, ou as que estão construídas sobre uma noção de leis lógicas ou universais ou ainda de tendências centrais, visto que as mesmas são opostas à orientação ao ator (na qual a rede complexa de projetos e práticas dos atores, e seus resultados intencionais e imprevistos compõem os marcos habilitadores ou constritores da ação social) (LONG, 2007).

Para Long (2007), uma vantagem deste enfoque é o começar do interesse em explicar as respostas diferentes dadas a circunstâncias estruturais similares, mesmo quando as condições em que essas circunstâncias ocorrem pareçam homogêneas. Assume-se então que as respostas diferentes são, em parte, criação coletiva dos próprios atores, os quais não podem ser considerados como categorias sociais incorpóreas, como destinatários passivos de intervenções, mas sim como atores ativos, os quais recebem informações, as interpretam, e

formulam estratégias em suas relações com outros atores, presentes ou ausentes, mas exercendo influências nestas relações.

A perspectiva orientada para o ator que Long (2007) propõe alicerça-se no que ele denomina pedras angulares, conforme o que segue:

1. A vida social é heterogênea, ainda que em circunstâncias aparentemente homogêneas, e é preciso estudar como essa diversidade se produz, reproduz, consolida-se e se transforma, e também identificar os resultados estruturais e os processos sociais envolvidos;

2. Esta perspectiva requer uma teoria de agência com base na capacidade dos atores para ordenar e sistematizar suas experiências e as dos outros, e atuar sobre elas;

3. A ação social nunca é um afã puramente individual centrado no ego. Ela ocupa lugar nas redes de relações, nas quais componentes humanos e não humanos intervêm; se forma pela rotina e pelas práticas organizativas exploratórias; e é limitada por convenções sociais, valores e relações de poder. Tais limitadores não podem se reduzir a categorias sociológicas gerais e hierarquias baseadas em classe, gênero, status, etnia, dentre outros. A ação social e a interpretação sempre se localizam e se geram em contextos específicos;

4. Os significados, valores e interpretações se constroem culturalmente, mas se aplicam e se reinterpretam de forma diferencial, de acordo com possibilidades ou circunstâncias existentes, o que pode gerar novos padrões culturais;

5. Em termos de escalas, espaços de interação micro se conectam a fenômenos macro, e vice-versa. Aponta-se para a elucidação de relações entrelaçadas, práticas sociais que penetram os vários espaços sociais, simbólicos e geográficos. Para examinar essas inter-relações, trabalha-se com o conceito de *interface social*, que explora as formas pelas quais as discrepâncias de interesse social, interpretação cultural, conhecimento e poder são mediadas, perpetuadas ou transformadas em pontos críticos de redes ou confrontos;

6. É preciso entender como as diversas formas sociais são alinhadas em condições específicas e em relação com as configurações passadas, contemplando-se sua viabilidade, capacidades auto-geradoras e ramificações mais amplas.

Além das chamadas pedras angulares, a proposta de uma perspectiva orientada ao ator requer a adoção de conceitos chave: agência, ator social, mundos de vida, *livelihoods*, processos organizativos, campos sociais, domínios, arenas, redes, discurso, repertórios culturais, identificação, processos de conhecimento e configurações de poder.

O conceito de agência é essencial nesta abordagem, visto que atribui ao ator individual a capacidade de processar a experiência social e desenhar formas de lidar com a vida, mesmo sob extrema coerção: a agência é a capacidade de conhecer e atuar, de modo que as ações e as

reflexões constituam práticas sociais que impactam ou influenciam nas ações e interpretações, tanto próprias como de outros, e se compõe de uma mescla de elementos sociais, culturais e materiais. O ator social, por sua vez, é toda entidade social que possui agência; ele existe sob várias formas (pessoas individuais, grupos informais, redes interpessoais, organizações, agrupamentos coletivos, ou os chamados macro-atores, como os governos nacionais, a igreja, uma organização internacional) e possui capacidade de saber e de atuar, tenta resolver problemas, aprende a intervir no fluxo de eventos em seu entorno, e age por conta própria, mesmo limitado em termos de informação, incerteza e restrições físicas, normativas, políticas e econômicas. Assim, pois, “a agência [...] está encarnada nas relações sociais, e só pode ser efetiva através delas” (LONG, 2007, p.50).

Nem todos os atores sociais atuam em uníssono ou a uma só voz, sendo importante, pois, entender que eles possuem mundos sociais (produtos de processos constantes de reordenamento e reavaliação de relações e experiências que incluem ações, interações e significados, e se identificam com espaços sociais, geográficos e com histórias de vida) e tem seus próprios modos de vida (as *livelihoods*, práticas pelas quais os indivíduos buscam sustentar-se, cobrir suas necessidades de consumo, lidar com adversidades e incertezas, envolver-se em oportunidades, proteger seus estilos de vida e identificações culturais e cumprir suas obrigações sociais), para os quais adotam processos organizativos (os quais englobam práticas que implicam em cooperação, mediação e competição entre indivíduos e grupos, dentro de domínios sociais e entre eles).

Tais atores sociais estão presentes em campos sociais (‘espaços abertos’ compostos por distribuições de elementos heterogêneos sem a prevalência de um princípio ordenador único), atuando em vários domínios² (espaços de regras, normas e valores centrais para o ordenamento social, que se produzem e se transformam por meio de experiências compartilhadas e de lutas entre os atores), onde as arenas³ (os espaços nos quais as disputas

² O conceito ajuda a identificar áreas da vida social que são organizadas por referência a um eixo/coração ou cluster central ou de valores, e mesmo que não sejam percebidos exatamente da mesma forma por todos, são reconhecidos como o lócus de algumas regras, normas e valores que implicam em um nível de comprometimento social. Dependendo da situação particular vivenciada, alguns domínios diferem de outros em termos de sua proeminência, pervasividade ou significância social. Os domínios são centrais para se compreender como funciona a ordem social e como as fronteiras simbólicas e sociais são criadas e defendidas. Os valores e interesses associados com domínios particulares se tornam especialmente visíveis e definidos em seus pontos de interface com outros, ou seja, os pontos em que são construídos se impõem a outros ou entram em conflito com eles. (LONG, 1997).

³ Arenas são encontros sociais ou uma série de situações nas quais se contestam questões, recursos, valores e representações. São lugares sociais e espaciais, onde os atores se confrontam, mobilizam relações sociais e se desenrolam significados discursivos e culturais para a obtenção de fins específicos, incluindo a simples permanência no campo/jogo. No processo, os atores devem se embasar em domínios particulares para sustentar seus interesses, objetivos e disposições. As arenas são, portanto, ou espaços nos quais a contestação se instala

têm lugar), marcadas por configurações de poder (projetos entrelaçados dos atores, compostos de conjuntos heterogêneos de relações sociais que alojam valores, significados e noções de autoridade, controle, dominação e subordinação, se sustentam através da construção de poder que emerge dos processos sociais), os compõem e os atravessam.

Estes atores são e estão, também, entrelaçados em redes (compostas de conjuntos de relações e trocas interpessoais, interorganizacionais, sociotécnicas que geralmente transcendem os domínios institucionais e se vinculam a uma variedade de arenas), onde atuam por identificação (processo pelo qual as pessoas forjam e atribuem definições a si mesmas e aos outros), possuem repertórios culturais⁴ (que caracterizam o acúmulo diferencial de componentes culturais que se relacionam com diferenças nos estilos de vida, valores e racionalidades sociais), constituem processos de conhecimento (formas pelas quais os indivíduos apreendem o mundo que os cerca: cognitiva, organizativa e emocional), com base nas experiências e entendimentos próprios e de outros, o que gera novas bases de compreensão.

Além disso, a todo momento, os atores sociais recebem, interpretam, produzem, reproduzem e modificam discursos (conjuntos de significados, metáforas, representações, imagens, narrativas e enunciados que promovem uma versão particular ‘da verdade’ com relação a algo, por meio de textos orais ou escritos, verbais ou não) (LONG, 2007).

1.3 A Teoria Social do Discurso

A Teoria Social do Discurso é uma proposta de Norman Fairclough de reunir as análises de discursos orientadas lingüisticamente e o pensamento social e político considerado relevante para o discurso e a linguagem. Sua proposta envolve o discurso – ou evento discursivo – em três dimensões: texto, prática discursiva e prática social, e são relacionadas às mudanças social e cultural (FAIRCLOUGH, 2001).

Nesta proposta, o discurso é uma forma de ação, em que os sujeitos podem agir sobre o mundo e sobre os outros, e uma forma de representação e significação do mundo. É, pois, uma percepção do uso da linguagem como prática social, que implica em uma relação

com diferentes práticas e valores de diferentes domínios ou são espaços dentro de um domínio onde tentativas são feitas para resolver discrepâncias entre interpretações de valor e incompatibilidades entre os interesses dos atores. O conceito de arena é importante, então, para identificar os atores e mapear suas questões, recursos e discursos em situações particulares de dissensos ou disputas (LONG, 1997).

⁴ O conceito de repertórios culturais aponta para as formas pelas quais os vários ingredientes culturais são usados e recombinaos na prática social, conscientemente ou não (LONG, 1997).

dialética entre o discurso e a estrutura social, ou seja, entre prática e estruturas sociais, em que as estruturas são tanto efeitos como condições das práticas. Todavia, Fairclough (2001, p.93) salienta a importância de relacionar discurso e estrutura social de forma dialética, de modo a evitar erros de ênfases indevidas, seja na determinação seja na construção social do discurso. Para o autor, “a constituição discursiva da sociedade não emana de um livre jogo de idéias na cabeça das pessoas, mas de uma prática social que está firmemente enraizada em estruturas sociais materiais, concretas, orientando-se para elas”, e a perspectiva dialética considera as práticas contraditórias e em luta, com uma relação com as estruturas que é complexa, variável, e que possui uma fixidez temporária, parcial e também contraditória.

O discurso possui três aspectos importantes para sua constituição: a) ele contribui para a construção de identidades sociais e posição dos sujeitos sociais; b) ele contribui para a construção das relações sociais; e c) ele contribui para a construção de sistemas de conhecimento e crença. Em suma, o discurso possui funções identitária (modos pelos quais as identidades sociais são estabelecidas no discurso), relacional (como as relações entre os participantes do discurso são representadas e negociadas) e ideacional (modos pelos quais os textos significam o mundo e seus processos, entidades e relações) (FAIRCLOUGH, 2001).

O texto pode ser representado pela linguagem falada e escrita, e pode ser considerado um traço e/ou pista dos processos de produção e de interpretação dos discursos. Em geral, é ambivalente e aberto a uma multiplicidade de interpretações, visto que é feito de um significado potencial oriundo de uma prática discursiva passada, ou seja, de um significado que pode ser heterogêneo, ao ponto de chegar a ser contraditório. O texto é produzido e consumido em contextos específicos, e estes podem ser processos coletivos ou individuais. Em termos de distribuição, esta pode ser simples ou complexa. Neste sentido, há alguns tipos de personagens envolvidos: o produtor, o receptor, o ouvinte e o destinatário (FAIRCLOUGH, 2001).

A prática discursiva é constitutiva, contribuindo para reproduzir ou para transformar a sociedade, por meio da constituição de identidades e relações sociais e sistemas de conhecimento e crença. Ela se manifesta por forma lingüística, e é uma parte da prática social. A prática discursiva enfoca os processos de produção, de distribuição e de consumo textual, todos sociais, e que exigem referência aos ambientes nos quais são formados: econômico, político, institucional. Tem-se como preocupação estabelecer conexões explanatórias entre as formas de organização textual e interpretação textual (FAIRCLOUGH, 2001).

A prática social, por sua vez, possui várias orientações interdependentes, dentre elas a política e a ideológica. Como prática política, o discurso estabelece, mantém e transforma as

relações de poder e as entidades entre as quais existem tais relações. Ele é um local de luta pelo poder e também um marco delimitador desta luta. Como prática ideológica, o discurso constitui, naturaliza, mantém e transforma os diversos significados do mundo nas relações de poder, como uma dimensão do exercício e da luta por poder. Neste sentido, a primeira é superior à segunda. Além disso, cabe salientar que a prática social pode se constituir totalmente por práticas discursivas ou em parte por elas (FAIRCLOUGH, 2001).

Pode-se conceber o discurso por meio de uma tridimensionalidade, que envolve tradições analíticas: a de análise textual e lingüística; a macrossociológica de análise da prática social em relação às estruturas sociais; e a interpretativa/microsociológica “de considerar a prática social como alguma coisa que as pessoas produzem ativamente e entendem com base em senso comum partilhados” (FAIRCLOUGH, 2001, p.100). Desta forma, os discursos englobam processos sociocognitivos, mas também pode-se dizer que as práticas estão além da produção de sentidos, sendo moldadas inconscientemente por estruturas sociais, relações de poder e a natureza da prática social em que os atores estão envolvidos. Por outro lado, a prática destes atores traz efeitos e resultados sobre as estruturas, relações e lutas sociais. A figura a seguir representa tal concepção:

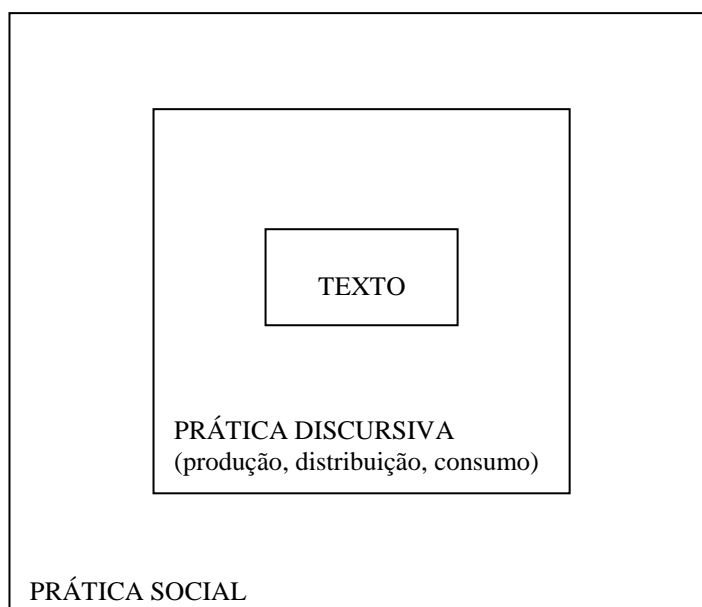


Figura 2: Concepção tridimensional do discurso

Fonte: FAIRCLOUGH, 2001

Na proposta da Teoria Social do Discurso, algumas variáveis sociais são importantes: o ambiente, os tipos de atividade, as posições dos sujeitos, o propósito social e falante, bem como o interdiscurso (configuração interdependente de formações discursivas. Entidade

estrutural que subjaz aos eventos discursivos). O contexto e a história são também importantes. A história, aliás, alicerça o conceito de intertextualidade, em que insere-se um texto na história e esta no texto, ou seja: “o texto responde, reacentua e retrabalha textos passados e, assim fazendo, ajuda a fazer história e contribui para processos de mudança mais amplos, antecipando e tentando moldar textos subseqüentes” (p.134-135). A intertextualidade é relativa às noções de hegemonia e de ideologia, o que clama por analisar-se, inclusive, as relações de poder existentes entre os diversos atores, em lutas sociais (FAIRCLOUGH, 2001).

1.4 Algumas Reflexões

Myrdal (1989) pontuou que nosso conhecimento, tanto quanto nossa ignorância, em qualquer tempo e sobre qualquer questão, tende a ser oportunamente condicionado. Esta aproximação teórica é uma proposta, que aceita a recomendação de Harris (2002), para quem é possível estudar sem conformar-se com a disciplina endurecida, que impõe limites nem sempre questionados. Complexa e fluida, lida com uma questão perene: como as realidades e/ou subjetividades são construídas nas miríades de formas da vida cotidiana que vivemos e fazemos.

Ao entender o comprometimento como um fenômeno não apenas individual, mas social, foi sentida a necessidade de busca por suporte que ampliasse a percepção filosófica e psicológica do termo. Desta forma, as teorias escolhidas complementam-se, ao trazerem conceitos, concepções e conselhos que potencializam umas às outras.

É importante, contudo, apresentar duas concepções que todo o embasamento teórico reclama por serem trazidas à tona: ideologia e hegemonia. Antes disso, porém, é preciso salientar que existe uma relação de interdependência entre o que se pode denominar maioria e minoria, ou seja, é uma relação de influência necessariamente recíproca, de mão dupla, embora tenda a ser desigual. Em outras palavras, tanto os grupos/representações de maioria como os de minoria são influenciados pelo seu oposto, bem como o influencia, sob características de reciprocidade/complementaridade e simultaneidade (MOSCOVICI, 2007a). Os dois termos são reflexos e, ao mesmo tempo, são criadores desta relação e, portanto, não são estanques, seja em sua conceituação, seja em sua história.

Alguns conceitos são brindados, a partir de seu nascimento, com uma perspectiva de esvaziamento. Se, ao surgirem, apresentam em seu bojo uma intenção definida, com o passar do tempo, dos diversos pensadores e práticos, dos variados interesses, a tais conceitos são

creditadas as ambigüidades, as contradições, as argumentações e, por vezes, o esvaziamento ou, ao contrário, uma busca por consenso e completude, que talvez não seja possível, tampouco saudável. Ideologia, por exemplo, é um destes. Da concepção original de De Tracy, o termo navegou pelas intenções napoleônicas, pelas diferentes compreensões de Marx, Engels e Manheim, foi adjetivado por Lênin e Lukács (ideologia socialista e ideologia do proletariado, respectivamente), e passou por outros tantos caminhos, cujas intenções lhe deram diferentes conotações e, em consequência, influenciaram e influenciam as ações de pessoas e sociedades, sempre sob um viés de disputa: por poder, por legitimação, por manutenção de uma determinada ordem ou de ruptura dela, pela própria posse do conceito e de seu significado.

De acordo com Guareschi (1998), a ideologia pode ser classificada em quadrantes sob duas dimensões dicotômicas que se complementam: uma positiva/neutra ou negativa/crítica, e a outra material/concreta ou prática/dinâmica. Assim sendo, a ideologia pode ser compreendida, em uma dimensão positiva, como as cosmovisões das pessoas ou como uma forma de criação e manutenção de relações sociais. Por outro lado, a ideologia, como dimensão negativa, pode ser compreendida como as idéias de uma classe social dominante ou como prática para a criação e a manutenção de relações assimétricas, desiguais e injustas. Ou ainda, é possível entender a ideologia ora como algo positivo, ora negativa e também ora como concretude, ora como prática.

Adota-se aqui a concepção de Fairclough (2001, p.117), para quem “as ideologias são significações/construções da realidade (o mundo físico, as relações sociais, as identidades sociais) que são construídas em várias dimensões das formas/sentidos das práticas discursivas e que contribuem para a produção, a reprodução ou a transformação das relações de dominação”. É uma concepção próxima à de Thompson (FAIRCLOUGH, 2001), que exige a atenção às maneiras pelas quais se criam e se sustentam as relações sociais, por formas simbólicas que circulam pela vida social, orientando as pessoas para determinadas direções, sempre em um dado contexto sócio-histórico (GUARESCHI, 1998). Para Fairclough (2001), a ideologia não é propriedade de estruturas, mas localiza-se nelas e nos eventos que as reproduzem e as transformam. Assim sendo, muitas das práticas são revestidas ideologicamente.

Neste sentido, a hegemonia pode ser entendida como liderança e até mesmo dominação nos domínios político, econômico, cultural e ideológico de uma sociedade; o poder sobre a sociedade como um todo, de um grupo sobre outro(s); a construção de alianças e integração entre grupos para obtenção de legitimidade; um foco de luta constante sobre

pontos de instabilidade entre grupos, de forma a se construir, manter ou romper alianças e relações sociais de dominação e subordinação, sob as formas econômica, política e ideológica (FAIRCLOUGH, 2011).

1.5 A coleta de dados e o *corpus* da pesquisa

A associação entre as propostas teóricas supra referidas clamou por uma postura qualitativa⁵, não tão convencional. Como o trabalho embasa-se primeiramente na TRS, que lida também com os conhecimentos cotidianos e comuns, buscou-se coletar dados de uma forma cotidiana e comum, que fizesse sentido ao objeto de estudo, que é, afinal, uma voz essencial a ser ouvida.

Acolhendo também uma recomendação da banca de projeto, enfatizando a importância da TRS, de que se observasse os atores em movimento, e partindo do conselho de Mason (2006), de que é preciso abrir nossa perspectiva para a multidimensionalidade da experiência vivida e, portanto, fazer uso de uma diversidade de opções, foram adotadas as seguintes formas:

Observação: adotou-se o entendimento de Angrosino e Mays de Perez (2000), de observação como um contexto de interações sociais e, portanto, alguns princípios foram considerados: a) a base da interação social é a decisão de tomar parte em um contexto social; b) a interação é sempre um processo de tentativa, no qual o pesquisador não pisa em predefinições fixas ou completas e, assim, sua ação é parte de um processo dinâmico, em crescimento, ao longo da pesquisa; c) as pessoas interagem assumindo identidades situacionais que fortalecem suas próprias concepções ou que servem às suas necessidades, que podem ser especificamente contextuais ou culturalmente normativas. Neste trabalho, observou-se as pessoas individualmente (quando da realização das entrevistas, em relação a seus gestos, posturas, entonações) e socialmente (suas ações e interações em eventos); os ambientes, as paisagens locais, manifestações culturais, produções e soluções cotidianas. A observação, portanto, deu-se a partir de visitas a municípios e de participações em eventos de alcance local, regional, estadual, nacional e internacional, conforme o que segue:

⁵ A discussão que distingue pesquisa quantitativa e pesquisa qualitativa também é adotada aqui como algo resolvido. Embora se tenha a pretensão de atuar sob um viés eminentemente qualitativo, esta postura não impede a adoção de vários instrumentos e métodos, independente de sua formatação. O que se defende aqui é, pois, a propriedade, em termos de utilidade e coerência das escolhas ao trabalho a que se pretende, atuando-se então, sob uma ótica de interação entre os procedimentos qualitativos e quantitativos.

- Duas visitas ao município de Balneário Pinhal, uma delas com participação na 21ª edição do Evento Raízes, que reúne os municípios originados de Santo Antônio da Patrulha. Na ocasião, foram ouvidos os seguintes pronunciamentos de abertura:
 - Prefeito de Balneário Pinhal;
 - Prefeito de Santo Antônio da Patrulha;
- Duas visitas ao município de Mampituba, uma delas com participação na 3ª Festa da Natureza e Mostra Cultural e de Turismo Rural. Na ocasião, foram ouvidos os seguintes pronunciamentos de abertura:
 - Presidente da Associação dos Municípios do Litoral Norte/AMLINORTE;
 - Prefeito do Município de Mampituba;
 - Vice-prefeita do Município de Mampituba;
- Uma visita ao município de Dom Pedro de Alcântara;
- Uma visita ao município de Itati;
- Uma estada de uma semana no município de Aceguá;
- Participação em reunião ordinária da Comissão de Assuntos Municipais da Assembléia Legislativa do RS;
- Participação na Conferência Mundial de Desenvolvimento das Cidades, em Porto Alegre/RS;
- Participação no II Congresso Brasileiro do Municipalismo, promovido pelo Instituto Municipalizar, em Porto Alegre, ocasião em que a então Governadora Yeda Crusius foi homenageada por seus esforços em prol do municipalismo;
- Participação no 30º Congresso de Municípios do RS, promovido pela FAMURS, em Porto Alegre, com pronunciamento de posse do novo Presidente;
- Participação em reunião-almoço na Câmara Brasil-Alemanha, com palestra sobre desenvolvimento do RS com o Governador Tarso Genro, em Porto Alegre;
- Participação na XIV Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, em Brasília, com visita ao Congresso Nacional e com os seguintes pronunciamentos:
 - Presidenta da República;
 - Ministro Luis Sérgio, da Secretaria de Relações Institucionais;

- Ministra Miriam Belchior, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Ministro Alexandre Padilha, ex-Ministro da Secretaria de Relações Institucionais e atual Ministro da Saúde;
- Presidente da Confederação Nacional de Municípios;
- Presidente da Frente Nacional de Prefeitos;
- Deputado Marco Maia, presidente da Câmara dos Deputados;
- Senador José Sarney, presidente do Senado Federal;
- Representante do SEBRAE.

É preciso salientar que nem alguns momentos e processos de observação foram silenciosos, sem manifestações da própria pesquisadora. Outros, porém, consistiram em trocas de impressões e mesmo sugestões, o que pode influir no cotidiano do que foi observado. As observações geraram material audiovisual, como fotografias, vídeos e gravações.

Entrevistas: o formato mais comum de entrevista é feito entre duas pessoas, em uma troca mútua, presencial, verbal e, preferencialmente, formalizada e gravada. Ela pode ser estruturada, semi estruturada ou não estruturada. Pode durar qualquer tempo e pode ser presencial ou não (FONTANA; FREY, 2000). Pode receber diversos nomes e orientações: ativa, biográfica, colaborativa, conversacional, dialógica, focada, guiada, informal, aberta, reflexiva, semi-estruturada, etc (RAPLEY, 2004). Não há, pois, uma determinação quanto à forma, organização e tempo de duração da entrevista. Para Fontana e Frey (2000), o que importa efetivamente é que a entrevista não é um instrumento neutro da coleta de dados, mas sim uma interação que conduz duas ou mais pessoas a resultados negociados e contextualizados. Então, o foco das entrevistas deve intentar dar coerência tanto às atividades cotidianas quanto ao modo como as pessoas vivem e produzem ordem a elas. Assim sendo, para esta coleta de dados, foram adotadas várias possibilidades, desde conversas informais a entrevistas virtuais. A seguir, apresenta-se o rol de entrevistas, por quantidade, por forma e por ator envolvido:

- Sr. Paulo Paim, senador da República – entrevista individual, virtual, por mensagens de correio eletrônico;
- Sr. Giovani Cherini, deputado federal, ex-deputado estadual do RS – entrevista individual, virtual, por mensagens de correio eletrônico;
- Sr. Olívio Dutra, ex-governador do Estado do Rio Grande do Sul – conversa informal, em uma cafeteria no Litoral Norte do Rio Grande do Sul;

- Sr. Pablo Tatim, diretor do Instituto Municipalizar – entrevista presencial, na própria sede do Instituto;
- Prefeito e vice-prefeito de Balneário Pinhal – entrevista presencial, semi estruturada, em dupla, no Gabinete do Prefeito;
- Prefeito e Vice-prefeito de Dom Pedro de Alcântara – entrevista presencial, semi estruturada, em dupla, no Gabinete do Prefeito;
- Prefeito de Itati – entrevista individual, presencial, semi estruturada, no Gabinete do Prefeito;
- Vice-prefeita de Mampituba – entrevista individual, presencial, semi estruturada, em dupla, no Gabinete do Prefeito;
- Equipe do Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas do Governo do Estado do Rio Grande do Sul – conversa informal com integrantes;
- Representante do COREDE Vale do Rio dos Sinos – entrevista individual, estruturada, virtual, por mensagens de correio eletrônico;
- Representante do COREDE Fronteira Noroeste – entrevista individual, estruturada, virtual, por mensagens de correio eletrônico;
- Representante do COREDE Sul – entrevista individual, estruturada, virtual, por mensagens de correio eletrônico;
- Representante do COREDE Alto Médio Uruguai – entrevista individual, estruturada, virtual, por mensagens de correio eletrônico;
- Representante do COREDE Rio da Várzea – entrevista individual, estruturada, virtual, por mensagens de correio eletrônico;
- Representante do COREDE Vale do Rio Pardo – entrevista individual, estruturada, virtual, por mensagens de correio eletrônico.

Com os prefeitos e vice-prefeitos, as entrevistas enfocaram aspectos políticos, técnicos e pessoais, buscando compreender o entendimento deles sobre desenvolvimento e sobre seus próprios compromissos como gestores para o desenvolvimento de suas localidades. As reflexões sobre a formação federativa do Brasil, principalmente no que diz respeito às relações dos municípios com os demais entes federados e daqueles com outros atores sociais importantes, como o Poder Legislativo, a Sociedade, os Conselhos de Desenvolvimento.

Literatura: ela pode ser técnica ou não, e pode ser relacionada ao que Prior (2004) discute como documentos, os quais são centrais no mundo em que vivemos, que reclama por traços (recordações, provas) de eventos. Para a autora, nem todos os documentos envolvem

traços escritos, mas todos são produtos situados, e o que importa não é a forma pela qual o documento se apresenta, mas o uso que é feito e o fato de que ele não é algo inerte, mas sim um agente ativo nas interações humanas. Ou seja, os documentos – ou literatura – situam-se em uma relação dual: por um lado, possuem conteúdo, o que requer análise; por outro, podem estruturar identidades, circunstâncias e fatos sobre a sociedade. Assim sendo, os documentos são manufacturados, podendo ser manipulados, recrutados ou escondidos. Neste sentido, Prior (2004) aconselha que, ao buscar documentação, não se olhe apenas para seu conteúdo, mas também, e mais intensamente, para a forma como é produzido, como funciona nos episódios cotidianos de interação e como circula.

Seguindo a recomendação de Strauss e Corbin (2008), a literatura foi utilizada como dado primário e como suplemento às formas anteriores. A pesquisa abrangeu relatórios, atas, vídeos, periódicos, catálogos, manuais, dentre tantos outros formatos, como o que segue: a) mídias sociais: *twitter*, *sites* institucionais, *blogs* pessoais; b) mídia formal: jornais de circulação local e estadual; rádios institucionais; c) cursos institucionais; d) documentos institucionais: periódicos; relatórios e atas; manuais; livros; artigos. Assim sendo, a pesquisa abrangeu:

- Quatro edições da Revista Ulysses, publicadas pela Fundação Ulysses Guimarães/FUG, a partir da 1ª edição, de out/dez/2007, até a 4ª, de nov/2008/fev/2009. Foram analisados os números completos das revistas, com ênfase no Editorial e nos textos escritos por Michel Temer e Eliseu Padilha, à época presidentes do Partido e da FUG, respectivamente;
- Dez edições do Informe Politizar, publicados pela Fundação Ulysses Guimarães/FUG, a partir da 1ª edição, de março/2010;
- Vinte e cinco edições do Jornal do PMDB, editado pelo Diretório Estadual do RS, e disponíveis *online*, a partir de abril de 2008. Foram analisadas sete edições de 2008, nove edições de 2009 e nove edições de 2010;
- Periódico online Carta 15;
- Material do curso preparatório para prefeitos, vices e vereadores do PMDB;
- Material do curso preparatório para prefeitos e prefeitas do PT;
- Artigos escritos por membros dos Partidos estudados: PDT; PMDB, PP, PT;
- Documento Agenda 2020;
- Leis Orgânicas, Planos Plurianuais e Programas Municipais;
- Calendários de eventos municipais;

- *Sites* disponíveis dos municípios do RS emancipados a partir de 1995;
- *Sites* das entidades municipalistas, com destaque para o espaço de notícias municipais da FAMURS, com vistas à obtenção de notícias sobre todos os municípios do estudo, ao longo do ano 2010, perfazendo mais de duas mil notícias analisadas;
- *Sites* dos partidos políticos;
- *Sites* dos movimentos da sociedade estudados para este trabalho: Agenda 2020, Nós Podemos ODM, Ficha Limpa e Instituto Municipalizar;
- *Twitter* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento;
- *Blogs* de políticos diversos (deputados, prefeitos, governadores);
- Cinquenta e duas edições do Jornal do Mar – período de janeiro a dezembro de 2010;
- Duzentas e quatro edições do Caderno Cidades, do Correio do Povo, de março de 2010 a abril de 2011, com vistas à obtenção de notícias sobre todos os municípios do estudo;
- Cento e treze edições do Jornal Correio do Povo, de março a dezembro de 2010, com vistas à obtenção de notícias sobre todos os municípios do estudo;
- Nove edições do Boletim CNM, disponíveis online e sob o formato impresso, de abril a dezembro de 2010;
- Treze registros de memórias das reuniões ordinárias do Sistema de Assessoramento Federativo/SASF, relativas ao período entre janeiro de 2009 e maio de 2010;
- Planos de governo estadual;
- Planos plurianuais de Germano Rigotto e Yeda Crusius;
- Mensagens dos governadores à Assembléia Legislativa;
- Nove edições da Revista Senatus, de dez/2001 a out/2010;
- Realização do Curso online do PNUD sobre desenvolvimento humano, em 2010;
- Rádio FAMURS.

Resumidamente, o quadro a seguir apresenta uma sistematização das abordagens teóricas que influenciaram este trabalho.

CONCEITO	ORIGEM TEÓRICA	SIGNIFICADO UTILIZADO	AUTORES DE REFERÊNCIA
Ator social Sujeito Protagonista	Sociologia do Desenvolvimento ----- Teoria das Representações Sociais ----- Teoria Social do Discurso	Toda entidade social que possui agência, sob várias formas: pessoas, grupos, redes interpessoais, organizações, agrupamentos coletivos, ou os chamados macro-atores, como governos, Igreja, organizações internacionais. Nem todos os atores atuam em uníssono ou a uma só voz.	Long ----- Guareschi Jovchevitch Moscovici ----- Fairclough
Agência		Capacidade dos atores sociais de conhecer e atuar, de modo que as ações e as reflexões constituam objetos, idéias e/ou práticas sociais que impactam ou influenciam nas ações e interpretações próprias e de outros, e se compõe de uma mescla de elementos sociais, culturais e materiais. Ela está encarnada nas relações sociais, e só pode ser efetiva através delas.	
Arena		Espaços nos quais as disputas têm lugar; elas ocorrem dentro dos domínios e os atravessam.	
Campo social		‘Espaços abertos’ compostos por distribuições de elementos heterogêneos sem a prevalência de um princípio ordenador único. Qualquer ordem que emerge dentro de um campo social é resultado de lutas, negociações e acordos entre os grupos, mesmo que o padrão de relações sociais e a distribuição de recursos permita algumas possibilidades organizativas.	
Configurações de Poder		Se elucidam em termos da idéia dos projetos entrelaçados dos atores, compostos de conjuntos heterogêneos de relações sociais que alojam valores, significados e noções de autoridade, controle, dominação e subordinação, que se sustentam através da construção de poder, o qual não pode ser meramente possuído e medido, mas que emerge dos processos sociais, como um produto destes. Para Fairclough (2001), as relações podem ser ou se tornarem contraditórias.	
Discurso		Conjuntos de significados, metáforas, representações, imagens, narrativas e enunciados que promovem uma versão particular ‘da verdade’ com relação a algo. O discurso produz um texto oral ou escrito, verbal ou não.	
Domínios		Representam espaços de regras, normas e valores centrais para o ordenamento social e para o estabelecimento de regras pragmáticas de governança. Os domínios se produzem e se transformam por meio de experiências compartilhadas e de lutas entre os atores, e sua concepção é importante para a compreensão de como se definem e se sustentam as fronteiras sociais e simbólicas.	
Identificação		Processo pelo qual as pessoas forjam e atribuem definições a si mesmas e aos outros.	
Interface		Denota a emergência de quaisquer propostas públicas ou privadas sobre, por exemplo, “como deve ser o desenvolvimento”. Elas sempre são mediadas pelas percepções e possibilidades de quem pretende aplicá-las, por um lado, e de quem são os objetos de aplicação, por outro. As interfaces sociais podem ser culturais, institucionais.	
Mundos de vida		São mundos sociais, vividos, centrados em indivíduos particulares; são produtos de processos constantes de reordenamento e reavaliação de relações e experiências por parte do indivíduo; incluem ações, interações e significados, e se identificam com espaços sociais, geográficos e com histórias de vida.	
Processos de conhecimento		Formas pelas quais os indivíduos apreendem o mundo que os cerca: cognitiva, organizativa e emocional. Tais processos se dão com base nas experiências e entendimentos próprios e de outros, o que gera novas bases de compreensão.	
Redes		Compostas por conjuntos de relações e trocas interpessoais, interorganizacionais, sociotécnicas; geralmente transcendem os domínios institucionais e se vinculam a uma variedade de arenas	
Repertórios culturais		Acúmulo diferencial de componentes culturais que se relacionam com diferenças nos estilos de vida, valores e racionalidades sociais.	

Quadro 01: Conceitos utilizados na aproximação teórica

Fonte: sistematizado pela autora

GENTE DA CENA

PRODUTORES, DIRETORES, COREÓGRAFOS, ARTISTAS
papéis, personagens e falas

2 OS ATORES SOCIAIS DO CAMPO

Em toda apresentação artística, há uma profusão de “gente da cena”, que executam diversas atribuições: não apenas os artistas do e no palco, mas também todas aquelas pessoas “invisíveis”, como os produtores, os coreógrafos, os diretores, além do público e da crítica. Todos essenciais. Para fins deste trabalho, a “gente da cena” é conformada pelo que o delineamento teórico denominou “ator social”. Neste capítulo, os termos artísticos de tais “gentes de cena” não são explicados, deliberadamente, no intuito de que o leitor possa ter a liberdade de interpretar e quiçá compreender, o que melhor lhe faz sentido frente ao que está exposto.

Agregando as recomendações de Norman Long (2007), alguns conceitos-chave são adotados neste capítulo, quais sejam, o de ator social – e, conseqüentemente, os de agência, discurso e configurações de poder. Este capítulo apresenta, pois, os atores envolvidos na produção das representações sociais de desenvolvimento e do compromisso para com o desenvolvimento. A partir de cada ator social, apresentam-se sua conformação e história, suas representações e a configuração de poder e influência que o mesmo detém sobre sua produção e disseminação em relação ao tema do desenvolvimento e em relação aos demais atores.

Os atores sociais envolvidos na conformação das representações sociais de gestores municipais acerca de seus próprios compromissos podem ser classificados em vários níveis. Para este estudo, os atores foram classificados em função da esfera de atuação em âmbito político e em escala político-geográfica. Desta forma, os atores foram classificados em atores cuja atuação se dá, principalmente, nas esferas econômica e política, em âmbitos global, nacional e subnacional (estadual, regional e municipal).

Apresenta-se primeiro o Sistema das Nações Unidas, como ator produtor de discurso e com poder para disseminação do mesmo em nível global. Em seguida, em nível nacional e estadual, o Poder Executivo, representado pelos Governos Federal e Estadual, como disseminadores de discurso, por meio de políticas públicas e mensagens. Ao Poder Executivo, segue o Poder Legislativo, representado pelo Congresso Nacional, pela Assembléia Legislativa, pelas Câmaras de Vereadores e pelos Tribunais de Contas. A seguir, são apresentadas as instituições de controle social e institucional, os Conselhos de Desenvolvimento, desde o nível federal até o municipal. Na esfera política/institucional, são apresentados os partidos políticos, com destaque para os quatro mais representativos nos

sessenta e nove municípios em estudo (PMDB, PP, PDT e PT), as entidades municipalistas de nível nacional e estadual (Confederação Nacional de Municípios, Associação Brasileira Municipalista, Frente Nacional de Prefeitos, Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul e Associação Gaúcha Municipalista), e os movimentos da sociedade civil organizada (Agenda 2020, Movimento Nós Podemos ODM, Ficha Limpa e Instituto Municipalizar).

2.1 Os diretores de produção: atores e representações globais

Os atores globais foram criados após a Segunda Guerra Mundial com o objetivo de manter a estabilidade entre os povos, reconstruir países e promover desenvolvimento, de forma a evitar novos conflitos. São eles a Organização das Nações Unidas (que veio para substituir a antiga Liga das Nações e se ocupar do Conselho de Segurança, vindo a tratar de outros assuntos, posteriormente), as Instituições de Bretton Woods e o *General Agreement on Tariffs and Trade*/GATT (atualmente conhecido como Organização Mundial do Comércio). Posteriormente, outras organizações foram sendo criadas e agregadas, em um imbricamento de órgãos, agências, programas, forças-tarefa, dentre outras instâncias, que conformam o atual Sistema Nações Unidas, apresentado a seguir.

2.1.1 O Sistema Nações Unidas

Nós, os povos das nações unidas, resolvimos a preservar as gerações vindouras dos flagelos da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como nas nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla.

E para tais fins, praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos.

Resolvemos conjugar nossos esforços para a consecução desses objetivos. Em vista disso, nossos respectivos Governos, por intermédio de representantes reunidos na cidade de São Francisco, depois de exibirem seus plenos poderes, que foram achados boa e devida forma, concordaram com a presente Carta das Nações Unidas e estabelecem, por meio dela, uma organização internacional que será conhecida pelo nome de Nações Unidas (ONU, 1945).

O Sistema Nações Unidas/NU formou-se após o final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, tendo como propósito maior evitar o retorno de um novo conflito (SARDENBERG, 1995). Para tanto, conforme a própria organização, seu propósito é, pois, ser um centro de harmonização das ações nas nações para o atingimento de objetivos comuns aos povos, quais sejam: manter a paz e a segurança internacionais; desenvolver relações amistosas entre nações, com base no respeito à igualdade de direitos e autodeterminação dos povos; e

conseguir cooperação internacional para resolver problemas internacionais (econômicos, sociais, culturais, humanitários) e promover e estimular o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos (ONU, 1945).

O Sistema NU compõe-se de seis órgãos: a Assembléia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, o Tribunal Internacional de Justiça e o Secretariado. Em seus órgãos, há vários organismos, agências, fundos, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial da Saúde/OMS e a Organização Internacional do Trabalho/OIT), bem como o Fundo das Nações Unidas para a Infância/UNICEF. Em sua conformação, possui 192 países-membros, dentre eles o Brasil, um de seus fundadores (ONU, 2010b).

A figura a seguir apresenta a estrutura principal do Sistema NU:



Figura 3: Sistema das Nações Unidas

Fonte: ONU, 2010b

A atuação do Sistema NU apóia-se em seu documento originário, a Carta das Nações Unidas, criada na Conferência das Nações Unidas para uma Organização Internacional. Originário, porque foi elaborada antes mesmo da fundação desta instituição, em 1945, pelos cinquenta e um países que viriam a ser os seus fundadores, inclusive o Brasil. Este documento

apresenta seus objetivos, propósitos e princípios, cria a instituição Organização das Nações Unidas, define sua composição, bem como direitos e deveres de seus países membros. A Carta das Nações Unidas tornou-se, pois, o documento de legitimação de ações futuras de seus países signatários e, conseqüentemente, dos países que viessem a fazer parte do Sistema. De acordo com Sardenberg (2005), a Carta é, na realidade, um Tratado de multilateralidade e, como tal, impõe obrigações a seus signatários. Além da Carta originária, o Sistema apóia-se, também, na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Ao longo de sua existência, o Sistema NU abrange temas relativos à segurança internacional, principalmente em termos de paz, e vem agregando outros temas que lhe são pertinentes, para além do campo militar, como a cooperação internacional, o desenvolvimento econômico, a proteção ao meio ambiente, redução da pobreza, trabalho, diversidade étnica, cultural e de gênero, saúde, educação, direitos humanos, assistência humanitária, etc. Estima-se que o Sistema NU investe anualmente cerca de US\$25 bilhões em países chamados ‘em desenvolvimento’, sob a forma de doações ou empréstimos. São recursos destinados para a proteção de refugiados, combate a doenças, aumento de produção de alimentos e fornecimento de auxílio alimentar, superação de efeitos advindos de catástrofes naturais, recuperação econômica e estabilização de mercados financeiros, reforço a regimes democráticos e apoio a eleições nacionais (ONU, 2010a).

As Nações Unidas entendem-se como catalisadoras da mudança e para a coordenação entre os Estados e demais atores do cenário mundial, tendo como papel inspirar e estimular a ação coletiva neste cenário. Para tanto, efetiva ações diversas, em uma variedade de áreas, por meio de seus organismos, fundos, instituições, etc, conforme o que segue (ANNAN, 2000):

- Elaboração de documentos, tais como o Tratado de Proibição Total de Testes Nucleares e os Protocolos, como o de Montreal – sobre a camada de ozônio – e o de Quioto, sobre emissão de gases de carbono na atmosfera;
- Elaboração e implantação de Sistemas de Informação, como o Sistema de Contabilidade Econômica e Ambiental e Integrada, a Contabilidade Verde;
- Realização de eventos, como as Convenções sobre Armas Químicas e a de Otawa, que proíbe minas terrestres; Conferências sobre Desarmamento, sobre o Ambiente e o Desenvolvimento e sobre os países menos desenvolvidos; Conversações sobre a Redução de Armas Estratégicas;
- Elaboração e implementação de Programas e Projetos, como o de Avaliação dos Ecossistemas;

- Apoio a iniciativas locais que visem a melhoria das condições de vida, como Cidades sem Bairros de Lata⁶, sob forma de subsídios financeiros, pressão por aumento nos orçamentos dos países, investimentos em melhorias estruturais nos ambientes, como saneamento/serviços básicos, mobilização de apoio político e financeiro, lançamento de programas nacionais;
- Pesquisas de opinião pública, como o Inquérito do Milênio, denominado *Voices of the people*, uma sondagem de opinião feita em escala mundial, em 1999, por meio do Instituto Gallup, em que foram entrevistados 57 mil adultos em 60 países, sobre o que se considerava o mais importante na vida e impressões sobre direitos humanos, ambiente, democracia e atuação das Nações Unidas;
- Elaboração e disponibilização de cursos, inclusive em modalidade a distância, como o Curso *Online* de Desenvolvimento Humano do PNUD;
- Elaboração e disponibilização de materiais de orientação para apoio, implantação e execução de projetos e programas.

Sardenberg (1995) apontou para o papel variável das Nações Unidas, que tanto pode exprimir as aspirações da humanidade como pode servir de suporte para o congelamento do poder. Criticou também a conformação atual que, dada a heterogeneidade de seus países membros, torna-se emperrada em vários de seus trabalhos, além de ter tido sua evolução distorcida em função da Guerra Fria, em termos de procedimento e composição do Secretariado e de alguns órgãos. Neste sentido, Annan (2000) aponta para o fato de que o Sistema esteve condicionado à Guerra Fria por quase meio século – os primeiros 45 anos de sua existência. Todavia, de acordo com o próprio Sardenberg, dez anos depois (2005, p.11), ‘nenhum foro tem tanta legitimidade quanto as Nações Unidas para a busca de soluções para estas questões, com apoio dos mecanismos de cooperação multilateral’. Para o autor,

As Nações Unidas, desde a sua fundação, ocupam posição central no sistema internacional. [...] Acentue-se que as Nações Unidas são o principal regulador da ordem mundial, isto é, a principal fonte de legitimação nas relações internacionais contemporâneas e tem funções fundamentais no processo de solução das diferenças interestatais. (SARDENBERG, 1995, p.120; 122)

⁶ Bairros com condições miseráveis de vida, como favelas, *kampungs*, *bidonvilles*, etc. A iniciativa Cidades sem Bairros de Lata partiu de Nelson Mandela, em 1999, visando melhorar as condições de vida de 100 milhões de habitantes, até 2020 (ANNAN, 2000).

Neste sentido, o Sistema detém poder para influenciar, barganhar e determinar as ações dos países membros, tomando como base institucional a Carta da ONU, e efetiva-se por meio de recomendações, proposições, determinações, imposições, sanções⁷, premiações por mérito e promessas de concessão de apoio e facilidades, caso sejam adotados os procedimentos recomendados. Estas manifestações formalizam-se em diversos documentos. A Carta da ONU é, neste aspecto, rica em manifestações. Logo em seu início, observa-se a determinação de um senso de dever entre os países membros da organização, os quais assumem obrigações perante a mesma, dentre os quais o cumprir e o fazer cumprir, e as Nações Unidas podem se valer de ações preventivas ou coercitivas. Ser um país-membro é, pois, considerado um privilégio.

O Sistema NU utiliza-se de uma linguagem de apoio, solicitação, exortação, de proposições, sugestões, de desafio e, principalmente, de cooperação entre atores, geralmente em defesa do equilíbrio, com ênfase na proteção dos mais vulneráveis (pobres, sem acesso a serviços públicos, frágeis, minorias, sem direitos,...), e da formação de redes/coligações entre diferentes atores das organizações internacionais, governos, sociedade civil organizada e setor privado.

Embora muitos documentos tragam sugestões e recomendações, há decisões da própria ONU e de suas agências que são tomadas a partir do seguimento dos países a elas. Há manifestações que tornam clara a relação de poder existente, em que há uma assimetria do mesmo entre os atores. Por exemplo, a fala de Jeffrey Sachs (ONU, 2005b, p.5), é um exemplo de ajuda mais por ‘merecimento’ por um país ter seguido as recomendações do que por sua efetiva necessidade: “O aumento do apoio internacional deve vir para países que tenham demonstrado boa governança, para países que têm tentado abrir sua economia, reformar seus sistemas políticos e combater a corrupção”.

Pode-se concordar, pois, com a declaração de Sardenberg (2005) de que o Sistema é uma instância intergovernamental de mediação ou de intervenção e vetor da construção de uma ordem internacional consentida, incluindo-se os conceitos por ele elaborados e disseminados. Por outro lado, Sato (2003) aponta para o fato de que vários conflitos internacionais foram decididos ou conduzidos fora/à margem do âmbito das Nações Unidas, o

⁷ As sanções sobre os países são consideradas como instrumentos importantes, principalmente para se fazer cumprir as decisões do Conselho de Segurança, e podem ser desde condenação verbal simples, passando por restrições comerciais e financeiras, embargos ao fornecimento de armas, interrupções em relações aéreas e marítimas, intervenção armada e isolamento diplomático (ANNAN, 2000). É possível chegar-se a suspensões de Estados-membro, e a violação recorrente aos princípios da Carta pode gerar uma expulsão da ONU. Aos países não-membros, há, ainda, a possibilidade de interrupção de relações econômicas, de meios de comunicação e transporte e rompimento de relações diplomáticas com países membros, bem como o emprego de força contra ele (ONU, 1945).

que não retira a importância do Sistema nas relações internacionais e na obtenção plena de consensos, mas expõe sua limitação nestes sentidos, face à multiplicidade de diferenças entre os povos. Por sua vez, assumindo algumas situações resolvidas à margem do Sistema NU, Sardenberg (2005, p.19) pondera que, mesmo tendo protagonizado êxitos e fracassos, o Sistema é legítimo, sendo ‘um reflexo do conjunto das vontades de seus membros e sua ação, a resultante da interação, da norma jurídica, da conjuntura política e das relações de poder em cada momento’.

2.1.1.1 O Sistema Nações Unidas e o Desenvolvimento

Em termos de Desenvolvimento, o Sistema NU possui como principal organismo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD, criado na segunda metade da década de 1960, vinculado ao Conselho Econômico e Social e à Assembléia Geral das Nações Unidas. Tem como missão a promoção do Desenvolvimento Humano Sustentável, objetivando a erradicação da pobreza, a redução de desigualdades e a sustentabilidade do desenvolvimento. Para tanto, atua em projetos de cooperação com países, com base em uma metodologia de Gestão por Resultados, tendo como premissas a transparência das ações e a mensuração dos resultados alcançados. O PNUD adota estratégias vinculadas às seguintes áreas: combate à pobreza e desigualdade; promoção da governança democrática; apoio a implantação de políticas públicas e ao desenvolvimento local integrado, prevenção de crises e recuperação de países devastados; desenvolvimento sustentável de energia e meio-ambiente; prevenção e desenvolvimento de áreas em conflito; disseminação de tecnologia da informação e comunicação para inclusão digital; prevenção e controle de HIV/AIDS e defesa e promoção dos direitos humanos.(ONU, 2006).

Os projetos do PNUD nos países devem ter como princípios básicos: a) promoção de parcerias entre governo, sociedade civil, instituições financiadoras internacionais, etc; b) os projetos devem incorporar os temas de direitos humanos, gênero, raça e cidadania; c) os projetos e programas devem ser ambientalmente sustentáveis; d) as ações dos projetos devem aspirar e incorporar estratégias para o desenvolvimento de capacidades dos indivíduos, grupos, organizações e comunidades; e) os projetos devem ter uma estratégia que assegure que os órgãos e entidades executores nacionais assumam de forma autônoma suas atividades quando encerrar assistência prestada (ONU, 2006).

Anualmente, desde 1990, o PNUD emite relatórios que tratam de temas diversos, que trazem, em sua conformação, esclarecimentos sobre o tema em estudo, o diagnóstico do mesmo no mundo, propostas para mudanças e implantação de políticas, estudos de viabilidades e potenciais resultados. Os temas até então foram: mobilidade humana, alterações climáticas, escassez e crise da água, comércio, liberdade cultural, ODM, participação e democracia, tecnologias, direitos humanos, globalização, consumo, pobreza, gênero, segurança humana, financiamento. Salienta-se que todos os relatórios tem em seu escopo a concepção de desenvolvimento humano de Amartya Sen (2000), de capacidades, liberdades e funcionamentos.

Atualmente, o discurso do Sistema NU firma-se de forma preponderante sobre a chamada Declaração do Milênio das Nações Unidas, uma Resolução firmada em 08 de setembro do ano 2000, na 55ª Sessão da Assembléia Geral da ONU, realizada durante a Cúpula do Milênio, um encontro que, utilizando-se da força simbólica da mudança de milênio como uma potencial renovação (ANNAN, 2001), reuniu líderes mundiais, em torno do tema principal de erradicação da pobreza e da fome no mundo. Além de reafirmar a adesão dos países-membros à sua Carta, o documento representa o compromisso entre países desenvolvidos e em desenvolvimento em seu próprio fortalecimento, para legitimar ações e recomendações, com a finalidade de melhorar a saúde dos povos, promover a paz, os direitos humanos e a sustentabilidade ambiental e, claro, reduzir a pobreza e a fome. O documento aponta para valores essenciais a serem conquistados e mantidos pelos povos: liberdade, igualdade de direitos e oportunidades, solidariedade, tolerância, respeito pela natureza e responsabilidade comum pelo desenvolvimento e pela paz (UNO, 2000):

Não pouparemos esforços para fazer das Nações Unidas um instrumento mais eficaz no desempenho das seguintes prioridades: a luta pelo desenvolvimento de todos os povos do mundo; a luta contra a pobreza, a ignorância e a doença; a luta contra a injustiça, a luta contra a violência, o terror e o crime; a luta contra a degradação e destruição do nosso planeta (art.29) [...]

Nesta ocasião histórica, reafirmamos solenemente que as Nações Unidas são a indispensável casa comum de toda a família humana, onde procuraremos realizar as nossas aspirações universais de paz, cooperação e desenvolvimento. Comprometemo-nos, portanto, a dar nosso apoio ilimitado a estes objetivos comuns e declaramos nossa determinação em concretizá-los (art.32)

De forma a concretizar a Declaração, o então Secretário Geral da ONU, Koffi Annan, estabeleceu o Projeto do Milênio das Nações Unidas, um órgão consultivo independente, considerado como “a estratégia mais completa já apresentada para combater a pobreza, fome e doenças globais” (ONU, 2005b, p.1). O Projeto foi abrigado pelo Programa das Nações

Unidas para o Desenvolvimento/PNUD e conta com o apoio do Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento/GNUD. É composto por dez forças-tarefa⁸ e participantes oriundos das universidades, governos, agências da ONU, organizações não-governamentais, instituições financeiras internacionais, agências doadoras e o setor privado. Ele é, pois, resultado da Cúpula do Milênio, tendo como objetivos a elaboração de diagnósticos, objetivos, metas e recomendações temáticos, de forma a se alcançar os intentos de sua própria criação, os chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio/ODM⁹, em um determinado prazo, a saber, o ano 2015.

Desde seu início, o Projeto vem recebendo contribuições financeiras, instrumentais e intelectuais do PNUD (em nome do Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento/GNUD), o qual foi designado pelo Secretário Geral da ONU para coordenar em nível mundial as atividades do Sistema em relação aos ODMs (ONU, 2006). O Projeto recebe contribuições por meio do Fundo Fiduciário do Milênio, este apoiado por diversos governos e fundações como Ford; Bill e Melissa Gates; William e Flora Hewlett; John D. e Catherine T. MacArthur; David e Lucile Packard. O Projeto também recebe contribuições financeiras do Instituto Open Society, e apoio intelectual, administrativo e financeiro do Instituto da Terra da Universidade de Columbia, Centro para o Desenvolvimento Global, Escola de Governo John F. Kennedy na Universidade de Harvard, Parceiros na Saúde, Centro Internacional de Pesquisa sobre Mulheres, Escola de Saúde Pública Mailman da Universidade de Columbia e o Centro de Estudos sobre Globalização de Yale (ONU, 2005a).

Em 2005, sob a direção de Jeffrey Sachs e sob a coordenação de John McArthur, a equipe do Projeto Milênio apresentou ao Secretário Geral o Relatório *Investindo no Desenvolvimento: um plano prático para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, um documento que apresenta uma visão geral dos resultados e recomendações do Projeto, e considerado como um plano concreto para o efetivo alcance dos objetivos do milênio dentro do prazo proposto. Na ocasião, o então Secretário Geral da ONU, Koffi Annan, manifestou que a luta contra a extrema pobreza deveria ser a maior prioridade da comunidade mundial e do Sistema NU naquele ano (ONU, 2005b).

⁸ São elas: Fome; Educação e Igualdade de Gênero; Saúde Infantil e Saúde Materna; HIV/AIDS, Malária, Tuberculose e Acesso a Medicamentos Essenciais; Sustentabilidade Ambiental; Água e Saneamento; Melhoria das Vidas dos Moradores de Assentamentos Precários; Comércio; Ciência, Tecnologia e Inovação (ONU, 2005a).

⁹ Erradicar a extrema pobreza e a fome; atingir o ensino básico universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento.

O Relatório, elaborado a partir da atuação das dez forças-tarefa do Projeto, trouxe recomendações, consideradas fundamentais, para o atingimento dos objetivos e metas do milênio, destinadas aos governos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, a doadores internacionais e à própria ONU. As recomendações tinham cunho de responsabilização dos Estados-membros, de doadores internacionais e do próprio Sistema para o alcance dos ODM. Neste sentido, caberia aos Estados Nacionais adotar estratégias ambiciosas para a redução da pobreza, as quais seriam embasamento para a expansão de investimentos públicos, mobilização de recursos, capacitações, envolvimento da sociedade como um todo, promoção de direitos humanos, governança, transparência, inclusão. Recomendava também ações de impacto rápido, pesquisa e desenvolvimento enfocados nas necessidades dos pobres e apoio técnico e financeiro de países para países. Além delas, o documento apresentou um plano prático para o atingimento dos ODM. Todo o texto adotou uma postura prescritiva e de exaltação à consecução dos Objetivos, bem como enaltecimento aos resultados que adviriam deste alcance (ONU, 2005a).

2.1.1.2 As representações sobre o desenvolvimento nas Nações Unidas

Desde seus documentos de origem, como a Carta de 1945, as Nações Unidas tem em seu entendimento algumas prerrogativas do que é importante para o mundo, principiando pela obtenção e manutenção da paz. Desta forma, apregoam a importância do favorecimento para a solução dos problemas internacionais, da cooperação internacional de caráter cultural e educacional, de níveis mais altos de vida, de trabalho efetivo, de progresso e de desenvolvimento¹⁰ como forma de criação de estabilidade e de bem-estar, necessárias para o alcance de relações amistosas, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos¹¹ e autodeterminação dos povos (ONU, 1945, art. 55).

Para tanto, defendem ser necessário ter Estados de direito fortes e justos, com instituições eficazes e baseados na transparência e na responsabilização na gestão de assuntos públicos, no respeito aos direitos humanos e na participação dos cidadãos nas decisões que afetam suas vidas (UNO, 2000; ANNAN, 2000), de forma a efetivamente promover a melhoria das mesmas, dentro de uma liberdade ampla, ou seja, que reconheça a importância

¹⁰ O progresso e o desenvolvimento são concebidos em diversos aspectos: político, econômico, educacional e social (ONU, 1945).

¹¹ Direitos, para o Sistema Nações Unidas, são declarados como participação popular, dignidade, liberdade da fome e do medo da violência, da opressão e da injustiça.

dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Este Estado forte não pode se omitir de governar melhor em conjunto, em nível internacional, para governar melhor em nível nacional, nem de ter sistemas de despesas públicas e fiscal justos e transparentes; de usar as receitas com bom senso; de realizar investimentos em infraestrutura física e social para o bem comum; e de investimentos em educação e saúde pública, bem como em políticas sociais eficazes que favoreçam o acesso universal à educação¹², saúde e a promoção da igualdade entre os sexos; e de criar oportunidades para os jovens em questões de instrução e emprego (ANNAN, 2000).

Em termos de desenvolvimento propriamente dito, as Nações Unidas compreendem-no como um esforço conjunto, ao qual deve-se dar ênfase: ao associá-lo com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, estes tornam-se, pois: ‘uma grande causa global’, ‘uma verdade maior’, ‘um trabalho de heróis e heroínas’. Vive-se, pois, ‘uma década de ambição audaciosa’, uma ‘oportunidade rara e poderosa de ajudar a dar voz às esperanças, aspirações e necessidades vitais das pessoas mais pobres e menos ouvidas do mundo’, para a qual se requer ‘uma parceria global apropriada para um mundo interconectado’, visto que o mundo ‘compartilha de um destino comum’ (ONU, 2005b).

Há, pois, uma romantização no uso dos termos do que, de fato, merece e requer grande empenho dos atores já envolvidos e dos a envolver. Adota-se uma linguagem de esperança e confiança nos resultados – principalmente no que tange à redução da extrema pobreza –, como uma forma de tocar os atores, em seu íntimo, apelando para sua compaixão.

Além disso, recrutam-se os governos dos países, principalmente os chamados ‘em desenvolvimento’, para que adotem estratégias ambiciosas e capazes de atingir os ODMs, sempre com enfoque maior para a redução da pobreza extrema (ONU, 2005a).

2.1.2 Reflexões sobre as relações multilaterais do Brasil

Historicamente, o Brasil valoriza a participação em instâncias multilaterais – tanto durante o regime de exceção, como durante os governos civis – sob diversos enfoques: culturais, econômicos, militares, dentre outros. O país é signatário das Nações Unidas desde

¹² Para Kofi Annan (2000, p.27), a educação é considerada como essencial: “a educação – desde o ensino primário até a educação permanente – é o motor da nova economia global. Está no centro do desenvolvimento, do progresso social e da liberdade humana”.

sua fundação, na década de 1940. Desde 1950, há representação fixa das Nações Unidas no país, a partir do UNICEF e da Organização Internacional do Trabalho/OIT¹³. Nos anos 1960, o Brasil participou da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento/UNCTAD e da Força Interamericana de Paz. Na década de 1970, liderou a criação do Tratado de Cooperação Amazônica, reunindo outros sete países. Nos anos 1980, propôs a Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul. Na década seguinte, sediou a Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento, e firmou o Acordo Marco de Cooperação Interregional entre Mercosul e União Européia. Esta é uma tendência que vem se destacando desde a década de 1990, a partir do período de transição da gestão presidencial de José Sarney para Fernando Collor de Mello, o primeiro presidente eleito por sufrágio universal após abertura democrática e ainda mais aprofundada nos governos posteriores (MIYAMOTO, 2000). Além disso, por diversas ocasiões, participou do Conselho de Segurança da ONU.

A relação Nações Unidas-Brasil, em geral, se dá sob projetos de cooperação técnica e busca conjunta de soluções para a criação e implementação de uma agenda comum para o alcance do desenvolvimento humano, por meio de grupos temáticos e equipes interagenciais (ONU, 2010b). O PNUD é considerado como um parceiro para prover cooperação e assessoria técnica na implementação de projetos e programas orientados para o desenvolvimento nacional, a partir de um Acordo assinado entre o Governo Federal e diversas organizações do Sistema NU, em 1966. Para a efetivação deste acordo, o Brasil tem na Agência Nacional de Cooperação, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, seu órgão

¹³ Atualmente, há dezoito organismos (agências, fundos, programas e comissões regionais) instalados no Brasil, além de outros treze presentes por meio de projetos e programas. São eles: Agência Internacional de Energia Atômica/AIEA; Alto Comissário da ONU para Refugiados/ACNUR; Banco Mundial; Centro de Informações das Nações Unidas no Rio de Janeiro/UNIC Rio; Comissão de Monitoramento, Verificação e Inspeção/UNMOVIC; Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/CEPAL; Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento/UNCTAD; Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas/UNDESA; Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos/UNOPS; Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes/UNODC; Escritório para Serviços de Licitação Inter-Agência/IAPSO; Fundo das Nações Unidas para a Infância/UNICEF; Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento de Capital/UNCDF; Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher/ UNIFEM; Fundo de Populações das Nações Unidas/UNFPA; Fundo Monetário Internacional/FMI; Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura/FAO; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura/UNESCO; Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial/UNIDO; Organização Internacional do Trabalho/OIT; Organização Meteorológica Mundial/OMM; Organização Mundial da Saúde e Organização Pan-Americana de Saúde/ OMS/OPAS; Organização Mundial de Propriedade Intelectual/OMPI; Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids/UNAIDS; Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos/UN-HABITAT; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD; Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente/PNUMA; União Internacional de Telecomunicações/UIT; União Postal Universal/UPU; United Nations Headquarters e Universidade das Nações Unidas.

de coordenação e acompanhamento de projetos e programas de cooperação técnica (ONU, 2006).

Cabe salientar que, a partir de uma avaliação conjunta do país, realizada pela Equipe Local das Nações Unidas, para este Sistema, o Brasil, embora possua dificuldades e desafios considerados gigantescos, é, também, um país com grandes potencialidades e compromisso para com a superação de seus obstáculos, e está em um momento histórico altamente propício para não apenas obter cooperação internacional, mas também para ‘atacar pela raiz’ as causas da pobreza, desigualdade, insegurança e exercício dos direitos humanos (ONU, 2005c).

Nas palavras de Sardenberg (1995, p.119-120), “o Brasil nunca foi um espectador neutro, mas sim um participante ativo nos trabalhos das Nações Unidas” [...] e “sempre teve atuação de vanguarda na Assembléia Geral, no Conselho Econômico e Social, em suas comissões funcionais e, ainda, nas grandes conferências internacionais, o que lhe permitiu exercitar as práticas parlamentares e aproveitar as oportunidades políticas inerentes à diplomacia multilateral”.

Reconhecendo a interdependência entre países e instituições, dada a globalização e a realidade de sua abertura econômica/de mercados, promovida a partir da década de 1990, o Brasil possui múltiplos interesses na multilateralidade, iniciados pela necessidade de captação de recursos. Além da captação de recursos, o país intenta, também, trocar experiências e informações; acessar mercados, fluxos de capitais e tecnologias; mostrar-se e alcançar o *status* de país maduro, parceiro, atraente e confiável. Enfim, projetar-se, fazer-se competitivo e (re)conhecido e, com isso, obter mais espaço e participação nas questões e deliberações globais, influenciando as regras da política internacional. Para tanto, lança mão de um discurso de incitamento à cooperação entre nações, especialmente das nações mais favorecidas às emergentes ou menos favorecidas, uma vez que a interdependência entre os países faz com que o problema de um país impacta sobre os demais (MIYAMOTO, 2000).

É preciso considerar, também, que o Brasil é um país não-belicoso, o que faz com que sua atuação deva ser sob um perfil diplomático, ou seja, mediante a participação nos fóruns de nações (MIYAMOTO, 2000). Neste sentido, Sardenberg (2005) exalta a participação do país em discussões e encaminhamentos em situações conflitivas, cujo caráter tem sido de questionamento de causas profundas e respectivas soluções para conflitos, defesa da reforma das Nações Unidas, busca de soluções pacíficas e com base em consensos¹⁴, além de seu

¹⁴ Um exemplo foi a colaboração brasileira na confecção do texto da Resolução 1556/2004 do Conselho de Segurança, referente aos conflitos entre cristãos negros e árabes muçulmanos no Sudão (SARDENBERG, 2005).

perfil cooperativo, missionário¹⁵ e agregador de outros países. O autor aponta para a crescente visibilidade do papel internacional desempenhado pelo país, o que deverá gerar ainda mais demandas por sua cooperação.

¹⁵ Por exemplo, as missões para o Haiti, visando a pacificação do país (SARDENBERG, 2005) e posterior recuperação, pós terremotos.

2.2 Os coreógrafos – o Poder Executivo Federal e Estadual

O Poder Executivo é conformado pelos governos, órgãos e instituições da União, dos Estados/Distrito Federal e dos Municípios, aos quais competem atribuições comuns, dentre elas a cooperação mútua, com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988).

Este espaço apresenta o ator ‘poder executivo’, de nível nacional e estadual, suas formas de atuação e relações com os municípios.

2.2.1 A União

A União é conformada pelo Governo Federal e por órgãos e instituições, como agências, bancos, ministérios, secretarias especiais, etc. À União, dentre várias atribuições, compete elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, bem como instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (BRASIL, 1988).

O texto que segue apresenta a atual concepção de Estado, a visão de futuro do país para 2022, a relação entre a União e os demais entes federados e os discursos sobre a federação, os municípios e o desenvolvimento.

2.2.1.1 O planejamento nacional: Brasil 2022

Desde 2003, o Governo Federal, embora seja formado pela coalizão entre diversos partidos políticos, está sob a égide de uma agremiação partidária declarada de cunho socialista. Neste sentido, as palavras de Tarso Genro (2011), atual Governador do Estado do Rio Grande do Sul, e ex-ministro de diversas pastas federais, como o Ministério das Cidades, da Educação e da Justiça, ilustram parte do entendimento governamental sobre seu futuro:

... o projeto verdadeiramente socialista, democrático, ele só é viável por produção enorme de riquezas. O socialismo não é, na minha opinião, uma redistribuição de carências. Ele é um processo permanente de distribuição de riquezas, de renda, de oportunidades de emprego, de trabalho, para que a sociedade vá, paulatinamente, reduzindo as suas desigualdades sociais e as suas desigualdades regionais.

Assim sendo, a palavra-chave do Governo Federal é ‘concertação’, em termos sociais. Para tanto, parte-se de uma concepção de que o Estado brasileiro deve possuir um planejamento de nível estratégico e de longo prazo, bem como atuar como indutor e regulador do desenvolvimento foi adotada pelo último governo, e manifesta-se no Plano Brasil 2022. O ano 2022 é uma escolha carregada de simbolismo, visto que será o ano do Bicentenário da Independência do país em relação ao Reino de Portugal.

O plano abrange aspectos externos e internos ao país e tem-se a concepção de um futuro em que o país faça parte efetiva e permanente dos mecanismos de governança mundial e regional¹⁶, e que seja desenvolvido, ou seja: plenamente soberano e democrático, socialmente justo e integrado, tecnologicamente dinâmico, seguro, pacífico e livre, progressista e sustentável. Neste sentido, o plano considera que o Brasil possui um papel importante e de influência crescentes no sistema internacional e assume também que o país terá algumas responsabilidades (BRASIL, 2010c):

- ampliar e aprofundar suas políticas domésticas de redução de desigualdades, de afirmação dos direitos humanos e de acesso aos bens públicos, inclusive através da expansão do emprego e de sua proteção;
- ampliar programas de cooperação social com outros países;
- combater as medidas e políticas xenófobas, discriminatórias e de criminalização contra os imigrantes;
- acolher os imigrantes que se dirigem ao Brasil e insistir na ampliação da cooperação internacional, comercial, financeira e técnica dos países mais avançados com os países da periferia;
- zelar para que as regras que disciplinam as atividades de mercado não prejudiquem a capacidade de elaborar e implementar políticas nacionais de desenvolvimento adequadas aos desafios estruturais da sociedade brasileira e estimular o fortalecimento de mega-empresas brasileiras nos mais distintos setores, para que possam atuar no cenário mundial globalizado;
- articular suas ações com ações de outros Estados, especialmente da periferia, iniciando pelos países da América do Sul, pela formação de um bloco de nações sul-americanas, e ampliando-se para a América Latina e países da África e da Ásia

¹⁶ Conselho de Segurança da ONU, G20, Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio e União das Nações Sulamericanas.

- não se deixar incorporar a nenhum bloco de países que comprometa sua capacidade de executar políticas de desenvolvimento com base no fortalecimento do capital e da mão-de-obra nacional;
- lutar com firmeza para impedir que prosperem as iniciativas permanentes de consolidar e ampliar privilégios;
- buscar a reforma dos organismos de governança mundial;
- procurar impedir que se negociem normas internacionais que dificultem a plena realização de seu potencial econômico e político.

Signatário das Nações Unidas desde sua fundação, o Brasil reconhece sua legitimidade e seus princípios, bem como considera difícil alguma organização suplantá-la, como organização central do sistema internacional (BRASIL, 2010c). Neste sentido, acolhe muitos de seus discursos, orientações e recomendações, dentre eles os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Salienta-se, também, que, internacionalmente, o Brasil aderiu ao Fórum das Federações, uma organização não governamental que reúne países federativos, e discute o federalismo como forma de governo (BRASIL, 2009b).

Dentre as estratégias planejadas para o período, estão ações voltadas para a economia, produção, investimentos, exportações, concentração fundiária; pesquisa e desenvolvimento; políticas sociais e de acesso a bens e serviços públicos; organização do Estado; infraestrutura, etc. Em termos federativos, visa-se aperfeiçoar tal arranjo para a implementação de políticas públicas, consolidar instâncias permanentes para negociação federativa e arranjos institucionais de cooperação e gestão interfederativa (BRASIL, 2010c).

2.2.1.2 A relação entre a União e os demais entes federados

Atualmente, a interlocução entre o Governo Federal, os Estados/Distrito Federal e os Municípios se dá por meio da Secretaria de Relações Institucionais, órgão da Presidência da República, a qual recebeu as atribuições da anterior Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, e cujas competências são (BRASIL, 2003a; 2005a; 2007a):

- Coordenação política do Governo;

- Condução do relacionamento do Governo com o Congresso Nacional e com os Partidos Políticos;
- Interlocação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- Coordenação e secretariado do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

Esta Secretaria estrutura-se em seis órgãos de assistência direta¹⁷ ao Ministro, dentre os quais cabe à Subchefia de Assuntos Federativos a atuação por meio de gerências macrorregionais¹⁸ e de diretrizes gerais, quais sejam a qualificação das relações com os entes federados, o fortalecimento da cooperação federativa e a concertação federativa (BRASIL, 2010a).

Sob tais diretrizes, compete a esta Subchefia, dentre outras atribuições: acompanhar a situação social, econômica e política dos Estados, Distrito Federal e municípios; acompanhar o desenvolvimento das ações federais nas Unidades da Federação; gerenciar informações, promover estudos e elaborar propostas e recomendações que possibilitem o aperfeiçoamento do pacto federativo; subsidiar e estimular a integração das unidades federativas nos planos e programas de iniciativa do Governo Federal; contribuir com os órgãos e entidades da administração pública federal e da administração pública dos entes federados nas ações que tenham impacto nas relações federativas; articular-se com os órgãos e entidades da administração pública federal em sua interlocação com os entes federados; estimular e apoiar processos, atividades e projetos de cooperação internacional dos entes federados; subsidiar e apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em suas atividades e projetos de cooperação (BRASIL, 2007a).

A relação com os municípios, enfim, ocorre por meio de dois órgãos desta Subchefia: o Comitê de Articulação Federativa/CAF e o Sistema de Assessoramento Federativo/SASF. Cabe salientar que sua atuação é articulada com a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil, no que diz respeito à análise de méritos de programas e projetos governamentais de Estados/Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2006a).

O CAF foi criado em 2003, durante a Marcha dos Prefeitos a Brasília, por um protocolo de cooperação federativa, e instituído formalmente pelo Decreto nº 6.181/2007. É um espaço permanente, que pretende-se ser de diálogo entre a União e os municípios, formado por representantes de dezenove ministérios, da Confederação Nacional dos

¹⁷ Gabinete, Assessoria Especial, Subchefia Executiva, Subchefia de Assuntos Parlamentares, Subchefia de Assuntos Federativos e Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

¹⁸ São seis Gerências: Norte, Sul, Nordeste I, Nordeste II, Centro-Oeste e Sudeste.

Municípios, da Associação Brasileira de Municípios e da Frente Nacional de Prefeitos, e presidido pelo Ministro das Relações Institucionais.

O CAF possui como finalidade ‘promover a articulação na formulação de estratégias e implementação de ações coordenadas e cooperativas entre as esferas federal e municipal de governo, para atendimento das demandas da sociedade e aprimoramento das relações federativas’. Neste sentido, lhe cabe as ações a seguir (BRASIL, 2007b):

- Contribuir para a formulação de políticas públicas federativas a serem implementadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal;
- Sugerir projetos e ações que visem ao aperfeiçoamento das relações intergovernamentais e promovam o fortalecimento da Federação;
- Sugerir procedimentos que promovam a integração das ações, no âmbito da administração pública federal, voltadas ao fortalecimento da capacidade financeira, técnica e gerencial dos governos municipais;
- Atuar como instância de articulação e mobilização dos entes públicos e da sociedade, para o aperfeiçoamento da integração e do relacionamento entre os entes federativos;
- Realizar estudos e estabelecer estratégias que fundamentem propostas legislativas e administrativas tendentes a maximizar o diálogo, a cooperação e a solidariedade entre os entes federativos.

Conforme o Ministro Luís Sérgio (2011), da Secretaria de Relações Institucionais,

“desde 2003, apostamos nessa idéia do fortalecimento dos municípios. Por isso, a criação do Comitê de Articulação Federativa, que reúne os três entes nacionais de representação dos municípios, a CNM, a AMB e a FNP, e a participação cada vez maior dos prefeitos nas gestões dos programas federais [...]. No ano passado, enviamos um projeto de lei ao Congresso, institucionalizando o Comitê de Articulação Federativa, como órgão permanente de negociação federativa, vinculado a nossa pasta, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Porque queremos que esse diálogo, direto, permanente e republicano seja uma política de estado, que não dependa da boa vontade deste ou daquele governante. Espero que o Congresso aprove logo esse projeto, inclusive reconhecendo as entidades como legítimas representantes dos municípios, pois só assim estaremos dando tratamento adequado ao reconhecimento que a Constituição 1988 deu aos municípios como entes da Federação. Uma unidade federativa precisa fazer parte do todo, ter voz na formação da vontade nacional. E o CAF é o espaço para isso, onde os prefeitos participam das decisões estratégicas do país”.

O CAF reúne-se periodicamente, e debate temas diversos e seus impactos nos municípios, como o piso salarial para agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endemias, partilha dos *royalties* do petróleo, Programa Nacional de Banda Larga, Leis de Responsabilidade Social, Fundo de Participação dos Municípios, Portal Federativo. Desde sua criação, emitiu diversas resoluções, instituindo grupos de trabalho interministeriais ou

interfederativos, visando debater temas específicos, formar entendimentos, elaborar propostas de ações e acompanhar a implementação e o desenvolvimento de ações de planos e programas. Dentre suas resoluções, o CAF tratou de temas como a Reforma Tributária, Transporte Escolar, Plano de Desenvolvimento da Educação, Política de Mobilidade Urbana, Integração Fronteiriça e fortalecimento institucional e de gestão dos municípios.

Sobre este último tema, foi instituído um Grupo de Trabalho Interfederativo, composto por representantes da própria Secretaria de Relações Institucionais, de vários Ministérios¹⁹, da Controladoria Geral da União/CGU, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social/BNDES, da Caixa Econômica Federal/CEF, do Banco do Brasil/BB, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/IPEA, do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas/SEBRAE e das entidades municipalistas: Confederação Nacional de Municípios/CNM, Associação Brasileira Municipalista/ABM e Frente Nacional de Prefeitos/FNP. O GT Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão dos Municípios tem como finalidades debater e formar uma ação sinérgica entre os atores envolvidos no fomento às ações de fortalecimento institucional e qualificação da gestão municipal, de forma a elaborar propostas neste sentido (BRASIL, 2007c).

Como resultado, foi elaborada uma proposta de uma Agenda Nacional de apoio à gestão dos municípios, com os objetivos de: a) aumentar a capacidade de gestão instalada nos municípios, para melhorar a execução de suas políticas públicas e o atendimento à população; b) facilitar o acesso dos municípios aos programas federais, por meio da otimização dos processos de habilitação, cadastramento, tramitação; c) potencializar os investimentos federais voltados para a gestão dos municípios, organizar prioridades e integrar as ações dos diversos órgãos federais; d) contribuir para melhorar a eficácia do Plano de Aceleração do Crescimento/PAC, do Plano de Desenvolvimento da Educação/PDE, do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania/PRONASCI e da Agenda Social; e) promover a cooperação entre os entes da federação como estratégia para o desenvolvimento regional e superação das dificuldades enfrentadas por todos, de maneira solidária e eficaz; f) fortalecer o Estado brasileiro, entendendo a sua missão de organizar as condições necessárias para o desenvolvimento nacional e proporcionar igualdade de oportunidades para todos os cidadãos brasileiros (BRASIL, 2010b).

A Agenda teve como resultados o estudo do perfil dos municípios brasileiros, efetuado pela Caixa, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Pelo Instituto de Pesquisas

¹⁹ Planejamento, Orçamento e Gestão; Fazenda; Cidades; Desenvolvimento Social; Saúde; Educação; Previdência e Assistência Social; Meio Ambiente; Desenvolvimento Agrário; Cultura e Justiça.

Econômicas Aplicadas; a criação do Plano Nacional de Banda Larga nos municípios; a elaboração e instalação do Portal do Software Público; desenvolvimento do novo Programa de Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; desenvolvimento do novo Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros, pelo Ministério da Fazenda; elaboração e implantação do Programa de Apoio à Transição Municipal, o que englobou materiais (in)formativos, como cartilhas, revistas e catálogos (BRASIL, 2008a; 2008b; 2008c; 2010d).

Por sua vez, o Sistema de Assessoramento Federativo/SASF é uma estrutura de atendimento, instituída em 2006, com as finalidades apresentadas a seguir (BRASIL, 2006a):

- Assessorar e informar o Presidente da República, Ministros e demais dirigentes de órgãos e entidades da administração pública federal, quanto às atividades desempenhadas que envolvam interesses dos Estados/Distrito Federal e dos Municípios;
- Coordenar e promover o intercâmbio de informações entre o Governo Federal e os demais entes federativos;
- Acompanhar as questões referentes às relações entre a União e os demais entes federativos nos Ministérios e demais órgãos e entidades da administração pública federal;
- Acompanhar requerimentos, consultas e outras solicitações formuladas ao Governo Federal pelos demais entes federativos.

Constituído por representantes de cada ministério, das secretarias e gabinete da Presidência da República, dos bancos estatais, empresas públicas, institutos federais e órgãos de controle institucional, possui aproximadamente 50 participantes, denominados ‘assessores federativos’. Tais assessores são os contatos dos órgãos governamentais, para tratar dos diversos assuntos federativos com os Estados e Municípios.

O SASF reúne-se mensalmente, sob duas pautas ordinárias: apresentação de redes de oportunidades e de riscos e a agenda federativa do mês, a qual deve conter informações sobre as atividades dos vários órgãos participantes, e que contenham cunho federativo, como reuniões, visitas técnicas, eventos. Além das duas pautas, outros temas são debatidos, em caráter operacional e de integração entre as pastas, dentre eles as Marchas a Brasília, Portal Federativo, Fundos de Participação dos Municípios e dos Estados, reivindicações dos

municípios, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses/SICONV.

Tanto o CAF como o SASF são, pois, estruturas permanentes e integradoras para debates e deliberações a respeito dos assuntos pertinentes ao funcionamento da Federação, e operacionalização sistêmica de planos, programas e projetos existentes ou vindouros.

Além do SASF, foram criadas outras estruturas de atendimento, direcionada às capitais. São as chamadas Salas das Prefeituras da Caixa Econômica Federal e as Mesas de Operações de Crédito com o Setor Público, do Banco do Brasil, destinadas à qualificação do atendimento às prefeituras, buscas de soluções, apoio técnico, visando acelerar programas e convênios pelos quais respondem como intermediários financeiros. A Caixa possui 71 Salas das Prefeituras, em Brasília e em cidades-sede de suas superintendências, e o Banco do Brasil possui 97 postos, abrangendo todos os Estados (BRASIL, 2010d). O SEBRAE é, também, uma estrutura que vem atuando em parceria com os municípios, principalmente no que se refere à implantação da chamada Lei Geral nas localidades²⁰ e ao reconhecimento de práticas empreendedoras de gestão municipal.

Também é possível mencionar alguns movimentos de aproximação do Governo Federal com os municípios, como a criação do Portal Federativo, do SICONV e do Portal de Convênios, além da realização de um encontro em nível nacional com prefeitos e prefeitas recém eleitos, em fevereiro de 2009, de atividades de formação técnica para o desenvolvimento e da entrega de prêmios e certificações aos municípios que aderem a projetos e a boas práticas municipais de gestão.

O Portal Federativo é um *site* desenvolvido por meio de uma cooperação técnica entre a Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, a Caixa Econômica Federal e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O acordo de cooperação técnica previa, também, a implantação de um Sistema de Estudos Federativos. Sob o intento de contribuir para a melhoria da gestão pública, o *site* agrega propostas de apoio às transições municipais; informações técnicas, administrativas e financeiras sobre os municípios; artigos, livros, textos, materiais de apoio e *links* com outros *sites* importantes (BRASIL, 2010b).

O SICONV e o Portal de Convênios foram desenvolvidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a intenção de desburocratizar e diminuir a

²⁰ A Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas se refere ao estabelecimento e à regulamentação de estímulos e incentivos para o fortalecimento das micro e pequenas empresas, mediante simplificação de pagamento de impostos e de trâmites burocráticos, bem como facilitação a crédito e ao acesso a tecnologias.

intermediação nas transferências de recursos do Governo Federal para os municípios. Os mesmos inscrevem-se apenas uma vez no Sistema, e podem pleitear diversos programas federais. O Portal, por sua vez, permite que os municípios tenham acesso mais fácil e rápido às informações sobre recursos federais disponíveis, prazos, *status* de seus pleitos, planos de trabalho, execuções e prestações de contas (BRASIL, 2008b; 2010d). Em 2008, o Governo Federal possuía 180 programas destinados aos municípios brasileiros, nas áreas de alimentação e segurança alimentar, Amazônia, ciência e tecnologia, cultura, defesa civil, desenvolvimento econômico, desenvolvimento regional, desenvolvimento rural e agronegócios, desenvolvimento social, desenvolvimento urbano, desporto e lazer, direitos da cidadania, educação, energia, gênero, gestão pública, habitação, infância e adolescência, meio ambiente, pesca e aquicultura, previdência social, quilombolas, indígenas e outros povos tradicionais, saneamento, saúde, segurança pública, tecnologia da informação e inclusão digital, trabalho e renda, transporte e turismo. Destes, 59 eram destinados especificamente às áreas de desenvolvimento. Todavia, grande parte dos demais dizia respeito a inclusão, equidade, cidadania, dentre outros temas (BRASIL, 2008a).

O Encontro Nacional com os novos Prefeitos e Prefeitas, promovido pela SAF, em fevereiro de 2009, reuniu cerca de três mil pessoas. Foi criado na XI Marcha a Brasília e concebido pelo CAF, especificamente para tratar das transições municipais, discutir sua regulamentação, apresentar os programas prioritários do Governo Federal e, com isso, obter apoio dos novos prefeitos para a implantação destes nos municípios. Em sua programação principal, foram apresentados painéis sobre o Programa Mais Saúde, sobre a Agenda Social do Governo Federal (Programas Bolsa Família, Mais Cultura e Territórios da Cidadania) e sobre o Programa de Aceleração do Crescimento, em termos de parcerias e impactos do mesmo nos municípios. Sua programação paralela abordou temas diversos, sob a responsabilidade dos diversos ministérios, incluindo o papel dos municípios na operacionalização dos programas, na qualificação da gestão e no desenvolvimento do país: habitação; redução de desigualdades regionais; desenvolvimento local, municipal e regional; modernização da gestão municipal; consórcios públicos e cooperação federativa; cultura; empreendedorismo; enfrentamento à violência; integração fronteiriça; inclusão digital; juventude; direitos humanos; segurança pública; saúde; órgãos de controle institucionais e monitoramento dos ODMs. Os gestores também receberam as cartilhas de Orientações para o Gestor Municipal em Início de Mandato e de Orientações para o Gestor Municipal em Encerramento de Mandato, bem como o Catálogo de Programas do Governo Federal destinados aos Municípios, emitidos especialmente para este público (BRASIL, 2010b).

No que tange a formas de reconhecimento aos municípios por suas iniciativas, o Governo Federal é bastante fértil, ao promover certificações e prêmios por meio de seus ministérios e instituições. Por exemplo: 1) o Prêmio Josué de Castro, promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com o objetivo de identificar experiências voltadas para a segurança alimentar e nutricional; 2) o Prêmio Prefeito Empreendedor, promovido pelo SEBRAE, concedido a prefeitos que tenham implantado projetos com resultados mensuráveis de estímulo ao surgimento e desenvolvimento de micro e pequenas empresas; 3) o Prêmio ODM Brasil, promovido pela Secretaria Geral da Presidência da República, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e pela Escola Nacional de Administração Pública, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e da iniciativa privada, com o objetivo de incentivar ações, programas e projetos que contribuam para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio; 4) Prêmio Práticas Inovadoras na Gestão do Programa Bolsa Família, concedido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em parceria com o Ministério da Educação, Frente Nacional dos Prefeitos, ONG Ação Fome Zero e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, com o objetivo de identificar práticas na gestão do programa e valorizar o trabalho dos dirigentes e equipes municipais e estaduais; 5) o Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar, promovido pelo Ministério da Educação em parceria com a ONG Ação Fome Zero, com o objetivo de destacar as prefeituras que realizam gestões criativas e responsáveis para oferecer merenda escolar de alta qualidade, e disseminar as melhores práticas administrativas; 6) o Prêmio Melhores Práticas em Gestão, promovido pela Caixa, com o objetivo de premiar, divulgar e disseminar projetos, urbanos ou rurais, realizados com apoio financeiro e/ou técnico deste banco; 7) o Prêmio Bibi Vogel, promovido pelo Ministério da Saúde, que reconhece ações inovadoras na proteção, promoção e apoio ao aleitamento materno e que possibilitam a redução da mortalidade materna e infantil e o planejamento familiar; 8) as certificações por adesão e alcance de metas relativas aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, registradas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses/SICONV e no Portal de Convênios (BRASIL, 2010d).

2.2.1.3 Os discursos: desenvolvimento, federação, município, prefeito

Para a União, a concepção do Brasil como Estado federado parece ser indiscutível e irreversível. Neste sentido, a Federação é elevada ao caráter de ‘elemento estratégico para dar

maior sustentabilidade ao novo ciclo histórico de desenvolvimento’, que seja capaz de enfrentar as desigualdades sociais e regionais, os desequilíbrios urbanos e ambientais e viabilizar um crescimento sustentável com distribuição de renda e educação de qualidade (SILVA, 2009; 2006; 2004). Relata-se, pois, o propósito de tornar o mundo ‘mais justo, mais próspero, mais democrático’, bem como o de afirmação política do Brasil (BRASIL, 2010c) e firma-se a representação de um objetivo que é comum a todos – o desenvolvimento como melhoria urgente da qualidade de vida dos brasileiros –, e que cabe a cada um – União, Estados e Municípios – fazer sua parte (BRASIL, 2008b).

Neste contexto, os municípios, são enaltecidos também como ‘atores estratégicos’ para o alcance de tal objetivo comum, ou seja, como ‘propulsores’ do desenvolvimento do país, como consequência de seu próprio desenvolvimento (BRASIL, 2009a; 2008b), afinal como declarou o Presidente da República quando de seu encontro com novos prefeitos (SILVA, 2009, p.18): ‘mudar a história deste país começa por mudar a história da nossa cidade’. Desta forma, os municípios são convocados ao papel de ‘protagonistas do projeto nacional de desenvolvimento’, devendo, pois, assumir o compromisso na construção deste país – mais justo, forte e democrático – e atuar em parceria na gestão das políticas públicas elaboradas e promovidas por eles mesmos e pelo próprio Governo Federal (SILVA, 2009; 2006; BRASIL, 2009a).

Neste sentido, o Governo Federal incita os municípios a uma gestão que seja também ‘propulsora do desenvolvimento’, que, por isso, deve ser aprimorada, de forma a, também, se tornar uma potencializadora da autonomia deste ente. Uma gestão deste tipo depende de aspectos considerados fundamentais pela União, quais sejam: eficiência, eficácia, que promova melhorias no ambiente de negócios, qualificação do gasto público, diversificação da economia local, manutenção das políticas sociais e potencialização da sua região (BRASIL, 2008b; 2008c), conforme ilustram as palavras do Ministro Luis Sérgio (2011):

Mas sabemos que precisamos ser ainda mais ousados, eficientes e preparados, se queremos ser realmente o país que a nossa gente precisa, um país de oportunidades para todos os brasileiros e brasileiras, um país sem miséria. Os anúncios feitos pela Presidenta Dilma Rousseff na abertura dessa Marcha indicam claramente os caminhos que precisamos trilhar, que precisaremos e continuaremos trilhando. Nosso mais importante desafio é esse: acabar com a miséria no Brasil. Para isso, precisamos, é claro, do apoio de vocês, Prefeitos e Prefeitas, que estão lá na ponta, conhecem a realidade do povo brasileiro. Vamos ter mais investimentos nos municípios [...], mas tão importante quanto o aumento dos investimentos nos municípios é o compromisso da Presidenta Dilma e de todo o Governo Federal com a qualidade do serviço público e a transparência dos gastos públicos, por meio da melhoria da gestão em todos os níveis de governo. [...] Precisamos investir na modernização da gestão.

O município é, freqüentemente, confundido com o seu gestor. Prefeitos e municípios, em geral, são mencionados como um mesmo ser. Todavia, é possível discernir alguns adjetivos que permeiam a construção da figura do prefeito na federação: é um líder transitório do desenvolvimento e da qualidade de vida, a quem cabe ajustar a máquina pública e o estabelecimento de uma agenda de compromissos para com o seu município. A ele cabe o planejamento, a direção, a coordenação e o controle desta máquina, por meio do uso de técnicas adequadas de gestão e da articulação com outros atores públicos e privados que permitam alcançar tal desenvolvimento. Além disso, a ele compete deixar um legado de melhoria para a qualidade de vida da população, sob a forma de bons índices e bons resultados, bem como a possibilidade de continuidade de tais resultados para o sucessor e, conseqüentemente, para seus munícipes e indo além, para o país e para o mundo (BRASIL, 2008b; 2008c; SILVA, 2009). As palavras do Ministro da Secretaria de Relações Institucionais, Luis Sérgio (2011), quando do encerramento da última Marcha a Brasília, ocorrido em 2011, ilustram isso:

“Não podemos deixar de mencionar o que me parece ser o fato central e mais relevante: o crescimento e a importância do papel dos prefeitos e das prefeitas para o conjunto do país. [...] os senhores e as senhoras, prefeitos e prefeitas de todo o Brasil, assumiram o papel protagonista no novo ciclo de desenvolvimento do Brasil. Os senhores e as senhoras passaram a ter importância fundamental, não apenas para cuidar dos assuntos de suas cidades, mas para formular, debater, executar as mudanças que o País precisa e vem realizando. Se olharmos para trás, se analisarmos o tempo, veremos que crescemos juntos. Os ganhos do Brasil se refletiram nas realidades locais e a melhoria de vida das cidades e dos cidadãos se refletiram no crescimento do País como um todo. A conclusão a que chegamos é que sem municípios fortes, nunca teremos um país capaz de enfrentar o desafio do crescimento com desenvolvimento econômico, sustentável e ambiental”.

Retornando a uma amplitude global, e como signatário das Nações Unidas e das Metas do Milênio, o Governo Federal vem abordando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio como passos para o fortalecimento das gestões municipais e como compromissos entre União e municípios. Neste sentido, a partir das metas do país, foi elaborada a Agenda de Compromissos Governo Federal e Municípios 2009-2012, apresentada em reunião ordinária do SASF, em março de 2009. Tendo como base os ODM, tem como uma de suas intenções possibilitar a continuidade, visibilidade e maior eficiência para as políticas públicas (BRASIL, 2009c), e define uma pactuação entre o Governo Federal e os prefeitos em torno de um mínimo de compromissos, identificados pelo primeiro como essenciais para o desenvolvimento das cidades e, conseqüentemente, do país e do mundo. Desta forma, é um documento de apoio ao conhecimento dos ODM, das metas nacionais e dos programas federais existentes que potencializam o alcance das mesmas e à elaboração e monitoramento

de ações, indicadores e metas dos municípios, anualmente, até 2012. Salienta-se que aos oito ODM, foram anexadas as metas de estabelecimento de parceria entre os Governos Federal, Estaduais e Municipais para o desenvolvimento e de qualificação da gestão municipal, esta por meio da já referida Agenda Nacional de Apoio à Gestão dos Municípios (BRASIL, 2008b). Embora a Agenda não seja uma cópia dos ODM, os tem como base. Assim sendo, a Agenda é, pois, uma forma de fazer com que os municípios adiram aos programas do Governo Federal, os quais permitem o atingimento de várias das metas nacionais.

2.2.1.4 Algumas reflexões

Pode-se, enfim, declarar que a relação entre o Governo Federal e os outros entes federados vem sendo intensificada, a partir da Gestão Presidencial 2003-2010, por meio da criação de estruturas – dentre elas o Ministério das Cidades, seu Conselho e Conferências; o Comitê de Articulação Federativa e o Sistema de Assessoria Federativa –, da agregação das entidades municipalistas aos debates e deliberações federativos, da construção de uma Agenda Nacional de Apoio à Gestão Municipal, de um Portal Federativo, de um Sistema de Gestão de Convênios com melhor acesso aos municípios e da participação do Presidente da República e de Ministros de Estado nas Marchas a Brasília. Ou seja: por meio de estrutura e de simbolismo. É, ainda, uma relação de poder eminentemente vertical, de cima para baixo, visto que o Governo Federal dispõe de recursos financeiros e técnicos para determinar se um município está ou não apto a receber os programas que cria e disponibiliza. Ou seja, há claramente uma assimetria de poder existente entre os atores. Entretanto, percebe-se uma busca por horizontalização, em parte, desta relação, por meio do reconhecimento do poder das localidades/municipalidades e das instituições que as representam, do estabelecimento de discursos de cooperação mútua e compartilhamento de responsabilidades e do reconhecimento de iniciativas e práticas inovadoras de gestão local.

Todavia, é preciso considerar que a horizontalidade da relação é bastante frágil. Embora haja avanços, nem todos os municípios conseguem aderir plenamente aos programas governamentais, principalmente por indisponibilidade de recursos físicos e financeiros suficientes (e também técnicos, bem como humanos), ou seja, por falta de condições para o cumprimento de todas as exigências de cada programa. Por exemplo, dos 180 programas federais disponíveis aos municípios em 2008, 110 (61,1%) exigiam contrapartida financeira, com percentuais que variavam de 1% a 40% dos recursos destinados pelas instituições

financiadoras. Outros exigiam – com ou sem contrapartida financeira – contrapartidas sob as formas de fornecimento de infraestrutura (instalação e manutenção de espaços, instalações elétricas, hidráulicas, digitais e de equipamentos), apoio logístico, treinamentos e capacitações, contratação de pessoas, divulgação, realização de eventos, suporte técnico, diárias e passagens, insumos e materiais de consumo, aquisição de máquinas e equipamentos (BRASIL, 2008a). Em função disto, vários municípios adotam suas próprias ações e iniciativas.

É importante salientar também que o federalismo implica em relações além de verticalidade e horizontalidade, em um aspecto de integração e interdependência, que é efetivada segundo diferentes níveis e esferas, por meio de aspectos como a valorização da autonomia dos entes federados, da freqüente busca por sinergia de ação, da consecução de controles internos e externos e de atuação com recursividade e subsidiaridade entre os mesmos.

2.2.2 O Estado do Rio Grande do Sul

O Estado do RS é formado pela governadoria, vice-governadoria e seus gabinetes, secretarias estaduais, secretarias extraordinárias, casas civil e militar, procuradoria geral, agências reguladoras, bancos, fundações e empresas estatais. Ao Estado, dentre várias atribuições, compete promover o bem público e prestar serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, zelando pelo princípio primeiro de promoção do bem-estar do homem como fim essencial da produção e do desenvolvimento econômico, dentre outros princípios, e devendo combater a todas as formas de degradação da condição humana. Neste sentido, lhe cabe a prestação de serviços públicos de qualidade; a responsabilidade pela segurança social; prevenção e o socorro em casos de calamidade pública; abastecimento; planificação do desenvolvimento; integração e descentralização de ações públicas setoriais; pesquisa, planejamento, controle e desenvolvimento da exploração racional dos recursos naturais, dentre outros tantos aspectos (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

O texto que segue apresenta uma retomada histórica da descentralização e da municipalização no Estado, a partir dos planos de governo existentes ao longo da vigência da atual Constituição Federal, a relação entre o Estado e os Municípios gaúchos, e os discursos sobre os municípios e o desenvolvimento.

2.2.2.1 A descentralização no RS

A descentralização das atividades do Governo do RS já faz parte da agenda estadual desde antes da atual Constituição da República e foi referendada na Constituição Estadual vigente. Em 1987, foi instituído o Programa Estadual de Descentralização Regional, por meio do Decreto nº 32.567, que visava, também: a) a ampliação das atividades do governo estadual; b) a ampliação das comunidades locais no processo político-administrativo do Estado; e c) a criação de condições para o planejamento regional, em consonância com o planejamento global do Estado. Deste Programa, participaram a Federação das Associações de Municípios do RS/FAMURS e as Secretarias Estaduais do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas; de Recursos Humanos e Modernização Administrativa; de Coordenação e Planejamento; e da Fazenda. O Programa previa a instalação de uma estrutura organizacional em Porto Alegre e outras nas regiões ou centros regionais, além de linhas de ação embasadas em uma divisão regional do Estado, programação e regionalização de ações setoriais e de orçamento. No mesmo ano, o Governo do Estado reconheceu a proposta da FAMURS de divisão do Estado em 22 regiões (FRENTE PROGRESSISTA GAÚCHA, 1991).

Dentre os governos gaúchos iniciados após a Constituição Federal de 1988, a regionalização já constava das pautas dos planos de governo. O Plano do Governo Alceu Collares (FRENTE PROGRESSISTA GAÚCHA, 1991), previsto para o período 1991-1995, tomava a regionalização como forma de rompimento da estagnação do desenvolvimento do Estado, de restauração do desenvolvimento integrado do Estado e como forma de ‘religar’ as comunidades municipais aos órgãos governamentais. À época, os municípios não eram referidos diretamente, mas sim as suas associações, por meio da Federação. Foi um retrocesso em relação ao plano anterior, do Governo Simon, que abordava diretamente os municípios.

A municipalização começou a fazer parte do Plano posterior, referente ao governo de Antônio Britto, de 1995 a 1999, a partir da redistribuição das ofertas de serviços entre os entes federados, notadamente os da saúde. O próprio texto de apresentação do documento trazia os municípios como atores de importância para a construção do que ali se apresentava, embora não aprofundasse além da regionalização e da qualificação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, criados em 1994, como órgãos efetivos de representação e decisão. Tratava-se o acesso asfáltico como forma de acesso ao desenvolvimento. Outros temas vinculados ao desenvolvimento foram: política de captação de investimentos; geração de empregos; incentivo às micro e pequenas empresas; incentivo às potencialidades locais;

estímulo à criação e desenvolvimento de pólos tecnológicos e científicos; parcerias com a iniciativa privada e compatibilização do desenvolvimento com o meio ambiente. À época, o desenvolvimento era interpretado como prosperidade, vitalidade econômica, dinamismo social, modernização das instituições de governo, eficiência/eficácia/resolutividade dos serviços públicos e provisão de infraestrutura energética, tecnológica e de transportes (BRITTO, 1994; 1999).

O Plano de Governo Olívio Dutra, de 1999 a 2003, por sua vez, utilizando uma linguagem de enfrentamento à política do governo anterior, tanto em nível estadual como federal, e de enfrentamento às propostas ditas neoliberais dos mesmos, defendeu uma política de desenvolvimento econômico e social com base no fortalecimento das unidades familiares agrícolas, em nível micro; os estados, a região Sul, a União e o contexto internacional, em nível macro; e as microrregiões e municípios, em nível intermediário. Sua lógica estaria na necessidade de renda e de garantia de qualidade de vida e de bem-estar para todos. O desenvolvimento seria, pois, socialmente justo, economicamente viável e capaz de preservar os recursos naturais para as gerações futuras. Neste sentido, ao Estado caberia um papel social e a promoção do desenvolvimento econômico. Neste plano de governo, o termo cidadania como participação nos processos decisórios e de gestão vêm à tona, por meio da proposta de instalação de um Orçamento Participativo Estadual, e a gestão ateve-se à democratização, sem aprofundamentos em torno de resultados. Em termos de regionalização, os COREDES foram praticamente relegados ao esquecimento, em prol dos Orçamentos Participativos. Em termos de municipalização, o plano de governo ateve-se à saúde, à educação e à assistência social, bem como à assunção de que no município as demandas, interesses e desigualdades são mais evidentes e próximas, além da crítica de que os encargos pela operacionalização de políticas sociais foram repassados aos municípios, mas não as receitas suficientes para tanto, o que geraria uma deteriorização de tais políticas (FRENTE POPULAR, 1998).

O plano seguinte, pertinente ao projeto de governo Germano Rigotto, de 2003 a 2007, adotou uma postura de rechaço aos extremos embates partidários, entendendo que os mesmos agrediam o Estado e travavam seu processo de desenvolvimento, este compreendido como prosperidade, justiça, civilidade e cultura, embora com viés predominantemente econômico. Uma sociedade desenvolvida seria, pois, economicamente próspera, tecnologicamente avançada e socialmente equilibrada. Para tanto, defendeu-se a cooperação e a sinergia entre os três níveis de governo, a assunção de uma política agressiva de exportações, a re-substituição das importações e a diversificação produtiva. Em termos de desenvolvimento regional, o Plano convocava os municípios a assumir os princípios de complementaridade e de parceria

com o Estado, e enfocava a municipalização essencialmente na área da saúde. Em termos de gestão, retomava termos como indicadores, racionalização, eficiência, eficácia, resolutividade e agrega, ainda, qualidade dos serviços públicos e satisfação dos seus usuários (RIGOTTO; HOHFELDT, 2002).

Por sua vez, o Plano de Governo Yeda Crusius, de 2007 a 2011, manifestava a necessidade de diversificação da matriz industrial, de reestruturação de setores e empresas e de estímulo ao empreendedorismo. Propunha também a efetivação de parcerias público-privadas, o cooperativismo, o associativismo e a formação de redes de empresas, de forma a se obter competitividade de mercado. Quanto à gestão, defendia sua modernização – metas, indicadores e resultados – e o uso de *e-government*, o governo eletrônico. No que tange à regionalização, o Plano revalorizou a atuação dos COREDES e dos COMUDES, bem como a municipalização de serviços além de saúde, educação e assistência social, e à atuação em parceria Estado-Municípios, em vez da ótica de Estado como mantenedor e gestor. O plano acenava com maiores responsabilidades aos municípios e apoio técnico, financeiro e administrativo por parte do Estado, em áreas como meio ambiente, saneamento, segurança e habitação (CRUSIUS, 2006).

Os discursos de eficiência e modernização administrativa já faziam parte dos planos de governo desde antes da atual Constituição, principalmente nos planos de candidatos do PMDB e do PSDB. O Plano do Governo Britto, por exemplo, já trazia a concepção de contratos de gestão na administração pública, à luz da iniciativa privada, e foi reforçado nos planos de Germano Rigotto e de Yeda Crusius.

2.2.2.2 A relação entre o Estado e os municípios

É possível, a partir da análise de Planos de Governo, dos Planos Plurianais e das Mensagens Anuais dos Governadores à Assembléia Legislativa²¹, observar o rumo que a relação Estado e Municípios tomou ao longo do tempo, a partir da Constituição Federal de 1988.

Embora a municipalização já estivesse na pauta do Governador Pedro Simon, iniciado anteriormente à Constituição da República, a relação Estado e Municípios foi claramente

²¹ Cabe aos governadores, por determinação da Constituição Estadual vigente, expor em mensagem à Assembléia Legislativa por ocasião da abertura da sessão anual, a situação do Estado e os planos do Governo (RIO GRANDE DO SUL, 1989, art. 82, IX).

hierarquizada de forma vertical, até o Governo Olívio Dutra (1999 a 2002). Neste sentido, o Estado, por meio das suas Secretarias, em geral elaborava e executava programas e ações, algumas extensivas aos municípios, sob uma função de gestor e financiador das mesmas, além de prestar assessorias técnicas e treinamentos.

Durante o governo de Antônio Britto, poucas foram as referências à municipalização de programas (exceção para a área da saúde e trânsito, este de forma bastante incipiente), bem como os municípios apareciam como beneficiários de ações programáticas, ações e estruturas do Estado (BRITTO, 1994; 1999).

No governo de Olívio Dutra, em 2001, foi instalada uma Secretaria Especial do Interior, vinculada diretamente ao Gabinete do Governador, com o objetivo de fortalecimento da presença do Governo Estadual no interior e também do relacionamento com os municípios, por meio do encaminhamento e da resolução de assuntos relativos às administrações municipais e aos interesses das comunidades, mas de competência do Governo do Estado. A Secretaria recebeu a FAMURS, a AGM, entidades de classe, representantes de movimentos sociais, prefeitos e parlamentares, bem como promoveu encontros e debates nos municípios. Sua atuação foi, eminentemente, com encaminhamentos derivados de situações de risco, emergência e/ou de calamidade nos municípios – secas, enchentes, temporais, vendavais, granizo –, com a participação da Defesa Civil Estadual e mediante articulações para estabelecimento de convênios com órgãos federais e repasses de recursos, reconstrução de moradias e transferência de pessoas de áreas de risco (DUTRA, 2003).

No governo de Germano Rigotto, a Secretaria Especial do Interior foi desarticulada, e a relação com os municípios retornou às várias Secretarias de Estado, mediante o estabelecimento de convênios e contratos, novamente sob uma ótica programática, mas, desta feita, reconhecendo os municípios como importantes parceiros para a efetividade das políticas e programas do Estado, em nível financeiro, técnico e político (RIGOTTO, 2006).

Foi a partir do Governo Yeda Crusius, de 2007 a 2010, que a relação do Estado com os Municípios mais se estreitou, no sentido de o primeiro reconhecer os demais como entes da federação. Em 2007, foram efetivadas mudanças na estrutura do Governo do Estado, dentre elas a instalação da Secretaria Extraordinária das Relações Institucionais, responsável por apoiar institucionalmente os municípios, os COREDES e outras instituições, subsidiar movimentos de interiorização do Governo Estadual, acompanhar prefeitos e representantes de instituições a audiências com órgãos do Estado e atender prefeitos, vereadores, entidades, associações, COREDES e outras lideranças, por meio de prestação de informações financeiras e orçamentárias. A Secretaria também atuava com repasses de recursos voluntários da mesma

e de outros órgãos do Estado aos Municípios, por meio de parcerias entre os mesmos. Além disso, apoiava os COREDES, em termos financeiros e institucionais – na implantação de planejamentos estratégicos como instrumentos de gestão integrada de municípios e parceiros locais, como parte do Projeto de Planejamento Regional Integrado, este parte do Programa Estruturante Nossas Cidades – e realizava as Consultas Populares, em conjunto com os COREDES e com os COMUDES (CRUSIUS, 2008; 2009; 2010). Além da Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais, o Estado, por meio da Secretaria da Fazenda, passou a disponibilizar informações *online* sobre repasses de impostos e de créditos a que os municípios têm direito; implementou o Cadastro Único para Habilitação em Convênios do Estado para repasses voluntários; promoveu reuniões com novos prefeitos sobre temas referentes a repasses de recursos, projetos, convênios, orçamento regionalizado e Consulta Popular; atualizou pendências em relação a Consultas Populares anteriores; promoveu encontros de prestação de contas com os municípios; alterou regras no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal/CADIN, o que viabilizou o recebimento de recursos por parte de municípios com pendências²² e ampliou o percentual de repasse do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços/ICMS aos municípios (RIO GRANDE DO SUL, 2009a).

Atualmente, a Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais não faz mais parte da estrutura governamental no que se refere à relação com os municípios, a qual passou a ser exercida pelo Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas, vinculado à Governadoria do Estado, com os objetivos de: a) coordenar projetos e programas do Governo Federal e em nível internacional, que possam contribuir para os municípios e a qualificação da gestão das prefeituras; b) fortalecer as relações institucionais do Governo do Estado com as prefeituras e destas com o Governo Federal e; c) contribuir para com a formação e desenvolvimento dos gestores públicos, especialmente os municipais (RIO GRANDE DO SUL, 2011a). De acordo com a própria equipe do Gabinete, o mesmo é para ser, sob a determinação do atual Governador, uma ‘usina de projetos’.

Pode-se afirmar que atualmente, o Estado elabora programas e ações²³; repassa recursos financeiros, por meio de repasses voluntários, contratos e convênios, assim como faz

²² Foi estabelecida Lei que dispõe sobre a transferência de recursos estaduais aos municípios para execução de atividades nas áreas da assistência social, educação e saúde. A Lei prevê que pendências nestas três áreas suspenderão repasses apenas para a área que estiver em pendência e não para todo o município (RIO GRANDE DO SUL, 2009a).

²³ De acordo com o Plano Plurianual vigente, referente a 2008-2011, foram previstos oitenta e três programas, sob três eixos: desenvolvimento econômico sustentável, desenvolvimento social, finanças e gestão pública (RIO GRANDE DO SUL, 2007).

a União; abre créditos extraordinários para o atendimento a despesas urgentes e imprevisíveis – casos de calamidade pública –, em que também presta socorro material, se solicitado. Atua com formação de gestores, articulação entre esferas e entre atores diferentes.

2.2.2.3 Um grande parceiro: a união Emater-Ascar

A relação do Estado com os municípios tem na Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural/EMATER e na Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural/ASCAR parceiros que, unidos, são de extrema importância e relevante presença na atuação municipal, como executoras de políticas públicas de governo. Organizada em dez regiões administrativas, a Emater-Ascar possui escritórios municipais em 492 municípios no Estado do RS, o que equivale a 99,2% dos municípios gaúchos. Neste sentido, são atendidas mais de 280 mil famílias, cerca 422 mil pessoas. São aproximadamente 75% das famílias da agricultura familiar (RIO GRANDE DO SUL, 2010b).

As ações da Emater-Ascar são diversas: visitas técnicas, promoções de reuniões, demonstrações de métodos, atividades de formação, excursões e dias de campo, encontros e seminários, planos de desenvolvimento comunitário, campanhas, feiras e exposições, trabalhos em grupos, programas de rádio e televisão, artigos de jornal, atendimentos no escritório e atendimentos em caráter de plantão agrícola. Em 2010, considerando todas as formas de atenção, foram atingidas 3,2 milhões de pessoas, com repetição das mesmas (RIO GRANDE DO SUL, 2010b).

A Emater-Ascar faz parte do chamado Grupo Gestor do Turismo Rural Gaúcho, composto também pela SEAPPA, Secretaria Estadual do Turismo, Fetag, Senar, Senac, Sebrae, Famurs e Escola do Chimarrão, responsáveis por qualificar e aprimorar os principais produtos turísticos nas regiões do Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2010b).

A Emater-Ascar estabelece sua atuação por meio de Frentes Programáticas, a saber (RIO GRANDE DO SUL, 2010b):

- Agronegócio, orientada à potencialização de oportunidades para a atividade agrícola, com vistas ao comércio exportador, com ênfases no turismo rural, na agroecologia, na fruticultura e implantação de pomares, pecuária de corte familiar, bovinocultura de corte e de leite, ovinocultura, suinocultura, caprinocultura, avicultura colonial, piscicultura e pesca artesanal, silvicultura, agroenergia, culturas e plantios de alimentos (milho, arroz, trigo, feijão),

floricultura, olericultura, apicultura, mecanização agrícola, secagem e armazenagem de produtos;

- Alimentação, cujo objetivo é a segurança alimentar nutricional e o direito à alimentação adequada para todos, por meio de ações de educação alimentar, cidadania alimentar, acesso a alimentos e qualidade dos alimentos, e incentivo à agroindústria de pequeno porte, em termos de regularização e abertura de canais de comercialização;
- Assistência Técnica e Extensão Rural, com o objetivo de diversificação das atividades agrícolas e não agrícolas, de forma a aumentar a renda, por meio do estímulo à produção e à comercialização. É realizado o Programa de Qualificação de Produtores (que apresenta capacitações e cursos, como o de Mecanização Agrícola e Inseminação Artificial de Bovinos); atua com base no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar/PRONAF, por meio da emissão de certidões de aptidão a linhas de crédito, do cadastramento de agricultores, e do acesso a outros programas pertencentes a este, como o Mais Alimentos, Mulher, Jovem, dentre outros. Atua também com o Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais/FEAPER, cujo objetivo é possibilitar apoio financeiro aos agricultores familiares, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e entidades associativas que os representam. Destacam-se as atuações em relação ao Seguro Agrícola/SEAF, ao Crédito Fundiário, ao Programa Troca-troca de sementes, aos monitoramentos de gestão rural, ao Subprograma Sistemas de Manejo e Controle da Contaminação por Agrotóxicos/Pró-Guaíba, à atenção aos produtores assentados.
- Classificação, certificação e rastreabilidade, com vistas à credibilidade dos produtos, de forma a garantir qualidade dos mesmos e, conseqüentemente, mercado consumidor;
- Comunicação, por meio da criação de canais de diálogo com agricultores, organizações sociais e sociedade;
- Estratégias de matrizes produtivas regionais, para a identificação de potencialidades e subsídio para tomadas de decisões dos agentes envolvidos no setor;

- Geoprocessamento, de forma a fornecer informações que subsidiem a gestão e a construção de políticas públicas governamentais, com enfoque territorial, como o mapeamento de microbacias hidrográficas, de assentamentos, georreferenciamento de trajetos, elaboração de croquis de áreas,...;
- Inclusão social e cidadania, com vistas ao aumento da qualidade de vida, inclusão social, promoção de cidadania e superação de pobreza;
- Irrigação e usos múltiplos da água, por capacitações de técnicos e de agricultores quanto à captação e reserva de água, tecnologias de irrigação e sustentabilidade no uso da água e construção de açudes e cisternas;
- Jovem, por meio de processos educativos, de lazer e de exercícios de cidadania, visando aprimorar habilidades para a geração de trabalho e renda e desenvolvimento de perspectivas de futuro,
- Mulher, para buscar oportunidades de inclusão social, geração de trabalho e renda, melhoria da qualidade de vida e exercício de cidadania. Neste sentido, estimula-se a organização solidária do trabalho, sua diversificação (turismo, artesanato, agroindústria, pesca, floricultura,...) e o acesso ao crédito;
- Responsabilidade ambiental, destacando-se biodiversidade, conservação e preservação de recursos naturais, e suporte na legislação ambiental, com ênfase na política ambiental e de recursos hídricos do Estado, em atividades de educação ambiental, preservação e conservação, manejo de uso de solo e de água, saneamento básico e ambiental, paisagismo e habitação, vistorias, elaboração de laudos, controle de enxurradas, correção de acidez e fertilidade do solo, dentre outras.

Em termos de ações de capacitação e comercialização, com vistas à melhoria de oportunidades para a geração de trabalho e renda, a Emater-Ascar atuou na área do artesanato e das habilidades manuais (étnico, rural, indígena, contemporâneo), manejo de base orgânica (grãos, hortigranjeiros, fruticultura) e práticas agroecológicas, implantação de pomares, desenvolvimento de pecuária de corte familiar, pecuária leiteira, piscicultura e pesca artesanal, silvicultura, culturas para agroenergia e qualificação de produtores (RIO GRANDE DO SUL, 2010b).

2.2.2.4 Os discursos: desenvolvimento, federação, município, prefeito

Constitucionalmente, está definido que, ao Estado, cabe a elaboração de uma política de desenvolvimento estadual e regional, consoante com os princípios da ordem econômica, mediante diretrizes globais, regionais e setoriais, e que objetive promover: a) a melhoria da qualidade de vida da população com desenvolvimento social e econômico sustentável; b) a distribuição equitativa da riqueza produzida com redução das desigualdades sociais e regionais; c) a proteção da natureza e a ordenação territorial, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados em cada região e o estímulo à permanência do homem no campo; d) a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum de uma mesma região; e) a integração e a descentralização das ações públicas setoriais em nível regional, através do planejamento regionalizado (RIO GRANDE DO SUL, 1989, arts. 166 a 172).

A partir daí, cabe conceber um plano estadual de desenvolvimento, que respeite as peculiaridades locais, que indique as fontes dos recursos necessários para sua execução e que sirva como base para compatibilização com os investimentos do Estado, a ser entregue à Assembléia Legislativa, junto com o Plano Plurianual. A Constituição Estadual também determina que ao cidadão seja assegurado o acesso a informações sobre qualidade de vida, meio ambiente, condições de serviços e atividades econômicas e sociais e participação popular nos processos decisórios. Em termos municipais, cabe ao Estado auxiliar na elaboração de planos diretores e de desenvolvimento municipal e na implantação das suas diretrizes, projetos e obras, por meio de assistência técnica e/ou financiamento (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

A partir deste ordenamento legal, os candidatos ao governo do Estado elaboram seus planos de governo, em conjunto com seus partidos de origem e aliados, caso haja. Após eleitos, devem observar o ditame constitucional, e elaborar, com sua equipe técnica, o Plano Plurianual, apresentando-o à Assembléia Legislativa do Estado. A tendência de apresentação gráfica dos Planos Plurianuais é ser, ao mesmo tempo, uma mensagem que justifica e apresenta objetivos, planos, ações, indicadores e metas em relação ao futuro do Estado e seu desenvolvimento, bem como uma abordagem financeira e orçamentária sobre o que se está propondo, mais detalhadamente.

Os discursos dos governos em relação ao desenvolvimento vem sendo muito próximos uns dos outros, independentemente da corrente ideológica professada. Todos discernem o desenvolvimento da qualidade de vida. Desenvolvimento é, pois, algo essencialmente

econômico e dependente de bases concretas, como crescimento e dinamismo econômico, infraestrutura e logística, informação e tecnologia e estabelecimento de relações internacionais, principalmente em termos de comércio/exportação, atração de investimentos/captação de recursos e intercâmbios de tecnologia. A qualidade de vida refere-se, pois, aos serviços na área social: saúde, educação e cultura, habitação, trabalho e renda, dentre outros aspectos mais subjetivos. Outro aspecto sempre abordado é o ‘desenvolvimento regional e a superação das desigualdades regionais’, para os quais são elaborados programas vinculados às potencialidades e/ou cadeias produtivas regionais (RIO GRANDE DO SUL, 2007; 2003f).

Em termos práticos, alteram-se estruturas de governo, mudam-se secretarias, criam-se órgãos e extinguem-se outros. É prática recorrente a cada nova gestão. Além disso, o cunho ideológico de cada gestão também determina seu perfil, em termos de política econômica, social e de participação da sociedade. Como o RS, historicamente, não mantém a continuidade de seus governantes por mais de um período de governo – visto não ter havido reeleições desde a promulgação da CF/88 – a tendência é de freqüentes descontinuidades, não apenas no âmbito político, mas também administrativo. Além disso, historicamente, o RS tem eleito seus governadores mediante tentativas de rupturas ideológicas e, em geral, não mantém coerência partidária e ideológica nas eleições para o Governo Federal. Ou seja, é comum no RS eleger-se um governador de esquerda e um presidente de direita, e vice-versa. As eleições de 2010 são uma exceção histórica, em que para as duas esferas de governo, embora sejam de governos de coalizão, o partido predominante é o mesmo e, conseqüentemente, a força ideológica tende a ser convergente entre os níveis de governo.

2.2.2.5 Algumas reflexões

Pode-se dizer que o estreitamento das relações entre Governo do Estado e Municípios, que vem sendo construída aos poucos, ao longo de algumas gestões, é reflexo de decisões políticas e estruturais, e que parece haver uma tendência de continuidade em tal processo de estreitamento. Todavia, embora não pareça ser que os municípios abrirão mão com facilidade das benesses obtidas com uma relação mais próxima e respeitosa, esta ainda é bastante frágil. Como a História política do Estado do RS demonstra, a descontinuidade de estruturas, projetos e definições é um fator constante e temido pelos prefeitos e vice-prefeitos.

Além disso, da mesma forma que ocorre nas relações com o Governo Federal, nem todos os municípios conseguem aderir plenamente aos programas governamentais, principalmente por indisponibilidade de recursos físicos e financeiros suficientes, visto que a maior parte deles exige contrapartida municipal ou a instalação de quadros e estruturas nem sempre condizentes com a capacidade do município.

É preciso, contudo, refletir sobre o papel dos estados na federação brasileira. Apesar do tempo da federação, o papel dos estados ainda é algo não tão bem definido. A Constituição Federal e a do Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, discernem bem os papéis da União e dos Municípios, mas o texto relativo aos Estados é um tanto abstrato, em comparação com os demais entes da federação. Entretanto, pressupõe-se que aos Estados cabe um papel de articulação e planejamento regional, além de realizar ações intermediárias entre os níveis federal e municipal, e usualmente representar papéis enfocando os municípios dentro das suas fronteiras. Conforme apontam Abrucio e Gaetani (2006), o papel dos estados na federação é um ‘elo perdido’: suas funções são indefinidas, suas ações são desarticuladas entre si, e, conseqüentemente, suas relações com os municípios ainda não estão sob um formato adequado perante a descentralização, o que também faz com que as políticas públicas não tenham a efetividade necessária e esperada.

2.3 Contra-regras e figurinistas: o Poder Legislativo

Eis aí a beleza do processo legislativo: permitir que uma idéia seja trabalhada, lapidada, tal qual um diamante o é, até se tornar uma jóia de inigualável beleza e singularidade (POLVEIRO JR., in.: SENADO FEDERAL, 2007b, p.18).

O sistema legislativo brasileiro possui as funções de legislar e de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos no país (FARIA; VALLE, 2006).

Considerando-se a realidade de Estado federativo de direito, é exercido nas três esferas: federal, estadual e municipal. Em nível federal, o Poder Legislativo é bicameral, ou seja, efetivado por duas casas representativas, em que uma inicia o processo legislativo e a outra o revisa, e vice-versa, e compõe-se do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União. Em nível estadual, o poder legislativo é exercido pelas Assembleias Legislativas e pelos Tribunais de Contas Estaduais²⁴. Em nível municipal, ele é exercido pelas Câmaras de Vereadores.

O texto que segue apresenta as esferas do poder legislativo, suas competências e atribuições, suas ações, relações com os municípios e seus discursos a respeito de desenvolvimento e de federalismo e municipalização.

2.3.1 O Poder Legislativo Federal

Retomando, no nível federal, o Poder Legislativo compõe-se do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União. Por sua vez, considerando-se que o sistema é bicameral, o Congresso Nacional – o Parlamento Brasileiro – compõe-se da Câmara de Deputados e do Senado Federal, em que cada casa possui atribuições exclusivas e em comum com a outra.

Em termos gerais, ao Congresso Nacional cabem as responsabilidades da elaboração de leis e da fiscalização da União e das entidades da Administração direta e indireta, em termos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial. De acordo com a Constituição Federal vigente (BRASIL, 1988), cabem a ele atribuições exclusivas e atribuições que devem ser sancionadas pelo Presidente da República.

No que diz respeito à sanção presidencial, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre matérias de competência da União, dentre elas: sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, e

²⁴ Os Tribunais de Contas da União e do Estado do RS serão apresentados em texto específico sobre os controles institucionais e sociais.

dívida pública; fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas; limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União; incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados; transferência temporária da sede do Governo Federal; concessão de anistia; organização administrativa e judiciária do Ministério Público, da Defensoria Pública da União; criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas; criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública; telecomunicações e radiodifusão; matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações; moeda, dívida mobiliária federal; fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal; planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (BRASIL, 1988).

Por outro lado, é de sua competência exclusiva: resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias; aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas; sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; fixar subsídios para os Deputados Federais, Senadores, Presidente, Vice-Presidente da República e Ministros de Estado; julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo; apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União; aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares; autorizar referendo e convocar plebiscito; autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais; aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares (BRASIL, 1988).

No Congresso Nacional, tramitam algumas espécies normativas, quais sejam: propostas de emenda à Constituição; projetos de leis complementares à Constituição; projetos de leis ordinárias; medidas provisórias; projetos de decretos legislativos; projetos de resoluções; leis delegadas, bem como propostas de fiscalização e controle de unidades administrativas e de entidades, estas a serem realizadas em comissões específicas ou na

chamada Comissão de Fiscalização Financeira ou de Controle/CCFC (FARIA; VALLE, 2006).

O Congresso Nacional é presidido pelo Presidente do Senado Federal, e sua mesa compõe-se por cargos ocupados por pessoas oriundas das duas casas, e ambas possuem algumas estruturas semelhantes, a saber: a Mesa²⁵, o Plenário²⁶, as Comissões²⁷, os Blocos Parlamentares (de maioria ou minoria parlamentar)²⁸, os Líderes (FARIA; VALLE, 2006; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006a; SENADO FEDERAL, 2007a). Seja por meio de suas casas ou comissões, o Congresso pode convocar os membros do Poder Executivo subordinados à Presidência da República, para a prestação de informações sobre assuntos diversos. Por outro lado, a ele também podem recorrer estes mesmos atores, por iniciativa própria, para exporem suas propostas e assuntos (BRASIL, 1988; FARIA; VALLE, 2006).

²⁵ A Mesa é um órgão colegiado, formado por uma Presidência e demais membros eleitos para um mandato de dois anos. Na Câmara, tem por atribuição dirigir os trabalhos legislativos e administrativos da mesma, sendo assessorada por um corpo técnico e funcional especializado e concursado, e tem competência para promulgar emendas à Constituição, em conjunto com o Senado, e propor alterações regimentais. No Senado, tem como atribuições, dentre outras, convocar e presidir sessões do Senado ou conjuntas, designar Ordem do Dia das sessões deliberativas, retirar matérias de pauta, decidir questões de ordem, impugnar propostas contrárias à Constituição, orientar discussões, promover publicação de debates, trabalhos e atos do Senado (FARIA; VALLE, 2006; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006a; SENADO FEDERAL, 2007a).

²⁶ O Plenário compõe-se por todos os membros das casas e, tendo poder conclusivo sobre as matérias em discussão, é a última instância deliberativa, em caso de inconclusões das comissões ou manifestações de inconformidade com os pareceres das comissões (FARIA; VALLE, 2006; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006a; SENADO FEDERAL, 2007a).

²⁷ Órgãos colegiados auxiliares, com poder conclusivo mas não absoluto, que possuem como atribuições a apreciação técnica sobre as matérias em pauta, o acompanhamento, a fiscalização e o controle dos atos do Poder Público, bem como a realização de audiências públicas. São órgãos técnicos de apoio ao processo legislativo, em que se busca assegurar representatividade proporcional dos partidos. A tais comissões, cabe: discutir e votar projeto de lei que dispensar a competência do Plenário; realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer (BRASIL, 1988). Elas podem ser permanentes, com caráter técnico-legislativo ou especializado (atualmente, são vinte comissões na Câmara dos Deputados, consideradas parte da estrutura institucional, e onze no Senado Federal), temporárias (criadas com objetivos específicos, com duração máxima de uma legislatura, ou seja, quatro anos, e que podem ser classificadas como Especiais, Externas e de Inquérito) ou mistas, como a do Orçamento, a Parlamentar Conjunta do Mercosul e a Representativa do Congresso Nacional. As Comissões podem estabelecer subcomissões permanentes ou especiais, para atuação em parte das matérias ou áreas, mas sem poder decisório, e contam com assessoramentos e consultorias técnico-legislativas em diferentes áreas (FARIA; VALLE, 2006; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006a; SENADO FEDERAL, 2007a).

²⁸ Formados por dois ou mais partidos ou representações partidárias, sob uma liderança comum, que atuam em favor ou em oposição ao Governo, e visam o alcance da maioria dos deputados e, conseqüentemente, dos votos para determinadas matérias. Os blocos elegem seus líderes, os quais encaminham votações nas Comissões e indicam as suas composições. Na Câmara, estes líderes (da maioria, da minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares), acrescidos do Líder do Governo, um deputado indicado pelo Presidente da República, compõem o Colégio de Líderes, cuja atribuição principal é a conciliação entre os diferentes interesses, por meio de negociação política, priorizando-se as deliberações alcançadas por consenso. Se inviabilizado o consenso, adota-se o critério de votação por maioria absoluta (FARIA; VALLE, 2006; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006a; SENADO FEDERAL, 2007a).

Em termos de disseminação de informações e acervo documental, as duas casas são bastante férteis. Ambas possuem bibliotecas virtuais, e disponibilizam grande parte do seu acervo para consulta livre. As duas casas se utilizam de formas diferentes de mídia para comunicarem-se com seu público interno e externo: televisão, rádio, periódicos e mídias sociais com o apoio da internet.

2.3.1.1 O Senado Federal

O Senado Federal²⁹ foi instituído no Brasil a partir da Constituição de 1824, ainda em tempos imperiais. Em tempos republicanos, o Senado foi instalado a partir da Constituição de 1891. Atualmente, é formado por Senadores, representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário³⁰.

Em termos legislativos e políticos, compõe-se pelos órgãos: Presidência, Lideranças, Mesa, Plenário, Comissões, Maioria e Minoria³¹. Em termos administrativos, o Senado Federal possui outros órgãos, como a Secretaria de Informação e Documentação, instalada em 1972, a quem compete o planejamento, a supervisão e a coordenação de atividades relativas a documentação, tradução, interpretação, arquivo, biblioteca e informações do Senado. A Secretaria é considerada um órgão de colaboração para as atividades legislativas e dos parlamentares. Esta Secretaria publica, desde 2001, de forma irregular, cadernos próprios,

²⁹ Ao Senado, compete, exclusivamente: processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes das Forças Armadas, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; aprovar após arguição pública a escolha de magistrados, o ministro do Tribunal de Contas da União indicado pelo Presidente da República, o presidente e os diretores do Banco Central, o Procurador-Geral da República e os titulares de outros cargos que a lei determinar; aprovar após arguição em sessão secreta a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente; autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante das dívidas mobiliária e consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal; dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal; aprovar a exoneração do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato; eleger membros do Conselho da República; avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1988).

³⁰ No processo eleitoral, de acordo com o princípio majoritário, o candidato que receber o maior número de votos, é o escolhido para o cargo (FARIA; VALLE, 2006). Cada Estado e o Distrito Federal possuem três Senadores, com mandato de oito anos.

³¹ A Mesa, Presidência, Lideranças, Plenário, Comissões e Blocos Parlamentares de Minoria e Maioria já foram apresentados na seção pertinente ao Congresso Nacional, por isso não estão explicitadas neste espaço específico, evitando-se, assim, duplicidade de informações.

denominados Revista Senatus, com o objetivo de contribuir para com o aprimoramento e com a divulgação de informações em diversas áreas, fomentando então a pesquisa, o debate e a reflexão. São abordados temas como trabalho e emprego, segurança pública, responsabilidade ambiental, biodiesel, direito internacional, inclusão social, preservação histórica e cultural, dentre outros. A Secretaria também promove Ciclos Anuais de Palestras, desde 2000, sobre temas considerados de interesse geral, para públicos variados, em parcerias com Universidades. Em 2003, foi abordado o tema da Gestão do Conhecimento como recurso estratégico de gestão e como abordagem para a modernização dos serviços legislativos. Em 2004, foi tratado sobre o desenvolvimento nacional à luz da Era Vargas. Cabe salientar que estas palestras são transmitidas pela TV Senado, pela Rádio Senado e por teleconferência às Assembléias Legislativas Estaduais e, eventualmente, a Câmaras de Vereadores (SENADO FEDERAL, 2001; 2004; 2005; 2007b).

O Senado também elaborou, em 2008, em parceria com a Associação Brasileira das Escolas do Legislativo, o Guia do Vereador, sob a intenção de fortalecimento e modernização do Legislativo no país, começando pelos entes municipais. O documento compõe-se de elementos constitucionais e de direito administrativo, de tópicos sobre o processo legislativo, a conformação, organização e funções das Câmaras de Vereadores, sobre o papel e as características dos vereadores, sobre aspectos técnicos na elaboração de textos legais, apresenta a Lei de Responsabilidade Fiscal, a importância do planejamento governamental, incluindo neste quesito o Planejamento Plurianual e as Leis de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, além de temas como transparência governamental, participação popular e sugere o empreendimento de iniciativas de aproximação do legislativo com a sociedade e os demais poderes. O texto assume um caráter informativo e prescritivo (SENADO FEDERAL, 2008).

Ainda em termos de formação, o Senado Federal criou o Instituto Legislativo Brasileiro/ILB, a Universidade do Legislativo Brasileiro/UNILEGIS e o Programa INTERLEGIS. O ILB, instalado em 1997, substituiu o anterior Centro de Desenvolvimento de Recursos Humanos do Senado Federal, e visa promover a capacitação profissional dos servidores públicos das diferentes esferas de governo e dos três poderes. Por meio de parcerias com faculdades e universidades, ILB promove cursos presenciais e à distância, relativos à línguas estrangeiras, informática, relações internacionais, processo legislativo, formação de chefias de gabinetes parlamentares, gestão administrativa do setor público, licitações e contratos, doutrinas políticas contemporâneas, princípios constitucionais, desenvolvimento gerencial dentre outros (MADRUGA, 2008).

A UNILEGIS, criada em 2001, amplia a atuação do ILB, e avança para as áreas de pesquisa e extensão – por meio de estudos sobre temas jurídicos-legislativos e administrativos-informacionais e de cursos introdutórios, oficinas e seminários–, além de inserir-se no ensino de graduação tecnológica e de pós-graduação *lato sensu*. Tanto sob o formato presencial como sob o formato à distância, a UNILEGIS oferta cursos, ciclos de palestras e teleconferências, relativos à administração legislativa, ciência política, orçamento público, tecnologia da informação, direito legislativo e constitucional, dentre outros. A Universidade possui convênios firmados com agências reguladoras, Assembleias Legislativas, Câmara de Deputados e Câmaras Municipais, Ministérios, Tribunais de Justiça e de Contas, universidades nacionais e internacionais, institutos, entidades municipalistas, governos e Secretarias de Estado, Petrobras e Polícia Federal (SENADO FEDERAL, 2010).

Por sua vez, o Programa Interlegis busca promover a integração das Assembleias Legislativas Estaduais e as Câmaras de Vereadores com o Senado Federal e entre elas, a partir da concepção de uma comunidade virtual legislativa. É um projeto iniciado pelo Centro de Processamento de Dados do Senado Federal/PRODASEN, durante a década de 1990, com a proposta de interligar todas as casas legislativas existentes no país, por meio da informatização das mesmas (SIMÕES, 2005). O projeto foi financiado, em parte, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e, em seu início, foram entregues computadores, impressoras e equipamentos para teleconferências às Assembleias Estaduais. Posteriormente, treinamentos foram efetuados e inovações foram inseridas, como sistemas de informação para apoio aos processos parlamentares e legislativos, a criação de um Portal na internet, a elaboração de um censo do legislativo no país e de um projeto de modernização das casas legislativas, por meio de diagnóstico, plano diretor e projeto executivo de informatização e o estabelecimento de um programa de formação à distância. A intenção é chegar à composição de uma Rede Nacional Interlegis e à sua internacionalização (SENADO FEDERAL, 2010).

O Senado Federal também criou o Sistema de Informação SIGA Brasil, inicialmente para dar suporte à Consultoria de Orçamentos, mas passou a ser utilizado por outros órgãos públicos e organizações não-governamentais. O sistema é um repositório que agrega dados da elaboração e execução do orçamento público federal, e permite acesso aos mesmos, por parte de qualquer usuário, via internet. É uma forma de oferecer transparência no que diz respeito ao processo orçamentário: desde a proposta de orçamento até sua execução (BASTOS, 2009).

O Senado Federal denomina-se representante dos Estados brasileiros e guardião do princípio federativo, e defende a prática política como a única possibilidade real de promoção de mudanças, de enfrentamento de exclusões, desigualdades e discriminações sociais, e de

construção de uma sociedade com base democrática, justa e solidária (SENADO FEDERAL, 2007; 2008).

Assim sendo, o discurso do Senado Federal parte da concepção de uma necessidade de seu posicionamento efetivo no cenário nacional e de exercício de um papel efetivo na democracia. Neste sentido, considera que a atividade do parlamento deve ir além da esfera legislativa, caminhando em direção a um bom funcionamento das instituições e aprofundamento de uma cultura democrática, com base na difusão de conhecimentos para a sociedade e promoção de reflexões e debates nela. Desta forma, assume uma postura informativa, propositiva e prescritiva, em que trata de modernização³², otimização e racionalização de recursos, eficiência e melhoria da qualidade de atuação e informações em todas as casas legislativas, independente da esfera de governo. Para tanto, defende a criação de bases de dados e a democratização de acesso ao conhecimento, por meio do desenvolvimento de programas de capacitação e de atualização de parlamentares e de servidores para o cumprimento das suas missões institucionais, com o apoio da tecnologia e da internet, inclusive via educação à distância, iniciando pelas informações geradas pelas próprias casas legislativas (SENADO FEDERAL, 2004; 2005; 2008).

2.3.1.2 A Câmara de Deputados

A história da Câmara dos Deputados inicia-se no período imperial, após o Brasil ter sido elevado à categoria de Reino Unido a Portugal e Algarves³³. Atualmente, a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes eleitos pelo princípio proporcional³⁴, em cada Estado

³² Para o Senado Federal, modernizar é a forma de incorporar métodos e técnicas novos que possam atuar diretamente nos processos e nos procedimentos, visando a melhoria dos mesmos (SENADO FEDERAL, 2004).

³³ À época, ocorreu a Revolução do Porto, em Lisboa, e foram convocadas eleições nos três reinos, para o que se chamava Cortes Gerais e Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa. Em 1821, foram eleitos no Brasil, sob determinação do rei Dom João VI, os deputados que representariam o Reino brasileiro – denominado Reino Americano Unido à Monarquia Portuguesa – perante as Cortes em Portugal. Para tanto, instalou-se um Congresso Constituinte, em que foram eleitos 97 deputados e suplentes, procuradores e delegados, dos quais apenas 51 puderam comparecer às Cortes, principalmente a bancada pernambucana, assumindo uma postura de contestação e reivindicações dos interesses do Reino Americano. Seguiu-se não apenas um desconforto entre os reinos, mas também uma ruptura, que culminou com a Independência do Brasil, em 1822, para no ano seguinte, serem convocadas as primeiras eleições para a Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil.

³⁴ Em processos eleitorais, o princípio proporcional refere-se à quantidade de pessoas que podem ser eleitas, em função do número de habitantes de determinado Estado/Distrito Federal. (FARIA; VALLE, 2006). De acordo com a Lei Complementar nº 78/1993, o número de deputados não pode ultrapassar quinhentos e treze. Assim sendo, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística fornece os dados estatísticos para a efetivação do cálculo. Feitos os cálculos, o Tribunal Superior Eleitoral encaminha aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos

e no Distrito Federal. À Câmara dos Deputados, compete privativamente: autorizar a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa e eleger membros do Conselho da República. Em termos legislativos e políticos, compõe-se pelos órgãos³⁵: Presidência, Lideranças, Mesa, Plenário, Comissões, Maioria e Minoria, Colégio de Líderes, Procuradoria Parlamentar³⁶, Corregedoria Parlamentar³⁷, Ouvidoria Parlamentar³⁸ e Conselho de Ética e Decoro Parlamentar³⁹ (FARIA; VALLE, 2006; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006a). Além destes organismos, a Câmara conta com a atuação de frentes parlamentares, associações suprapartidárias destinadas a aprimorar a legislação sobre um tema específico, composta por deputados federais, e regulamentadas pela Mesa⁴⁰.

A Câmara dos Deputados possui como Missão Institucional ‘dar suporte à atividade parlamentar, com qualidade e ética, contribuindo para o seu contínuo fortalecimento, aperfeiçoamento e transparência’, e como Visão de Futuro ser um modelo de excelência na administração pública, para que seja reconhecida pela sociedade como instituição promotora da cidadania, da igualdade e da justiça social’. Para tanto, adota como valores institucionais: comprometimento, profissionalismo e responsabilidade; ética e transparência; cooperação, integração e solidariedade; eficiência, eficácia e efetividade (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

políticos o número de vagas a serem disputadas. Atualmente, há um mínimo de oito deputados e um máximo de setenta, que podem ser eleitos. O Rio Grande do Sul possui 31 deputados federais.

³⁵ A Mesa, Presidência, Lideranças, Plenário, Comissões e Blocos Parlamentares de Minoria e Maioria já foram apresentados na seção pertinente ao Congresso Nacional, por isso não estão explicitadas neste espaço específico, evitando-se, assim, duplicidade de informações.

³⁶ A Procuradoria Parlamentar, que atua em colaboração com a Mesa, é responsável pela defesa judicial e/ou extrajudicial, bem como por atividades de reparação da Câmara dos Deputados, de seus órgãos e de seus membros, em razão das atividades institucionais e do exercício parlamentar (FARIA; VALLE, 2006; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006a).

³⁷ A Corregedoria Parlamentar é designada pela Mesa, e possui como responsabilidade a manutenção da ordem, da disciplina e do decoro na Câmara dos Deputados, e, em caso necessário, preside inquéritos que envolvam algum deputado (FARIA; VALLE, 2006; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006a).

³⁸ A Ouvidoria Parlamentar, criada em 2001, recebe manifestações ou representações de pessoas físicas ou jurídicas, referentes principalmente a reclamações ou denúncias por ilegalidades, violações e abusos de autoridade, bem como dá encaminhamentos, propõe medidas corretivas e fornece respostas quanto a providências tomadas (FARIA; VALLE, 2006; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006a).

³⁹ O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar atua mediante orientação da Mesa, responsável pela instauração de processos disciplinares e aplicação de penalidades relativas ao descumprimento de normas sobre o decoro parlamentar (FARIA; VALLE, 2006; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006a).

⁴⁰ A legislatura anterior mais recente, de número 53, correspondente ao período 2007-2010, possuía três frentes parlamentares relacionadas às realidades municipais como um todo: a Frente Parlamentar de Fortalecimento dos Estados e Municípios e Contra a Criação de Novos Estados, a Frente Parlamentar do Desenvolvimento Vocacional dos Municípios e a Frente Parlamentar Municipalista, todas instaladas em 2007. Por sua vez, a 52ª Legislatura, pertinente a 2003-2006, possuía uma só frente neste sentido, a Municipalista. Atualmente, a legislatura instaurou a denominada ‘Frente Parlamentar Mista dos Municípios e de Apoio aos Prefeitos e Vice-Prefeitos do Brasil’.

Neste sentido, compõe-se também por estruturas administrativas, projetos e ações operacionais. Dentre eles, há o Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica, um órgão técnico-consultivo instalado em 2003, que é dirigido pela Mesa e atua em conjunto com as Comissões Permanentes, voltado para análise, discussão e prospecção de temas relativos a programas, planos e projetos governamentais estratégicos para o planejamento de políticas públicas e para a formulação de diretrizes legislativas. Entende-se que grande parte dos gestores públicos municipais agem de forma irregular, não por má-fé, mas por despreparo técnico e jurídico. Desta forma, atribui-se a proposição de uma agenda de atividades e da condução de estudos, que possuam potencial inovador ou de impacto social, político e econômico para o país. Tais estudos são apresentados em eventos, publicações e proposições legislativas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008; 2010).

Dentre os eventos, destaca-se a realização do Seminário ‘Responsabilidade na Gestão Pública: os Desafios dos Municípios’, realizado em 2007, com o objetivo de discutir o aperfeiçoamento da gestão pública nos municípios. O evento reuniu prefeitos, secretários municipais, especialistas e representantes do Ministério Público, do Tribunal de Contas da União, do IPEA e da CNM, e tratou sobre temas como as Leis de Responsabilidade Fiscal e de Licitações e Contratos, seus avanços, aperfeiçoamentos, sanções e instrumentos existentes e disponíveis aos municípios (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007a; 2007b).

Em relação às publicações, pode-se referir três: a Série Cadernos, destinada a estudos aprofundados sobre temas como o biodiesel e a inclusão social, a dívida pública brasileira; o mercado de software no Brasil; capacitação tecnológica da população; pré-sal; banda larga e a política espacial brasileira; a Série Avaliação de Políticas Públicas, com análise da execução de decisões governamentais, como a inclusão digital nas escolas e destaque para a responsabilidade na Gestão Pública; e a Série Seminários, que apresenta discussões relevantes na Câmara, como a TV Digital.

A Câmara dos Deputados também possui vários programas institucionais, visando promover educação, adoção de boas práticas técnico-legislativas, administrativas e de gestão, aproximação com os cidadãos e entre os órgãos legislativos das diferentes esferas federativas. Neste sentido, pode-se referir o que segue (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010; FARIA; VALLE, 2006):

- Programa de Apoio à Interação Legislativa, com os objetivos de estreitar vínculos entre a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais, bem como com as Escolas do Legislativo e centros acadêmicos; promover e estimular continuamente a capacitação política/técnica de

servidores e legisladores do Poder Legislativo; integrar e compartilhar informações e experiências entre os entes federados. O Programa tem como ações: seminários de sensibilização sobre o Poder Legislativo Municipal, cursos de capacitação técnica e política para legisladores municipais⁴¹; promoção de eventos em comemoração aos dias do Legislador e do Vereador, outorga de Prêmios Câmara para Estudos de Pesquisa sobre o Poder Legislativo; estabelecimento de uma rede de conhecimento e de informações sobre a ação legislativa no Brasil; a promoção de projetos de apoio à Interação Legislativa; produção e distribuição de materiais informativos sobre a importância do papel do legislador municipal. O Programa também produz a rádio-novela ‘O Caminho das Águas’, que trata do papel do vereador e da Câmara de Vereadores, da autonomia municipal e da participação popular. Além disso, foi criado, em 2006, um projeto piloto com a proposta de Sistema Organizacional do Legislativo Municipal, para o qual foi elaborado um guia de apoio à estruturação das Câmaras Municipais de Vereadores, destinado a vereadores, assessores e técnicos dos legislativos de municípios de pequeno e médio porte, visando contribuir para a melhoria das informações e da organização das Câmaras de Vereadores, por meio de visitas técnicas, elaboração de diagnósticos, avaliação dos mesmos e implantação do programa (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006b).

- Escola de Cidadania: responsável por disseminar princípios e práticas relativas à temática político-legislativa, em eventos educativos diversos. A Escola promove cursos, estágios, assessoria, produção e divulgação de material pedagógico.
- Programa de Educação à Distância: implantado em 2003, de forma a disponibilizar cursos de informática, cursos de produção textual e cursos de temas técnicos, como o de Processo Legislativo e o de Direito Constitucional aos próprios membros da Câmara e aos demais parlamentares e servidores do Poder Legislativo em Estados e Municípios.
- Cooperação Técnica com outros Parlamentos e Congresso nas Câmaras: visando promover sua modernização, compartilhamento de experiências e melhores práticas técnico-legislativas e administrativas, a Câmara dos Deputados, por meio de seu Centro de Formação e Treinamento, promove cursos presenciais e à

⁴¹ Como o Curso de Processo Legislativo Municipal, realizado sob o formato à distância, que objetiva promover a compreensão do funcionamento e das regras do processo legislativo, este como conjunto de atos que visam a formação de documentos legais.

distância, seminários e visitas técnicas a Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores e a Paramentos de outros países, principalmente nos de Língua Portuguesa, nas áreas de comunicação social, consultoria legislativa, informática e projetos.

- Projeto Observatório Internacional: busca mapear as boas práticas legislativas e administrativas, bem como experiências bem-sucedidas em Paramentos de todo o mundo.
- Programa de Desmaterialização de Processos e Documentos: tem como objetivos migrar processos e documentos para o meio digital com segurança e eficácia, de forma a otimizar recursos, racionalizar rotinas, agregar agilidade e eficiência à Câmara e democratizar o acesso às informações nela produzidas. O Programa utiliza-se do Sistema de Informações Legislativas/SILEG, que também permite acesso à íntegra de proposições, acréscimos, alterações, votações, trâmites e discursos dos parlamentares.
- Medalha Mérito Legislativo: premiação anual, realizada no Salão Negro do Congresso Nacional, e que objetiva reconhecer e homenagear pessoas que realizaram ou realizam serviço considerado de relevância para a sociedade, colaborando para com o desenvolvimento do país. São pessoas indicadas por parlamentares. Desde 1993, foram agraciados 7 prefeitos e/ou vice-prefeitos.
- Prêmio Dr. Pinotti: prêmio anual, criado em 2009, concedido em Sessão Solene da Câmara, em data de comemoração ao Dia Mundial de Combate à Mortalidade Materna, a até três entidades governamentais e/ou não governamentais cujas ações se destacam na promoção de acesso e qualificação dos serviços de saúde da mulher. As entidades são indicadas pelos parlamentares. A primeira edição foi realizada em 2010, e premiou a Amparo Maternal-Maternidade Social, em São Paulo/SP, a Santa Casa de Misericórdia de Guaratinguetá/SP e o Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira – IMIP, de Recife/PE.

O discurso da Câmara é o de construção de progresso econômico e justiça social (FARIA; VALLE, 2006), em que o Poder Legislativo é ‘indutor do processo de desenvolvimento do país’, o ‘ pilar-base da democracia’, ‘a caixa de ressonância dos grandes problemas nacionais’. À Câmara, assume-se como papéis o debate e o estudo dos ‘grandes temas da nacionalidade, os problemas que de fato interessam aos cidadãos’, a promoção da

cidadania e a responsabilidade pela evolução e progresso do Poder Legislativo no Brasil (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006a; 2007a).

A Câmara assume que o federalismo no país caracteriza-se por assimetrias profundas entre seus entes, que os municípios são o elo mais frágil da federação e que se deva buscar um federalismo mais cooperativo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008). Neste sentido, entende-se que não há qualquer questão relevante que não seja relativa a cada município do país: os municípios são entendidos como ‘lugar de exercício da cidadania, de formação de capital social’ e de um papel ‘singular no desenvolvimento do país’, sendo, pois, necessário, resgatar seu protagonismo no cenário nacional, colocando-os no centro dos debates e das preocupações do Poder Legislativo. O município é o lugar onde se deve pensar no bem-estar da população, o lugar onde o cidadão vive e onde ‘o prefeito tem contato direto com a sociedade’, e entende-se que é este o ator preferencial na execução dos programas e das ações do Governo Federal, que é nas localidades que devem ser concebidas e iniciadas as políticas públicas, a partir de suas próprias demandas e prioridades (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007a; 2008).

Por outro lado, considera-se o prefeito como um gerente do município, um fomentador do desenvolvimento, e que a ele cabe ser um empreendedor da gestão municipal. Gestão é, pois, bom desempenho, e o gestor deveria ser avaliado em relação aos resultados e impactos de suas políticas e aplicações, não em termos de gastos e investimentos financeiros, mas sim de resultados sociais, como aumento de IDH, melhorias na educação e na saúde, etc. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007a; 2007b; 2008).

Neste sentido, a Câmara dos Deputados manifesta-se em relação ao gestor/prefeito como alguém que deve se guiar pela lei, as quais representam a honestidade, a ética, a moralidade, a eficiência e a responsabilidade por parte deste gestor. Nega-se a tolerância à incompetência, à inépcia, à incúria e aos maus governos. Reforça-se o discurso de modernização e transparência da gestão. Reforça-se a imagem de rigor e austeridade como formas de alcançar-se o desenvolvimento humano, a justiça social e a cidadania plena. Assim sendo, defende-se a Lei de Responsabilidade Fiscal como ‘um avançado instrumento de moralização da aplicação de recursos públicos’, como promotora de uma mudança na cultura política do país, de melhoria para a gestão pública e, portanto, devendo ser defendida pelo Poder Legislativo não apenas como uma qualidade, mas sim como uma obrigação da gestão. Da mesma forma, defende-se a Lei de Licitações e Contratos, como esforço de modernização e transparência da gestão pública e da relação entre o poder público e a sociedade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007a; 2007b; 2008).

2.3.2 O Poder Legislativo Estadual – a Assembléia Legislativa

A Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul foi instituída em 1835, como Assembléia Legislativa Provincial, às vésperas da Revolução Farroupilha, ainda em tempos imperiais. Ao longo da história republicana, as assembleias receberam denominações diferentes e foram fechadas e reabertas mais de uma vez. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foram instaladas as Assembleias Constituintes Estaduais, que, após a promulgação das próprias Constituições Estaduais, passaram a ser Assembleias Legislativas⁴² (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 2010a).

Em termos legislativos e políticos, estrutura-se nos seguintes órgãos: Plenário⁴³, Mesa⁴⁴, Bancadas⁴⁵ e Comissões. Estas últimas são órgãos técnicos legislativos ou

⁴² No Rio Grande do Sul, a Constituição do Estado define suas atribuições. À Assembléia, competem atribuições exclusivas e atribuições com a sanção do Governador, sobre matérias de competência do Estado. Dentre estas, estão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; os tributos do Estado, arrecadação e distribuição das rendas; as normas gerais sobre a alienação, cessão, permuta, arrendamento ou aquisição de bens públicos; a fixação e modificação do efetivo da Brigada Militar; a dívida pública estadual; abertura e operações de crédito; planos e programas estaduais de desenvolvimento; criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas; organização administrativa, judiciária, do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas; criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios; instituição de região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões (RIO GRANDE DO SUL, 1989). Em termos de competências exclusivas, cabem-lhe receber os compromissos do Governador e do Vice-Governador do Estado, dar-lhes posse, conceder-lhes licença e receber sua renúncia; apreciar os relatórios do Governador sobre a execução dos planos de governo; julgar anualmente as contas do Governador; autorizar o Governador e o Vice-Governador a afastar-se do Estado por mais de quinze dias, ou do País por qualquer tempo; autorizar a instauração de processo contra o Governador, o Vice-Governador e os Secretários de Estado; processar e julgar o Governador e o Vice-Governador do Estado, os Secretários de Estado, o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador-Geral do Estado e o Defensor Público-Geral do Estado nos crimes de responsabilidade; declarar a perda de mandato e receber renúncia de Deputados; emendar a Constituição, expedir decretos legislativos e resoluções; aprovar referendos e convocar plebiscitos; apreciar vetos; suspender a execução de lei estadual ou municipal que o Tribunal de Justiça declarar inconstitucional; sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar; ordenar a sustação de contrato impugnado pelo Tribunal de Contas; solicitar a intervenção federal no Estado para garantir o livre exercício de suas funções; apreciar decreto de intervenção nos Municípios; exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo; solicitar informações aos Poderes Executivo e Judiciário; convocar Secretários de Estado para prestar informações sobre assuntos de sua Pasta; apreciar anualmente as contas do Tribunal de Contas do Estado; apreciar convênios e acordos em que o Estado seja parte; apreciar propostas de empréstimos, operações ou acordos externos do Estado; autorizar previamente a alienação de bens imóveis do Estado; aprovar a escolha de: Conselheiros do Tribunal de Contas indicados pelo Governador, diretores das entidades do sistema financeiro do Estado e titulares de outros cargos que a lei determinar; escolher cinco Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado; destituir o Procurador-Geral de Justiça; apresentar projeto de lei para fixar os subsídios do Governador, do Vice-Governador, dos Secretários de Estado e dos Deputados Estaduais (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

⁴³ Composto por todos os deputados estaduais, é o órgão deliberativo máximo da Assembléia e suas decisões são soberanas.

⁴⁴ É um colegiado partidário misto, composto por membros eleitos para um mandato de dois anos, que garanta preferencialmente a participação proporcional de todos os partidos. Ela é formada pela Presidência, seus Gabinetes e Cerimonial, pela Ouvidoria, pelo Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, pelo Grupo de Controle Interno, pelo Memorial do Legislativo do RS, pela Escola do Legislativo e pela Procuradoria Parlamentar (a quem compete representar a Mesa em juízo e assessorá-la juridicamente). Em síntese, suas funções são a coordenação dos trabalhos legislativos e a administração da Assembléia.

especializados, aos quais cabem, principalmente, elaborar estudos, emitir pareceres especializados e fiscalizar os atos do poder público estadual⁴⁵. As comissões são classificadas em permanentes e temporárias (especiais, de inquérito e de representação externa). A Assembléia Legislativa do RS possui doze comissões permanentes, a saber: Agricultura, Pecuária e Cooperativismo; Cidadania e Direitos Humanos; Constituição e Justiça; Economia e Desenvolvimento Sustentável; Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia; Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle; Saúde e Meio Ambiente; Segurança e Serviços Públicos; Ética Parlamentar; Mercosul e Assuntos Internacionais; Participação Legislativa Popular e Assuntos Municipais.

Especificamente sobre a Comissão de Assuntos Municipais/CAM/AL, a mesma tem como objetivo ‘contribuir para o desenvolvimento harmônico dos municípios do RS, respeitando as vocações próprias e procurando melhorar o nível de qualidade de vida da população’ (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 2001, p.51). A Comissão tem assumido uma postura de defesa dos municípios, como uma sociedade fundamental, logo após a família, e como forma de promover progresso e qualidade de vida. Assim sendo, toma a defesa das emancipações como forma de crescimento e de desenvolvimento das pessoas e das localidades e, conseqüentemente, das regiões e do Estado. Neste sentido, a CAM/AL promoveu, durante as décadas de 1980 e 1990, uma quantidade importante de emancipações, como os setenta municípios alvo deste estudo, os quais foram todos criados e instalados, a partir de 1995, pela atuação da CAM/AL. O apoio da Comissão não se esgotou com a última onda emancipacionista no Estado do Rio Grande do Sul. Ao contrário, a despeito da PEC 16, que retirou das Assembléias Legislativas a prerrogativa de decisão a respeito de emancipações, centralizando-a na figura da União, a CAM/AL tem apoiado as formações de comissões de emancipação de localidades nas unidades da federação, bem como tem se esforçado para retomar tal prerrogativa. Em suas reuniões ordinárias, a presença de membros das Comissões Emancipatórias é freqüente. A Comissão, de forma alguma se exime de emitir e disseminar a opinião de que a formação de novos municípios promove melhores condições de desenvolvimento como qualidade de vida para as localidades e as pessoas que ali habitam. Ela também debate sobre temas diversos do interesse dos municípios, como regularização

⁴⁵ Representações parlamentares dos partidos políticos, e compõem-se por um ou mais deputados.

⁴⁶ Às comissões também se atribui: realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; convocar Secretários de Estado, dirigentes de órgãos ou qualquer servidor público para prestar informações sobre assuntos de sua responsabilidade; receber petições, reclamações ou representações de qualquer pessoa contra atos ou omissões de autoridades ou entidades públicas; solicitar depoimentos de qualquer autoridade ou cidadão para prestar informações; apreciar e emitir pareceres sobre programas de obras, planos estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento, bem como sobre matérias de competência legislativa; discutir e votar projetos de lei e convênios que dispensem a competência do Plenário.

fundiária, urbanização, asfaltamento, saneamento básico e prevenção de eventos climáticos de grande porte (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 2001; 2003; 2010d).

A Assembléia Legislativa também estrutura-se em uma Secretaria, uma Superintendência Geral (o que inclui o Gabinete de Planejamento Estratégico de Qualidade), uma Superintendência Legislativa (que inclui o Gabinete de Consultoria Legislativa, Orçamento, Fiscalização e Controle Externo e os departamentos de Assessoramento Legislativo, de Comissões Parlamentares e de Taquigrafia), uma Superintendência Administrativa e Financeira (que inclui os departamentos de Orçamento e Finanças; Gestão de Pessoas; Logística; Tecnologia da Informação; Licitações, Compras e Contratos; Segurança do Legislativo) e uma Superintendência de Comunicação Social e Relações Institucionais (que incluem o Espaço do Vereador e os departamentos de Jornalismo, Publicidade, Relações Públicas e Atividades Culturais) (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 2010a).

Em sua conformação organizacional, a AL/RS faz parte do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, criado em 1999, como órgão permanente destinado à promoção de debates pela população. Originalmente, era uma parceria entre a Assembléia Legislativa, a Federação das Associações de Municípios do RS, a União dos Vereadores do Rio Grande do Sul e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento. A partir de 2008, o Fórum passou a contar, também, com a participação de universidades, dos governos Federal e Estadual, do Poder Judiciário e de áreas da sociedade civil organizada, como produção, sindicatos, movimentos e organizações sociais. O Fórum compõe-se de um Colégio Deliberativo e de Grupos Executivos de Acompanhamento de Debates/GEADs, os quais tratam de temas emergentes, fazendo levantamento de situações, divergências e problemas e promovendo debates e assembleias nas regiões funcionais do Estado⁴⁷. As deliberações do Fórum podem gerar projetos de lei ou de resolução, ou ainda soluções práticas entre os atores envolvidos. Atualmente, o Fórum possui uma proposta, chamada *Programa Cooperação, o Rio Grande acima das diferenças*, um programa de gestão que parte da formação de redes de cooperação econômica e social, com vistas à resolução de problemas comuns a diferentes atores e, conseqüentemente, aos desenvolvimentos locais, regionais e do Estado. O Fórum conta, inclusive, com um Portal Virtual, onde são disponibilizados documentos, casos exitosos, notícias, dentre outras informações. Além disso, como forma cooperativa, tem aderido a campanhas diversas, como a de erradicação do trabalho infantil promovida pela

⁴⁷ Atualmente, existem nove regiões funcionais no Estado do Rio Grande do Sul.

Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do RS (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 2010c).

Ainda em termos de movimentos pelo desenvolvimento do Estado, a Assembléia Legislativa tomou a iniciativa de criação do Projeto Pacto pelo Rio Grande, em 2006, um movimento de esforço conjunto entre setores da sociedade, visando a construção de uma agenda de ações e soluções para a recuperação do equilíbrio orçamentário e as possibilidades de investimento do Estado, para a modernização e qualificação da gestão pública e para assegurar um padrão de desenvolvimento econômico, social e ambiental no Estado. Estiveram envolvidos, além da Assembléia Legislativa, os presidentes de partidos políticos, os poderes executivo, legislativo e judiciário, a União dos Vereadores do RS, entidades estudantis e de trabalhadores, os COREDES, a AGM, a FAMURS e organizações sociais (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 2006).

A agenda mínima propunha: estabilização dos gastos dos poderes e órgãos da administração pública; fixação de tetos remuneratórios; regulamentação e implantação de fundo de previdência para novos servidores; vedação à concessão de anistias fiscais; integração de ações de combate à sonegação fiscal e cobrança mais rigorosa da dívida ativa do Estado; revisão das relações federativas; capacitação de servidores públicos; planejamento, gestão e orçamento regionalizados e participativos; gestão por meio de indicadores e metas; avaliação da qualidade do gasto público para a qualificação e desburocratização na prestação de serviços; ampliação no uso de tecnologia de informação; continuidade administrativa de projetos bem sucedidos e obras em andamento; diversificação e fortalecimento da matriz produtiva; valorização das potencialidades regionais e arranjos e sistemas locais de produção; fortalecimento da agricultura familiar e das pequenas e médias empresas; recuperação, modernização e ampliação da infraestrutura de transportes e saneamento; geração de trabalho e renda; estímulo à integração no Mercosul (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 2006). Cabe salientar que o Projeto foi um dos documentos de referência para a construção do Plano Plurianual vigente, referente ao período 2008-2011, elaborado durante o Governo de Yeda Crusius.

2.4.2.1 A Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul e a formação legislativa

Por determinação constitucional, as Assembléias Legislativas estaduais devem manter escolas destinadas à formação de parlamentares e de servidores do poder legislativo. Assim

sendo, em 2001, foi criada a Escola do Legislativo Deputado Romildo Bolzan, com os objetivos de aproximar a Assembléia Legislativa da sociedade; contribuir para melhor compreensão do Poder Legislativo, seu funcionamento e sua relação com os outros Poderes e com a sociedade; desenvolver pesquisas sobre temas do Poder Legislativo; desenvolver atividades de formação técnica e política dos diversos setores da sociedade; qualificar os servidores da Assembléia Legislativa para o desempenho das suas atividades; aprofundar as discussões sobre políticas públicas e abrir espaço permanente para debates e eventos sobre temas referentes ao Poder Legislativo e a questões políticas, econômicas, sociais e culturais (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 2010a).

Neste sentido, adota-se como filosofias: a) o fortalecimento do parlamento gaúcho, entendendo-o como essencial para a democracia, por meio de projetos voltados para a formação política e para o preparo ao exercício da cidadania; b) a formação técnica e política dos servidores da Assembléia Legislativa, visando garantir a qualificação e a excelência nas suas atividades e no atendimento às demandas sociais. A Escola é orientada, enfim, por algumas diretrizes, quais sejam: valorização dos princípios constitucionais do Estado de Direito e das instituições democráticas; compreensão da educação como prática e desenvolvimento humanos; reconhecimento do processo educativo como *práxis* transdisciplinar, envolvendo as dimensões de pesquisa, ensino e extensão, incorporando as diversas instituições da sociedade; apoio à formação histórica e política dos segmentos sociais (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 2010a).

A Escola é formada por três divisões: a de ensino e qualificação profissional, a de pesquisa e extensão e a de publicações. Tais divisões respondem pela elaboração e operacionalização de cursos, palestras e projetos. Dentre os diversos projetos, estão o de Mapeamento Permanente do Perfil Técnico, Educacional e Cultural dos Servidores do Poder Legislativo Gaúcho; o Assembléia Legislativa Inclusiva, voltado para o tema das deficiências e da cidadania; o Deputado por Um Dia, objetivando estabelecer uma relação entre a Assembléia e os estudantes; o de Formação de Cidadania, que trata da importância do comprometimento político da sociedade; e o Encontros com Universitários (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 2010a).

Por outro lado, em termos de formação, a Escola do Legislativo oferece cursos orientados para o público interno – deputados estaduais, servidores públicos do Poder Legislativo e estagiários, como o projeto de Qualificação Profissional, que oferece Oficinas de Software livre –, e para o público externo, como o Curso de Formação Técnico-Política para as Câmaras de Vereadores, Prefeituras e Servidores Municipais, com edições a partir de

2009. Sob os objetivos de qualificação e otimização da administração e do serviço públicos, de aperfeiçoamento do processo legislativo municipal e do incentivo a ações parlamentares que promovam o desenvolvimento regional, o curso aborda temas como processo legislativo, finanças e orçamento municipal, Leis de Responsabilidade Fiscal e de Licitações e Contratos, dentre outros. Cabe salientar que o curso é oferecido de forma interiorizada, ou seja, em diferentes cidades-pólo, a cada edição. Por sua vez, as palestras oferecidas continuamente pela Escola também abordam temas diversos, a saber: finanças e orçamento municipais, transferências governamentais, funções legislativas, regras de atuação parlamentar, leis de Responsabilidade Fiscal e de Licitações e Contratos (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 2010a).

Em relação às publicações, a Escola produz a revista Estudos Legislativos, de periodicidade anual, desde 2006; a coleção Pensamento Político, que traz os escritos e as contribuições de Julio de Castilhos, Getúlio Vargas, Alberto Pasqualini e Dyonélio Machado; a coleção Ditadura de Segurança Nacional no Rio Grande do Sul, com livros históricos, pertinentes ao Golpe de 1964, Campanha da Legalidade, Repressão e Resistência nas época da ditadura, o fim da ditadura e o processo de redemocratização no país; e um Boletim Informativo mensal a respeito do cotidiano da Escola (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 2010a).

2.4.2.2 A Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul e o reconhecimento a boas práticas

A Assembléia Legislativa do RS agracia cidadãos e entidades por suas boas práticas em diferentes assuntos e, dentre estes, há alguns que vem sendo concedidos a municípios e seus gestores. Há o Prêmio de Responsabilidade Social, criado em 2000, realizado em parceria com outras instituições da sociedade, e entregue por meio de Certificados, Troféus, Diplomas de Mérito, destinados a organizações diversas, dentre elas empresas, cooperativas, prefeituras, instituições de ensino, organizações não governamentais (RIO GRANDE DO SUL, 2000a). A intenção de tal processo de premiação é estimular o debate público sobre o assunto responsabilidade social; reconhecer, destacar, incentivar e divulgar práticas sobre o tema no Estado; estimular a apresentação de balanços sociais. A cada ano, estipulam-se temas norteadores para que as organizações apresentem seus projetos. A última edição, em 2010, teve como temas norteadores: projetos de sustentabilidade, ações de planejamento familiar e

redes de cooperação; e em todos os anos, vários municípios obtiveram certificação na premiação (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 2010b).

O Prêmio Líderes e Vencedores, concedido desde 1995, em parceria com a Federasul, que visa valorizar e destacar empreendedores exitosos de projetos nas áreas política, empresarial, comunitária e cultural no Rio Grande do Sul. Na edição de 2010, foi agraciado o então prefeito de Porto Alegre, por mérito político, além de um deputado e de um ministro do Supremo Tribunal de Justiça.

Por fim, a Assembléia Legislativa do RS promove, ainda, o Prêmio Gestor Público, concedido desde 2002, em parceria com o Sindicato dos Auditores de Finanças Públicas do Estado do Rio Grande do Sul/SINDAF. Tem como objetivo reconhecer projetos desenvolvidos por municípios gaúchos, que tenham apresentado resultados positivos aos mesmos e suas comunidades. O prêmio tem categorias: o Prêmio Especial, o Prêmio Gestor Público, Menção Honrosa, Certificado de Reconhecimento, Destaque Gestão Ambiental e Troféu Tecnologia da Informação. Em 2010, foram premiados 53 municípios, entre 160 projetos inscritos e 13 destes receberam o Troféu Gestor Público, dentre eles Balneário Pinhal.

2.3.3 O Poder Legislativo Municipal – as Câmaras de Vereadores

De acordo com a Constituição Federal (BRASIL, 1988), os municípios devem ser regidos por Lei Orgânica, a qual deve ser coerente com a Constituição da República e com a Constituição de seu respectivo Estado, e aprovada pela Câmara de Vereadores. Tal documento deve preceituar sobre eleição, posse, remuneração e subsídios do prefeito, vice-prefeito e vereadores; inviolabilidade, proibições e incompatibilidades nas funções de vereadores, julgamento e perda de mandato do prefeito, organização das funções da Câmara, iniciativas populares, dentre outros aspectos (BRASIL, 1988). A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul acresce à Lei Orgânica as leis próprias dos municípios, coerentes a ela (RIO GRANDE DO SUL, 1989)⁴⁸.

À Câmara Municipal compete o exercício das seguintes funções: legislativa, deliberativa, fiscalizadora, julgadora e político-parlamentar. A primeira refere-se à elaboração

⁴⁸ É interessante observar o papel que as Câmaras dão às Leis Orgânicas, em uma linguagem sobrenatural. Por exemplo, em Balneário Pinhal, a Lei Orgânica do Município é estabelecida como *regente dos destinos* dos municípios. Em Carará e em Mampituba, elas *invocam a proteção de Deus*.

das leis municipais, referentes aos assuntos de competência e cumprimento local, e suplementação de legislação federal e estadual, no que couber. A segunda é exercida pelo Plenário da Câmara, de caráter conclusivo sobre as proposições emitidas por comissões técnicas instaladas para o estudo, apreciação e emissão de pareceres sobre temas diversos. Salieta-se que os pareceres emitidos pelas comissões são opinativos, o que não necessariamente gera decisões coerentes aos mesmos. Assim como nas demais casas legislativas, as Câmaras possuem Comissões Permanentes e Temporárias. A função fiscalizadora é feita mediante controle interno⁴⁹ e externo, este com o auxílio do Tribunal ou Conselho de Contas Estadual ou Municipal, se houver. No caso dos municípios em estudo, não há órgãos locais de controle externo, e, como a Constituição Federal vedou a instalação de novos órgãos a partir de sua promulgação, a estes cabe o controle externo executado pelo Tribunal de Contas do RS (SENADO FEDERAL, 2008; BRASIL, 1988).

A função julgadora é realizada quando do julgamento do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores em infrações político-administrativas, bem como das contas do primeiro e sua rejeição, além do decreto de perda de mandato dos mesmos, por cassação ou extinção. Por fim, a função político-parlamentar diz respeito à representação, a qual deveria, idealmente, ser embasada na vontade e nas necessidades da população representada. Esta função refere-se, também, às formas de investigação sobre as reivindicações sociais, por intermédio da opinião pública e de instituições partidárias, comunitárias e outras entidades, além de movimentos como audiências públicas (SENADO FEDERAL, 2008).

A composição das Câmaras, em termos de quantidade de vereadores, é definida conforme proporcionalidade da população, em um mínimo de 9 e um máximo de 55 edis. Dentre os sessenta e nove municípios em estudo, todos estão na menor faixa de proporcionalidade, que é de até 15 mil habitantes, o que confere às suas Câmaras o total de nove vereadores em cada (BRASIL, 1988).

2.3.4 O controle externo – os tribunais de contas

De acordo com Vives (2003), a garantia de existência de um estado democrático possui como requisitos a criação e a organização das instituições e mecanismos que permitam

⁴⁹ pedidos de informações ao prefeito, convocações de seus auxiliares diretos, investigações por meio de comissões parlamentares de inquérito, tomada de contas, acolhimento de petições, reclamações ou representações acerca de atos ou omissões de autoridade ou de entidades da administração pública.

o exercício de atividade de controle sobre as ações do poder deste Estado. O avanço da democratização deveria ser, portanto, vinculado ao avanço dos seus próprios mecanismos de controle, em termos de gestão econômica, financeira e operacional de todos os entes que compõem o setor público, sempre sob um viés de legalidade e moralidade.

Neste sentido, no Brasil, um país constitucionalmente definido como Estado Democrático de Direito, os Tribunais de Contas são instituições de apoio ao Poder Legislativo, criadas para a realização do controle externo das ações governamentais, dos gastos públicos e dos resultados alcançados em seu uso, por meio de consultas, fiscalização (auditoria, inspeção, acompanhamento, monitoramento e plano de fiscalização) apreciações de contas, apurações de denúncias de irregularidades, os quais embasam suas análises, avaliações, conclusões e pareceres⁵⁰ (BRASIL, 2011b; 2007d).

É importante salientar que as pessoas que tiverem responsabilidade sobre a aplicação de recursos públicos, a qual tenha sido considerada irregular, passam a fazer parte de uma 'lista' a ser encaminhada à Justiça Eleitoral, o que pode acarretar em uma pena de inelegibilidade (BRASIL, 2008d).

Os Tribunais de Contas existem nas três esferas da federação: União, Estados e alguns municípios, embora a Constituição Federal de 1988 tenha vetado a criação e instalação destes últimos, mantendo-se apenas os já existentes quando da sua promulgação. Para Rodrigues (2005), os tribunais de contas, especialmente o da União, possui alguns desafios básicos, dentre os quais está o de garantir a concretização das normas constitucionais, sobretudo aos princípios de legalidade, moralidade e eficiência, de forma que a Administração Pública possa ser seguramente efetivada.

Em nível federal, o Tribunal de Contas da União/TCU, criado em 1890, possui relação estreita com o Congresso Nacional, a quem atende e se reporta⁵¹. Adotou um referencial que

⁵⁰ São fiscalizáveis: atos e contratos; transferências constitucionais e legais; convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres; aplicação de subvenções, auxílios e contribuições; arrecadação de receita; renúncia de receitas; cumprimento de normas; processos de desestatização; declarações de bens e rendas de autoridades e servidores públicos, dentre outras possibilidades, a serem determinadas por lei (BRASIL, 2007d).

⁵¹ O TCU possui como competências: apreciar as contas anuais do presidente da República; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares; realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional; fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais; fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios; prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas; aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades m atos e contratos; sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização; apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais; fixar os coeficientes dos fundos de

abrange missão, visão de futuro e valores. Como missão, almeja ‘assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade’. Como visão de futuro, aspira ‘ser instituição de referência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública. Para tanto, adotou como valores, a ética, a justiça, a efetividade, a independência e o profissionalismo (BRASIL, 2011b).

O TCU, como impulsionador da racionalização dos gastos públicos e mantenedor da moralidade administrativa, nos seus aprofundados estudos técnicos, visa à melhoria da Administração Pública. Para tanto, torna disponíveis aos gestores orientações, determinações, recomendações e avaliações, com o objetivo de corrigir falhas, evitar desperdícios, melhorar a gestão e o desempenho de órgãos, entidades e programas de governo (ZIMLER, 2011, p.3).

Compõe-se por nove ministros do TCU, nomeados pelo Presidente da República, e pelos seguintes órgãos: o Plenário⁵², a Primeira e a Segunda Câmaras⁵³, o Presidente e as Comissões⁵⁴, as quais podem ser permanentes e/ou temporárias (BRASIL, 1992; 2007d).

Junto ao TCU atua o Ministério Público, composto por um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, todos bacharéis em direito, nomeados pelo Presidente da República (BRASIL, 2007d).

O TCU estabelece Acordos de Cooperação Técnica com vários órgãos e atores, dentre eles a Confederação Nacional de Municípios/CNM, para a padronização, articulação e otimização de dados sobre contas públicas disponibilizados pelos poderes Executivo e Legislativo municipais na Internet. São acordos de parceria e apoio mútuo, que visam o planejamento, a operacionalização e a avaliação de ações, e assinalam permissão e responsabilidade pelo trânsito de informações, pela efetividade da comunicação e pela busca por recursos e celebração de convênios, caso necessário (BRASIL, 2000). Um dos mais

participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais (BRASIL, 1992; 2008d, p.9).

⁵² Dirigido pelo Presidente do TCU, compõe-se por todos os seus ministros, e delibera sobre pareceres relativos a contas do governo federal, pedidos de informações e pronunciamentos, conflitos de lei ou atos normativos do Poder Público com a Constituição Federal, fixação de coeficientes para cálculos de repasses de parcelas de Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios e do Imposto sobre Produtos Industrializados, realização de inspeções e auditorias, bem como de seus relatórios e pareceres, denúncias, conflitos de competência entre relatores, embargos de declaração, pedidos de revisão e reexames, propostas de acordos de cooperação e constituir as comissões temporárias, dentre outras (BRASIL, 1992; 2007d).

⁵³ As Câmaras deliberam sobre as prestações e tomadas de contas, atos de admissão de pessoal no Poder Público, a legalidade de aposentadorias, reformas e pensões, realização de inspeções, relatórios de fiscalização e pedidos de reexame, recursos de reconsideração e embargos de declaração. Cada Câmara é integrada por quatro ministros em mandatos de dois a quatro anos, um auditor permanente e um representante do Ministério Público e é presidida pelo vice-presidente do TCU e pelo ministro mais antigo da referida Câmara (BRASIL, 1992; 2007d). As deliberações do Plenário e das Câmaras assumem as formas de instruções e decisões normativas, resoluções, pareceres e acórdãos (BRASIL, 2007d).

⁵⁴ As Comissões colaboram no desempenho das atribuições do TCU, sendo que a Comissão de Regimento e a de Jurisprudência são permanentes. As comissões permanentes são formadas por três membros efetivos e um suplente, dentre ministros e auditores designados pelo Presidente do TCU. As comissões temporárias são formadas por duas ou mais pessoas, nas mesmas condições (BRASIL, 2007d).

importantes talvez seja o de participação da Rede de Controle da Gestão Pública, criada e instituída em 2009, com o objetivo de obter e fortalecer parcerias entre tais órgãos, visando maior efetividade no combate a desvios de recursos e corrupção, por meio de auditorias e demais ações articuladas de fiscalização (BRASIL, 2011b). Em 2010, o TCU contava com trinta e quatro acordos vigentes, com órgãos ministeriais, governos, bancos estatais, conselhos, tribunais e universidades.

Além disso, o TCU possui relações de cooperação com entidades fiscalizadoras de outros países, como a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores/INTOSAI⁵⁵ (através de sua organização regional, a Organização Latinoamericana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores/OLACEFS), a Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa/ISC-CPLP e da Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul, Bolívia e Chile, por meio de acordos bilaterais e multilaterais, em que atua em comissões e comitês técnicos e grupos temáticos de trabalho (BRASIL, 2011b), bem como participam de seus cursos, a lhes também oferece outros, como Auditoria de Sistemas Informatizados e Auditoria Ambiental e ainda, unem-se em parceria para ofertarem outras capacitações e treinamentos. Além disso, oferece cursos a técnicos estrangeiros, nas áreas de meio ambiente, tecnologia da informação, modernização institucional, prestação de contas e contas do governo, obras públicas, auditoria, execução orçamentária e contabilidade governamental, controle social, formação de novos analistas e Mercosul. Cabe salientar que as ações de formação do TCU, tanto para o público interno como o externo, são realizadas por seu centro de formação, o Instituto Serzedello Corrêa/ISC.

De forma a informar e comunicar-se com os demais atores sociais, o TCU adota formatos diversos: possui um serviço de Ouvidoria por correio, telefone e internet; utiliza-se de sites institucionais, como o próprio Portal TCU (inaugurou sua Agência de Notícias, em 2010), a página Contas Públicas e o Portal da Rede de Controle da Gestão Pública, elabora relatórios institucionais, participa no programa de rádio A voz do Brasil. Neste sentido, o TCU também possui diversas publicações, sob vários formatos, especialmente os de manual e normativos, tratando de temas como Auditoria, Licitações e Contratos, Atuação como Conselhos, além de revistas, *folders*, informativos e sumários executivos de auditorias (BRASIL, 2011b).

⁵⁵ A INTOSAI é uma entidade que congrega os órgãos de fiscalização e auditoria governamental de todos os países membros da Organização das Nações Unidas.

O TCU relaciona-se com os TCs estaduais. No caso do Rio Grande do Sul, alvo do texto que segue, grande parte da relação entre os dois tribunais se efetiva por meio de várias ações, dentre elas as de Cooperação Técnica para a realização de treinamentos e intercâmbios de normas e jurisprudência (BRASIL, 2009d).

2.3.4.1 O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul/TCE-RS

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul/TCE-RS foi criado somente em 1935, a despeito da possibilidade aberta pela Constituição da República de 1891. À época, o controle sobre os dinheiros públicos ficava a cargo da então Câmara dos Deputados Estaduais. Em função do Estado Novo, o TCE-RS foi desativado em 1939 e reativado em 1945, quando passou a desempenhar a função de fiscalização da Administração Pública.

O TCE-RS é regido pela Constituição Federal e pela Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, e atua em conjunto com a Assembléia Legislativa e com as Câmaras de Vereadores, visto que exerce o controle sobre as contas do Estado e dos seus municípios, bem como emite pareceres sobre as contas do Governador e dos Prefeitos⁵⁶. Seu universo de atuação compõe-se por 94 órgãos e entidades na esfera estadual e 1151 na esfera municipal, dentre órgãos da administração direta ou indireta: associações, autarquias, consórcios administrativos, empresas públicas, fundações, sociedades anônimas, de economia mista ou limitada, além do próprio Governo do Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2011e).

Em termos de educação, o TCE-RS conta com sua Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena, desde 2033, cuja finalidade é capacitar os agentes públicos

⁵⁶ Dentre suas atribuições, estão: a) Exercer, com a Assembléia Legislativa, o controle externo das contas dos Poderes do Estado e o mesmo nos municípios, em conjunto com as Câmaras de Vereadores; b) Emitir Parecer Prévio sobre as contas do Governador e dos Prefeitos Municipais; c) Realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e de gestão ambiental, acompanhando a execução de programas de trabalho e avaliando a efetividade dos sistemas de controle interno dos órgãos e entidades fiscalizados; d) Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens, rendas e valores sujeitos à sua jurisdição, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário; e) Representar ao Governador e à Assembléia Legislativa, ao Prefeito e à Câmara Municipal, sobre irregularidades ou abusos apurados no exercício de suas atividades fiscalizadoras; f) Apreciar, para fins de registro, a legalidade das questões relativas à administração de pessoal: admissões, concessões iniciais de aposentadorias, transferências para a reserva, reformas e pensões, etc; g) Exercer competência junto às autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e demais pessoas jurídicas sujeitas a sua jurisdição; h) Apreciar os contratos de locação de prédios e de serviços firmados entre quaisquer das entidades supra e fundações privadas de caráter previdenciário e assistencial de servidores; i) Determinar providências acauteladoras do erário; j) Aplicar multas e determinar ressarcimentos ao erário; l) Processar, julgar e aplicar multa referente à infração administrativa; m) Fiscalizar a legalidade e a legitimidade da procedência dos bens e rendas acrescidos ao patrimônio do agente público (RIO GRANDE DO SUL, 2011e).

internos e externos ao Tribunal em temas relativos ao Estado, Administração Pública e Controle Externo. Para o público interno, formado por mais de setecentos servidores, a cada ano é elaborado um Plano de Educação Corporativa, em que se atua em articulação com universidades, escolas de governo e do legislativo e associações municipalistas, tendo-se como valores explicitados (RIO GRANDE DO SUL, 2011b, p.2):

- Atuação em redes de cooperação (compartilhamento de atuação e foco no *sistema de controle*, estendendo-se para a *administração pública* em suas distintas esferas de governo);
- Articulação, produção e difusão de *conhecimento*;
- Interação com a *sociedade*.

Neste sentido, trabalha-se com três dimensões estratégicas: a sociedade, os processos internos e aprendizagem e crescimento, tendo-se como principais focos a auditoria e o aperfeiçoamento dos processos de contas. Para efetivação desta atuação, são oferecidos cursos seminários técnicos, oficinas, visitas técnicas de universitários ao Tribunal, encontros de prefeitos, bem como são incentivadas as participações dos servidores em atividades externas, como congressos, *workshops*, cursos (RIO GRANDE DO SUL, 2011b). Outra forma de atuar em termos de educação se dá a partir do Programa Semanal de Entrevistas, voltado aos cidadãos, e que aborda temas de interesse em gestão pública.

A atuação do TCE-RS também se efetiva por meio de acordos de cooperação técnica, como o que assumiu com diversos outros atores, tendo como objetivo a responsabilidade de integração entre os mesmos, de cunho público, por meio da adesão à Rede de Controle da Gestão Pública e do desenvolvimento de ações direcionadas para a fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e ao combate da corrupção, ao incentivo e ao fortalecimento do controle social, à capacitação de seus servidores, ao intercâmbio de experiências e ao trânsito de documentos e de informações entre os diversos atores, partícipes do acordo⁵⁷ (BRASIL, 2009e).

2.3.5 Algumas reflexões

A relação entre poder legislativo e municípios se dá de forma direta específica e indireta global. Indireta e global, pela elaboração de leis que são instituídas para o conjunto dos entes da federação, ou para o conjunto de municípios, e que tem impactos diretos sobre os

⁵⁷ Advocacia Geral da União, Controladoria Geral da União, Departamento de Polícia Federal, Departamento Nacional de Auditoria do SUS, Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, Ministério Público Federal, Receita Federal do Brasil, Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, Tribunal de Contas da União e Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (BRASIL, 2009e).

mesmos, suas condutas, orçamentos, etc. Direta e específica, pela concessão de recursos e transferências dependentes de emendas orçamentárias, dirigidas a uma ou outra ação, programa da localidade representada pelo político em questão. É, pois, uma relação que envolve um poder indireto, o poder de normatização, verticalizado. Pode-se obter relação de parcerias e colaborações, ou ao contrário, de competitividade, visto que tanto o poder legislativo como o poder executivo são formados por pessoas oriundas de partidos políticos e de municípios, regiões e estados. Ou seja, há um aspecto definido pelas agremiações e coalizões partidárias, e há um aspecto subjetivo de comunalidade ou pertencimento a um determinado grupo ou lugar.

Todavia, como bem aponta Alves Filho (2008), o Poder Legislativo vem se atrofiando em sua atividade principal, a de legislar e, conseqüentemente, participar nas decisões nacionais. De acordo com ele, é um processo de alijamento que, ao menos na esfera federal, vem sendo provocado pelos outros poderes: por um lado, o Poder Executivo, com uma conduta de emissor de medidas provisórias freqüentes, o que dispersa o Legislativo de sua função criadora de leis e torna o governo algo provisório, efêmero, contingente e emergencial. Por outro, o Poder Judiciário, por meio de decisões liminares e criação de jurisprudências, que não necessariamente refletem as necessidades do país, mas sim potencializam a criação de insegurança jurídica. Há que se considerar, também, a própria responsabilidade do Poder Legislativo neste processo de atrofiamento: há que se fazer um saneamento moral dos políticos, retomar as apreciações dos vetos presidenciais, elaborar orçamentos reais e legítimos.

Em função deste atrofiamento, a relação dos municípios com o Poder Legislativo, em contraposição às relações com o Poder Executivo, vem sendo, por vezes, fragilizada e desacreditada, conforme ilustram as palavras do Presidente da Confederação Nacional dos Municípios, aos prefeitos e prefeitas do país, na última Marcha a Brasília, em 2011 (ZIULKOSKI, 2011):

Nós confirmamos, embora que houve alteração no Congresso, eu diria que significativa. Ontem, no próprio discurso, eu já colocava um certo cheiro de alteração, porque a gente conhece bem o Congresso. Quando nós estamos aqui, eles costumam nos receber muito bem nos seus gabinetes, ou numa janta, numa reunião. Mas as decisões que tem que ser tomadas normalmente são escamoteadas. Mais uma vez, o Congresso tava convocado hoje pro meio-dia, pra votar mil vetos, suspenderam a votação porque o Código Florestal, que nos interessa muito também, nós estamos apoiando, vamos pra lá, foi transferido e ta iniciando neste momento a apreciação e votação do novo Código Florestal.

Percebe-se, apesar disso, uma postura de perseverança por parte dos municípios e de sua Confederação, no que diz respeito à defesa de seus interesses, inclusive de forma mais impositiva (ZIULKOSKI, 2011):

Então o Congresso que se reuniria hoje pra apreciar os vetos ficou pra quarta-feira que vem, onde estará aqui eu e talvez mais alguns companheiros, mas o papel que a Marcha desempenha, ele é fundamental para dar suporte a essa sustentação, porque nós vamos continuar a fazer. [...] Mas eu sempre digo pra vocês, nós temos que ir batendo, nós temos que ir forçando, nós temos que achar alternativas. Um dia isso vai ocorrer, tomara que seja daqui a uma semana. Poderá demorar mais um ano.

Desta fala, depreende-se uma postura de protagonismo por parte dos municípios, face ao que lhes parece um obstáculo à consecução de suas intenções e resolução de necessidades. Ou seja, é possível perceber que, embora a relação poder legislativo e poder executivo municipal tenha fragilidades, ela também apresenta pontos de convergência, muito pela assunção dos gestores municipais de sua atribuição como empreendedores e indutores do desenvolvimento das municipalidades, inconformados com a realidade que lhes tenta ser imposta pelo ator legislativo.

2.4 O público e a crítica: os Conselhos de Desenvolvimento

O chamado controle social origina-se do disposto na Constituição Federal de 1988, que trata da participação da sociedade/comunidade, a qual, em articulação com o governo, deve deliberar sobre os rumos das políticas públicas e operacionalizá-los, em várias áreas de seu próprio interesse. A primeira e mais contundente, pode-se dizer, é a da saúde, com a criação do Sistema Único de Saúde. Na sua esteira, seguiram-se diversas outras áreas, algumas sob um formato semelhante, como a assistência social, e outras com formatos próprios. Desta forma, áreas como educação, saneamento, habitação, trânsito e, mais atualmente, segurança pública e cultura, vem sendo também realizadoras de políticas e programas com a participação social. Por sua vez, no Rio Grande do Sul, a Constituição Estadual prevê o acompanhamento e a avaliação de sua ação política-administrativa por meio de conselhos populares, enquanto mecanismos estáveis, e os governos estaduais vem experienciando formas diversas de participação, como orçamentos participativos e consultas populares. Todavia, o formato mais consolidado no país – e em nível internacional – é o dos conselhos, que contam com a participação de representantes do governo e da sociedade civil organizada: movimentos sociais, entidades, associações, sindicatos, categorias profissionais,.....

De acordo com Fleury (2006), a experiência internacional de conselhos de desenvolvimento vem das décadas de 1940 e 1950, na França e na Holanda, sob uma tradição de negociação e representação corporativa que fundamentou a socialdemocracia européia. Atualmente, existem conselhos de desenvolvimento na Áustria, em Portugal, na Espanha e na África do Sul, criados em distintos períodos históricos que vão de 1963 a 1995, além da existência do Comitê Econômico e Social Europeu, este criado em 1957. A autora informa que a maioria dos conselhos compõe-se por representantes de empregadores, de trabalhadores, de governos, de consumidores, de comunidades e de intelectuais considerados como ‘personalidades qualificadas’. Tendo como atribuição principal o aconselhamento aos governos sobre temas de natureza econômica e social, em geral os conselhos atuam por meio de câmaras intersetoriais voltadas para questões trabalhistas, financeiras, sociais, econômicas, relativas ao desenvolvimento regional e internacionais. Desta forma, tanto a composição como a estrutura destes conselhos mostram sua inserção como parte da construção do capitalismo organizado, que geram um compromisso entre classes e, conseqüentemente, tendem a reduzir conflitos políticos e a gerar conflitos materiais de curto prazo, em uma relação circular/de mão dupla, conforme o entendimento de Fleury (2006).

Entende-se, pois, que estes atores são de suma importância para a criação de estratégias e políticas legitimadas para o desenvolvimento de municípios, estados e país. Desta forma, o texto que segue apresenta os Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social, em nível federal e estadual, os Conselhos Regionais e os Municipais de Desenvolvimento, criações do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, bem como suas formas de ação e a relação existente entre os atores do poder executivo.

2.4.1 Em nível federal: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/CDES, ou, ainda, o Conselho

“Se vocês vieram aqui só para falar bem do Governo, erraram. Se vieram aqui só para falar mal do Governo, erraram. Se vieram aqui só para se queixar, erraram mais ainda. Este Conselho – foi-lhes dito no início e vou repetir agora – é a primeira vez em que a sociedade civil organizada, através das suas entidades e das mais diferentes instâncias em que ela se organiza, tem a oportunidade de dizer o tipo de Brasil que a gente deseja, e o tipo de coisas que podemos fazer no país.”
(LUIS INÁCIO LULA DA SILVA, 2004)

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/CDES foi criado em 2003, pela Lei nº 10.683/2003, durante o Governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, como órgão de consulta da Presidência da República à sociedade civil e como canal institucionalizado de negociação de pactos entre o governo e atores da sociedade, com relação à agenda de reformas do país, nos âmbitos social, político e econômico (FLEURY, 2006). Conforme a legislação, compete ao CDES (BRASIL, 2003b, art. 1º):

I - 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;

II - 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 à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e a concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados.

Além disto, também compete ao CDES estabelecer **acordos**, encaminhar **recomendações**, responder solicitações formuladas pelo Presidente da República, requisitar estudos e informações indispensáveis ao cumprimento de suas competências aos órgãos da administração pública federal, propor ao Presidente da República indicações de posição sobre quaisquer temas relevantes para o desenvolvimento econômico e social e elaborar informes e estudos especiais sobre temas referentes à concertação.

Presidido pelo Presidente da República e secretariado pelo Ministro Chefe da Secretaria de Relações Institucionais, o CDES é composto por representantes do Governo Federal (Ministros de Estado⁵⁸) e da sociedade civil (empresariado, universidades, clero, movimentos sociais, sindicatos, trabalhadores e lideranças diversas), denominados ‘conselheiros’. São aproximadamente cento e dez pessoas, das quais dezenove representam o Governo Federal e noventa representam a sociedade civil, sendo designadas pelo Presidente da República, para mandatos de dois anos. Salienta-se que é esperado de tais pessoas a experiência em temas de concertação ou função dirigente em suas instituições representadas.

O CDES funciona por meio de reuniões plenárias, da atuação de comissões temporárias de trabalho e eventos diversos, como colóquios, seminários e reuniões técnicas. É possível instituir, simultaneamente, até nove comissões temporárias de trabalho – os chamados Grupos Temáticos/GTs – destinadas ao estudo e elaboração de propostas sobre temas específicos, as quais podem requisitar servidores de qualquer órgão ou entidade da administração pública federal aos seus trabalhos. Os Grupos Temáticos são coordenados por um integrante da administração pública federal, designado pelo Secretário-Executivo do CDES, e compõem-se também por relator indicado pelo Ministro de Estado da área pertinente ao tema objeto da discussão, por dez Conselheiros indicados pelo CDES e por até nove cidadãos, convidados pelo Secretário-Executivo do CDES, ouvido o Conselho (BRASIL, 2003b). Nos GTs, os temas e questões são analisados e debatidos e os consensos são encaminhados para deliberação do Pleno do Conselho. Atualmente, os GTs em funcionamento são: Agenda do Novo Ciclo de Desenvolvimento⁵⁹; Agenda da Infraestrutura para o Desenvolvimento⁶⁰; Agricultura e Desenvolvimento Sustentável; Ciência, Tecnologia e

⁵⁸ Da Casa Civil, da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, da Secretaria-Geral da Presidência da República, da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Assistência Social, do Trabalho e Emprego, do Meio Ambiente e das Relações Exteriores.

⁵⁹ Este GT possui como textos-base a Agenda Nacional de Desenvolvimento, sistematizada em 2004, e a chamada Agenda do Novo Ciclo de Desenvolvimento, cuja atualização mais recente data de dezembro de 2010. São documentos orientados para ‘a construção do futuro do Brasil’. O GT organiza-se em subgrupos, dentre os quais vige o Subgrupo Balanço de Pagamentos e Transações Correntes. Também produz moções, folhetos, pesquisas e seminários.

⁶⁰ Este GT possui como material de apoio o Programa de Aceleração do Crescimento e o Termo de Referência para o GT, e possui como subgrupos: ‘Financiamento de Longo Prazo’, ‘Investimentos e Desenvolvimento’, ‘Transporte Aeroviário’, ‘Habitação e Desenvolvimento Humano’ e ‘PAC e Pré-sal’ (BRASIL, 2011c). Considera a infraestrutura sob três eixos: econômico, social e hídrico. Defende a necessidade de restabelecimento da capacidade de investimento do poder público – por meio do aperfeiçoamento da gestão pública, da integração intragovernamental, do fortalecimento do planejamento a longo prazo e da participação da sociedade civil –; do estímulo ao investimento privado; da criação e garantia de ambiente de negócios e competitividade saudáveis; do fortalecimento das instituições em sua capacidade de funcionamento, decisão e competências; da hierarquização e da adoção de contrapartidas sociais para o investimento em infraestrutura,

Informação; Educação Profissional, Técnica e Tecnológica⁶¹; Grandes Eventos Esportivos⁶²; Matriz Energética para o Desenvolvimento com Equidade e Responsabilidade Socioambiental⁶³ (BRASIL, 2011c).

Ordinariamente, o CDES reúne-se com pautas em que constam, necessariamente, a) apreciação e decisão sobre a ata da reunião anterior; b) tema político-administrativo relevante a ser exposto por algum Ministro; c) tema para debate e discussão, a ser apresentado por algum Ministro ou autoridade delegada, com votação da agenda proposta; e d) comunicações a serem formalmente encaminhadas ao Presidente do CDES. O CDES deve deliberar preferencialmente por consenso. São os denominados acordos, os quais, bem como as deliberações não consensuadas – as chamadas recomendações – e as posições divergentes dos Conselheiros do CDES são submetidas ao Presidente da República e publicadas no Diário Oficial da União (BRASIL, 2003b).

O CDES estrutura-se em alguns espaços, principalmente o Comitê Gestor, o Pleno do Conselho e o Observatório da Equidade. O Comitê Gestor é considerado como parte da estrutura de governança interna do Conselho, e tem como responsabilidade contribuir para a avaliação de sua produção, acompanhar resultados, bem como ampliar seus impactos em

como crescimento do emprego e qualificação de mão-de-obra; e resolução de conflitos ambientais (BRASIL, 2006b).

⁶¹ Este GT parte da incoerência entre a realidade de constante ampliação e complexificação tecnológica e a escassez de profissionais qualificados, o que reflete em uma demanda não atendida por cursos de formação profissional e tecnológica no país. Este é considerado um problema a ser enfrentado, por meio da articulação entre Governo e o Sistema S (SENAC, SENAI, SESI, SENAT, e afins), tanto em termos técnicos como financeiros, de forma a se garantir o desenvolvimento brasileiro, principalmente no que diz respeito à infraestrutura do país e sua conseqüente produtividade (BRASIL, 2008e). Em 2009, o GT também produziu uma pesquisa a respeito do tema e produziu um Colóquio sobre Tendências e Desafios na Formação de Trabalhadores para o Desenvolvimento Brasileiro (BRASIL, 2011c).

⁶² Criado em 2010, tem como objetivos mobilizar as instituições que compõem o CDES, para a atuação articulada e homogênea entre elas, no que diz respeito a grandes eventos desportivos, principalmente os já estabelecidos: Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016. Cabe ao GT identificar gargalos, elaborar propostas de solução para os mesmos, monitorar ações e promover articulações entre atores, envolvendo principalmente os temas referentes à infraestrutura; hotelaria, turismo e formação de mão-de-obra; esportes e formação de atletas; e o legado socioeconômico e cultural de tais eventos (BRASIL, 2010e).

⁶³ Este GT origina-se do anterior GT Bioenergia: etanol, bioeletricidade e biodiesel. O próprio Grupo entendeu ser preciso ampliar o escopo de seus debates, passando a atuar em relação à matriz energética do país, incluindo-se novas descobertas e formas de energia, como o pré-sal, e aspectos como energias renováveis e não renováveis, eficiência, consumo e segurança energética (BRASIL, 2008f). O GT possui um subgrupo de Requalificação da mão-de-obra de trabalhadores de cana-de-açúcar, que possui como material de apoio o estudo de Zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar, elaborado em 2009, e o Compromisso Nacional para aperfeiçoar as condições de trabalho na cana-de-açúcar, produzido pela Secretaria Geral da Presidência da República, em articulação com a Casa Civil, Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Trabalho e Emprego, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e de entidades: o Fórum Nacional Sucoenergético, a União da Agroindústria Canavieira do Estado de São Paulo, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura e a Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo (BRASIL, 2009f).

termos de políticas públicas e ação social. São seis conselheiros, escolhidos entre os próprios conselheiros (BRASIL, 2010h).

O Pleno do Conselho, ou Plenária do Conselho, compõe-se de todos os membros do CDES. Anualmente, são realizadas quatro reuniões plenárias, com a presença do presidente do CDES, ou seja, do/a Presidente da República, e de convidados de instituições nacionais – bancos e universidades, por exemplo –, com pautas que englobam temas apresentados pelo Governo Federal e proposições originárias dos Grupos Temáticos, para que sejam feitos debates, deliberações, estudos, moções e pareceres.

Por sua vez, o Observatório da Qualidade tem como objetivo capacitar e instrumentalizar o CDES e a sociedade para acompanhar o enfrentamento das desigualdades no país, por meio de uma estratégia de articulação entre as dimensões técnica e a política de forma a construir e disponibilizar conhecimento para fundamentar as proposições do Conselho e da sociedade, sob uma forma pedagógica, principalmente no que tange aos temas da educação e do sistema tributário, no sentido de buscar o enfrentamento das desigualdades no país. O Observatório da Equidade possui um Comitê Técnico, constituído por representantes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos e da Secretaria do CDES. O Observatório também atua por meio de uma Rede de Observação, formada pela adesão de organizações diversas, governamentais ou não, e de especialistas, com o objetivo de ampliar e aprofundar debates de forma a se elaborar análises e recomendações sobre as políticas públicas e sua execução, em caráter equânime. Este trabalho parte da identificação de um diagnóstico situacional de problemas, do estabelecimento de indicadores de monitoramento de situações futuras e de metas para políticas e ações, bem como o acompanhamento de resultados. O Comitê Técnico, com as contribuições da Rede, elabora Relatórios Técnicos de Observação, os quais embasam os Pareceres de Observação do Conselho, a serem apresentados e discutidos no Pleno do Conselho.

O CDES possui alguns documentos de base, considerados estratégicos para sua atuação, quais sejam: a Agenda Nacional de Desenvolvimento, a Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento, os Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento e as Cartas de Concertação. São proposições e processos permanentes e em continuidade, não apenas produtos finalísticos, elaboradas pelo próprio Conselho, com um perfil sistêmico.

Sua agenda vem tratando de temas diversos, referentes a questões internas e externas, como a crise econômica internacional e as reformas tributária e política, por exemplo. Em seu

escopo de atuação, o CDES influenciou para a elaboração do projeto de lei que instituiu parcerias público-privadas, a lei geral das micro e pequenas empresas, o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica, a Agenda Nacional do Trabalho Decente e também o Plano de Desenvolvimento da Educação, o Plano Plurianual 2008-2011 e o Programa de Aceleração do Crescimento. O CDES também possui em sua agenda debates sobre bioenergia, condições de trabalho, infraestrutura, cooperativismo.

Membro da Associação Internacional de Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares/AICESIS, o CDES participa de eventos, como o Congresso Internacional do CLAD e o Seminário Internacional sobre Desenvolvimento, organiza eventos, como o I Colóquio Brasil-África, reúne-se com organismos das Nações Unidas, firma acordos de cooperação e adere a formas de premiações, como o Prêmio ODM da AICESIS (BRASIL, 2010h).

Para o CDES, o desenvolvimento é “necessariamente um processo de Concertação Nacional” (BRASIL, 2010g, p.23), devendo ser vinculado à educação e à equidade tributária, sempre em caráter de redução das desigualdades de acesso aos direitos de cidadania e às políticas públicas. Parte-se de uma visão esperada de futuro do país, em que ele se torna melhor para todos, incluindo-se seus próximos habitantes. Neste sentido, espera-se do Brasil tornar-se:

um País democrático e coeso, no qual a iniquidade foi superada, todas as brasileiras e brasileiros têm plena capacidade de exercer sua cidadania, a paz social e a segurança pública foram alcançadas, o desenvolvimento sustentado e sustentável encontrou seu curso, a diversidade, em particular a cultural, é valorizada. Uma nação respeitada e que se insere soberanamente no cenário internacional, comprometida com a paz mundial e a união entre os povos (BRASIL, 2005b).

E ainda:

Governo e sociedade, empresários e trabalhadores, perseguem o mesmo objetivo: um novo modelo de desenvolvimento, que promova crescimento e inclusão social, progresso e cidadania, democracia e participação, qualidade de vida e preservação ambiental, educação e pleno emprego, tecnologia e competitividade, consumo de massas e esforço exportador. O Brasil quer encerrar um ciclo e começar um novo momento em sua história (BRASIL, 2003e, p.1).

Para tanto, o CDES propõe como valores: democracia, liberdade, equidade, identidade nacional, sustentabilidade, respeito à diversidade sociocultural e soberania, e a atuação com ênfase na redução da pobreza e da desigualdade social, pela dinamização da economia, melhoria e ampliação de infraestrutura, pela ampliação das capacidades de investimento inovativos, regulação e operacionalização por parte do Estado, pelo fortalecimento do Estado e de suas instituições, pela consolidação democrática, da segurança e da paz social, bem como pela ampliação da escolaridade média da população, do pleno emprego como objetivo

permanente dos governos e da sociedade, pela inserção internacional, pelo fortalecimento do mercado interno e pela reforma agrária.

Neste sentido, termos como riqueza, prosperidade, modernização, racionalidade, produtividade, eficiência e eficácia mesclam-se a termos como cidadania, inclusão social e informacional, equidade, justiça e emancipação social, por meio de um pacto federativo que seja entendido como competente – integrado, eficaz e eficiente. Resumidamente, defende-se a equidade como critério essencial para as tomadas de decisão a respeito de políticas públicas, e ao Estado cabe ser, como defensor do interesse público, um ativo indutor de desenvolvimento do país – valorizando sua complexa diversidade: em termos culturais, territoriais, políticos, produtivos,... (BRASIL, 2003b; 2003c; 2003d; 2003e; 2003g; 2004; 2005b; 2010e; 2010f).

Desta forma, o CDES percebe-se como a materialização de uma ampla aliança política e social, que pode ofertar ao país oportunidade de mudança, que contenha em seu bojo a inclusão social, a distribuição de renda e a participação na vida pública. Percebe-se como um espaço para a inauguração de um caminho de “civilização do Estado brasileiro, ou seja, a subordinação do Estado à sociedade civil” (BRASIL, 2003c) e como “marco político de proposição de um novo contrato social” que oferece “pontos de convergência entre interesses que permitam o acordo político para a sustentabilidade do crescimento, do emprego e da inclusão (BRASIL, 2003d, p.3). Em seu papel, oferece a proposta de que o Brasil estabeleça um novo contrato social, vislumbrando seu futuro e planejando sua atuação sempre a longo prazo, de forma que este contrato ultrapasse questões partidárias e períodos de mandatos governamentais, tornando-se, efetivamente, ações de Estado (BRASIL, 2003f, p.4):

Longo prazo é a palavra chave. E longo prazo não depende do partido governante. Como os verdadeiros problemas do Brasil não se resolvem em um mandato presidencial, o contrato social é a garantia de cumprimento de compromissos básicos ao longo de vários governos que se sucedem, independentemente de suas diferentes matizes políticas e ideológicas. [...] A nova contratualidade social deve refletir justamente este amplo acordo social e político, em torno das questões essenciais para o futuro do Brasil, sem cuja solução não haverá futuro, nem para a classe de miseráveis e excluídos, nem para os bem situados de hoje.

2.4.2 Em nível estadual: os Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social – CODES e CDES-RS

A existência de um Conselho Estadual de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul remonta, principalmente, ao ano 2003, com a instalação do Conselho de Desenvolvimento

Econômico e Social/CODES, por meio da Lei nº 11.931/2003. À época, a criação do Conselho, uma proposta do Vice-Governador Antônio Hohfeldt, acolhida e apresentada pelo Governador Germano Rigotto à Assembléia Legislativa do Estado, se justificava pela necessidade de constituir-se um fórum permanente para debates, proposições e deliberações entre diferentes segmentos da sociedade a respeito de políticas públicas orientadas para a promoção de ações de concertação e de desenvolvimento econômico e social do Estado. Já então, o Conselho era vinculado diretamente ao Vice-Governador e a ele cabia, dentre outras atribuições, assessorar o Governador para a formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento. Era um espaço que reunia o Governador, o Vice-Governador, Secretários de Estado e cerca de trinta e cinco representantes da sociedade civil, em caráter paritário, duas vezes ao ano, e atuava por meio de uma Secretaria Executiva, três Câmaras Temáticas Permanentes – Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Ambiental e Desenvolvimento Econômico – e Câmaras Provisórias, caso fosse necessário, como a Câmara Especial de Avaliação da Crise Fiscal e das alternativas de Modernização da Gestão Pública do RS, as quais elegiam temas para debate e elaboravam, a partir deles, diagnósticos e sugestões para ação⁶⁴ (HOHFELDT, 2010; RIO GRANDE DO SUL, 2003a; 2003b; 2004).

Embora fosse uma proposta partida do Governo Estadual, o CODES era considerado um arranjo institucional que transcendia a esfera governamental e legislativa, no que se referia à sua representatividade e objetivos, visto que deveria produzir consensos entre diferentes representações de diferentes interesses – empresariado, poder legislativo, associações de municípios, dentre outros –, em prol de um interesse em comum, a saber, o desenvolvimento do Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2004).

Atualmente, o Rio Grande do Sul conta com o chamado Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul/CDES-RS, criado na assunção do novo mandato estadual, em 2011, pela Lei nº 13.656/11. O novo formato substituiu o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social/CODES, instituído em 2003. Desde sua proposta inicial, como projeto de lei, em 2010, justificava-se ser preciso dar efetividade ao Conselho existente, tornando-o um ‘espelho’ do Conselhão – o CDES nacional – e atribuindo-lhe os objetivos de estabelecer o diálogo sobre temas cruciais para a construção de um projeto de desenvolvimento para o Estado, além de atuar como órgão de consulta e

⁶⁴ Em 2004, por exemplo, os temas elegidos foram: a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Estratégico Ambiental; a Competitividade do Rio Grande do Sul e Desigualdades Regionais; a Avaliação de Políticas Públicas, Inclusão Social e Lei de Responsabilidade Social; Dívida Pública, Reforma Tributária, Desoneração das Exportações, Resultados da Execução Orçamentária e Modernização da Gestão Pública (RIO GRANDE DO SUL, 2004).

assessoria ao Governador, propondo políticas públicas e uma agenda de ações para o crescimento da economia e a melhoria das condições de vida da população (RIO GRANDE DO SUL, 2010a), conforme o que segue (RIO GRANDE DO SUL, 2011d, art. 1º):

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul – CDES/RS – é um órgão de assessoramento imediato do Governador e integrado ao Gabinete do Governador, tendo por finalidade analisar, debater e propor políticas públicas e diretrizes específicas voltadas à promoção do desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio Grande do Sul, com o objetivo de produzir indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento com vistas à articulação das relações de Governo com representantes da sociedade.

Sua proposta é ser um ‘Conselhão’ do RS, ou seja, um Conselho estadual nos moldes do nacional, sendo considerado como um dos mecanismos de participação e democracia do atual Governo Estadual – os outros são os Coredes, o Orçamento Participativo, a Consulta Popular e o uso de ferramentas virtuais. Para tanto, compõe-se pelos mesmos formatos de espaços que o Conselho: Plenário, Presidência, Secretaria Executiva, Comitê Gestor e Câmaras Técnicas (os Grupos Temáticos), cujas competências e atribuições assemelham-se às do Conselho Nacional (RIO GRANDE DO SUL, 2011d).

O CDES-RS compõe-se pelo Governador, pelo Vice-Governador, pelo Secretário Chefe da Casa Civil, por Secretários de Estado⁶⁵ e por representantes da sociedade civil, que atualmente são cerca de noventa pessoas: empresas, trabalhadores, acadêmicos.

O Conselho utiliza-se de mídias sociais, como o *twitter*, para informar sobre temas em pauta, eventos a serem realizados, dentre outros.

Há uma relação do CDES-RS com o CDES nacional. Por exemplo, em janeiro de 2011, ambos reuniram-se, de forma que o segundo pudesse colaborar com o planejamento estratégico do primeiro, por meio do compartilhamento de sua experiência e apresentação de sua dinâmica de atuação. Há uma expectativa do CDES nacional de que sua experiência auxilie no processo de instalação do regional e, conseqüentemente, consolide o próprio nacional (BRASIL, 2011d).

É também possível observar a aproximação entre os órgãos que tratam do planejamento do Estado. Ainda em janeiro, houve reunião entre representantes da Secretaria Executiva do CDES-RS e técnicos da Secretaria Estadual do Planejamento, Gestão e Participação Cidadão/SEPLAG, com o objetivo de tratar da participação do CDES-RS na elaboração do Plano Plurianual do RS, do período 2012-2015, e da Lei de Diretrizes

⁶⁵ Secretários de Estado da Fazenda; Geral de Governo; do Planejamento, Gestão e Participação Popular; Trabalho e Desenvolvimento Social; Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico; Desenvolvimento e Promoção do Investimento; Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa (RIO GRANDE DO SUL, 2011d).

Orçamentárias para 2012. Neste sentido, o CDES-RS assume uma postura de ‘núcleo consultivo’, assim como os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (RIO GRANDE DO SUL, 2011c).

Em função de sua recente criação, ainda não é possível manifestar sua atuação e tecer considerações profundas a respeito. O que se pode visualizar, porém, é a crescente complexificação do Conselho de Desenvolvimento de âmbito estadual, não apenas em tamanho e representatividade social, mas também em termos de especialização nos temas a que se propõe se inserir. Conforme Genro (2011), “ele significa uma nova concepção de construção do valor, o processo de criação do valor”, sob uma visão de trabalho de

valor compartilhado, ou seja, uma visão de que um projeto de desenvolvimento é sempre um projeto que tem que ser desenvolvido em rede, para verificar a interatividade que ele tem com a sociedade civil, com as empresas que estão em torno desse processo e com as demandas específicas da região, que em última análise recaem sobre o Estado e também sobre as empresas. Essa visão da criação do valor de forma compartilhada é o estabelecimento na verdade de uma relação direta do progresso econômico com o progresso social, e essa relação do progresso econômico com o progresso social, ela parte do olhar do território para a globalização, e não do olhar da globalização para o território. [...] Nessa visão que nós estamos trabalhando, nós entendemos que aqui nós temos que criar nossas estruturas de compartilhamento de criação do valor.

[...] O segundo ponto é a democratização das decisões públicas. [...] O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social não é um instrumento de disputa política, porque ali o Governador vai aplicar aquilo que for produzido pelo máximo de consenso, e aquilo que for consensual será processado nos órgãos do Estado, na Assembléia Legislativa, no próprio Governo do Estado, para poder dar andamento.

Não parece, pois, ser possível um retrocesso no sentido de reduzir a autonomia e a participação de entes da sociedade, tampouco no sentido de desqualificá-la ou de lhe negar a legitimidade. É possível crer que tal complexificação vem para lapidar a participação da sociedade, quiçá tornando-a melhor, mais coerente e profunda com as reais necessidades desta mesma sociedade.

2.4.3 Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento/COREDES

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento/COREDES, criados em 1991 e instituídos oficialmente pela Lei 10.283/94, são fóruns de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional. Durante seus três primeiros anos, atuaram informalmente, o que gerou embasamento técnico para a elaboração do projeto de lei que os regulamentou. À época, considerou-se que os COREDES compuseram uma forma nova de organização e de participação das comunidades regionais nos processos de

formulação de políticas regionais de desenvolvimento, de desconcentração na aplicação de recursos oriundos do Estado do RS e de integração entre os setores produtivo, político e a sociedade civil. Neste sentido, a existência dos COREDES teria permitido que as regiões não apenas identificassem seus problemas, mas também os enfrentassem, bem como estabelecessem melhores relações entre elas e o Governo do Estado (RIO GRANDE DO SUL, 1994a).

Seu principal objetivo é

“a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente (RIO GRANDE DO SUL, 1994b, art. 2º).

Para tanto, lhe compete: a) promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas potencialidades e necessidades, para formular e implementar políticas de desenvolvimento integrado da região; b) elaborar planos estratégicos de desenvolvimento da região; c) manter espaço permanente de participação; d) constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado; e) orientar e acompanhar sistematicamente o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região; f) dar respaldo às ações do Governo Estadual na busca de maior participação nas decisões nacionais (RIO GRANDE DO SUL, 1994b).

Os COREDES são regidos por uma variedade de princípios, quais sejam: da promoção do desenvolvimento regional, compatível com a competitividade, a equidade e a sustentabilidade; da autonomia, isenção e neutralidade em relação às instâncias governamentais, às correntes político-partidárias e/ou a quaisquer outra organização; da pluralidade de expressão e da identificação de consensos; da confiança, da cooperação e da formação de parcerias entre diferentes segmentos; da integração, da articulação e da consolidação das identidades regionais; da busca da regionalização dos esforços e das políticas locais de promoção do desenvolvimento; do esforço permanente para ampliação de sua representatividade, penetração, articulação e organização junto à comunidade; do apoio à continuidade das políticas de interesse regional (COREDES-RS, 2010).

Os COREDES são conformados por membros natos e por representantes. Os primeiros são os deputados estaduais e federais que possuem domicílio eleitoral na região, os prefeitos, os presidentes das Câmaras de Vereadores e os presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento dos municípios da Região representada pelo Conselho. Por outro lado, participam os representantes de partidos políticos, de órgãos dos Governos Estadual e Federal

que possuam caráter regional, das instituições de ensino superior da região, das associações, sindicatos e conselhos setoriais, dos empresários e trabalhadores urbanos e rurais, das cooperativas e associações de produtores, de movimentos sociais permanentes na região e entidades outras da sociedade (BUTTENBENDER, 2011; CHRISTOFF, 2011; FERNANDES, 2011; GIRARDI, 2011; KAUER, 2011; KRAUSE, 2011).

Estruturam-se basicamente por meio de uma Assembléia Geral⁶⁶, de um Conselho de Representantes⁶⁷, de uma Diretoria Executiva, de Comissões Setoriais⁶⁸ a serem criadas para tratar de temas específicos e de Comissões de Avaliação dos Serviços Públicos Estaduais.

Inicialmente, foram estabelecidas vinte e uma regiões para a criação dos COREDES. Desde então, as regiões vem sendo continuamente revistas, e o Estado possui atualmente vinte e oito Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Para fins de planejamento, os COREDES são agregados em nove Regiões Funcionais. Esta regionalização foi definida pelo Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS, conhecido como Rumos 2015 (RIO GRANDE DO SUL, 2006), considerando-se critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social, bem como variáveis correspondentes para identificação das polarizações: emprego, viagens por tipo de transporte, rede urbana, saúde e educação superior. A figura a seguir ilustra as divisões do Estado por Região Funcional e por COREDES.

⁶⁶ A Assembléia Geral é formada por todos os membros natos e representantes, e a ela compete definir a composição do Conselho de Representantes e eleger seus membros; eleger a Diretoria Executiva do Conselho; aprovar e alterar o Estatuto ou Regimento Interno do Conselho; apreciar e deliberar sobre o Relatório Anual produzido pelo Conselho; apreciar e aprovar as propostas regionais a serem apresentadas ao Governo do Estado como subsídios para a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Orçamento Anual; deliberar sobre assuntos de interesse regional (COREDES-RS, 2010).

⁶⁷ O Conselho de Representantes forma-se por segmentos, em que cada segmento elege seu representante. É um órgão de deliberação e execução de primeira instância, a quem cabe a formulação de diretrizes para o desenvolvimento regional a serem submetidos à Assembléia Geral; promover articulação e integração regional entre a sociedade civil organizada e os órgãos governamentais; promover a articulação do COREDE com os órgãos governamentais; elaborar o Regimento Interno do Conselho; formular propostas regionais a serem submetidas ao Governo Estadual, após apreciadas e aprovadas pela Assembléia Geral (COREDES-RS, 2010).

⁶⁸ As Comissões Setoriais são órgãos técnicos do Conselho, definidos e formados pelo Conselho de Representantes, com a incumbência de assessorá-lo e à Diretoria Executiva em suas deliberações; elaborar programas e projetos regionais e sugerir temas de interesse regional a serem debatidos pelo Conselho de Representantes (COREDES-RS, 2010).

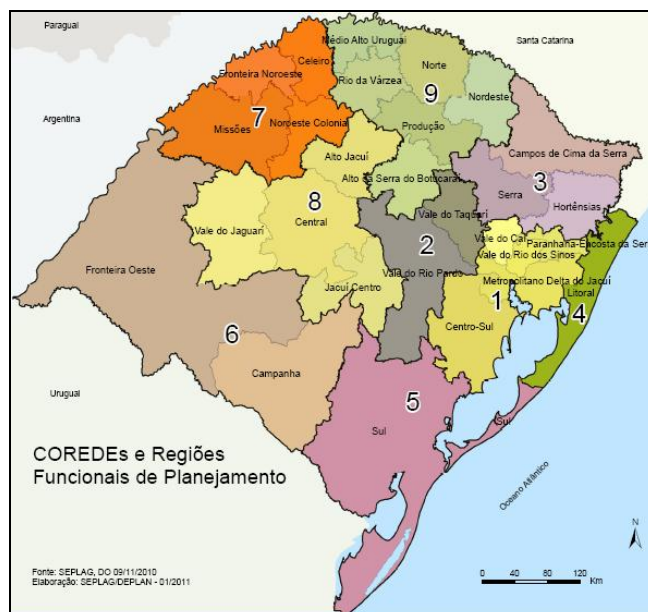


Figura 04: Divisão do Estado do Rio Grande do Sul por Regiões Funcionais de Planejamento e por Conselhos Regionais de Desenvolvimento
 Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2011a

A partir de 1992, foi criado o Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, o COREDES-RS, constituído como órgão máximo de representação dos mesmos, com a finalidade de associá-los e integrá-los e formular diretrizes para sua atuação, com vistas ao desenvolvimento e a redução de desequilíbrios regionais e desigualdades sociais. Este Fórum reúne-se mensalmente e constitui-se por uma Diretoria Executiva, que o dirige, por um Conselho Fiscal e por um Conselho Consultivo, que o assessora. A cada quatro anos, antes de uma nova gestão executiva de governo estadual, o COREDES-RS emite um documento denominado Pró-RS, que apresenta propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do RS, formuladas pelos Conselhos Regionais, de forma que subsidiem a elaboração dos planos de governo dos candidatos ao Governo. Em 2010, foi elaborada a quarta edição deste documento⁶⁹.

⁶⁹ Para a Região Funcional 4, referente ao COREDE Litoral Norte, área de maior intensificação deste estudo, o documento aponta para questões como infraestrutura, regularização fundiária, serviços de saúde e saneamento, educação e empreendedorismo. As propostas feitas pelo COREDE Litoral Norte seguem (COREDES-RS, 2010): Retomada do projeto elaborado pela Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional/METROPLAN, referente à Avenida do Litoral Norte: reaproveitamento da Estrada Interpraia, que liga Quintão a Torres, como uma via alternativa à Estrada do Mar, não apenas para deslocamento de veranistas, mas também para escoamento da produção comercial; Reativação do Porto Marítimo de Palmares do Sul; Criação de um porto seco na região; Reabertura do Aeroporto de Torres; Instalação de um Centro Tecnológico de monitoramento e alerta a respeito de alterações climáticas e meteorológicas; Regularização fundiária no Litoral Norte, com investimentos em habitação, melhoria do controle social, regularização de escrituras rurais, para ampliar acesso a políticas públicas; Construção de um centro de recuperação e reabilitação de dependentes químicos para a região; Implantação de um Hospital Regional com ampliação de oferta em especialidades; Implantação de um serviço regional de Oncologia; Ativação do Pólo Tecnológico formado pelas universidades da região, visando fortalecer a economia regional por meio das suas vocações e potencialidades;

Em termos de relações com outras instituições, os COREDES devem muito às universidades. Em seu início, foi delas que veio suporte em termos de conhecimento e estrutura, e grande parte dos primeiros presidentes eram seus reitores. Atualmente, os COREDES estão ainda, em sua maioria, vinculados às mesmas.

No que diz respeito à relação dos COREDES com o Governo do Estado, ela vivenciou altos e baixos. Durante o governo de Alceu Collares, quando de sua criação e institucionalização, recebeu forte atenção como órgãos auxiliares do Governo. Com Antônio Britto (1995-1998), teve dificuldades iniciais de articulação, mas vivenciou a criação do mecanismo de Consulta Popular e foi designado a um papel estratégico no planejamento do Estado. Com Olívio Dutra (1999-2002), passou-se por nova dificuldade de articulação inicial com os COREDES e com a Consulta Popular, em prol do mecanismo de Orçamento Participativo, mas, posteriormente, foi assinado um Protocolo de Cooperação entre estes atores, e a divisão regional do Estado proposta pelos COREDES foi adotada como referência para as estruturas regionais dos órgãos governamentais. As dificuldades com o Governo tornaram-se um alerta aos próprios COREDES, no que dizia respeito ao seu papel na dinâmica social do Estado. Com o governo de Germano Rigotto (2003-2006), quando se instituiu também o CODES, a Consulta Popular foi retomada e reformulada, de forma a compatibilizar-se com aspectos de mobilização do Orçamento Participativo, tornando-se o denominado Processo de Participação Popular, o que resultou em aperfeiçoamento da ação dos COREDES e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento/COMUDES. Ao longo do governo de Yeda Crusius (2007-2010), a articulação com os COREDES e com o mecanismo de Consulta Popular intensificou-se. Este último passou a ser realizado anualmente, com crescente participação da sociedade (COELHO, 2010; ALLEBRANDT, 2006). Todavia, conforme salienta Allebrandt (2006), a atuação dos COREDES é dificultada pela não-coincidência territorial entre os Conselhos e as instâncias governamentais. Há no Rio Grande do Sul a ocorrência de mais de cinquenta conformações regionais, conforme as áreas de atuação: saúde, educação, desenvolvimento, etc.

O principal discurso dos COREDES em relação ao desenvolvimento do Estado é o da participação popular, com base regionalizada e por meio de uma mobilização induzida pelos próprios Conselhos Regionais. É preciso, necessariamente, da atuação de dois atores essenciais: o Governo do Estado e as populações das regiões; o Governo do Estado como agente político e financeiro, que planeja seu orçamento – nos sentidos global, regional e

democrático, ou seja, do Estado como um todo para as regiões, e do Estado para a população. Ou ainda, mais claramente, o que cabe ao Estado e o que cabe às regiões e suas populações deliberar e operacionalizar sobre o que diz respeito ao seu orçamento – e cada região com seus habitantes. É, pois, nos municípios e nas regiões que as pessoas reconhecem suas realidades, fazem seus diagnósticos e definem possibilidades de soluções, o que legitima a adoção das consultas populares ou dos orçamentos participativos, ou qualquer outro mecanismo que respeite as definições loco-regionais.

Para Coelho (2010), os COREDES constituem uma realidade e uma experiência consolidada de participação da sociedade nas políticas públicas, na articulação de atores nos espaços regionais e no pensamento estratégico para o desenvolvimento e para a superação de desigualdades. Por outro lado, Bandeira (2010) reconhece vários avanços obtidos no enfrentamento às desigualdades regionais pela atuação dos COREDES, mas aponta que ainda há diferenças de dinamismo econômico entre as regiões, o que geram efeitos sociais contundentes, o que faz com que seja necessário persistir na busca pela redução das desigualdades regionais no Estado. A fala a seguir, oriunda do COREDE Rio da Várzea (2011) ilustra isso: o COREDE “possui um papel fundamental na promoção de ações que viabilizem o desenvolvimento regional harmônico e sustentável, sendo órgão representativo da comunidade regional”.

Aos COREDES cabe também a implantação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento em todos os municípios que compõem as regiões que representam (RIO GRANDE DO SUL, 1994b), tema do tópico a seguir.

2.4.4 Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento/COMUDES

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento/COMUDES foram criados a partir de 1994, tendo como normatização a Lei nº 10.283/1994, sancionada pela Assembléia Legislativa do Estado. Estes conselhos deveriam ser implantados pelos COREDES em cada município do Estado. Obedecem à mesma legislação que a de seus criadores, bem como assumem as mesmas atribuições que eles, no âmbito municipal (RIO GRANDE DO SUL, 1994b). Sua criação foi uma imposição do Governo do Estado. Explica-se: a partir de 2004, para que um município fosse habilitado a participar do Processo de Participação Popular, era preciso institucionalizar seu Conselho Municipal de Desenvolvimento. Visando uma rápida institucionalização dos COMUDES em todo o Estado, o Fórum dos COREDES e o Governo

do Estado distribuíram os chamados *Kits Comudes* (ALLEBRANDT, 2006), destinados a prefeitos e vereadores, contendo ‘sugestões’ para auxiliá-los a elaborar o projeto de lei de criação do COMUDE de seus municípios. Os *kits* vinham com uma carta de apresentação do Governo do Estado, defendendo o COMUDE como ‘peça fundamental’ para a elaboração do Orçamento do Estado e para a identificação das demandas municipais, como ‘uma excelente oportunidade de maior aproximação’ dos mesmos com sua comunidade, e como

instrumento fundamental às discussões no âmbito do município, voltadas ao seu próprio desenvolvimento, à diminuição das desigualdades locais, ao planejamento estratégico de médio e longo prazo, à otimização das ações entre o meio rural e urbano e, mais do que a sinergia de todas as forças vivas do município, a interface com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES e o Governo do Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2003c; 2003d).

Além do discurso em prol da instalação do COMUDE, os *kits* compunham-se de uma minuta de projeto de lei para a criação do Conselho, uma sugestão de Estatuto, um modelo de Ata de Fundação e o modelo de requerimento para a inscrição do mesmo no Cartório local (RIO GRANDE DO SUL, 2003c; 2003d).

O Estado propunha como competências (RIO GRANDE DO SUL, 2003e, p.1):

- I - promover a participação de todos os segmentos da sociedade local, organizados ou não, na discussão dos problemas, na identificação das potencialidades, na definição de políticas públicas de investimentos e ações que visem o desenvolvimento econômico e social do município;
- II - organizar e realizar audiências públicas, nas quais a sociedade local discutirá e elegerá as prioridades municipais;
- III - elaborar e/ou propor Plano Estratégico de Desenvolvimento Municipal;
- IV - promover e fortalecer a participação da sociedade civil, buscando a sua integração regional;
- V - realizar a integração com as atividades do Conselho Regional de Desenvolvimento..... (nome do COREDE da região) buscando articulação com o Estado;
- VI - promover a discussão e formulação de propostas, para servirem como subsídios à elaboração dos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos municipal e estadual, bem como, articular políticas públicas voltadas ao desenvolvimento;
- VII - acompanhar e fiscalizar a execução das ações ou investimentos escolhidos através do COMUDE e incluídos no orçamento, municipal ou estadual.

A exemplo dos COREDES – e praticamente como um espelho dos mesmos – os COMUDES compõem-se por representantes do Poder Público municipal, de entidades civis organizadas e legalmente constituídas, em caráter paritário, e possuem órgãos deliberativos e executivos, a saber: Assembléia Municipal Popular⁷⁰, O Conselho de Representantes⁷¹, a

⁷⁰ A Assembléia Municipal Popular, composta pelos membros do Conselho e por todos os eleitores do município, é o órgão máximo de deliberação. A ela compete: eleger a Diretoria Executiva; aprovar e alterar o Regimento Interno do Conselho Municipal de Desenvolvimento; apreciar e deliberar sobre o relatório anual da Diretoria-Executiva; deliberar sobre assuntos de interesse do município; apreciar e aprovar as propostas

Diretoria-Executiva⁷², o Conselho Fiscal⁷³, as Comissões Setoriais⁷⁴ e a Comissão Municipal de Avaliação dos Serviços Públicos Estaduais⁷⁵ (RIO GRANDE DO SUL, 1994b; 2000b; 2003e; 2009b).

A figura a seguir ilustra a conformação básica dos COMUDES:

municipais a serem submetidas ao Poder Executivo estadual com vistas a subsidiar a elaboração de leis; apreciar e aprovar as propostas contidas nas leis orçamentárias referentes ao Fórum Democrático do Estado; e eleger os delegados para Assembléia do respectivo COREDE (RIO GRANDE DO SUL, 2000b; 2003e; 2009b).

⁷¹ O Conselho de Representantes é o órgão de representação da Assembléia, e lhe compete eleger a Diretoria Executiva e o Conselho Fiscal; dar encaminhamento às propostas decididas pela Assembléia Geral; dar suporte à mesma e à Diretoria Executiva, elaborando planos, projetos e programas; criar Comissões Setoriais, fomentar suas ações e promover a integração municipal; decidir casos urgentes ou omissos, *ad referendum*; analisar e decidir sobre as contas apresentadas pela Diretoria Executiva e o orçamento para o exercício seguinte (RIO GRANDE DO SUL, 2003e; 2009b). Conforme sugestão do Governo do Estado, em geral, o Conselho de Representantes possui membros natos e representantes. Os membros natos são o prefeito, o presidente da Câmara de Vereadores, os titulares do Poder Judiciário e do Ministério Público, os presidentes dos demais conselhos municipais setoriais e os parlamentares federais e estaduais que possuem domicílio eleitoral no município. Como representantes, estão cidadãos pertinentes a: classes empreendedoras, classes trabalhadoras, entidades da sociedade civil organizada e cidadãos com significativa e reconhecida contribuição ao município (RIO GRANDE DO SUL, 2003e; 2009b). Em alguns municípios, são acrescentados outros representantes considerados importantes, conforme suas peculiaridades/especificidades. Em Balneário Pinhal, por exemplo, participam também o Secretário Municipal de Finanças e Planejamento e representantes das instituições de ensino do município (BALNEÁRIO PINHAL, 2003).

⁷² A Diretoria Executiva é um órgão executivo e deliberativo, composto por um Presidente, um Vice-Presidente, um Secretário-Executivo e um Tesoureiro, todos com mandatos de dois anos. À Diretoria Executiva compete formular diretrizes para o desenvolvimento municipal a serem submetidas à Assembléia Municipal Popular; promover a articulação e integração municipal entre a sociedade civil organizada e os órgãos governamentais; promover a articulação do COMUDE com os órgãos dos governos municipal, estadual e federal, com vistas a integrar as respectivas ações desenvolvidas no município; convocar e dirigir as assembleias populares, garantindo o acesso de todos os cidadãos; sistematizar as propostas de interesse geral; criar comissões setoriais para tratar de assuntos específicos; representar o COREDE junto às autoridades locais; encaminhar à Executiva Regional do COREDE as deliberações da Assembléia Municipal Popular sobre as discussões do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei do Orçamento Anual (RIO GRANDE DO SUL, 2000b; 2003e; 2009b).

⁷³ O Conselho Fiscal responde pela análise e emissão de pareceres sobre as questões contábeis e de prestação de contas da Diretoria Executiva.

⁷⁴ São órgãos técnicos, que envolvem representantes também dos órgãos públicos pertinentes às áreas pelas quais respondem. Criadas pelo Conselho de Representantes, a elas cabe assessorá-lo e à Diretoria Executiva nas suas deliberações e decisões; estudar e dimensionar os problemas regionais; elaborar programas e projetos e regionais (RIO GRANDE DO SUL, 2003e; 2009b).

⁷⁵ A Comissão Municipal de Avaliação dos Serviços Públicos Estaduais/CASEPE tem como competências: convidar os dirigentes de órgãos estaduais a prestarem informações relacionadas às atividades das respectivas repartições em nível local; elaborar boletins de avaliação sobre andamento de obras, aplicação de recursos e investimentos e desempenho dos serviços públicos estaduais; encaminhar sugestões que visem a suprir deficiências e a aumentar a eficiência da administração estadual no plano local; executar providências determinadas pelo COMUDE (RIO GRANDE DO SUL, 2000b).

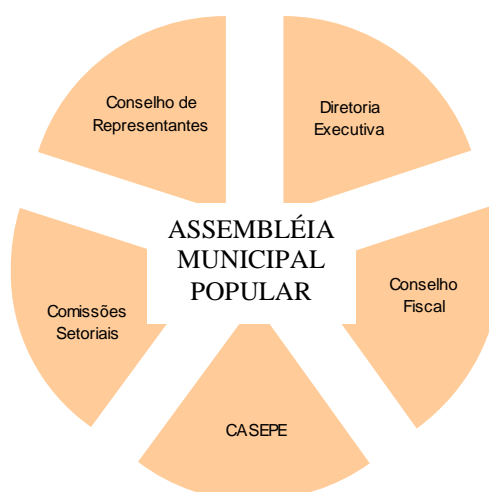


Figura 05: Conformação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento
 Fonte: Elaborado pela autora

2.4.5 Algumas reflexões

A existência de conselhos no país é uma realidade construída histórica e legalmente. Desde a Constituição Federal, passando pela Constituição Estadual até chegar nas Leis Orgânicas Municipais, percebe-se a presença dos Conselhos, em diversos setores/áreas, como órgãos de assessoramento, debate, deliberação. Entende-se que os conselhos devem refletir a sociedade e sobre ela, definindo seu rumo.

Todavia, não são todos os conselhos que garantiram legitimidade para além do aspecto legal, e isso é perceptível conforme vai-se aproximando da esfera mais próxima à população. Explica-se: na União, percebe-se que o Conselho vem se consolidando, por meio da atuação de ministros e secretários estratégicos e da concepção de integração entre as diversas pastas e ações das mesmas. No Estado do RS, embora haja uma proposta e uma instalação de um Conselho de Desenvolvimento desde 2003, o mesmo não possui um histórico de segurança de continuidade. Com uma nova proposta de conformação ampliada, com papel, funcionamento e responsabilidades no nível estadual semelhantes ao Conselho no nível federal, parece ser possível que o mesmo institucionalize-se de fato. Todavia, o Conselho Estadual pode vir a rivalizar, de certa forma, com o Fórum dos COREDES e com os próprios COREDES, os quais, dada sua antigüidade, permanência e fortalecimento ao longo das gestões de Alceu Collares, Germano Rigotto e Yeda Crusius, tornaram-se instrumentos legítimos nas

comunidades, principalmente pelo uso do dispositivo de Consulta Popular e nas elaborações de Planejamentos Estratégicos Regionais.

Por sua vez, os Conselhos Municipais pareciam ser um tanto frágeis, haja vista suas criações terem sido impostas pelo Estado e pelo Fórum dos COREDES, e suas instalações terem sido feitas ‘a toque de caixa’, ou seja, de forma tão rápida e tão embasada em uma espécie padronizada de normatividade, que pouco se pode observar, na legislação que os instalou, algum tipo de debate sobre sua importância para os municípios.

Há uma tendência a simplesmente adotar os mecanismos legais, tal como proposto pelo Estado e pelo Fórum dos COREDES, como é o caso de Dom Pedro de Alcântara (2003). No entanto, não se pode dizer que há municípios que não se dedicaram a elaborar legislação e formatação do Conselho conforme sua realidade, como é o exemplo de Balneário Pinhal: embora grande parte da legislação assemelha-se ao proposto pelo Estado, há visivelmente um esforço de torná-la mais próxima da realidade e das intenções do município. Por outro lado, o Plano Diretor deste Município, elaborado posteriormente, sequer refere o COMUDE, e cria outra estrutura, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Integrado (BALNEÁRIO PINHAL, 2006). O mesmo ocorre em Caraá (2006), Mampituba (2007), Dom Pedro de Alcântara (2009), cujos CMDs voltam-se principalmente ao desenvolvimento urbano.

Estes Conselhos Integrados são percebidos, por vezes, como órgãos de apoio aos prefeitos, em que há sobreposição de temas, gerando conflito e até esvaziamento dos COMUDES (KAUER, 2011). Todavia, há municípios que uniram os dois órgãos, de forma a evitar essa sobreposição e otimizar a atuação dos seus atores (FERNANDES, 2011).

Ao longo de entrevistas com prefeitos e vice-prefeitos, o tema COMUDE não vai além do fato de que sim, eles existem. Não se alude à sua importância, deliberações, resultados, impactos sobre a vida das pessoas. Desta forma, parece ser que, para os gestores municipais, os COMUDES são mais um conselho setorial, em um rol de conselhos setoriais dos quais se destaca, invariavelmente, o da saúde.

Se, por um lado, houve dificuldades de compreensão das funções e da dinâmica dos COMUDES e, conseqüentemente, da própria instalação dos mesmos, por força da legislação, por outro, eles tem sido compreendidos pelos COREDES como importantes e confiáveis articuladores das ações destes últimos nos municípios. Por parte dos COREDES, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento vem sendo entendidos como atuantes, parceiros e praticamente uma extensão dos primeiros, e cuja atuação vem sendo bastante ativa e efetiva para a consolidação da região, mais do que dos próprios municípios que representam, isoladamente, em termos de gestão estrutural, econômica e social (BUTTENBENDER, 2011;

CHRISTOFF, 2011; FERNANDES, 2011; GIRARDI, 2011; KAUER, 2011; KRAUSE, 2011). Por exemplo:

No final do ano passado tivemos o encerramento do planejamento estratégico da região que contou com a participação efetiva dos COMUDES e muito especialmente sobre a participação no processo de participação popular nas definições dos investimentos do orçamento do estado na região, definindo os projetos prioritários (KAUER, 2011).

Entretanto, percebe-se a necessidade de fortalecimento de alguns COMUDES, que se além à operacionalização do mecanismo de Consulta Popular, mas que podem se integrar aos demais conselhos setoriais e aprofundar, também as relações com os seus respectivos COREDES, relações estas que dependem, em muito, da orientação da administração municipal, o que ocasiona, por vezes, alterações de rumos frente a cada alteração de governo (GIRARDI, 2011; KRAUSE, 2011), bem como dedicar-se mais à elaboração de planos estratégicos em âmbito claramente municipal (CHRISTOFF, 2011), e ainda, buscar pela obtenção de melhores formas de preparação e capacitação quanto à efetivação de tais responsabilidades, considerando-se a necessidade de conhecimento da legislação e dos mecanismos de planejamento local, como os Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis de Orçamentos Anuais.

A atuação dos Conselhos das esferas federal e estadual não refere os municípios. Sua atuação embasa-se em um cunho estratégico, ou seja, de amplo escopo e prazo. O Conselho, por exemplo, atua em nível macro, ou seja, sua visão engloba percepções para o país como um todo. Por sua vez, tanto o CDES-RS como o Fórum dos COREDES atuam com base em regionalização, a qual atingirá os municípios, por meio de programas, políticas e ações diversas.

No que diz respeito ao desenvolvimento, percebe-se dois discursos: do lado dos CDES (Conselho e CDES-RS), um discurso que enfoca principalmente na promoção da equidade e da inclusão social, da soberania nas relações interfederadas, da sustentabilidade ambiental, do crescimento econômico alicerçado no aumento de possibilidades de emprego e renda para todos. Por outro lado, no que diz respeito aos COREDES e aos COMUDES, embora sejam considerados aspectos referentes à qualidade de vida e ao exercício da cidadania, por meio de formas de inclusão, a maior ênfase é dada ao crescimento econômico e ao investimento em infraestrutura, principalmente logística e produtiva, provavelmente em função dos discursos de desenvolvimento do Governo do Estado.

2.5 As Entidades Municipalistas

De acordo com Ziulkoski (2010), o movimento municipalista brasileiro é um legítimo movimento de base, que constituiu-se, em um primeiro momento, pela criação e articulação de associações microrregionais de municípios, agrupamentos com o objetivo de buscar soluções a problemas enfrentados no cotidiano das comunidades, as quais não estavam ao alcance das administrações isoladas. Posteriormente, as articulações foram se tornando mais complexas, a ponto de serem criadas federações e associações estaduais e, por fim, uma confederação nacional e outros órgãos nacionais de representação e apoio aos municípios.

Considerando a importância de tais organizações para o desempenho dos gestores públicos municipais, este espaço apresenta os atores-entidades municipalistas. São organizações voltadas para a bandeira do municipalismo, em defesa do mesmo e, em sua maioria, possuem como objetivos a representação dos municípios e o apoio técnico, político e institucional frente a outras organizações, daí sua importância na recepção, sistematização e disseminação de discursos sobre o desenvolvimento municipal e o papel e compromissos dos gestores públicos neste sentido.

Em nível nacional, existem organizações como a Confederação Nacional de Municípios/CNM, a Associação Brasileira de Municípios/ABM e a Frente Nacional de Prefeitos/FNP. Em nível estadual, a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul/FAMURS e a Associação Gaúcha Municipalista/AGM. Cada uma das entidades possui formas de atuação próprias e contribui, de alguma maneira, para com a bandeira do municipalismo. Todavia, para os municípios do RS, efetivamente, as entidades que mais se destacam são a Confederação Nacional dos Municípios, em nível nacional, e a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul, em nível estadual. São as organizações de maior vulto e melhor representatividade e articulação perante os órgãos governamentais e demais esferas da sociedade, conseqüentemente mais influenciadoras. Desta forma, estas serão apresentadas de forma mais detalhada do que as demais.

2.5.1 Entidades Municipalistas Nacionais

2.5.1.1 *Município Forte, Brasil Forte*: A Confederação Nacional de Municípios

A Confederação Nacional de Municípios/CNM é uma entidade civil, sem fins lucrativos e de utilidade pública, fundada em 1980, com sede em Brasília, a qual possui clara intenção de defesa de interesses dos municípios brasileiros. A CNM é, pois, uma entidade municipalista, apartidária, constituída a partir da integração de federações, associações estaduais e microrregionais de municípios e que representa a totalidade dos mesmos. Sua diretoria é composta por prefeitos e ex-prefeitos, eleitos mediante estatuto, e a gestão se dá de forma colegiada (CNM, 2010a). Este formato permite tanto o aprofundar técnico e político das ações da CNM, como a continuidade de suas ações, uma vez que é independente dos partidos políticos estabelecidos no poder de governo e de legislação.

Tem como Missão Institucional ‘lutar pelo fortalecimento da autonomia municipal e do movimento municipalista, contribuindo com soluções políticas e técnicas para excelência na gestão e qualidade de vida da população’, e como Visão de Futuro ‘consolidar o movimento municipalista, fortalecer a autonomia dos municípios e transformar a CNM em referência mundial na representação municipal’. Neste sentido, assume como compromisso ‘buscar soluções políticas e administrativas para atender e dar cumprimento a atual legislação federal, para as prefeituras, buscando melhorar a gestão municipal e prestar a assistência técnica que se faz necessária para essa melhoria, desenvolvendo a eficácia e eficiência na administração municipal’ (CNM, 2010a).

Além de integrar as federações e associações de municípios estaduais, de representar os municípios e de prestar assistência político institucional e técnica aos mesmos, a Confederação atua de várias formas, conforme o que segue (CNM, 2010a):

- formula diretrizes ao movimento municipalista nacional;
- apóia os pleitos das federações estaduais junto aos Poderes Executivo e Legislativo Federais, como a partilha dos *royalties* do petróleo e a regulamentação da Emenda Constitucional 29, que trata do financiamento do Sistema Único de Saúde;
- desenvolve aplicativos e soluções para áreas específicas, visando garantir a qualidade das informações para auxiliar no processo da administração pública municipal. Um exemplo é a Central de Projetos, um portal virtual que disponibiliza informações e orientações sobre os programas governamentais e prêmios diversos por boas práticas de gestão que podem ser pleiteados pelos Municípios. O Portal possui como fontes os *sites* institucionais da União e de instituições públicas. Outra solução é o acesso facilitado a indicadores por base municipal, referentes a cultura, economia, demografia, educação, eleições municipais, infraestrutura, meio ambiente, saúde, renda e IDH-M;

- acompanha a ação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, intervindo conforme os interesses dos municípios. O exemplo mais recente é a disponibilização de informações sobre os impactos que o Censo 2010 terá sobre as transferências do Fundo de Participação dos Municípios/FPM e os procedimentos a serem tomados por eles, quando perceberem-se prejudicados. Vários dos municípios do país tiveram população reduzida e, com isso, mudaram de nível no FPM, ou seja, terão reduzidas também as transferências de recursos financeiros. A CNM encabeça os pleitos por não prejudicar os municípios neste sentido, bem como as orientações aos mesmos sobre reclamações e procedimentos a serem adotados;
- articula ações com órgãos governamentais, visando o desenvolvimento local e regional, como a parceria recente com o SEBRAE, que lançou o Programa Lei Geral, Município Legal, cujos objetivos são o preparo das estruturas públicas municipais e de seus agentes para a aplicabilidade da Lei das Micro e Pequenas Empresas e o fomento às mesmas, em âmbito municipal (CNM, 2010g; 2010h; 2010i). Esta parceria já vem gerando capacitações a servidores (CNM, 2010i) e, mais recentemente, a instalação de um Portal Virtual, o Portal do Desenvolvimento Local (CNM, 2010j);
- viabiliza estudos técnicos e elaboração de projetos comuns em diversas áreas, inclusive por meio de convênios com instituições públicas e privadas. Em 2002, por exemplo, em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a CNM criou o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão, que intenta avaliar a administração municipal agregando tais dimensões, por meio de notas de desempenho. O IRFS é atualizado e comparado anualmente, desde então, e vem servindo como indicador de desempenho para as gestões municipais. A partir de 2008, a CNM começou a premiar as gestões mais eficientes, por meio deste estudo. O chamado Prêmio Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos Municípios – IRFS está em sua terceira edição, e destacam-se os menores municípios (CNM, 2010d; 2010e; 2010f);
- promove intercâmbios e atividades de cooperação bilateral com entidades municipalistas de outros países, visando o aperfeiçoamento das idéias do municipalismo e da cidadania, como o Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano/CIDEU, a organização Cidades e Governos Locais Unidos/CGLU, e a Federación Latinoamericana de Ciudades Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales/ FLACMA;

- promove intercâmbios entre as federações e/ou associações de municípios, visando trocas de experiências;
- promove estudos, sugestões e adoção de normas sobre a legislação tributária e outras leis básicas municipais que visem a uniformização e a eficiência de arrecadação;
- conjuga esforços para solução de problemas socioeconômicos comuns às federações, associações estaduais e associações microrregionais;
- promove eventos (congressos, encontros, cursos, conferências) para estudo e análise de problemas e teses de interesse dos municípios brasileiros, dentre eles o Congresso Nacional de Municípios e a série de Capacitações para Novos Gestores, destinado a prefeitos recém eleitos, em que aborda temas principais de gestão municipal, ao longo de três dias;
- exalta iniciativas municipais e incentiva ações por parte dos municípios.

Para a CNM, a elevação dos municípios a ente federado é, mais do que um avanço, uma conquista, que deve ser constantemente fortalecida. O município é considerado o principal ente da federação, uma vez que é naquele espaço que ocorre e deve ser realizado o maior número de atribuições sociais. Desta forma, para a CNM, sua defesa é prioritária, e a ela cabe atuar como ‘agente de pactuação entre os interesses do Governo Federal e do Congresso Nacional com interesses dos municípios’, sendo preciso estar presente nos diversos espaços onde se definem as políticas públicas brasileiras, bem como promover mobilizações, sensibilizações e, eventualmente, enfrentamentos (ZIULKOSKI, 2010).

Por esta consideração aos municípios, a CNM promove, anualmente, as *Marchas a Brasília em Defesa dos Municípios*, cujos objetivos são 1) apresentar as principais prioridades dos municípios brasileiros ao Governo Federal e ao Congresso Nacional, por meio do documento denominado Pauta de Reivindicações e Agenda Legislativa, onde constam os temas que são relevantes para os municípios, com a descrição dos mesmos, as justificativas de importância para os entes municipais, o *status* de tramitação do tema e os posicionamentos e reivindicações do Movimento Municipalista com relação a cada tema (CNM, 2010k); 2) mostrar a força do movimento municipalista; 3) construir um municipalismo que mantenha a defesa intransigente dos direitos dos municípios e dos cidadãos (CNM, 2010b; 2010d).

Já ocorreram quatorze edições das Marchas, as quais vem crescendo em volume e diversidade de participantes. Destinada inicialmente a prefeitos, as Marchas vem contando com a participação de assessores, vereadores, primeiras-damas e participantes externos, como acadêmicos. O reconhecimento das Marchas também vem sendo feito por parte do Governo e

de suas entidades, bem como do Poder Legislativo. Nas palavras do Ministro Luis Sérgio, da Secretaria de Relações Institucionais (2011),

“o Movimento Municipalista Brasileiro ganhou muito com essas Marchas, os prefeitos passaram a ser indiscutivelmente um agente importante no calendário e nas lutas políticas que são travadas aqui em Brasília. Isso se deve, em grande parte, à organização e à unidade que vocês construíram em todas as representações dos prefeitos, mas em particular da CNM, que organiza a Marcha [...], o evento que é hoje um evento com força, com ego, com representatividade, e acima de tudo, com respeito do Parlamento e do Governo a essas iniciativas. [...] O que eu quero dizer é que a Marcha dos Prefeitos e Prefeitas assumiu o centro da agenda política do país, porque os senhores e as senhoras, prefeitos e prefeitas de todo o Brasil, assumiram o papel protagonista do novo ciclo de desenvolvimento do Brasil”.

Nesta linha de defesa intransigente da importância do municipalismo, é importante salientar que a Confederação adotou uma estratégia de internacionalização, cuja intenção é promover a inserção internacional de municípios brasileiros, por meio de duas linhas de ação: a assessoria política e a cooperação. A primeira objetiva reduzir barreiras lingüísticas e, conseqüentemente, potencializar diálogos e articulações, e é efetivada por: a) acompanhamento da diretoria da CNM e dos prefeitos em visitas técnicas a outros países e em participações em eventos internacionais; b) recepção de delegações estrangeiras; c) preparação de missões de prefeitos; d) apoio em traduções de materiais; e) elaboração de subsídios e f) posicionamento da CNM frente aos órgãos internacionais. Já a cooperação internacional é uma atividade técnica/operacional, vinculada à informação, preparação, qualificação, apresentação e obtenção de recursos para projetos destinados ao desenvolvimento sustentável local, com enfoque em resultados concretos nos municípios (CNM, 2010a).

Neste sentido, a CNM presta informação sobre formas de financiamento internacional, orienta para a formalização de projetos e avaliação de resultados e, para municípios filiados, oferece assessoria técnica para a obtenção de recursos internacionais e apoio logístico. Atualmente faz parte do Comitê Consultivo de Autoridades Locais das Nações Unidas/UNACLA. Além disso, foi indicada pela Federação Latinoamericana das Cidades, Governos Locais e Associações de Municípios/FLACMA como um dos dez representantes das Cidades e Governos Locais Reunidos/CGLU (CNM, 2010a). Vem participando, então, de diversos eventos, como o Fórum Urbano Mundial e a Cúpula Amazônica de Governos Locais, bem como do Projeto de Fortalecimento de Capacidades para Desenvolvimento Humano Local, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD (CNM, 2010a; 2010h). Enfim, em termos de política externa federativa, a CNM participa de fóruns e comitês sobre o assunto, envolvendo questões como cooperação bilateral descentralizada, especialmente entre os países de língua portuguesa e integração regional com foco em

fronteiras. Neste sentido, a CNM incita os municípios à criação de uma área internacional, que participe de missões internacionais de prefeitos, que estabeleça parcerias com outros municípios e que elabore projetos voltados a mudanças climáticas (CNM, 2010a; 2010c).

No que diz respeito ao desenvolvimento, a Confederação parte de uma concepção com base na Abordagem das Capacitações, de Amartya Sen, em que se deve valorizar os indivíduos, fortalecer organizações, promover governança e gerar desenvolvimento das localidades. Neste aspecto, a CNM torna muito claro que o município é um ente essencial para o alcance deste intento:

Com um país tão grande para atender, cheio de disparidades e precariedades, o que unicamente se exige dos municípios para aderir a esses programas é comprometimento com as contrapartidas⁷⁶ necessárias para se gerar o desenvolvimento local (CNM, 2010a).

A CNM também atua na promoção e divulgação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, salienta que ao prefeito cabe o desafio de assumir ‘um compromisso público com os ODM’ e transformá-los ‘em uma bandeira do município’, afinal, os prefeitos são ‘os grandes agentes disseminadores e indutores do processo’ (CNM, 2008, p.17). Assim sendo, a CNM os incita a elaborar projetos voltados aos ODM, justificando que

‘os municípios possuem papel estratégico na implementação de políticas públicas e de soluções para os cidadãos, o que não seria diferente com os ODM. Sua proximidade com a população faz com que sejam os Entes mais legítimos, tanto para perceber as demandas da sociedade, quanto para prestar serviços que melhorem diretamente a qualidade de vida das comunidades locais. Entretanto [...] há necessidade de programas específicos para trabalhar os ODM em nível local, bem como de maior atenção ao fato de as verdadeiras mudanças ocorrerem nos municípios’ (CNM, 2008, p.7).

Para tanto, afirmando-se com o ‘papel protagonista no país de conscientizar os prefeitos brasileiros [...], a CNM convoca seus prefeitos a incluírem em seu planejamento ações prioritárias direcionadas às metas do Milênio’ (CNM, 2008, p.21), e associa-se com o Movimento Nós Podemos, com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e com o Governo Federal, e adota um discurso – em tom mobilizador, convocatório e prescritivo, com foco em resultados – de que os ODM podem ser utilizados como ferramenta de gestão transformadora, capaz de ampliar o orçamento e de potencializar o voluntarismo, de que é imperativo o envolvimento e o comprometimento dos municípios com a causa comum a todos os povos (a melhoria da qualidade de vida dos povos), e que os prefeitos têm, também

⁷⁶ Entenda-se como contrapartida não apenas recursos financeiros, mas também técnicos, políticos e humanos.

como desafios, a visibilidade, o reconhecimento e a premiação por suas iniciativas em prol dos ODM (CNM, 2008).

Por outro lado, para a garantia do desenvolvimento nos municípios, defende uma política que garanta aos municípios a gestão eficiente de seus próprios recursos, que eles possam aplicar seus esforços na qualificação técnica e tecnológica dos atores municipais e que possam ter acesso à estrutura tecnológica para garantir a melhoria da gestão pública municipal (ZIULKOSKI, 2010). Neste sentido, A CNM adota discursos de eficiência administrativa e o uso de ferramentais que otimizem a atuação dos municípios, como o incentivo à realização de Pregões Eletrônicos nos processos de aquisições e contratações, justificados pela adoção de *software* livre, inovação tecnológica e maior agilidade nos resultados (CNM, 2010c), e o destaque e incentivo a práticas de governo eletrônico (*e-gov*) (CNM, 2010h). Neste discurso, o prefeito é, pois, “um estimulador, um líder da comunidade” (ZIULKOSKI, 2011).

A comunicação e a disseminação de informações se dá, principalmente, pelo uso de mídia tradicional, como o Boletim CNM, editado mensalmente, e por meio de mídias sociais, como o *twitter*, além do *site* institucional.

Pode-se dizer que a CNM é, pois, uma organização que possui uma relação forte com os municípios, de suporte e parceria com os mesmos.

2.5.1.2 *Cidades Eficientes, Governança Responsável*: a Associação Brasileira de Municípios

"Queremos que a paixão que sentimos pela ABM e pelo MOVIMENTO MUNICIPALISTA se multiplique, e que os municípios conquistem muito mais avanços; vamos trabalhar incansavelmente, trazendo a certeza de que o objetivo principal é fazer com que num futuro bem próximo as decisões deste País partam dos Municípios" (ALBERTO MUNIZ – PRESIDENTE da ABM – Mensagem do Presidente, site ABM: www.abm.org.br)

A Associação Brasileira de Municípios, fundada em 1946, é uma sociedade civil sem fins lucrativos, apartidária, de âmbito nacional, com sede em Brasília, e atua em cooperação com municípios e entidades municipalistas, em nível estadual, federal e internacional, mantendo diálogo com os órgãos governamentais. Possui como membros os Municípios e Associações Estaduais de Municípios constituídos como pessoas jurídicas e reconhecidos pela ABM, mediante filiação (ABM, 2010a).

A ABM tem como Missão Institucional

Realizar ações destinadas ao fortalecimento e ao aprimoramento gerencial e à autonomia dos governos municipais, contribuindo para a pactuação federativa cooperativa, com vistas à melhoria das políticas públicas de inclusão social e

econômica, desenvolvimento sustentável local e regional e a promoção do Índice de Desenvolvimento Humano, bem como a capacitação e a formação de gestores, técnicos e servidores com vistas a atingir maiores níveis de eficiência, eficácia e qualidade do gasto público com foco na gestão de resultados (ABM, 2010b, p.2).

Como Visão de Futuro, intenta ‘atuar e operar no sentido de fortalecer os princípios democráticos e republicanos, o estado de direito e o acesso à plena cidadania, assegurando a vitalidade plural do movimento municipalista e a capilaridade institucional da ABM’ (ABM, 2010b, p.2).

Possui como objetivos: a) formular as diretrizes do movimento municipalista no País; b) promover o aperfeiçoamento da administração municipal; c) promover estudos e sugerir ações aos poderes competentes, visando à planificação das medidas de descentralização municipal, para o bem-estar e progresso das coletividades (ABM, 2010a).

Neste sentido, sua atuação se dá de várias formas, conforme o que segue (ABM, 2010b):

- Elaboração de estudos técnicos e de pesquisas sobre temas de interesse dos municípios, com a finalidade de subsidiar projetos e programas;
- Assessoria aos municípios para a elaboração, definição e formatação de ações e programas de gestão;
- Capacitação de gestores, técnicos e servidores, com a realização de cursos presenciais e à distância. Alguns cursos são realizados em parceria com as Universidades, como os Cursos de Capacitação e de Especialização em Gestão Pública, realizado em parceria com a Fundação Getúlio Vargas. Todavia, a maior parte das atividades de formação são realizadas pela Escola de Gestão Pública, especialmente o Programa de Qualificação e de Assistência Técnica Municipal e o Programa de Formação de Gestores, com a intenção de contribuir para ampliar a eficácia do setor público municipal;
- Organização de eventos pertinentes aos temas federalismo e municipalismo;
- Implantação de programas e ações de modernização administrativa, utilizando tecnologias de comunicação e informação;
- Apoio ao acesso a sistemas de aperfeiçoamento de gestão (tributária, fiscal, previdenciária, compras, pessoal, educação, saúde, cultura, turismo, administração, publicidade, transparência e planejamento estratégico do desenvolvimento sustentável);
- Representação política dos municípios junto ao Comitê de Assuntos Federativos/CAF da Presidência da República e em fóruns nacionais e internacionais;

- Cooperação descentralizada e de intercâmbio entre cidades brasileiras e do exterior, especialmente com a comunidade iberoamericana, a África portuguesa, o Mercosul e a Comunidade Européia.

Para a ABM, o município é o lugar ‘onde mora o cidadão e onde ele busca as soluções para as suas necessidades básicas de segurança, saúde, educação, afinal qualidade de vida para viver bem’. Desta forma, a ABM considera que é preciso ter municípios fortes, o que, em consequência, engrandece o país (ABM, 2010a) e promove o desenvolvimento econômico, social e ambiental. Para tanto, adota um discurso que faz da gestão uma indutora e executora de políticas destinadas a promover este desenvolvimento, que deva ser eficiente com foco em resultados, utilizando-se, então, de termos como governabilidade, governança, responsabilidade, gerenciamento e cumprimento à legislação vigente (RASSIER, 2008).

A ABM percebe-se como agente de transformação para a justiça social, tributária e política no país, e assume uma postura de aconselhamento e prescrição, no que diz respeito à gestão municipal: ao gestor público, cabe-lhe ser um líder empreendedor, devendo potencializar vocações locais e regionais, priorizar parcerias com os diferentes setores da sociedade, estimular mecanismos de participação da sociedade (GARCIA, 2008; RASSIER, 2008).

É preciso, pois, salientar que, embora participe do CAF e seja uma entidade de âmbito nacional, a ABM não possui a mesma força e expressividade como a CNM ou mesmo a FNP, a ser apresentada no tópico a seguir. Sua atuação parece ser mais de apoio aos movimentos elaborados pelas outras entidades e menos de protagonismo, no sentido de elaboração de demandas ou criação de temas para debates. De qualquer forma, é uma organização a mais para o fortalecimento do município e de seus gestores.

2.5.1.3 A Frente Nacional de Prefeitos

A Frente Nacional de Prefeitos/FNP é uma entidade suprapartidária, com perfil progressista, criada em 1989, que congrega prefeitos em exercício, a partir da preocupação existente em viabilizar meios para o cumprimento do papel de ente federado, recém adquirido à época, por meio da Constituição Federal de 1988, e pela então necessidade de estabelecer canais de diálogo com o governo central (FNP, 2010a).

Inicialmente, a FNP foi formada para articulação de ações comuns e busca por soluções para problemas das capitais e das grandes cidades (FNP, 2009). Atualmente, atua

principalmente em prol das capitais estaduais, mas não impede a participação de outros municípios que queiram associar-se ao seu ‘Compromisso com o Futuro’ (FNP, 2010a).

A FNP possui como Missão Institucional “resgatar o princípio constitucional da autonomia municipal, propondo a reconstrução do Pacto Federativo e a participação ativa dos entes locais na redefinição e reconstrução da questão urbana no nosso país, servindo de instrumento de articulação e intervenção nessas questões” (FNP, 2010c, p.1).

Para o alcance de tal intento, sua agenda trata de temas em três grandes eixos: infraestrutura e urbanismo, políticas públicas e sociais e de cidadania; orçamento e finanças públicas. Além destes pilares, adota uma postura de cooperação nacional e internacional descentralizada entre cidades. Neste último aspecto, participa da Rede de Cidades do Mercosul, da Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações/FLACMA e da organização Cidades e Governos Locais Unidos/CGLU (FNP, 2010a). Com estas últimas, a FNP associou-se na Campanha Internacional *Mayors for Peace* (Prefeitos pela Paz), em prol da renúncia às guerras e às armas de destruição em massa (FNP, 2010e).

No Brasil, participa do Comitê de Articulação Federativa/CAF, criado em 2003, formado por prefeitos das três entidades municipalistas principais⁷⁷ e por representantes da União, visando colaborar com debates e consolidações de políticas sociais (FNP, 2009). A FNP possui parceria com a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, visando a colaboração mútua na implantação de programas, projetos e atividades de cooperação técnica e capacitações em prol de países em desenvolvimento, em articulação com municípios (nas áreas de habitação e saneamento, gestão pública, política urbana, inclusão social, combate a fome, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, consórcios públicos, planejamento urbano, geração de renda, dentre outros), bem como na cooperação técnica em intervenções estruturantes e de reconstrução, caso do Haiti (FNP, 2010b; 2010d).

Uma bandeira bastante atual da FNP refere-se ao que denomina de **g100**, um grupo de cidades populosas e com baixa arrecadação, que são prejudicadas pelo atual sistema tributário e de repasses de recursos federais, atingindo sempre indicadores aquém das demais cidades brasileiras, e para as quais elaborou o Manifesto das Cidades Excluídas, defendendo a reforma tributária e a divisão de todos os tributos com os municípios (FNP, 2010c; 2010d).

Sobre o tema desenvolvimento, o Presidente da FNP considera que ‘o desenvolvimento econômico deve ser pauta constante dos gestores municipais. É o desenvolvimento econômico que pode proporcionar a autonomia financeira e social

⁷⁷ Confederação Nacional de Municípios/CNM, Frente Nacional de Prefeitos/FNP e Associação Brasileira Municipalista/ABM.

necessária aos moradores dos municípios' (COSER, 2010, p.2). Neste sentido, a FNP e o SEBRAE firmaram o Projeto Incentivo para o Desenvolvimento, em 2009, com o objetivo de estender os benefícios da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas aos municípios brasileiros. O projeto envolve a formação de agentes de desenvolvimento local; formação de compradores públicos, conforme a Lei das Licitações; e ampliação da participação das pequenas e microempresas nas compras governamentais locais (FNP; SEBRAE, 2010f).

A FNP adota dois discursos: o primeiro, de diferenciação em relação a atuação de outras instituições municipalistas, as quais considera que apenas agem em 'mobilizações políticas de cunho reivindicativo'. A FNP afirma atuar também neste sentido, mas não apenas, visto que promove capacitações e efetiva parcerias que visam melhorias nas vidas dos cidadãos (FNP; SEBRAE, 2010f, p.1) e, ainda, que não se atém a uma pauta estritamente financeira (FNP, 2009). O segundo, de romantização e enaltecimento à sua história e conquistas, visando reconhecimento, legitimidade, continuidade (FNP, 2009; 2010a). Embora tenha um histórico importante, a FNP tem menor força, em comparação com a CNM, visto que não abrange a maioria dos municípios do país, ao contrário da segunda. De qualquer forma, é uma instituição reconhecida por políticos de vulto e possui inserção internacional na cooperação entre cidades, o que lhe confere credibilidade.

2.5.2 Entidades Municipalistas Estaduais no Rio Grande do Sul

2.5.2.1 A Casa dos Municípios: a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul

*Como atender às demandas dos quase quinhentos Municípios gaúchos?
Como compreender e oferecer soluções a tantas realidades diferentes?
A FAMURS conhece cada sotaque do Rio Grande do Sul, respira os ares de cada região, saboreia cada tempero e entende cada realidade deste Estado.
Não poderia ser diferente, porque a FAMURS é a "Casa dos Municípios".
É na FAMURS que prefeitos, vice-prefeitos, secretários e técnicos, órgãos e entidades se reúnem para discutir os mais diversos assuntos que se referem aos Municípios. É a Casa das Assembléias Gerais, dos Conselhos Municipais e dos mais variados eventos. É também a Casa da representatividade e do entendimento.
A FAMURS é uma casa de portas abertas aos administradores municipais para orientá-los nas mais diversas áreas de administração pública municipal (FAMURS, 2010).*

A Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul/FAMURS foi fundada em Porto Alegre, em 1976, por iniciativa de um grupo de municipalistas e de

representantes de dezenove associações regionais de municípios existentes à época, com o objetivo de reuni-las em uma entidade estadual, que as representasse e discutisse os assuntos de interesse de todos os municípios gaúchos. Na década seguinte, em 1988, a FAMURS teve sua atividade decretada como de utilidade pública, pela Lei Municipal 6.206. Em 1994, foi reconhecida pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul como a entidade oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul, pela Lei 10.114 (FAMURS, 2010).

A estrutura político-institucional da FAMURS é formada por sua Diretoria, que é eleita anualmente, por voto direto, e compõe-se por prefeitos em exercício, oriundos de diferentes regiões do Estado e de diferentes partidos, o que permite reunir as forças políticas do RS. A esta Diretoria, cabe examinar as proposições que chegam, advindas dos municípios por meio das Associações⁷⁸.

Desde sua fundação, a FAMURS teve 27 presidentes. Esta é a 28ª presidência. Salienta-se que, até o presente, nenhum dos presidentes era/é prefeito da Capital do Estado e apenas um era oriundo de município com mais de 100 mil habitantes (Caxias do Sul). A tabela a seguir ilustra o fenômeno:

Nº de habitantes	Frequência de presidentes
Até 5.000	5
De 5.001 a 10.000	1
De 10.001 a 30.000	10
De 30.001 a 50.000	5
De 50.001 a 100.000	5
Acima de 100.001	1
Total	27

Tabela 01: Frequência de Presidentes da FAMURS por porte populacional – 1976 a 2010

Fonte: elaborado pela autora, com base em FAMURS, 2010

Tendo como Missão Institucional representar todos os Municípios gaúchos, por meio das Associações Regionais que a compõem, sua atuação se dá nos âmbitos institucional, político e técnico, visando principalmente o fortalecimento do municipalismo, a qualificação dos agentes públicos municipais e o assessoramento às prefeituras (FAMURS, 2010).

Para a consecução de tais objetivos, a FAMURS organiza-se sobre três pilares: a) a representação política-institucional, a partir das demandas apresentadas pelos municípios e pelas Associações Regionais e das decisões em Assembléia; b) assessoria aos Municípios por

⁷⁸ Quando da defesa da tese, a Diretoria compunha-se de um Presidente, oriundo de Marau e pertencente ao PMDB; de três vice-presidentes, oriundos de Alpestre, Novo Hamburgo e Tapera, e pertencentes ao PDT, PT e PP, respectivamente; de dois secretários, oriundos de Parobé e Mato Leitão, pertencentes ao PTB e PSDB, respectivamente; e dois tesoureiros, oriundos de Getúlio Vargas e Cachoeirinha, pertencentes ao Democratas e ao PSB, respectivamente. Cabe informar que, dentre os membros da Diretoria atual, havia à época apenas uma mulher, exercendo o cargo de 1ª secretária (FAMURS, 2010).

meio das suas Áreas Técnicas e c) a Escola de Gestão Pública, melhor explicitados a seguir. Desta forma, a atuação da Federação, além dos âmbitos já apresentados, também se dá em caráter formativo (PETRY, 2005).

Além disso, a Federação possui o que denomina parceiros, em nível estadual e federal, a saber: o Governo do Estado do RS e suas Secretarias; a Assembléia Legislativa do Estado do RS; a Confederação Nacional de Municípios/CNM; a Presidência da República e seus Ministérios; a Câmara dos Deputados e o Senado Federal (FAMURS, 2010).

Para a FAMURS, o Município é, como ente federado, ‘o efetivo espaço de resposta à sociedade’. Neste sentido, defende que seus gestores e agentes mantenham uma ‘postura vigilante e reivindicativa’, e que tenham como desafio ‘a concretização do modelo de gestão eficiente que envolve, além da racionalidade e economicidade na aplicação dos recursos públicos, a obtenção de resultados que maximizem o dinheiro público, fazendo mais com menos gastos’. A FAMURS, neste contexto, assume, pois, os papéis de orientação e instrução, de forma a contribuir para fortalecer ‘um municipalismo comprometido com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, supremacia do interesse público e eficiência administrativa’ (PETRY, 2005, p.25).

A relação da FAMURS com a CNM é bastante estreita, visto que o presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, é prefeito de um município do RS e já foi presidente da FAMURS por dois mandatos e a quem tece elogios, declarando ‘que a FAMURS representa a grife do Rio Grande do Sul em Brasília’ e defendendo que a mesma trabalhe para aumentar sua força e que ela ‘precisa se modernizar para atender ao atual cenário social’. É uma relação que inclui afetividade. Ou seja, não é apenas uma relação entre instituições, mas também entre indivíduo e instituição e entre indivíduos.

2.5.2.1.1 As Associações Regionais de Municípios: representação

Todos os assuntos que são de interesse do conjunto dos Municípios são discutidos pela FAMURS: cada Associação debate os assuntos de interesse microrregional daqueles Municípios que representam e levam suas demandas à Federação, para decisão em Assembléias, reuniões mensais com a participação dos Presidentes das Associações, todos prefeitos em exercício de mandato. As decisões aprovadas são encaminhadas às Associações, para que lá sejam melhor definidas/detalhadas em conjunto pelos Municípios. Quando a Diretoria da FAMURS entende que há necessidade, ou ainda, quando estiverem em pauta

temas polêmicos, são promovidas Assembléias Gerais, estas com a presença de todos os prefeitos dos Municípios do Estado (FAMURS, 2010).

O volume de Associações Regionais de Municípios não é uma constante. No início, eram dezenove. Na medida em que foi-se percebendo a necessidade de adequação, foram sendo criadas outras. Cabe observar que as Associações têm poder de voto na Federação, e por isso é importante para os municípios reunirem-se em associações menores, com foco mais atento para as questões regionais. Assim sendo, diferenças de interesses regionais e políticas, além de disputas entre municípios maiores incitaram ao surgimento de novas associações. Atualmente, são 27 associações no Estado, conforme a figura a seguir:

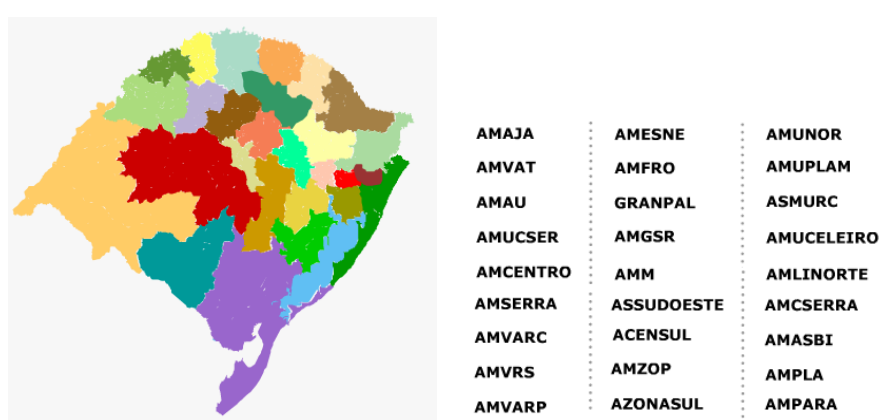


Figura 06: Associações Regionais de Municípios que compõem a FAMURS

Fonte: FAMURS, 2010

Pode-se afirmar que existem relações bastante próximas de algumas associações de municípios com os respectivos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, os COREDES, por meio da atuação em parceria, ora formalizada por convênios e acordos de cooperação, ora por meio de ação e articulação conjunta, como a promoção de debates sobre as prioridades e encaminhamentos de ações concretas em termos regionais (GIRARDI, 2011), a elaboração de propostas para planejamentos plurianuais que envolvem as demandas comuns entre os municípios das regiões (KRAUSE, 2011). Um aspecto facilitador desta relação é a semelhança entre as bases territoriais de cada órgão, o que permite convergir os esforços em prol da região e de seus processos de desenvolvimento (BUTTENBENDER, 2011). Por outro lado, é também possível encontrar relações amistosas entre tais órgãos, mas ainda incipientes e superficiais, sendo preciso prover maior aproximação e, conseqüentemente, aprofundamento entre os mesmos (CHRISTOFF, 2011). Além disso, é possível encontrar relações de mais de uma Associação com um mesmo COREDE, em função da proximidade territorial dos mesmos. É o caso da Granpal, Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre, que

interage com municípios de outras associações, como as das regiões do Litoral Norte e do Vale do Rio dos Sinos e, conseqüentemente, com suas próprias Associações e Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

2.5.2.1.2 As Áreas Técnicas da FAMURS: assessoria

A FAMURS conta com diversas áreas técnicas, que possuem profissionais especializados em cada campo de ação específico da administração pública municipal: agricultura, infraestrutura e meio ambiente, educação, cultura e turismo, jurídica, receitas municipais, saúde e assistência social, tecnologia da informação, trânsito. Dentre suas principais funções, destacam-se:

- Assessoria a prefeitos, secretários e técnicos municipais por meio de atendimentos individualizados, informativos técnicos, consultas e pareceres;
- Consultoria aos Municípios em relação a programas, projetos e convênios dos governos federal e estadual;
- Atendimento às demandas da Diretoria e internas da Federação;
- Realização de atividades de capacitação, cursos, encontros e seminários;
- Representação dos técnicos em Conselhos, Comissões e em atividades técnico-institucionais;
- Participação em seminários e eventos temáticos;
- Atuação em conjunto com os conselhos diversos, integrados por secretários municipais dos diferentes setores das prefeituras: incentivo, fortalecimento, subsídio aos mesmos com informações e participação em reuniões.

2.5.2.1.3 A Escola de Gestão Pública/EGP FAMURS: formação

A Escola de Gestão Pública da FAMURS tem como objetivo ‘preparar gestores e servidores públicos municipais para o exercício eficiente e eficaz de suas atividades, obtendo maior produtividade e gerando economia operacional para os municípios’. Para tanto, oferece cerca de 200 atividades diferentes de formação, entre cursos, capacitações, oficinas, embasados em alguns eixos: Gestão e Planejamento; Gestão de Programas/projetos; Desenvolvimento; Inclusão digital; Formação específica para cargos de gestão de

aconselhamento; Formação em áreas específicas: saúde, educação, meio ambiente, saneamento, cultura,...; Legislação; Capacitações técnicas; Captação de recursos, contabilidade, orçamento e execução financeira (FAMURS, 2010).

Algumas atividades são realizadas em parceria com outras organizações, a exemplo do Curso Indicadores Sociais: mapeamento das potencialidades locais. O Curso é ministrado por técnicos e pesquisadores da Fundação de Economia e Estatística, e possui como conteúdo programático o histórico e a importância dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio; a construção e utilização dos indicadores sociais; e análise dos indicadores de Renda, Educação, Participação Social, Saneamento e Saúde. Outro exemplo, mais recente, é o oferecimento do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, com ênfase em captação de recursos e elaboração de projetos, em parceria com a Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC.

2.5.2.2 A Associação Gaúcha Municipalista

A Associação Gaúcha Municipalista/AGM, fundada em 1995, é uma entidade associativa dos prefeitos do Estado, foi criada com os objetivos de fortalecer o municipalismo e apoiar os municípios em suas demandas perante os governos estadual e federal (AGM, 2010). Inicialmente, foi criada como uma dissidência da FAMURS, formada por prefeitos do Partido Democrático Trabalhista/PDT. A cada ano, a presidência e a diretoria da FAMURS são trocadas. À época da criação da AGM, houve uma indicação de um prefeito do Partido do Movimento Democrático Brasileiro/PMDB para a presidência. Seria a segunda vez consecutiva em que um prefeito do PMDB estaria à frente da Federação, o que gerou um dissenso tal que levou os pedetistas a se retirarem e criarem novo espaço. Posteriormente, houve um retorno dos prefeitos à Federação, mas a AGM manteve-se atuante, também como entidade de representação municipal.

Sua localização lhe confere uma posição estratégica perante as demais entidades: a AGM sedia-se no Centro Administrativo do Estado do RS, ou seja, está bastante próxima às Secretarias Estaduais e, conseqüentemente, torna-se mais prático aos gestores o deslocamento e a solução de diversas demandas.

A AGM foi reconhecida pelo Estado do RS como órgão de representação dos municípios, em 2005, por meio da Lei Estadual nº 12.368/05, o que significa que a mesma participa dos diversos conselhos estaduais.

Sua atuação é, eminentemente, fornecer assessoria jurídica gratuita aos municípios associados, sob as formas a seguir:

- Aos municípios associados:
 - Elaborar pareceres específicos a demandas dos mesmos;
 - Encaminhar intimações do Tribunal de Contas do Estado aos mesmos;
 - Prestar auxílio às Procuradorias Municipais, estudando os relatórios de gestão em conjunto com os procuradores dos municípios, e, posteriormente, sugerindo melhorias para apresentação ao Tribunal de Contas do Estado e outros órgãos de controle institucional;
 - Sugerir linhas de defesa perante os órgãos de controle institucional, caso necessário.
- Aos ex-prefeitos de municípios que foram associados à AGM durante sua gestão:
 - Produzir defesas perante os órgãos de controle institucional, caso necessário, elaborando esclarecimentos, recursos e sustentações orais.

A AGM também atua por meio da Fundação para o Desenvolvimento do Setor Público, criada por ela mesma em 2010, com vistas à elaboração de projetos para captação de recursos oriundos do governo federal e de instituições internacionais, bem como auxiliar na execução e na prestação de contas dos mesmos. Neste sentido, a Fundação realiza diagnósticos municipais e elabora projetos a longo prazo, os quais servem como parte de planos de governo.

Salienta-se que a Diretoria da AGM, bem como seu Conselho Fiscal, são compostos por prefeitos de diferentes municípios e partidos. Todavia, há uma predominância de membros do Partido Democrático Trabalhista/PDT em ambos os órgãos, resultado da própria história da AGM, a qual foi constituída originalmente por prefeitos desta agremiação, que haviam se retirado da Federação das Associações de Municípios do RS, e que retornaram a ela, posteriormente. Salienta-se, também, que as equipes da AGM e da Fundação são eminentemente técnicas, formadas por profissionais especialistas nas áreas de assessoria e consultoria. Para tanto, especificamente na Fundação, são realizadas parcerias com outras instituições, como universidades.

É preciso salientar que, embora seja representativa de diversos municípios, que seja reconhecida pelo governo estadual como tal e que tenha um perfil bastante focado na área jurídica, não possui a mesma força que a FAMURS. Uma causa possível para tanto é o enfoque partidário adotado pela organização quando de sua criação, o que incide diretamente sobre sua atuação presente. Outra possibilidade é também o escopo limitado de

atuação frente às ações da própria FAMURS, cujo perfil e orientação técnica é bastante qualificado e oferece bastantes respostas aos anseios e demandas cotidianas dos municípios e seus gestores.

2.5.3 Algumas reflexões

Para as entidades municipalistas, o fenômeno ‘Município como ente federativo’ é algo concreto e irreversível, e elas fazem uma defesa intransigente do mesmo. Todavia, considera-se que o município é o ator mais frágil da Federação, visto que agrega cada vez mais responsabilidades, sem a devida contrapartida financeira e técnica dos outros entes federados, conforme dita a Constituição Federal vigente. Por exemplo, das receitas obtidas pelos três níveis de governo, os municípios percebem a menor parte, algo em torno de 15%. Além disso, no que diz respeito à adesão e à execução de programas criados pelos outros entes – União e Estado – os municípios deparam-se com dificuldades técnicas, financeiras e legais para sua concretização. A Lei de Responsabilidade Fiscal é um exemplo, caso seja preciso contratar novos servidores para a efetivação de um novo programa.

De forma a garantir a defesa dos municípios, estas entidades adotam posturas que chamam de parcerias com o maior volume de atores que for possível, inclusive os governamentais, sem contudo abrir mão da crítica e dos movimentos necessários para a obtenção de maior aporte de recursos (financeiros, especialmente), sem os quais a chamada ‘autonomia municipal’ é enfraquecida, como a Marcha dos Prefeitos, que ocorre anualmente.

Sob o mesmo intuito – o de fortalecimento da autonomia dos municípios, ou seja, dos próprios municípios –, as entidades munem-se de estratégias de suporte para seu próprio fortalecimento e legitimação perante aqueles que representam. Assim sendo, as mesmas desenvolvem assessorias, implantam áreas técnicas, rádios e periódicos próprios, promovem encontros, seminários e congressos, bem como cursos e capacitações técnicas e políticas; emitem documentos e produzem materiais instrucionais, que variam desde *folders* a livros técnicos.

As entidades municipalistas adotam, também, os discursos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) e da Nova Administração Pública, principalmente no que tange à otimização de recursos e resultados. Estes discursos independem dos prefeitos (e agremiações partidárias) que estão em sua gestão. Neste sentido, o gestor público, seja ele em cargo executivo (prefeito ou vice-prefeito) ou legislativo (vereador) deve ser um

empreendedor, alguém que crie novos projetos, novas ações, novas oportunidades para seu município e que vise o bem-estar e a qualidade de vida de seus munícipes, sempre em consonância com a legislação vigente, mesmo que não esteja de acordo com ela.

São, pois, atores relevantes para a influência sobre os gestores públicos municipais, dado o papel que exercem neste campo da gestão pública.

2.6 A Sociedade Civil Organizada e suas Movimentações

Este espaço destina-se a descrever o ‘ator sociedade’. Embora possa apresentar várias faces e formas de atuação, há em comum a potencialidade para promover mudanças – ou ainda, continuidades – em seu próprio movimento e, conseqüentemente, no movimento dos atores governamentais.

Neste trabalho, a sociedade apresenta-se sob as seguintes faces: sindicatos, iniciativa privada, movimentos sociais,... Desta forma, são apresentados quatro movimentos da sociedade, que impactam sobre a atuação de gestores públicos municipais, direta ou indiretamente: a Agenda 2020, o movimento Nós Podemos, o Instituto Municipalizar e o movimento Ficha Limpa.

2.6.1 *O Rio Grande que queremos: a Agenda 2020*

A Agenda 2020 é o nome fantasia dado ao Movimento O Rio Grande que Queremos, criado no ano 2006, por iniciativa de federações empresariais⁷⁹ e formado por representantes de diversos setores da sociedade: empresariado, governos, organizações não governamentais, universidades, sindicatos, trabalhadores, conselhos profissionais, conselhos de desenvolvimento regional/COREDES, fundações, associações, federações.

Tendo como objetivo ‘transformar o Rio Grande do Sul no melhor estado para se viver e trabalhar até o ano 2020’ (AGENDA 2020, 2009, p.8), o Movimento é um conjunto de propostas e projetos considerados necessários ao desenvolvimento do Estado, que atua com base no voluntariado de pessoas e por meio do estabelecimento de uma agenda estratégica. Denomina-se como um movimento de “criação de uma visão de longo prazo para o desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Sul. [...] a ferramenta para atingirmos o ‘Rio Grande que queremos em 2020’” (AGENDA 2020, 2009, p.8).

Para os criadores e personagens da Agenda, para que o Estado seja o melhor dentre os demais para se viver e trabalhar, é preciso que se torne referência em capital humano, em inovação e em tecnologia, de forma a se tornar o melhor estado para se fazer negócios. Desta forma, foram definidos seis eixos de crescimento, a saber: desenvolvimento regional, desenvolvimento de mercado, infraestrutura, inovação e tecnologia, agronegócios e gestão

⁷⁹ FIERGS, FECOMÉRCIO, FEDERASUL, Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas do RS, FETAG, Pólo-RS e SEBRAE.

pública. As bases para o desenvolvimento, então, seriam saúde, educação, meio ambiente, cidadania e responsabilidade social, ambiente institucional e regulatório, e disponibilidade de recursos financeiros. Foram estabelecidas prioridades por tema, ações e metas por prioridades (AGENDA 2020, 2009).

Para tanto, adota-se um discurso de prosperidade econômica e justiça social, que pode ser alcançada por meio do crescimento econômico, o qual depende do mercado, de infraestrutura, de tecnologia e de gestão modernizada, transparente e otimizada. Neste sentido, as propostas e projetos são, em sua maioria, orientados por uma linguagem empresarial e econômica, com o uso de termos como empreendedorismo, fortalecimento de matrizes e cadeias produtivas, modernização e eficiência de serviços, competitividade. É a linguagem da maior parte de seus componentes, ou seja, um movimento de defesa de seus interesses, principalmente o de fazer bons negócios, em que pese a intenção de fazer do Estado do RS primeiro do *ranking* de estados para se fazer negócios (atualmente, o RS está em quarto lugar).

A estratégia do Movimento se dá por meio de: a) valorização dos voluntários e suas contribuições para as ações e resultados do Movimento; b) sua disseminação e interiorização no Estado por meio de palestras e foruns temáticos; c) uso da mídia formal e das mídias sociais; d) presença em eventos importantes no Estado – como a Expointer, a Feira do Livro, o Acampamento Farroupilha e a Conferência Mundial sobre Desenvolvimento de Cidades –; e) agregação a outras propostas e espaços: além de integrar uma cadeira na mesa de debates econômicos do Conselho de Desenvolvimento do Estado, a Agenda 2020 foi apresentada e debatida na Assembléia Legislativa do Estado do RS, na Federação das Associações Comerciais e de Serviços do RS/FEDERASUL, em Encontro de Avaliação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento/COREDES, na Associação Brasileira de Recursos Humanos/ABRH e em Seminário sobre Contratualização por meio de OSCIPS, promovido pela Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social do Governo do RS, no Instituto Brasileiro de Gestão de Negócios/IBGEN, em atividades das Associações de Municípios, na Pontifícia Universidade Católica do RS, nos sindicatos da Federação da Agricultura do Estado do RS/FARSUL, na Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra e no Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade, dentre outros. Outra integração importante se deu com o chamado Sistema S, que compõe-se por SENAC, SENAI, SENAR e SEBRAE: intenta-se reunir periodicamente os diretores destas regionais para discutir os projetos da Agenda 2020 que tenham afinidade com as instituições deste sistema. Além disso, a Agenda foi apresentada aos candidatos ao Governo do Estado, quando das Eleições de 2006 e 2010.

A Agenda 2020 possui como expectativas de resultados: a elevação da qualidade de vida no Estado (IDH 0,901); aumento da equidade social regional (Índice de Gini 0,330); alcançar o primeiro lugar dentre os Estados para se fazer negócios; ampliar as exportações de tecnologia em cerca de 32%; ampliar a escolaridade média da população adulta do Estado em 11 anos. Para tanto, são considerados desafios: a) conquistar adesão crescente da sociedade; b) aumentar o número de voluntários, independentemente de idade e grau de escolaridade; c) interiorizar o movimento, por meio da construção de Agendas nas regiões funcionais do Estado (são nove); d) ter a sociedade gaúcha como protagonista do seu próprio futuro (AGENDA 2020, 2009).

No que diz respeito específico ao Desenvolvimento, o Movimento Agenda 2020 possui um projeto de Governança Regional, vinculado ao Eixo de Crescimento Desenvolvimento Regional, que visa ‘assegurar a implementação de planejamento regional’, nas nove regiões funcionais do Estado, ‘com a participação do poder público, da sociedade civil organizada, garantindo a continuidade das políticas públicas’. A justificativa para o projeto é a fragmentação e superposição de iniciativas que visam a governança nas regiões do Estado, o que gera ineficiência e ineficácia no uso e nos resultados dos recursos. Assim sendo, tem-se como metas instituir uma estrutura mínima de governança em cada região funcional, com a participação de todas as lideranças regionais e compatibilização das regionalizações existentes, com vistas ao planejamento estratégico e o desenvolvimento das regiões (AGENDA 2020, 2007a; 2007b). A figura a seguir demonstra o projeto:



Figura 09: Projeto de Governança Regional da Agenda 2020

Fonte: AGENDA 2020, 2009

Quanto aos municípios e ao seu papel perante o desenvolvimento do Estado, os mesmos não são referidos. A Agenda 2020 atua por meio de projetos regionais ou temáticos. Todavia, salienta-se que este movimento e o documento gerado por ele tornaram-se referência para o movimento político denominado Pacto pelo Rio Grande, organizado pela Assembléia Legislativa do RS e também para o Plano de Governo Estadual do período 2007-2010, da Governadora Yeda Rorato Crusius, a qual foi homenageada, inclusive, por sua atuação municipalista durante seu mandato, por parte do Instituto Municipalizar (no II Congresso Brasileiro do Municipalismo) e da Federação das Associações de Municípios do RS. A Agenda 2020 continua em voga, visto que o atual governador do Estado, Tarso Genro, também tem mantido vínculos com o Movimento, conforme noticiado na imprensa. Desta forma, a Agenda 2020 é um movimento que influencia indiretamente a atuação do gestor municipal.

2.6.2 *Nós Podemos*: o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade

Movimento, que bate cada vez mais forte, está nos nossos valores. Entre eles, valores universais como a solidariedade, a cidadania, a transparência, a perseverança, entre outros. A proposta de nos alicerçarmos nesses valores está acima de tudo, porque é nesses valores que está a frequência do coração de todos nós, juntos, engajados numa só corrente positiva, em prol da evolução de nosso país. Em ações coletivas legítimas e eficientes como as que temos visto no Movimento pela Cidadania e Solidariedade em nível local e nacional, certamente poderemos influenciar também mudanças no âmbito mundial (Rodrigo da Rocha Loures, in: NÓS PODEMOS, 2010b)

O Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, comumente conhecido como *Nós Podemos*, é uma iniciativa criada em 2004, sob a inspiração das idéias do sociólogo Herbert de Souza. Compõe-se de empresas, órgãos governamentais, organizações sociais e indivíduos, todos em caráter voluntário. É um movimento que afirma-se apartidário, ecumênico e plural, e que visa conscientizar e mobilizar a sociedade e os governos no alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) no Brasil (NÓS PODEMOS, 2011) e que conta com a parceria do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD e com o Governo Federal, principalmente por meio da Secretaria Geral da Presidência da República.

O Movimento possui como Missão Institucional ‘articular e integrar todos os setores da sociedade para promover o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em nível nacional, estadual e municipal’. Neste sentido, possui uma Visão de futuro, qual seja,

fazer com que o Brasil seja uma ‘referência mundial no alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, com a participação integrada de governos, empresas e sociedade civil’ (NÓS PODEMOS, 2010a, §4º, p.4).

Guiando-se por valores institucionais – amorosidade, entusiasmo, flexibilidade, ousadia, perseverança, positividade, simplicidade, solidariedade, transparência, cidadania do direito e da responsabilidade, comprometimento pessoal, confiança como premissa de relacionamento, cooperação sem restrição, ética da coerência e do bem comum, inovação socioambiental, respeito ao direito de expressão e valorização à diversidade cultural – o Movimento possui como intentos: divulgar os ODMs para a sociedade e fomentar sua participação; estimular o voluntariado de pessoas e organizações e estimular o compromisso de instituições públicas e privadas; potencializar ações já existentes; formar parcerias e implementar ações que promovam sustentabilidade e melhor qualidade de vida; promover e incentivar projetos, programas e ações sinérgicas nos estados, municípios e nas comunidades; monitorar a evolução das metas e indicadores dos ODMs e propor estratégias de ação para indicadores aquém do esperado (NÓS PODEMOS, 2010a).

O Movimento organiza-se por meio de uma Secretaria Nacional, a quem compete a proposição de diretrizes, a elaboração de uma agenda nacional anual e as articulações nacionais e internacionais; a integração e a disseminação de informações; e o fomento à constituição de movimentos estaduais e municipais, bem como apoio aos movimentos estaduais e municipais já existentes. Salienta-se que qualquer cidadão ou entidade pública ou privada pode constituir os ‘movimentos menores’, desde que atue em consonância com o Movimento Nacional, embora tenham autonomia para elaboração de suas próprias agendas, planos, composições e estruturas de funcionamento (NÓS PODEMOS, 2010a).

A estratégia do Movimento se dá por meio de parcerias e ações, como (NÓS PODEMOS, 2010a; 2011):

- Parceria com a Organização das Nações Unidas, em especial com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD;
- Parceria com o Governo Federal, por meio de alguns órgãos, como a Secretaria Geral da Presidência da República, o Instituto de Pesquisas e Estudos Avançados/IPEA, a Caixa, o Banco do Brasil e a Petrobrás;
- Apoio à realização de convênios e parcerias com organizações públicas e privadas, para suporte a necessidades estruturais, organizacionais e materiais em ações voltadas ao atingimento dos ODMs;

- Articulações com organizações de desenvolvimento e de pesquisa de nível internacional, de forma a contribuir para a interação das competências com o PNUD e com o Governo Federal;
- A realização sistemática de Semanas Nacionais pela Cidadania e Solidariedade, espaços de balanço, reflexão, diálogos e debates, bem como definição de ações para o atingimento dos ODMs. Tais semanas vêm sendo realizadas desde o início do Movimento, em 2004;
- A concessão anual do Prêmio ODM Brasil, um concurso realizado a cada dois anos, cujas finalidades são ‘incentivar, valorizar e dar visibilidade a práticas que contribuam para os compromissos dos ODMs’ e ‘construir um banco de práticas de referência para a sociedade e gestores públicos, no marco das políticas públicas e reconhecer publicamente os esforços em favor dos ODM’ (BRASIL, 2009g, p.7). Desde 2005, foram realizadas três edições do Prêmio, concedido por meio de critérios: contribuição para o alcance dos ODM; impacto no público atendido; participação da comunidade; existência de parcerias; potencial de replicabilidade; complementaridade e/ou articulação com outras políticas públicas. O Prêmio é concedido para Organizações e para Municípios. Desde a primeira edição, 31 prêmios foram concedidos a municípios brasileiros (BRASIL, 2005c; 2007e; 2009h).
- A promoção de Seminários Estaduais, a partir da edição de 2009 do Prêmio ODM Brasil, os quais geraram a formação de núcleos estaduais de apoio e acompanhamento das práticas locais. Tais seminários também potencializaram a municipalização dos esforços pelo alcance dos ODMs;
- A realização da Campanha Nós Podemos – oito jeitos de mudar o mundo, um ato permanente. Desta campanha, nasceram os oito ícones que vem sendo utilizados não apenas no Brasil, mas em outros países e, inclusive, pelo próprio Sistema Nações Unidas;
- A adoção de uma política nacional de comunicação, com vistas à divulgação, integração e expansão do Movimento. A comunicação se dá por meio de vários formatos/ferramentas, como a publicidade, a mídia tradicional, as mídias sociais, o estabelecimento de *sites* institucionais em níveis nacional e estaduais, a criação de um portal virtual (Portal ODM, que permite a visualização dos

ODMs em cada município do país) e a participação em eventos diversos que ofereçam espaço para o Movimento e o tema dos ODMs;

- A construção e o estabelecimento de uma rede de cooperação, para a identificação de ações que sejam pertinentes aos ODMs, realizadas nas esferas governamentais e não governamentais do país. As parcerias firmadas, e qualquer material adotado por elas, devem ser alinhadas com a proposta do Movimento;
- Formação, por meio de capacitações em ferramentas e metodologias para o desenvolvimento de capacidades, planejamentos e criatividade, bem como capacitações de lideranças para o apoio local das agendas dos ODMs;
- Elaboração e confecção de relatórios e estudos analíticos com bases municipais, estaduais e regionais, disponíveis em material impresso e virtual;
- O incentivo à municipalização de metas e ações voltadas aos ODMs.

Uma das intenções do Movimento é efetivar o controle social. Desta forma, o discurso utilizado adota um tom de incitamento ao protagonismo da sociedade com relação ao desenvolvimento dos povos, por meio da responsabilização de todos – cidadãos, governos, empresas, ONGs, etc –, bem como de enaltecimento das iniciativas e dos resultados alcançados até então, ressaltando-se a importância da congregação de esforços de todos, em nível local, de forma a se chegar a resultados globais. Neste sentido, Rodrigo Loures (2004), Secretário Nacional do Movimento, ressalta que os ODMs devem ser transformados em projetos e em ações locais, o que impacta em níveis cada vez mais complexos, do indivíduo até o mundo como um todo.

O discurso apresentado também eleva o reconhecimento do país como vanguardista no alcance dos ODMs, entre os países emergentes, e ao reconhecimento de estados e municípios por suas ações. Desta forma, move-se a vaidade humana, o que incentiva e potencializa a continuidade de suas movimentações, na busca por mais reconhecimento (NÓS PODEMOS, 2010b).

2.6.3 *Veritas vos liberabit*: o Instituto Municipalizar

O Instituto Municipalizar é uma instituição de ensino privada, fundada em 2009, que promove atividades de ensino, pesquisa e extensão, dirigidos a um público-alvo composto por gestores e servidores públicos municipais. É uma empresa, cuja Visão Institucional é *ser líder no auxílio às administrações municipais no processo de municipalização dos serviços públicos*, e que pretende: a) ser uma Escola de Gestão Pública de Excelência, capaz de qualificar ‘de forma esmerada e objetiva’ os servidores públicos municipais do estado do Rio Grande do Sul, ‘atualizando-os e tornando-os aptos a exercerem suas públicas funções a contento’; b) ‘ser um marco na qualificação dos Serviços Públicos do Rio Grande do Sul’ e c) ‘tornar-se um dos pólos de discussão da Gestão Pública no Brasil’ (INSTITUTO MUNICIPALIZAR, 2010a). Em sua área de atuação, objetivando a qualificação de seu público e, conseqüentemente, dos serviços públicos, oferece palestras gratuitas sobre temas diversos e atuais da gestão pública, cursos de capacitação e de pós-graduação, presenciais e/ou à distância, em regime intensivo e extensivo. Também planeja e executa eventos, como feiras e congressos, nas áreas de gestão pública municipal e jurídica (INSTITUTO MUNICIPALIZAR, 2010a; 2009).

Embora sua fundação seja recente, seus fundadores já estavam inseridos no contexto do direito e da gestão pública. Desta forma, para os mesmos, as atividades que foram realizadas sob a coordenação de um dos membros, e que dizem respeito aos temas de interesse do Instituto, são consideradas atividades do próprio Instituto. Assim sendo, o Instituto possui um histórico de mais de dez anos de promoções de eventos⁸⁰, dentre os quais destacam-se os Congressos Brasileiros do Municipalismo. Entre 2009 e 2010, foram realizados três congressos.

No que diz respeito ao municipalismo propriamente dito, o Instituto o considera um processo irresistível, irreversível e uma revolução silenciosa, sendo a maior mudança pela qual a sociedade brasileira passa desde a promulgação da atual Constituição Federal. Explica-se: o formato federativo de Estado, gerador da descentralização administrativa, faz com que cada vez mais serviços sejam delegados à execução no âmbito municipal: saúde, educação, ambiente, tributação, cultura,... Em segundo lugar, parafraseando Ulysses Guimarães, o Instituto assume que ninguém vive na União ou no Estado, mas sim no município. Assim

⁸⁰ O Instituto organiza congressos, jornadas e encontros, que tratam de temas como Direito (administrativo, constitucional, tributário, municipal, processual e civil), corrupção eleitoral, controle público e municipalismo. Já foram realizados: Congressos Brasileiros do Municipalismo; Congressos Estaduais da Advocacia Pública; Congresso Nacional de Combate à Corrupção Eleitoral; Congressos Sulbrasileiros de Controle Público; Encontros Nacionais de Procuradores Municipais; Encontros Sulbrasileiros de Constitucionalistas; Jornadas Nacionais e Internacionais de Direito de Família, de Estudos Penais e de Processo Civil; Jornada Ruy Cirne Lima de Direito Público (Administrativo e Constitucional e Filosofia do Direito) e Simpósio Nacional de Estudos Tributários.

sendo, este é o cenário em que as demandas sociais se somam e se apresentam: ou seja, é onde a vida acontece. Por outro lado, considera que o município é um ente com pouca especialização e com pouca qualidade na prestação dos serviços públicos, embora ainda faça melhor do que os demais entes da federação, com menos recursos. Desta forma, o Instituto compreende que, na medida em que migram os serviços para a responsabilidade dos municípios em sua execução, migram também ‘os recursos, as relações jurídicas, o poder político de mando, as reivindicações sociais e políticas’, o que, conseqüentemente, gera uma demanda por formação de quadros funcionais competentes e comprometidos com as responsabilidades atribuídas. O Instituto considera que há tanto para fazer que praticamente engloba tudo, ao afirmar que: “é um TODO por fazer!”

Neste sentido, o Instituto promove atividades em conjunto e firma laços com diversas outras instituições, dentre governamentais e da esfera pública, da sociedade civil organizada e da iniciativa privada do Estado do RS. Um exemplo é a criação do Programa Gaúcho de Gestão Pública Municipal (pg²pm), em parceria com a Associação Gaúcha Municipalista⁸¹ e com o Centro Educacional São Camilo⁸². Tendo como premissa a irreversibilidade do municipalismo, o Programa criado tem como focos: governo por resultados, a excelência e o empreendedorismo de gestão, apoiando o uso de ferramentas de gestão com os objetivos de racionalização do uso de recursos e de elevação de padrões de eficiência e eficácia.

Para o Diretor Geral do Instituto, não é possível crer que um município funcione com mais de 300 mil habitantes, que um município desenvolvido é aquele em que as pessoas são felizes, independentemente de seu tamanho e de que, mais do que melhores estradas de acesso, o que eles precisam é de educação de qualidade, além de gestores éticos. Para ele, a forma mais garantida de se obter e fortalecer comportamentos éticos é por meio da fé em Deus. O diretor é o fundador do Instituto, converteu-se ao cristianismo evangélico em sua vida adulta e não tem pruridos em manifestá-la e dar testemunho de sua fé e dos milagres que a conversão trouxe para sua vida.

Desta forma, toda a atuação do Instituto está orientada por preceitos bíblicos, a começar por sua logomarca, que expressa a mensagem *veritas vos liberabit* (a verdade te libertará, em que a verdade é Deus) e traz Deus (*REX*) em seu escudo. Cabe salientar que, além disso, todos os materiais de divulgação do Instituto e de seus eventos possuem, em algum espaço, algum versículo bíblico, incentivando a um comportamento correto. Em todos os eventos que promove, há um momento inicial de oração e pregação da palavra de Deus.

⁸¹ Disponível em <<http://www.agm.org.br>>

⁸² Disponível em <<http://www.saocamilo-rs.br>>

Para o Diretor, no âmbito da política, os homens públicos, por melhores e mais bem intencionados que sejam, estão sujeitos às questões mundanas, como o poder e o dinheiro excessivos, as quais fazem ‘muitos homens bons se perderem’. Para ele, o maior problema na política não está no poder executivo, mas sim no legislativo. Na esfera executiva, percebe que os prefeitos, em geral, são pessoas que fazem e trabalham muito, e que a ação local é, por vezes, mais eficiente e eficaz do que algumas ações dos governos estaduais e federal.

A estratégia de ação do Instituto Municipalizar dá-se não apenas pela educação, mas principalmente pelo estabelecimento de laços entre instituições e entre estas e pessoas. Seus eventos são realizados em municípios do interior do Estado e na Capital deste, em espaços vinculados a instituições diferentes, como o Tribunal de Contas, o Palácio da Justiça e o Ministério Público, Assembléia Legislativa, Salões de Atos ou Nobres de Universidades públicas e privadas, centros de convenções de hotéis. Todos os eventos possuem, em geral, personagens como o presidente, o presidente de honra, os homenageados (pessoas e instituições), o coordenador geral e o coordenador científico. Tais personagens vem de diversos lugares e desempenham papéis também diversos: são professores, juristas, desembargadores, procuradores, ministros, (ex)governadores, prefeitos, senadores, deputados, conselheiros, oriundos de Instituições como a Ordem dos Advogados do Brasil, o Centro de Estudos do Tribunal de Justiça do RS, a Academia Brasileira de Direito Tributário, a Federação dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul/FAMURS, Assembléia Legislativa, Supremo Tribunal Federal, Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Municipal, Ministério Público Federal, Escola de Juízes Federais, Universidades, dentre outros. Salienta-se a presença das universidades nos eventos, especialmente na figura dos cursos de Direito, por meio das homenagens a juristas e por meio da atuação dos coordenadores científicos (aliás, cabe destacar a própria manifestação do Instituto, ao declarar que é a luz da Ciência a solução para o grave quadro de insolvência pública existente no país).

Além da promoção de atividades de formação dos mesmos e de integração entre os diversos personagens da esfera pública municipal, o Instituto agracia prefeitos do Rio Grande do Sul por seu ‘grau de comprometimento com a comunidade’, com o chamado Troféu Destaque. A escolha do prefeito que se destaca se dá por meio de critérios definidos, elaborados em parceria com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento/COREDES. Os critérios estão listados a seguir (INSTITUTO MUNICIPALIZAR, 2010b):

- Existência de mecanismos regulares de participação da sociedade na definição de obras e serviços de interesse das comunidades por ocasião da elaboração do

orçamento (por exemplo: Orçamento Participativo, Orçamento Comunitário, Orçamento Cidadão,...);

- Participação da comunidade nas definições do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual: percentagem do orçamento municipal definido por participação popular;
- Percentuais investidos em educação e saúde nos últimos dois anos;
- Existência de Plano Municipal de Desenvolvimento, Plano Diretor ou similar, elaborado com a participação social;
- Valorização do Conselho Municipal de Desenvolvimento/COMUDE e dos Conselhos Setoriais;
- Participação em organizações regionais (COREDE, Consórcios, Comitês de Bacias e Associações de Municípios), por meio da comprovação de presenças em eventos nos últimos doze meses.

É escolhido o prefeito que liderar no maior número de critérios. Em caso de empate, a definição se dará pelo critério de percentagem do orçamento executado através de mecanismos de participação popular.

Ao considerar seus eventos como ‘efetivos acontecimentos políticos’, e centrá-los nos que consideram como aqueles ‘que fazem e decidem a vida política, jurídica e administrativa da sociedade rio-grandense e brasileira’, e ao buscar ‘participação institucional do Poder Público, Sociedade Civil Organizada e Universidades, com a presença de palestrantes de renome nacional e internacional’, além de ampla cobertura midiática (INSTITUTO MUNICIPALIZAR, 2010a), o Instituto potencializa a criação de teias de relacionamentos, fortalecimento de imagens, afinamento de discursos, enaltecimento de pessoas e egos, enfim, a potencialização de relações institucionais. Assim sendo, por meio de sua atuação e dos laços firmados, o Instituto vem crescendo no campo do municipalismo, em termos de formação e de influência sobre as ações dos prefeitos e demais personagens da esfera pública municipal.

2.6.4 A Campanha Ficha limpa

A Campanha Ficha Limpa originou-se com o objetivo de qualificar o perfil dos candidatos a cargos eletivos no Brasil, em qualquer dos poderes, por meio do estabelecimento de critérios rígidos de inelegibilidade para candidatos a tais cargos, tendo como base a sua

vida pregressa, em termos civis, criminais e políticos. Para tanto, estabeleceu-se um Projeto de Lei de Iniciativa Popular, que coletou centenas de milhares de assinaturas dos eleitores brasileiros.

O Projeto foi influenciado pela rede Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade/ABRACCI, que reúne mais de setenta organizações, com a missão de “contribuir para a construção de uma cultura de não corrupção e impunidade no Brasil por meio do estímulo e da articulação de ações de instituições e iniciativas com vistas a uma sociedade justa, democrática e solidária”.

A ABRACCI foi fundada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral/MCCE, composto por mais de quarenta entidades no Brasil, e que acompanha as ações do Tribunal Superior Eleitoral/TSE. Ela atua por meio de Grupos de Trabalho voltados ao Setor Privado e Empresarial, ao acompanhamento das ações do Poder Legislativo, ao chamado Mutirão Nacional de Luta contra a Cultura da Corrupção, à Reforma Política, à Democratização do Poder Judiciário e ao estímulo ao capítulo brasileiro da Transparência Internacional⁸³. A ABRACCI realiza conferências nacionais sobre transparência e participação social e campanhas de reforma política e combate à corrupção. Além disso, estabeleceu o Índice de Transparência Municipal na Internet⁸⁴.

As organizações envolvidas, sob a liderança da ABRACCI e do MCCE desenvolveram um *site* institucional que permite que candidatos a cargos eletivos ali se cadastrem e assumam publicamente o compromisso com a transparência de suas campanha, apresentando sistematicamente suas contas em relação às mesmas.

O resultado de tal mobilização foi o sancionamento da Lei Complementar nº 135/2010, a chamada Lei Ficha Limpa. Todavia, a Lei vem sendo questionada desde antes de seu sancionamento e mesmo após, e tem sido alvo de avanços e retrocessos. Por um lado, é importante observar que a movimentação da sociedade pode incidir diretamente sobre a atuação de candidatos e, futuramente, de pessoas eleitas, devido à possibilidade de inelegibilidade futura. Por outro, os interesses de grupos sociais determinam um embate contínuo, seja pela manutenção e aplicação efetiva da Lei, seja por sua exclusão dos ditames

⁸³ Transparency International é uma organização global da sociedade civil, com sede em Berlim, na Alemanha, cujo objetivo principal é a luta contra a corrupção.

⁸⁴ O Índice de Transparência Municipal na Internet/ITMI contempla vinte e seis indicadores, que se referem a planejamento, orçamento, gestão, legislação municipal, educação, saúde. São analisados: Lei Orgânica Municipal, Plano Diretor Municipal, PPA, LDO, LOA, Relatórios de Execução Orçamentária, Contratos de Repasses e Convênios, quantidade de profissionais em educação e em saúde, existência de conselhos sociais, dentre outros (IFC, 2010).

legais do País. É uma realidade recente, que merece melhor e mais aprofundada dedicação e estudo.

2.6.5 Algumas reflexões

A sociedade produz organizações e movimentos deveras importantes para sua própria condução e auto-fortalecimento. Este tópico abordou uma organização e três movimentos da sociedade, em que esta se organizou para produzir atos que impactassem sobre a atuação pública, com vistas ao desenvolvimento do país. Não é possível adotar uma postura de ingenuidade. Ora, ainda que se utilize uma linguagem de busca e luta por desenvolvimento, que seja perpassada pela formação política e técnica, ou por valores como solidariedade, ética e religiosidade, há outros interesses que não explicitados quando tais movimentos se formam. Há, é claro, interesses materiais, financeiros, econômicos, de poder, de *status*, eleitoreiros, dentre tantos outros, que não são manifestados de maneira tão clara – entenda-se como maneira clara uma abordagem explícita. Todos os movimentos compõem-se por indivíduos não neutros em um dado contexto sócio-econômico-cultural. Em outras palavras, indivíduos que possuem interesses, e estão sob a égide de uma determinada ideologia e ainda, sob uma dada concepção de Estado. Assim sendo, há em cada movimento, os que ali estão por interesse próprio, ou por altruísmo, ou por algum tipo de convencimento de que devem estar ali, mesmo sem entender o porquê.

Todavia, muito interessante é observar o quanto um movimento pode fortalecer o que um indivíduo solitário seria incapaz de realizar, por não ter recursos, principalmente os de poder – e claro, de convencimento – perante os demais atores sociais. Nos movimentos e na organização em estudo, visualizou-se a sua crescente importância na definição de discursos complementares ou de contraposição, de agendas, de aspectos norteadores e também limitadores aos demais atores sociais, o que faz com que o campo permaneça sempre em movimentos de disputas, sempre infundáveis.

2.7 Os Partidos Políticos

“não é o nome que determina o caráter de um partido”
(VIANA, 2003, p.9)

Os partidos políticos, como conhecidos atualmente, são um fenômeno ocidental originados na modernidade, a partir dos exemplos da Inglaterra, França, Estados Unidos e Japão, nos anos de 1800, em função do contexto de luta de classes, a partir das mudanças nas formas de regularização das relações sociais, com a formação do modo de produção capitalista e do Estado que lhe correspondia (VIANA, 2003)⁸⁵.

A palavra ‘partido’ possui uma relação indissolúvel com a palavra ‘parte’: a primeira deriva da segunda. Assim sendo, todo partido político deriva de uma parte política. Todavia, o oposto nem sempre ocorre, nem se pode dizer que partido é, efetivamente, uma parte política (VIANA, 2003). Para Viana (2003, p.12), os partidos políticos são “organizações burocráticas que visam à conquista do Estado e buscam legitimar esta luta pelo poder através da ideologia da representação e expressam os interesses de uma ou outra classe ou fração de classes existentes”. Neste sentido, para Monteiro e Oliveira (1989), os partidos políticos modernos são, pois, organizações que unem conjuntos de comunidades sob uma coordenação central, visando o enquadramento de massas e seleção de quadros.

Para Sáez e Freidenberg (2002, p.140), os partidos são

“os articuladores da competição eleitoral, criam um universo conceitual que orienta os cidadãos e as elites no que diz respeito à compreensão da realidade política, ajudam a fazer acordos em torno de políticas governamentais [...], estabelecem ações para a produção legislativa; provêem de pessoal as instituições e tornam operativo o sistema político. Além disso, e como objetivo principal, ao querer ganhar eleições, contam com estratégias organizativas para mobilizar apoios que lhes permitam triunfar nessas eleições (ou conservar os apoios já conseguidos em oportunidades anteriores)”.

Por sua vez, Kinzo (2004) afirma que os partidos possuem papéis específicos em duas arenas do sistema político, a saber: o eleitoral e o decisório, sendo que, neste último, sua atividade associa-se à formulação, planejamento e implementação de políticas públicas. São agentes fundamentais no processo democrático; portanto, são atores legítimos no jogo do poder e das negociações políticas.

⁸⁵ Embora se possa dizer que na tradição inglesa há partidos políticos há mais de trezentos anos – representando os *thories* e os *wighs*, os quais exprimiam os conflitos aristocracia-burguesia, terra-capital, campo-cidade, feudo-burgo, idade média remanescente-tempos modernos supervenientes (VIANA, 2006) – e que é da Revolução Francesa e da oposição girondinos-jacobinos que se origina a noção moderna de esquerda e direita partidárias, autores como Viana (2003, p.41) defendem que, até 1850, “nenhum país do mundo (salvo os Estados Unidos) conhecia partidos políticos no sentido moderno do termo: encontravam-se tendências de opiniões, clubes populares, associações de pensamento, grupos parlamentares, mas nenhum partido propriamente dito”.

Desta forma, os partidos políticos são atores essenciais à dinâmica dos sistemas políticos, os quais podem ser classificados como unipartidários, bipartidários ou multi/pluripartidários⁸⁶. Este último formato pode ser causa de instabilidades políticas, visto que, ao partido governista, cabe a obtenção de maior representatividade no parlamento. Em não ocorrendo isto por seus próprios quadros, a ele cabe formar um governo de coalizão, o que, por vezes, inviabiliza uma homogeneidade ideológica e de ação (VIANA, 2006).

Indo além, Almeida (2004) aponta a importância dos partidos políticos não apenas para a dinâmica política, mas também para a social. A defesa se dá a partir do uso do termo de *linkage structures* de Eldersveldt: os partidos seriam, pois, estruturas de conexão entre o governo (e seus órgãos) e os diversos grupos de interesse que buscam por sua atenção, em função de seu poder social, sendo parte central nas articulações, mediações e resoluções de conflitos entre estes grupos de atores que interagem cotidianamente. Assim sendo, os partidos políticos

constituem as bases da interação entre os membros do legislativo e entre o legislativo e o executivo, além de possibilitarem a cooperação entre o poder central e os periféricos. Os partidos são, também, fóruns dentro dos quais grupos de interesses podem apresentar seus pontos de vista sobre políticas governamentais assim como pressionar por determinados candidatos a cargos. O partido é visto, sob este ponto de vista, como uma arena de desenvolvimento de compromissos entre grupos de interesse, assim como agentes do fortalecimento de ação destes grupos em arenas particulares de atuação. Os partidos políticos constituem, ainda, um canal de comunicação entre os cidadãos e o governo e são utilizados pelos líderes para se comunicar com os seus eleitores [...]. Desta forma, o partido político de Samuel Eldersveldt é um grupo ideológico que compete por votos, mas que tem uma preocupação mais global e ampla [...]. Segundo esta concepção os partidos políticos desempenham determinados papéis no sistema político: disputam votos, mobilizam interesses sociais e advogam posições ideológicas, e assim conectam os cidadãos ao sistema político. (ALMEIDA, 2004, p.16-17)

Há, todavia, manifestações de cientistas políticos, como Mair (2003), de que, em todas as democracias representativas, os partidos políticos estão em crise, sendo entendidos como instituições arcaicas, desatualizadas e dificultadoras de renovação democrática. Neste sentido, o autor aponta para funções representativas e procedimentais/processuais dos partidos. As primeiras dizem respeito à integração e mobilização dos cidadãos, bem como à articulação e agregação de interesses sociais e políticos apresentados pela sociedade em geral. Porém, tais funções representativas podem ser realizadas por outras entidades e instituições não

⁸⁶ O primeiro incorre na implantação de um partido que serve como base de apoio para o aparelhamento governamental de um regime autoritário/ditatorial/totalitário. O segundo depende da existência de dois partidos políticos que disputam seu eleitorado e refletem o dualismo de tendências políticas. Neste caso, naturalmente, um partido tende a possuir a maioria das preferências do eleitorado e a ela cabe o exercício governamental. Ao outro partido cabe, teoricamente, o exercício de oposição. Por sua vez, o multi/pluripartidarismo baseia-se na existência de pelo menos três partidos políticos com efetiva representatividade ou capacidade de representação política, que competem entre si pelas preferências do eleitorado (VIANA, 2006).

partidárias e pela mídia, o que enfraquece a ação dos partidos. As funções representativas podem também combinar-se com aspectos procedimentais, envolvendo a formulação de políticas públicas. Entretanto, tem-se observado uma tendência crescente para a atuação de peritos e técnicos, ou seja, atores não necessariamente partidários. Os partidos, neste caso, são chamados para os momentos decisórios que se baseiam em razões políticas, ideológicas ou quando há diferenças irreconciliáveis. Por outro lado, as funções procedimentais/processuais dizem respeito ao recrutamento de líderes políticos e funcionários para cargos públicos, além da atuação na organização do parlamento e do governo. Neste sentido, a necessidade de partidos é evidente, de forma a se estabelecerem coalizões, acordos e agendas.

Mair (2003, p.285-286) também apresenta o que denomina de ‘erosão gradual de identidades partidárias distintas’, ou seja, arriscam-se a confundirem-se, cada vez mais, uns com os outros, por uma variedade de aspectos, a saber: 1) como a noção de política como conflito social ou como conflito ideológico está em declínio, então há menor oposição real nas competições partidárias; 2) tanto os partidos como os governos por eles ocupados são limitados, em termos de capacidade de manobras políticas, pelo fenômeno da globalização e da internacionalização da economia e, com isso, vêm-se obrigados a partilhar e implementar políticas e programas propostos pelos outros; 3) os partidos possuem dificuldades de diferenciar-se uns dos outros, visto que partilham os mesmos eleitorados e, conseqüentemente, tendem a adotar técnicas similares – ou imitadas – de organização, de campanha e de comunicação; 4) todos são partidos governamentais, ou seja, todos alimentam a expectativa realista de exercerem o poder no âmbito governamental, pelo período que for: “poucos dos principais partidos da atualidade se vêm permanentemente excluídos da participação nos governos” e, para alcançarem esta realidade, abandonam padrões de formação de governo estabelecidos. Para o autor, neste sentido, os partidos políticos são “promíscuos”. O autor expressa que, como implicações, tem-se uma crescente despolitização dos políticos e uma crescente indiferença por parte dos cidadãos no que diz respeito à política.

2.7.1 História e dinâmica da política partidária no Brasil

O sistema político brasileiro possui uma longa história com relação à formação partidária, originária no Período Imperial, embora nem naquele período e nem durante a chamada República Velha possa se dizer que houve partidos políticos modernos e fortes, mas sim partidos regionais/estaduais, que exaltavam as figuras de coronéis (VIANA, 2006).

Embora haja registros de criação de partidos nacionais a partir de 1873 (Republicano, Operário, Comunista Brasileiro, Socialista Brasileiro, e outros, além das Alianças Integralista Brasileira e Nacional Libertadora), até 1948 “as organizações partidárias eram grupamentos de emergência, estruturados sob a ambição da conquista imediata do poder e que, por isso mesmo, não subsistiam além dos pleitos para os quais se organizavam” (MONTEIRO; OLIVEIRA, 1989, p.21).

A partir de 1945, resultante da supressão de partidos durante o período centralizador conhecido como Estado Novo, das concessões de direitos sociais, da manutenção de estruturas oligárquicas anteriores e do surgimento de uma massa urbana, houve a criação de novos partidos nacionais. Na primeira eleição democrática após o Estado Novo, onze foram os que entraram na disputa, com destaques para o Partido Social Democrático/PSD, a União Democrática Nacional/UDN e o Partido Trabalhista Brasileiro/PTB, considerados os mais importantes, eleitoralmente, de 1946 a 1965 (MONTEIRO; OLIVEIRA, 1989; VIANA, 2006).

Em 1964, o Brasil vivenciou um golpe de Estado e o início do regime militar, sob o qual o pluripartidarismo foi substituído pelo bipartidarismo, tendo-se formado o partido governista chamado Aliança Renovadora Nacional/ARENA – que recebeu a maior parte dos udenistas – e o Movimento Democrático Brasileiro/MDB, partido de oposição ao governo e ao regime ditatorial, em defesa do retorno à democracia (MONTEIRO; OLIVEIRA, 1989; VIANA, 2006).

Uma nova reorganização partidária foi promovida a partir de 1979, e o bipartidarismo deu lugar novamente ao pluripartidarismo, o qual, em um primeiro momento, gerou seis partidos. A ARENA adotou o nome de Partido Democrático Social/PDS, que posteriormente passou por um processo de dissensão, originando o Partido da Frente Liberal/PFL, o qual, também por uma dissidência, gerou o Partido Liberal/PL. Por sua vez, o MDB dividiu-se entre o Partido do Movimento Democrático Brasileiro/PMDB, o Partido Trabalhista Brasileiro/PTB, o Partido Democrático Trabalhista/PDT, o Partido dos Trabalhadores/PT e o Partido Popular/PP, este último posteriormente extinto e incorporado ao PMDB. Em 1985, surgiram outros partidos, como o Partido Socialista Brasileiro/PSB, o Partido Comunista Brasileiro/PCB, o Partido Comunista do Brasil/PCdoB, além de outros vários de menor expressividade eleitoral (MONTEIRO; OLIVEIRA, 1989). Posteriormente, ocorreram novas alterações, como a criação do atual Partido Progressista/PP e do Movimento Democratas/DEM.

Neste sentido, especialmente após tal reorganização, alguns autores consideram que os partidos são canais legítimos de representação de interesses dos diversos setores da sociedade civil, que teriam o papel fundamental na consolidação do Estado Democrático, na contribuição para a organização do povo brasileiro (MONTEIRO; OLIVEIRA, 1989), além de serem promotores de políticas públicas eficientes para o desenvolvimento econômico e social do país (MADEIRA, 1999). Para Baquero (2001), portanto, os partidos atuam na mediação entre Estado e sociedade. Tais manifestações são coerentes ao que dita a Lei dos Partidos Políticos (BRASIL, 1995) em seu primeiro artigo: “O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”.

Atualmente, o Brasil possui vinte e sete partidos políticos ativos, ou seja, registrados no Tribunal Superior Eleitoral, além de outros cinco em formação (BRASIL, 2010i). Os partidos possuem uma identificação inserida em um *continuum* esquerda-direita, em que, comumente, diz-se serem: de esquerda, de direita ou de centro, havendo variações como ‘centro-direita’ e ‘centro-esquerda’. Entretanto, nos dias atuais, não parece ser possível definir claramente as orientações partidárias. Assim como Mair (2003) apontou para uma ‘erosão gradual de identidades partidárias distintas’ que vem ocorrendo nas demais democracias representativas no mundo, também no Brasil é possível observá-la. Por sua vez, Keck (1991) salienta que a política no Brasil é marcada por uma dinâmica predominante de negociação e conciliação entre as elites existentes, as quais valem-se de formas populistas de mobilização popular em momentos críticos e de formas corporativas de representação de interesses. Para Rodrigues (2009), esta realidade enfraquece os próprios partidos e, conseqüentemente, o governo, o qual deprecia os primeiros para poder governar. Neste sentido, em uma realidade de fragmentação partidária marcante, Rodrigues (2009) distingue os partidos políticos brasileiros em três classes principais: os de esquerda altamente disciplinados, os partidos *catch all*⁸⁷ pouco disciplinados (dentre os quais destaca-se o Partido do Movimento Democrático Brasileiro/PMDB) e o Partido Democrático Trabalhista/PDT em uma posição intermediária. Salienta-se que os partidos políticos podem ser classificados de formas distintas por outros teóricos, considerando-se partidos de esquerda ou de direita, partidos disciplinados ou indisciplinados e partidos *catch-all*.

⁸⁷ Partidos *catch all* são aqueles que, para chegarem ao governo e considerando-se o alto custo de derrotas eleitorais, captam votos onde for possível, o que não lhes permite ser partidos de uma só classe ou grupos de interesses (RODRIGUES, 2009)

Os partidos políticos possuem manifestos, plataformas próprias, agenda de interesses e de intenções. Para que alguém se afilie a um partido, espera-se que haja alguma identificação entre tais atores. Neste sentido, gestores eleitos são necessariamente filiados a partidos políticos devidamente registrados no Tribunal Superior Eleitoral. Não há, no país, a possibilidade de alguém ser eleito e/ou permanecer em um cargo eletivo sem estar filiado a uma legenda partidária, nem ser filiado a mais de uma legenda. Ao eleger-se por um partido, espera-se que tal indivíduo confirme um compromisso junto ao seu eleitorado: que atue como seu representante, devendo orientar-se pelos ideais, ações e decisões de seu partido, bem como utilizar a “linguagem” do mesmo, mesmo que esteja atuando de forma destoante em relação ao seu programa. Todavia, Viana (2006, p.8) esclarece que a vida constitucional brasileira sempre se fez “à base de personalidades, de líderes políticos e caudilhos, homens que dirigiam correntes de opinião ou interesses, valendo-se do partido como símbolo de aspirações políticas, nunca como organização de combate e ação, que jamais chegaram a ser”. Além disso, Viana (2003, p.36-37) esclarece que, para muitos indivíduos, o partido político torna-se “um meio de ascensão social. Isto pode ser conquistado tanto através de um cargo no partido quanto através de uma candidatura a cargo público ou nomeação por parlamentares e/ou membros do poder executivo que são do partido, o que faz surgir pequenos grupos em torno destes líderes. A liderança em movimentos sociais, instituições, organizações fornece não só *status* como também um maior poder de barganha dentro do partido, pois assim não só se conquista recursos (financeiros, entre outros) como também se pressupõe que tal pessoa que assume algum tipo de liderança possui respaldo e influência junto a setores da população, o que pode significar um retorno considerável em matéria de votos”.

Por outro lado, embora o sistema eleitoral induza a relações de disputas acirradas na busca dos candidatos por seus próprios eleitorados, ou seja, as campanhas eleitorais dão maior ênfase aos indivíduos do que aos partidos (MADEIRA, 1999), não se pode dizer que há, atualmente, ampla autonomia dos mesmos em relação às suas legendas partidárias. Embora haja uma história longa referente à indisciplina partidária, recentemente o Tribunal Superior Eleitoral emitiu duas resoluções que disciplinam o processo de perda de cargo eletivo e justificam para desfiliação partidária: as Resoluções nº 22.610/2007 e nº 22.733/2008 (BRASIL, 2008g; 2007f), que altera parte da primeira. Desta forma, legou-se aos partidos políticos o poder para solicitar à Justiça Eleitoral a decretação de perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa, fortalecendo sua autonomia, no sentido de disciplinar seus quadros, conforme previsto na Constituição da República (BRASIL, 1988) e na Lei dos Partidos Políticos (BRASIL, 1995).

Assim, aos partidos cabe definir, em Estatuto, normas sobre a fidelidade e disciplina partidárias, incluindo-se aspectos como a apuração de fatos, direito de defesa e aplicação de penalidades (BRASIL, 1995). Neste sentido, ao indivíduo eleito e vinculado a uma legenda, que não segue o programa e/ou as recomendações do partido, são dadas sanções, desde a ‘geladeira’ (a falta de apoio a candidaturas e a assunções de cargos por indicação) até mesmo a medidas extremadas, como expulsões do seu quadro, o que pode, inclusive, gerar perda de mandato (BRASIL, 2008g, art.1º, §1º, III). Desta forma, cria-se a representação de que o partido e suas definições são superiores – e às vezes contraditórios – às intenções, vontades e definições do gestor. Ou ainda, de que o indivíduo seria o próprio partido, conforme se observar em notícias veiculadas cotidianamente na mídia.

De qualquer forma, de maneira a promover atuações coerentes com suas agendas e interesses, vários partidos oferecem atividades de formação política aos seus filiados e possíveis representantes nos pleitos eleitorais, bem como realizam eventos internos, como convenções. Tais atividades serão apresentadas e analisadas posteriormente, neste mesmo capítulo.

2.7.2 As clivagens polarizadas no Rio Grande do Sul

Madeira (1999) aponta que, historicamente, o Rio Grande do Sul possui como características as chamadas *clivagens polarizadas*, identificadas em quase todos os períodos de disputas eleitorais, a partir de 1950, cujas origens encontram-se nas conseqüências da guerra civil de 1893, com a fundação do Partido Republicano em oposição à elite tradicional no Estado. Assim sendo, o padrão de comportamento no RS, em geral, independe da configuração predominante do país, ou seja, mantém-se uma configuração relativamente estável das forças políticas nas disputas por poder, marcada por uma clivagem entre as elites políticas, as quais são, em geral, claramente definidas e contrapostas (Republicanos X Federalistas; Republicanos X Libertadores; Arena X MDB; PT X anti-PT, ...) e por uma dificuldade de constituir-se uma terceira força política no Estado.

Outra característica importante no perfil estadual é a institucionalização dos partidos. Madeira (1999), ao estudar o perfil dos deputados na Assembléia Legislativa do RS, observou que há um grau satisfatório de institucionalização dos partidos políticos gaúchos, embora haja dificuldades grandes neste processo, destacando-se como aspectos importantes: 1) a fidelidade dos indivíduos aos seus partidos e a conseqüente previsibilidade das votações, a partir do

posicionamento dos mesmos; 2) longos períodos de filiação aos partidos e longas carreiras nos mesmos, com trajetórias coerentes; 3) poucas migrações partidárias, mas com coerência interpartidária. Em outras palavras, a dinâmica da política no Estado é bastante conservadora, e, conforme Madeira (1999, p.38), “pode-se afirmar que os partidos políticos gaúchos não se constituem apenas em veículos através dos quais os políticos chegam aos postos eletivos para, após, atuarem como bem entenderem [...]”.

É importante frisar que a relação clivagem-polarização e institucionalização partidária reflete-se nas relações interpartidárias: a disputa por um pólo faz com que partidos se unam em torno daquele que possui maiores condições de enfrentamento ao pólo oposto. Desta forma, percebem-se os claros movimentos de coalizões que permitem, inclusive, romper com clivagens históricas anteriores, como de partidos originários da ARENA e do MDB (MADEIRA, 1999).

2.7.3 Alguns atores e movimentos da pesquisa: um panorama da política partidária nos municípios em estudo e os partidos predominantes

Dos setenta municípios em estudo, percebe-se a predominância dos partidos do Movimento Democrático Brasileiro/PMDB, Progressista/PP, Democrático Trabalhista/PDT e dos Trabalhadores/PT. Em menor representatividade, outros cinco partidos estão nos quadros das prefeituras, nos cargos de prefeitos e/ou vice-prefeitos, a saber: Democratas/DEM, Social Democrático Brasileiro/PSDB, Trabalhista Brasileiro/PTB, Socialista Brasileiro/PSB e PPS.

Salienta-se que todos os dados a serem apresentados nas tabelas e figuras deste capítulo não consideram o município de Pinto Bandeira, emancipado de Bento Gonçalves por duas vezes, sendo a última no segundo semestre de 2010. Desta forma, ainda não foram realizadas eleições municipais e o município ainda não está instalado. Outro aspecto a ser considerado é o fato de que dois dos prefeitos eleitos em 2008 faleceram, e seus cargos foram assumidos pelos vice-prefeitos. Ambos estavam em segundo mandato. Em Tio Hugo, prefeito e vice eram do PDT; em Estrela Velha, o prefeito era do PDT e o vice, do PP. Nestes casos, foram considerados os indicadores à época das últimas eleições municipais, ocorridas em 2008⁸⁸.

⁸⁸ Esta escolha justifica-se porque, principalmente após as Resoluções 22.610/2007 e 22.733/2008 do Tribunal Superior Eleitoral, tem-se cada vez mais claro que os mandatos pertencem aos partidos políticos, e não aos indivíduos, o que já gerou jurisprudência sobre o assunto, com perdas de mandatos.

A Tabela a seguir apresenta a representatividade dos partidos políticos no Poder Executivo nos municípios em estudo. Foram considerados, para tanto, os prefeitos e vice-prefeitos eleitos, conforme os partidos aos quais estavam vinculados quando de sua eleição.

	Total de Prefeituras	Total de prefeitos	Total de vice-prefeitos
PMDB	32	24	17
PP	24	18	17
PDT	15	7	9
PT	14	8	9
PSDB	7	5	5
DEM	5	3	4
PTB	5	2	4
PSB	4	2	2
PPS	2	0	2
Total	N/A	69	69

Tabela 02: Representatividade dos partidos nos municípios em estudo, em termos de prefeituras, total de prefeitos e vice-prefeitos

Fonte: elaborado pela autora, com base em FAMURS, 2010

É importante observar que, nos municípios em estudo, embora haja prefeituras com mandatos “puros”, todos os partidos estão envolvidos em coalizões partidárias. A Tabela a seguir demonstra que há trinta e nove coalizões para o exercício do mandato, dentre os sessenta e nove municípios listados, ou seja, mais da metade dos mesmos:

	Total de representação nas prefeituras	Prefeituras sem coalizões partidárias (período 2009-2012)		Prefeituras com coalizões partidárias (período 2009-2012)	
		Nº	%	Nº	%
PSB	4	0	0,0	4	100,0
PPS	2	0	0,0	2	100,0
PDT	15	1	6,7	14	93,3
PTB	5	1	20,0	4	80,0
PT	14	3	21,4	11	78,6
PMDB	32	9	28,1	23	71,9
DEM	5	2	40,0	3	60,0
PSDB	7	3	42,9	4	57,1
PP	24	11	45,8	13	54,2
Totais	69	30	N/A	39	N/A

Tabela 03: Total de prefeituras com e sem coalizões partidárias nos municípios em estudo

Fonte: elaborado pela autora, com base em FAMURS, 2010

Analisando-se as trinta e nove coalizões partidárias, observou-se que: 1) a maioria dos partidos coliga-se com outros de orientações distintas no *continuum* esquerda-direita; 2) nos partidos de esquerda há uma tendência a predominar contratos entre partidos de mesma orientação ou centristas, à exceção do PDT, que envolveu-se em maior volume de coalizões com partidos de direita; 3) nos partidos de direita não há predominâncias quanto ao perfil das coalizões, mas que o PP destaca-se por coligar-se pouco com partidos de direita e bastante

com partidos de centro e de esquerda; 4) dentre os partidos de centro, o PMDB destaca-se por coligar-se com qualquer outro partido, sem distinção de orientação no *continuum*; 5) de acordo com Carreirão (2006), é possível estabelecer ‘graus de coerência ideológica’ nas coligações, as quais podem ser fortes, médios ou fracos/inconsistentes, ou seja, respectivamente: a) quando as coligações ocorrem entre partidos dentro de uma mesma orientação (esquerda, direita ou centro); b) quando as coligações se dão entre partidos de esquerda ou direita com partidos de centro e c) quando as coligações envolvem partidos de orientações antagônicas. Pode-se inferir que, nas 39 coligações, tem-se 7 (18%) de grau forte, 23 (59%) de grau médio e 9 (23%) de grau fraco/inconsistente. Este panorama permite observar que a identidade dos partidos está, como denuncia Mair (2003), sofrendo uma erosão, a despeito da história político-partidária do Estado. Ainda há, localmente, as chamadas clivagens, mas o panorama permite refletir se as mesmas não estão, também, erodindo-se.

Salienta-se que, nesta Tabela, para fins de análise, as coalizões do PMDB e do PSDB com outros partidos de centro foram consideradas como ‘coalizões com partidos de mesma orientação’ no *continuum*, e que todas as coalizões com partidos não centristas foram consideradas como sendo de ‘orientações opostas/distintas’. As colunas estão marcadas com asteriscos, para salientar estas diferenciações.

	Total de representação nas prefeituras	Orientação auto-declarada no <i>continuum</i> esquerda-direita	Coalizões com partidos de mesma orientação*	Coalizões com partidos centristas	Coalizões com partidos de orientações opostas/distintas**
PMDB	32	centro	2	N/A	21
PP	24	direita	1	7	5
PDT	15	esquerda	2	5	7
PT	14	esquerda	3	7	1
PSDB	7	centro	2	N/A	2
PTB	5	direita	2	0	2
DEM	5	direita	1	0	2
PSB	4	esquerda	1	3	0
PPS	2	esquerda	0	1	1
Totais	69	N/A	N/A	N/A	N/A

Tabela 04: Formas de representação nas prefeituras em estudo, em termos de ocorrência ou não de coalizões partidárias/coerência ideológica no *continuum* esquerda-direita

Fonte: elaborado pela autora, com base em FAMURS, 2010

2.7.4 Os partidos políticos predominantes e suas formas de atuação

De acordo com Duverger (1980), os partidos políticos são profundamente influenciados por sua origem, que explicam muito de suas ações atuais. Esta é uma posição defendida por outros autores, como Panebianco (1990) e Aldrich (1995). Desta forma, é importante considerar a história dos partidos para o entendimento dos mesmos. Neste sentido, apresenta-se a seguir os quatro partidos de maior representatividade atual no campo em estudo, em termos de historicidade, e de composição documental à época de suas criações e atualmente, no que diz respeito ao desenvolvimento das municipalidades.

2.7.4.1 O Partido do Movimento Democrático Brasileiro/PMDB

O Partido origina-se diretamente do Movimento Democrático Brasileiro/MDB, uma frente de oposição ao regime militar instalado a partir do Golpe de Estado de 1964, composta por políticos sobreviventes à política de cassações da época (ALMEIDA, 2004).

À época, o PMDB tinha a intenção de ser um partido de massas. Todavia, percebia-se que, com sua composição, teria dificuldades para firmar-se como pretendia, visto que seu programa apresentava “uma tímida proposta de defesa dos interesses nacionais”, e seu amplo espectro de composição inviabilizava uma “apresentação de propostas concretas de transformação” para “além da luta pelo regime democrático” (MONTEIRO; OLIVEIRA, 1999, p.39).

O partido defendia a federação, a descentralização e propunha reforma tributária e de atribuições entre os entes federados, de maneira a fortalecer e efetivar sua autonomia. Advogava pelas reduções das desigualdades regionais, dando ênfase à Amazônia. Defendia o controle da sociedade ao interesse público e democratização da economia nacional, por meio da participação popular nas decisões governamentais, da participação de acionistas e trabalhadores nas decisões de empresas públicas e privadas e participação de usuários nas empresas prestadoras de serviços. Defendia a nacionalização da economia, o apoio a pequenas e médias empresas, restrições ao capital estrangeiro e controle de vendas de terras ao mesmo. Em termos sociais, defendia a universalização da saúde, a extensão de benefícios previdenciários a trabalhadores rurais, o amplo direito de greve, a negociação direta entre patrões e sindicatos, estabilidade de emprego com manutenção do FGTS, justa remuneração,

democratização do ensino e da gestão, bem como a anistia às vítimas da ditadura e a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte (MONTEIRO; OLIVEIRA, 1999).

O desenvolvimento estava associado à riqueza da nação e era compreendido, à época, como algo que deveria ser compatível com critérios econômicos, liberdade, igualdade de oportunidades e de participação e justiça social, o que, conseqüentemente, permitiria também o alcance de bem-estar social. Tal desenvolvimento somente poderia ser alcançado pelo ‘amplo acesso das camadas populares às responsabilidades políticas e aos benefícios econômicos’, o que garantiria também a unidade e a segurança do país. O desenvolvimento (econômico) proporcionaria, se dedicado à correção das distorções e desigualdades regionais, a melhoria das condições de saúde, educação, habitação, saneamento e transporte dos habitantes. Outro enfoque dado ao desenvolvimento vinculava-o à tecnologia (por meio de autonomia e independência do conhecimento exterior) e ao escasseamento de recursos naturais não renováveis. A política de desenvolvimento do país deveria ser socialmente justa, e possuiria como requisitos: renda, exportação e energia que aproveitasse fatores internos. O partido propôs a elaboração de um *modelo alternativo* de desenvolvimento, mas não o detalhou (FUG, 2008; PMDB, 2011), o que não permite vislumbrar o que se pretendia, ao se falar em *modelo alternativo*. Percebe-se o desenvolvimento como algo intangível, e que serve-se e deve servir a outros aspectos, mas sempre sob o enfoque econômico.

Atualmente, o partido estabelece uma categorização por tipos de desenvolvimento: econômico, social, urbano. Assim se estabelece o pensamento do partido, que é orientado aos seus militantes (FUG, 2008, p.12):

“Na visão do PMDB, o desenvolvimento que efetivamente conta é o Desenvolvimento Humano (IDH). No entanto, o Desenvolvimento Econômico (PIB), quando a serviço do Desenvolvimento Humano, deve ser estimulado pelo nosso partido com a maior intensidade. [...] Nosso papel, portanto, é de estimular o desenvolvimento econômico que mais possa contribuir diretamente para o maior Desenvolvimento Humano, para o maior número de pessoas possível, em cada um dos nossos municípios.”

O partido possui atualmente ações de formação política, por meio da Fundação Ulysses Guimarães, uma instituição de direito privado e sem fins lucrativos, “criada para constituir-se num centro de estudos de ciências políticas e sociais capaz de dar suporte teórico a um parlamento brasileiro independente, fundamentado em valores políticos, cuja base é formada pelo exercício da democracia e da livre expressão”. A Fundação tem publicações próprias (periódicos, artigos em espaço específico do *site* institucional e livros), desenvolve concursos, seminários e pesquisas de opinião política, e promove uma formação política em caráter continuado via Educação à Distância, com a intenção de definir claramente a

identidade ideológica do PMDB e mantê-lo como o maior partido do país, por meio da qualificação de seu quadro. Constitui, pois, uma iniciativa recente, com início em 2007 e que, a cada ano, lança um curso novo, que pode ser realizado a qualquer tempo e em qualquer ordem. Atualmente, estão disponíveis (FUG, 2010):

- Curso Básico de Formação Política Ulysses Guimarães – lançado em 2007, elaborado em parceria com a Universidade de Brasília. Voltado aos militantes do partido, candidatos a cargos eletivos, dirigentes partidários e detentores de provimentos em comissão indicados pelo partido, tem como objetivo a formação de líderes com conteúdo histórico e teórico da política, do PMDB e da democracia brasileira, além de marketing político. Seus conteúdos são: a) teoria política clássica, moderna e contemporânea, democracia e cidadania; b) a formação do Estado, de Roma e Grécia ao mundo globalizado; c) formas de Estado, sistemas e formas de Governo; d) poderes do Estado; e) instituições políticas brasileiras; f) a formação do Estado brasileiro; g) políticas públicas; h) o PMDB e as políticas públicas; i) ética e política; j) verdades e mentiras sobre o marketing político e l) a liderança política.
- Curso Preparatório para candidatos a prefeito, vice-prefeito e vereadores – lançado em 2008, elaborado em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É voltado aos candidatos e possui o objetivo de prepará-los, e de fornecer conhecimento das atribuições dos cargos aos quais concorrem, cujos conteúdos são: 1) política e democracia; poderes da República; organização do Estado brasileiro, instituições políticas e federalismo no Brasil; princípios da administração pública; políticas públicas; papel e funções do legislativo municipal; papel e funções do executivo municipal; planejamento e finanças públicas no Brasil; legislação e regras eleitorais, fidelidade partidária e coligações; planejamento e financiamento de campanha.
- Curso para Gestores Públicos Municipais – lançado em março de 2009, elaborado em parceria com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal. É voltado prioritariamente para os agentes políticos (prefeitos, vice-prefeitos e vereadores), mas também para secretários de governo, assessorias, lideranças partidárias e integrantes da comunidade, em três módulos. O primeiro tem como tema Noções Gerais da Administração Pública Municipal, e traz aspectos como os desafios atuais da administração municipal, o município na organização nacional, serviços públicos municipais pós-Reforma Gerencial do Estado, regime jurídico do Servidor Público Municipal, controle interno e externo, gestão orçamentária e financeira, democracia participativa e controle social. O segundo módulo trata das competências e atuação do

Poder Legislativo: poder legislativo, processo legislativo, função fiscalizatória da Câmara de Vereadores e *marketing* de gestão. O terceiro módulo refere-se às competências e atuação do Poder Executivo, e traz aspectos como governança e governantes locais, licitações, contratos e convênios, administração de bens públicos e *marketing* de gestão.

- Curso para Formação de Agentes de Cidadania Comunitária – lançado em 2010, elaborado em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Voltado aos cidadãos brasileiros, com o objetivo de suscitar o debate e o amadurecimento de uma postura ativa nas comunidades. Traz como temas o poder e suas formas, as dimensões da cidadania, a democracia e suas formas atuais, os desafios à democracia, a ordem social no Brasil, os conselhos e o controle social.

Além dos cursos, a Fundação também elaborou o chamado Programa de Governo Municipalista do PMDB, um instrumento de orientação para a realização dos Planos de Governo Municipais, colocado à disposição dos Diretórios e candidatos aos cargos eletivos, com o objetivo de alcance de vitória nas eleições, por meio de “planejamento, unidade de discurso e prévio debate com a comunidade”, fatores estes que “maximizam nossas chances de vitória em todas as eleições”. Tem-se como objetivo a profissionalização dos planos de governo, a ampliação do espaço político e o crescimento do número de filiados (PMDB/RS, 2008b). No RS, os Planos foram disponibilizados via EAD e por meio de um projeto-piloto de interiorização, marcado por diversos encontros e reuniões de trabalho em diretórios municipais, visando alcançar 100% dos municípios do Estado (PMDB/RS, 2008a).

Posteriormente à eleição, o partido, por meio de sua Fundação, iniciou o Curso para Gestores Públicos Municipais, Prefeitos, Vice-prefeitos, Vereadores e Assessores, editou o Manual da Transição, documento que visa orientar os que entram e os que saem dos seus cargos (PMDB/RS, 2008c), e lançou uma intensa agenda de preparação de um plano de governo estadual, com base no documento Rumos 2015, elaborado durante o governo Rigotto, peemedebista, e nas contribuições dos diretórios municipais no processo chamado Oficinas de Políticas Públicas, ao longo de 2009. Em 15 de novembro de 2009, o partido lançou a Carta de Santa Maria, em que propôs uma nova agenda política, em que se privilegie “o desenvolvimento sob o ponto de vista da sustentabilidade do planeta” (PMDB/RS, 2009a, p.6). Assim sendo, além de formação política, a Fundação também dá suporte técnico aos membros de seu partido.

2.7.4.2 O Partido Progressista/PP

O Partido Progressista/PP é o atual nome de um partido que vem mudando de nome e sigla, a partir de cisões, de fusões com outros partidos e de incorporações de outras legendas. Tem origens na Aliança Renovadora Nacional/ARENA, criada em 1966, durante o regime militar e a seu serviço durante os quinze anos em que o mesmo vigorou no país. Com a reabertura democrática, tornou-se o Partido Democrático Social/PDS, e a mudança do nome deveu-se a duas situações, principalmente: 1) a reformulação da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, em 1979, determinou que as novas organizações partidárias criadas no país deveriam, necessariamente, conter em seu nome a palavra 'partido' e 2) a tentativa de desvincular-se do regime militar, de forma a dar a impressão ao eleitor de que se tratava efetivamente de um novo partido. No entanto, de 215 deputados federais filiados ao PDS, 193 eram, anteriormente, do quadro da ARENA; e dos 36 senadores, 35 eram dali. Dentre suas lideranças, Aureliano Chaves, Mário Andreazza, Marco Maciel, Paulo Maluf e José Sarney (ALMEIDA, 2004).

Em 1984, quando das indicações de candidatos para concorrer à Presidência da República, por parte de um Colégio Eleitoral, o partido começou a se dividir entre a ala liberal e a ala da direita. A campanha por eleições diretas à presidência do partido acelerou este processo, ao produzir a renúncia de Sarney da Presidência do partido. O ápice veio com a escolha de Paulo Maluf como candidato do partido para Presidente da República, o que cindiu, enfim, o PDS, gerando a Frente Liberal (posterior Partido da Frente Liberal/PFL). Tal cisão enfraqueceu o PDS, que perdeu a eleição para Presidente do país e também a hegemonia representativa. Até o início dos anos 1990, o partido foi sofrendo esvaziamento, e somente no Rio Grande do Sul, em Santa Catarina e em São Paulo manteve-se expressivo (ALMEIDA, 2004).

Este esvaziamento permitiu que Paulo Maluf se tornasse sua figura emblemática e, a partir de um processo de redefinição, voltasse a ser percebido como um dos grandes partidos do país. Em 1993, o PDS incorporou o Partido Democrata Cristão, tendo como objetivo o fortalecimento e permeabilidade mútuos, e adotando-se o nome de Partido Progressista Reformador/PPR. Em 1995, incorporou o Partido Progressista/PP, uma fusão entre os partidos Social Trabalhista/PST e Trabalhista Renovador/PTR. Com tal incorporação, novamente houve mudança de nome: Partido Progressista Brasileiro/PPB. As duas incorporações permitiram ampliação representativa e, conseqüentemente, inserção em quadros ministeriais (ALMEIDA, 2004).

Em 2003, em função do desgaste da sigla em âmbito nacional, gerado principalmente por denúncias de corrupção na prefeitura de São Paulo, sob o governo Celso Pitta, afilhado político de Paulo Maluf, também com imagem desgastada perante o eleitorado, mudou novamente de nome, para o atualmente conhecido Partido Progressista/PP, em uma tentativa de desvincular-se do nome de Paulo Maluf, afastado da presidência e da comissão executiva do partido, sem contudo obter o efeito desejado: em termos de desempenho nas urnas, o partido vem, desde a década de 1980, perdendo expressividade em todos os cargos legislativos e executivos. Se, em 1982, detinha a maioria dos cargos⁸⁹, em 2002 atingiu 9,5% de representatividade na Câmara dos Deputados; 8,8% nas Assembléias Legislativas; nenhum governador ou senador e, em 2004, 9,9% das prefeituras. Desta forma, após sua primeira experiência eleitoral, o PP “parece ter investido nas coligações”, e é por meio delas que vem conquistando espaços dentro dos governos (ALMEIDA, 2004, p.59).

A figura a seguir aponta a evolução histórica do PP:

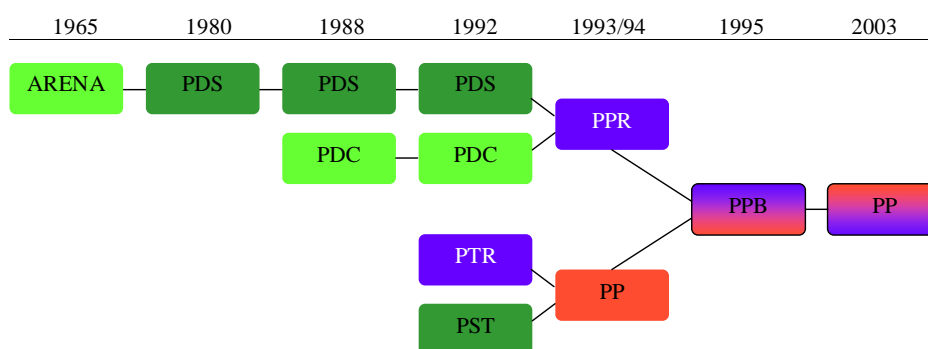


Figura 08: Evolução do Partido Progressista, de 1965 a 2003

Fonte: BRASIL, 2010j

Em sua origem, defendia o Estado como regulador da sociedade civil, como instrumento de defesa nacional e de bem-estar social e como tutor da sociedade como um todo. Defendia o fortalecimento da iniciativa privada, e a intervenção do Estado na economia para preservação do interesse nacional e segurança da livre concorrência. Defendia também a modernização das Forças Armadas e sua submissão à Presidência da República (MONTEIRO; OLIVEIRA, 1999; ALMEIDA, 2004).

O desenvolvimento, à época, era visto como necessário, “mas sem desfigurar o perfil histórico da nação, e estava ao lado de outras ações, como a garantia das liberdades civis, dos direitos humanos e a harmonia entre os setores da sociedade. O desenvolvimento era

⁸⁹ 49,1% de representação na Câmara de Deputados; 50,3% nas Assembléias Legislativas; 54,5% dos governadores; 60% dos senadores e 64,3% das prefeituras do país

associado à noção de progresso dentro da liberdade (PP, 2011) e às questões econômicas, por meio da promoção de uma política preocupada com a geração de empregos, a busca da equidade econômica e a realização de justiça social, por meio de mecanismos de desconcentração de renda e riqueza pessoal e regional, e de desenvolvimento rural e industrial, orientados para o mercado interno. Além disso, defendia a ampliação da autonomia de Estados e municípios, em termos políticos, de elaboração de políticas públicas e na promoção do desenvolvimento. O município seria a ‘célula-base da estrutura política brasileira’ (PP, 2011).

Atualmente, o partido manifesta-se com o compromisso de orientar sua ação política e parlamentar na sustentação dos princípios de liberdade, democracia, justiça, pluralidade, solidariedade, participação e respeito à ‘pessoa humana’, além de pautar-se no que segue (PP, 2009):

1. Sistema econômico livre, que favoreça a prática das regras de mercado, mas que tenha como objetivo maior o bem-estar dos brasileiros e a eliminação das desigualdades.
2. Ação econômica que leve em conta valores sociais como a criação de riquezas para todos, através da geração de empregos, renda poupança, e o funcionamento de efetiva economia social de mercado;
3. Liberdade de culto religioso, garantia da inviolabilidade, da privacidade, o direito ao trabalho digno, ao salário justo, à moradia, à educação, à alimentação, à segurança, como, também, o exercício de uma imprensa livre e responsável e à preservação do meio ambiente.

Em termos de federalismo e desenvolvimento, o partido defende a indissolubilidade e o fortalecimento da Federação – e, conseqüentemente, a descentralização –, bem como a redefinição das competências dos entes federados, de forma a ampliar sua autonomia e abrangência para a formulação de políticas públicas e promoção do desenvolvimento, o qual sustentar-se-ia por uma economia social de mercado, considerando: a) que se trata de uma política de desenvolvimento econômico; b) que tal política deve ser autosustentável; e c) que cabe às empresas privadas nacionais um papel fundamental no processo de desenvolvimento econômico no país.

De acordo com Almeida (2004), o Rio Grande do Sul é o Estado em que o PP tem maior penetração nos municípios do interior, sucesso atribuído, principalmente, à atuação de Celso Bernardi, que desenvolveu um trabalho de fortalecimento do partido no interior do Estado, organizando escolas de formação política, de forma a difundir a ideologia do PP e valorizar lideranças e militâncias. Aliás, para o partido, há um propósito permanente de atualização e formação das lideranças partidárias e de quadros para a administração pública (PP, 2009). Neste sentido, o PP criou e atua com a Fundação Milton Campos, com o objetivo

de promover pesquisas e estudos políticos, visando a ‘formação política e a reflexão crítica sobre a realidade nacional, para o exercício consciente da cidadania, no regime democrático’ (FMC, 2011). A Fundação recebe 20% do total de recursos recebidos pelo partido, e com eles desenvolve atividades formativas, bem como produz material informativo e didático.

Para as eleições de 2008, que definiram os quadros municipais, o partido promoveu, em parceria com a Fundação Tarso Dutra de Estudos Políticos e de Administração Pública, a elaboração de cursos de formação e preparação estratégica para pré-candidatos, com o objetivo de incentivá-los e qualificá-los com estratégias de comunicação e *marketing*. O curso teve início com atividades que tratavam dos temas a seguir: o sentido da vida; civilização ocidental e brasileira; o sentido da política; noções de direito eleitoral e administrativo; como relacionar-se com a opinião pública; como agir – ética e comportamento humano; política na prática; espiritualidade individual; como fazer a campanha – dicas práticas; como ser um candidato vitorioso. Foram, pois, atividades com enfoque mais prescritivo e menos relacionadas à gestão pública.

2.7.4.3 O Partido Democrático Trabalhista/PDT

O Partido Democrático Trabalhista, PDT, é uma organização política de natureza essencialmente dinâmica, democrática e democratizadora, que visa à transformação das estruturas econômicas e sociais no sentido do desenvolvimento harmônico e independente. Portanto, é um partido que luta pela participação de um número cada vez maior de homens e mulheres em todos os campos de atividades, nos frutos da produção, das decisões políticas e em todos os bens do progresso e da civilização. (PDT, 2011)

O manifesto de fundação do Partido Democrático Trabalhista/PDT data de 1979, durante o regime militar, tendo em sua Comissão Diretora Nacional Provisória os atores Leonel Brizola, Alceu Collares e Darcy Ribeiro, dentre outros. O partido teve como inspirações a Carta dos Direitos Humanos das Nações Unidas, a Carta Testamento de Getúlio Vargas e a Carta de Lisboa, esta última um documento síntese de atualização do trabalhismo no contexto nacional e internacional à época.

Origina-se do antigo Partido Socialista Brasileiro/PSB, também fechado quando instaurou-se o regime militar no país. Ao ser retomado o pluripartidarismo, a sigla foi motivo de disputas entre correntes do mesmo, o que gerou uma divisão e, conseqüentemente, a instalação de dois partidos sob a égide do socialismo e do trabalhismo: PSB e PDT, este

último assentado sobre uma legenda que, esperava-se, fosse temporária, mas que, após sugestões, reflexões e querelas, manteve-se (SENTO-SÉ, 2004).

Em seu início como PDT, fundamentava-se em duas ordens de valores: o trabalho e a democracia, sendo o primeiro considerado como fonte originária de bens e riquezas, bem como a relação básica sobre a qual se constitui a vida social, e que se assenta também em um conjunto de valores próprios, quais sejam, os econômicos, os humanos, os éticos, os culturais e os políticos. Por sua vez, a democracia era tida como “um ativo e crescente processo de auto-organização, em todos os níveis, de tal modo que a nossa sociedade venha a ser cada dia mais livre, mais fraterna e igualitária”, sendo um objetivo permanente a ser atingido (MONTEIRO; OLIVEIRA, 1999, p.72; PDT, 2011).

Defendia também o nacionalismo e o socialismo e considerava-se um partido popular, o qual buscava retomar a bandeira de lutas sociais e populares por reformas de base, e tinha dentre seus objetivos trabalhar pela unidade de todas as correntes do movimento popular, respeitando sua independência e autonomia. Considerava que o povo e suas potencialidades são a maior riqueza e fonte de afirmação do país, e que o acesso deste povo à cultura, condições de vida e saúde, ambiente de liberdade e justiça, transformaria o país em uma grande nação rapidamente. (PDT, 2011)

Para o PDT, à época de sua fundação, o desenvolvimento era apresentado sob vertentes:

- o desenvolvimento independente/emancipado do país, relativo ao progresso e às questões econômicas. Para seu atingimento, seria preciso reordenar a sociedade de acordo com a vontade e participação da totalidade do povo; o povo como centro das preocupações das políticas de desenvolvimento econômico; ter como norte a construção de uma sociedade livre e igualitária e de prosperidade generalizável a todos os assalariados; disciplinar, controlar e subordinar a política de capital estrangeiro aos interesses do povo brasileiro e à valorização do trabalho nacional;
- o desenvolvimento humano, totalmente individual e vinculado à cognição;
- o desenvolvimento social, a partir de programas amplos de integração solidária que estimulassem a auto-organização e tomada de consciência, bem como a garantia mínima de teto condigno, nível aceitável de assistência médico-social e meios básicos de sobrevivência e educação aos brasileiros carentes e marginalizados.

A concepção de desenvolvimento era bastante ampliada, desde a noção de progresso, perpassando questões como harmonia e proteção da natureza, defesa do meio ambiente e utilização racional de recursos não renováveis; justiça social; acesso e regimes de propriedade e justa utilização de recursos produtivos; liberdade de auto-organização por parte de trabalhadores; participação e criatividade da sociedade; processo de controle sobre a acumulação e investimentos externos no país. (PDT, 2011)

Em seu programa inicial, o partido apontava para cinco grandes planos (político; econômico; social; educação e cultura; e internacional), e os detalhava quanto às ações propriamente ditas, de forma a se perceber concretude de proposições, por exemplo: relações trabalhistas, reforma tributária, escolarização de crianças e alfabetização de adultos, política de saúde preventivista, dentre outros. De acordo com Monteiro e Oliveira (1989), o PDT afirmava representar o Trabalhismo Democrático, visto como uma alternativa para a construção de uma sociedade democrática e socialista. O PDT seria, pois, popular e nacional, e esta postura nacionalista permeia todos os seus documentos constitutivos. Em termos de propostas sociais anteriores à atual Constituição, o PDT, assim como o PCB, o PSB e o PT, foi um dos partidos que lutaram por conquistas sociais para a maioria da população brasileira, assumindo uma postura mais progressista (MONTEIRO; OLIVEIRA, 1989).

Desde sua origem, o PDT atua em parceria com o Instituto Alberto Pasqualini, um órgão próprio destinado a funcionar como um centro de reflexão e de formulação teórica do partido, tratar de seu acervo documental, produzir material e implementar atividades ligadas à sua doutrina. Dentre suas ações, está a edição e publicação do jornal Espaço Democrático, cuja circulação iniciou em 1984 (SENTO-SÉ, 2004).

2.7.4.4 O Partido dos Trabalhadores/PT

“O modo petista de legislar e governar” (PT, 2007)

Originado também do Movimento Democrático Brasileiro/MDB, o partido “nasceu da conjunção da súbita e generalizada onda de protesto operário do final de década de 1970 com um período de debate na esquerda sobre o tipo de partido ou partido político que se deveria construir na transição para a democracia” (KECK, 1991, p.13).

Em seu início, se autoproclamava como partido de massas, de postura nacionalista e dava grande importância para a democracia interna e ao socialismo. Defendia a anistia ampla

e irrestrita às vítimas da ditadura militar, estendendo-a aos líderes sindicais e trabalhadores, bem como o direito universal de votar e de ser votado. Em termos econômicos, defendia restrições parciais ou totais ao capital estrangeiro, sendo contra a internacionalização da economia. A respeito das relações internacionais, o partido advogava pela luta contra o colonialismo e o imperialismo, e defendia uma nova ordem econômica internacional. Em termos sociais, o partido era contrário à privatização da saúde, e defendia a universalização do acesso aos serviços de saúde e a participação comunitária e dos trabalhadores na fiscalização, no controle e na gestão dos sistemas de saúde. Sobre as relações de trabalho, defendia o amplo direito de greve, o estabelecimento de uma central de trabalhadores unificada, a unificação do salário mínimo, a negociação direta entre patrões e empregados, a estabilidade dos trabalhadores e a redução da jornada de trabalho. A respeito de habitação, defendia uma política habitacional que garantisse moradia aos trabalhadores. Sobre educação, defendia o ensino público e gratuito em todos os níveis e propunha creches. Em termos de propostas sociais anteriores à atual Constituição, o PT, assim como o PDT, o PCB e o PSB, foi um dos partidos que lutaram por conquistas sociais para a maioria da população brasileira, assumindo uma postura mais progressista (MONTEIRO; OLIVEIRA, 1989).

O desenvolvimento foi separado entre nacional e regional. O desenvolvimento nacional deveria refletir os interesses dos trabalhadores, e não os do capital nacional e internacional, e era prejudicado pela dependência externa, em âmbitos econômico-financeiro, tecnológico e cultural. O desenvolvimento regional deveria ser promovido por políticas nacionais que respeitassem as condições culturais e ecológicas locais (PT, 2011). O municipalismo/federalismo não foi referido nos documentos de origem do partido (Manifesto e Programa).

Ao longo de sua primeira década, na medida em que adquiria experiência eleitoral, o partido agregou mais questões aos seus discursos, como cidadania e justiça social, desde contextos amplos a especificidades locais, e tornando-se multiclassista, o que gerou reações positivas por parte do eleitorado (KECK, 1991).

De acordo com Keck (1991), o partido propunha-se a uma política ‘de baixo para cima’, comprometido com uma noção de mudança ‘vinda de baixo’, e constituiu-se uma inovação dentre os demais partidos por se ter proposto a expressar os interesses dos trabalhadores e pobres na esfera política⁹⁰; a ser internamente democrático, e por representar

⁹⁰ Considerando que o partido era formado essencialmente por trabalhadores, tal proposição desafiava a concepção predominante na política brasileira, a de que às elites cabia o exercício político, visto que elas possuíam o conhecimento, instrução e familiaridade com assuntos públicos (KECK, 1991).

todos os seus membros e responsabilizar-se perante eles por seus atos. A autora não apenas o considera uma inovação, mas também uma anomalia, à época de seu surgimento, devido ao tipo de mudanças sociais que propunha e pelas mudanças político-institucionais que representava.

Atualmente, o partido tem obtido expressividade crescente em termos de resultados eleitorais, desde as eleições para prefeitos em 1988, quando venceu as disputas em três capitais estaduais (São Paulo, Vitória e Porto Alegre) e em outros vinte e nove municípios. Nas eleições seguintes, em 1992, 1996 e 2000, o partido alcançou 54, 115 e 187 prefeituras respectivamente, com maior expressividade nas regiões sul e sudeste. Além disso, em 2002, alcançou a Presidência da República, bem como o maior percentual de deputados federais e o terceiro maior percentual de senadores (KINZO, 2004). Em 2006, reelegeu seu presidente e, em 2010, com nova presidenta, manteve-se no exercício presidencial.

O partido possui ações de formação política, por meio da Fundação Perseu Abramo, uma instituição de direito privado, criada com o objetivo de constituir um espaço para o desenvolvimento de reflexões políticas e ideológicas, promoções de debates, estudos e pesquisas. Possui como finalidades “a pesquisa, a elaboração doutrinária e a contribuição para a educação política dos filiados do Partido dos Trabalhadores e do povo trabalhador brasileiro”, expressas nos seguintes objetivos: a) contribuir para a educação e qualificação da ação política dos filiados do partido, do povo trabalhador e da cultura socialista democrática do Brasil; b) articular e fomentar processos de elaboração intelectual e criação cultural no campo progressista; c) confirmar e expandir o papel do partido na democracia brasileira e d) contribuir para que o pensamento progressista se torne referência e que as tradições conservadoras, antes dominantes, sejam levadas a evoluir e se reposicionar frente às transformações em curso (FPA, 2010). A Fundação possui publicações e desenvolve seminários e pesquisas de opinião política, bem como promove formação política, por meio da Escola Nacional de Formação, voltada à formação dos militantes do partido e, eventualmente, simpatizantes do mesmo, sob o princípio do socialismo democrático. De acordo com as Diretrizes Curriculares e Metodológicas da Escola Nacional de Formação (PT, 2009), a mesma deve oferecer um conjunto de cursos permanentes, financiados com o orçamento regular do partido, a saber: a) Cursos para novos filiados e militantes de base; b) Curso para dirigentes de instâncias partidárias e setoriais sobre um tema relativo ao Projeto Nacional do partido; c) Curso para juventude; d) Curso para mulheres; e) Curso sobre a questão étnica e racial; f) Curso sobre política internacional; e g) Cursos para vereadores, prefeitos e militantes de governos petistas.

Tem-se a intenção de que os militantes “se tornem sujeitos da formulação, das decisões e de uma ação política transformadora tanto junto aos movimentos sociais quanto no plano institucional”. Desta forma, considera-se a experiência como algo a ser valorizado, bem como a interação e pluralidade na criação das atividades de formação. A inquietação política e a auto-formação são aspectos a serem estimulados.

Além de cursos, a Fundação organiza os chamados “Diálogos Contemporâneos”, formados por palestras e/ou debates virtuais, em que são tratados temas atuais e diversos, para além da gestão; as Jornadas Anuais de Formação (discussões anuais junto aos diretórios municipais, com temas definidos pela executiva nacional); um acervo nacional de entrevistas, documentários, textos, sistematização de experiências de governos do partido, *sites*, filmes e materiais diversos; edição da revista histórica Perseu e da revista de temas contemporâneos Teoria & Debate, além de uma rede de colaboradores que possam atuar nas ações formativas.

A formação também é de responsabilidade dos níveis estaduais e municipais, que atuam como coordenadores e dirigentes locais da política de formação, a partir das orientações da Escola Nacional de Formação, e como ‘animadores sócio-culturais’, ou seja, mobilizadores e organizadores de recursos, inclusive de pessoas militantes com experiência em formação e de acervos locais; bem como incentivadores para a leitura, pesquisa, registros, realizações de iniciativas e avaliações.

Em 2008, a Fundação e o Partido, por meio da Secretaria Nacional de Formação Política e da Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais do partido, elaboraram e realizaram um ciclo de capacitação para prefeitos, denominado Curso de Capacitação para Prefeitos e Prefeitas, e disponibilizou materiais diversos para capacitação de candidatos às vereanças. Para tal Ciclo de Formação, o partido utilizou materiais de elaboração própria e materiais de outras instituições, como o Manual para Agentes Municipais, elaborado pela Controladoria Geral da União e os documentos referentes ao Programa Cresce o Brasil – Ganham os Municípios e os Cidadãos, elaborado pelo Governo Federal. Foram abordados temas pertinentes à transição político-administrativa, administração pública, legislação, responsabilidade fiscal, orçamento e gestão pública de recursos, elaboração e realização de plano de governo, planejamento municipal, desenvolvimento local sustentável, geração de renda, municipalismo, gestão democrática, afirmação de direitos, dentre outros. O material didático teve embasamento em diversas outras publicações anteriores, oriundas principalmente de órgãos do Governo Federal e do próprio partido (PT, 2008a; 2008b).

2.7.5 Algumas reflexões

A análise dos dados permite perceber que não há mais uma predominância de governos que sejam exclusivos de um partido ou outro. A formação de governos a partir de coalizões partidárias é presente. Da mesma forma, os dados permitem observar que não há predominância de coalizões puras. Com este termo, quer-se dizer que, considerando o tradicional *continuum* esquerda-direita, não há predominância de coalizões de esquerda, de direita ou centristas, mas sim uma tendência ao encontro das diferentes orientações. Cabe salientar que apenas o Partido dos Trabalhadores previa, desde seu programa inicial, o exercício de uma ‘política de alianças’, sobre questões específicas aplicadas às causas dos trabalhadores (PT, 2011), perspectiva esta que se mantém, e foi fortalecida no 3º Congresso Nacional do partido, realizado em 2007 (PT, 2007). Atualmente, observa-se, por exemplo, no Estatuto do PP (2009, art.109), que há possibilidade de coligações com um ou mais partidos, ‘desde que existam entre eles coerência doutrinária e programática’, e que as coligações devem respeitar princípios e diretrizes partidárias (art.110). Por sua vez, o PMDB tem, na figura de Pedro Simon, a expressão de que o partido pode e deve se aliar a outros (PMDB/RS, 2008d).

No Brasil, os partidos políticos são atores de influência sobre a ação executiva no país, e adotam posturas que se embasam no direito (legislação das unidades da federação, suas instituições e nos documentos formulados pelos próprios partidos), nas barganhas e nas chantagens. Grande parte dos partidos brasileiros possui em seus Estatutos uma diretriz de dever⁹¹ entre quem foi eleito e o partido. O mandato, pois, pertence ao partido, o que deveria, em tese, sustentar a fidelidade do indivíduo ao mesmo (PP, 2009; PMDB, 2011). Percebe-se, neste sentido, que as determinações do partido podem assumir uma condição superior a qualquer outra eventualidade/situação, inclusive sobre casos de improbidade, que ferem diretamente a Constituição Federal e Lei da Administração Pública.

Considerando que os cargos e mandatos pertencem aos partidos, e não às pessoas eleitas (alguns partidos prevêm em seus estatutos que, em caso de desligamento do partido, as pessoas devem abrir mão de seus cargos e mandatos e devolvê-los, quando possível), estas

⁹¹ Por exemplo: “os filiados e membros de órgãos partidários que faltarem com o cumprimento de seus deveres partidários e contrariarem as diretrizes estabelecidas [...] estarão sujeitos às seguintes sanções”: advertência e suspensão por 3 a 12 meses para casos primários de indisciplina; suspensão do direito de votar e ser votado nas eleições partidárias para casos de falta de pagamento de contribuições por determinado período e sem quitação; destituição de função em órgão público para casos de improbidade, má exaço no exercício do cargo/função ou conduta pessoal reprovável; expulsão e cancelamento de filiação para casos de extrema gravidade, por inobservância dos princípios programáticos, infração grave às disposições de lei e do Estatuto e descumprimento das deliberações do Partido (PP, 2009).

devem obediência (disciplina) à legenda que os elegeu. Neste sentido, as obrigações que lhes cabem são, por exemplo, no caso do PP (2009): defender e fortalecer o partido, difundir sua doutrina e programa, votar e participar da campanha dos candidatos indicados pelas convenções partidárias, acatar decisões partidárias. O mesmo permeia as relações em outros partidos, conforme se pode observar nos textos do 3º Congresso Nacional do PT e no Programa de Governo Municipalista do PMDB, respectivamente:

Os mandatários petistas devem balizar sua atuação pelo programa do partido, pelo programa de governo apresentado por ocasião das eleições e pelo confronto desses com a realidade política, econômica e social (PT, 2007, p.92)

A ideologia (PROPOSTA) é mais importante do que o quadro partidário (candidato);

A posição do PARTIDO (do coletivo) é mais importante do que a do líder (o indivíduo);

O candidato deve se subordinar ao PROGRAMA e ao PARTIDO e não o programa e o partido subordinarem-se ao candidato (FUG, 2008, p.11).

Por outro lado, os partidos acenam com possibilidades de crescimento dentro da Instituição e com a construção de carreiras políticas, em cargos eletivos ou não, o que faz com que o indivíduo de certa forma, e por um tempo indefinido, ou submeta-se.

Estabelece-se entre o político e seu partido, pois, uma relação de poder, protegida e fortalecida legalmente, em que o partido é, por vezes, superior ao indivíduo candidato ou eleito. Como qualquer relação de poder, é desigual: por um lado, um ator-indivíduo, por outro, um ator-organização, em que o primeiro é freqüentemente determinado ou ainda, restringido, pelo segundo.

Desta forma, as determinações dos partidos impactam, direta ou indiretamente, nas ações dos indivíduos, em vista do desenvolvimento das esferas territoriais, quais sejam: municípios, regiões, estados e, claro, o país. Assim sendo, no que diz respeito às mensagens referentes ao compromisso do gestor público municipal com relação ao desenvolvimento que são passadas aos mesmos tem base comum em três aspectos: 1) a relação Brasil e Mundo⁹²; 2) nas características de Estado democrático de direito, na indissolubilidade da Federação⁹³ e a

⁹² No PP, por exemplo, defende-se uma política externa que prestigie a ação da ONU e os princípios consagrados em sua Carta e demais documentos dos quais o Brasil seja signatário e defenda sua participação em condições de igualdade em todos os organismos internacionais. Por sua vez, para o PT, é preciso que o país atue com base em um compromisso internacionalista, multipolar e multilateral, uma vez que todos os indivíduos fazem parte de um mesmo mundo. Neste sentido, apóia cooperações internacionais.

⁹³ Para os partidos, a Federação é inviolável. Neste sentido, União, Estados e Municípios possuem atribuições, e aos últimos se lhes defendem a ampliação da abrangência e a autonomia na formulação de políticas e na promoção do desenvolvimento, ao considerá-los o melhor âmbito para o “atendimento às necessidades, peculiaridades e especificidades locais e regionais”. As cidades e regiões possuem um papel essencial no desenvolvimento nacional (PP, 2009, art.3 e 6; PT, 2008b). Sobre esta questão, o PMDB adota uma ‘postura intransigente’ de defesa a um Estado federado e municipalista e, inclusive, o Diretório gaúcho apresentou em 2009, em um de seus congressos estaduais uma moção sobre o tema, a ser apresentada em congresso de âmbito

idéia de que as localidades e regiões são potencializadoras do desenvolvimento nacional e 3) nas concepções de desenvolvimento.

Sobre este último aspecto, tais concepções embasam-se, principalmente, em uma abordagem econômica que, embora sempre presente nos discursos, não é solitária: justiça social, participação, equidade, são termos associados a concepções de desenvolvimento social e territorial. As concepções de desenvolvimento são, pois, ampliadas, e envolvem agropecuária e o turismo. Todos os partidos estudados adjetivam o termo ‘desenvolvimento’: nacional, regional, econômico, econômico e social, social, humano, urbano, rural, rural integrado. Desta forma, percebe-se que as adjetivações do desenvolvimento formam categorizações: o desenvolvimento pode ser vinculado à geografia política (nacional, regional, local); a esferas de atuação, conforme o pilar econômico-social-ambiental, à conformação das cidades (urbano, rural), e assim por diante. Em termos comparativos, pode-se dizer que, em essência, para o PT, o desenvolvimento pode advir de ações de cidadania e mesmo assistencialistas; para o PP, o desenvolvimento deve advir essencialmente num espaço marcado pela liberdade de opções; para o PDT, como conquista pela educação e pelo trabalho; e para o PMDB, via domínio de tecnologias e conhecimentos locais. Todavia, dada a realidade de governos de coalizão, há uma tendência de mescla destas percepções.

As concepções ideológicas dos partidos são transmitidas por meio de estratégias e ações, que valem-se de discursos construídos internamente e também nas relações com outras instituições, como as universidades/academia, as associações municipalistas e os governos federal, estaduais e, inclusive, municipais.

Reconhece-se que o objetivo primordial dos partidos é a conquista e a manutenção de espaço de poder e de governo, ou seja, a ‘demarcação de território’. Para tanto, dentre as estratégias de transmissão ideológica dos partidos, estão a ‘valorização do capital político’, o afinamento de discurso e o estabelecimento de imagem do partido perante o eleitorado. Para a consecução de tais estratégias, além das normatizações, os partidos adotam ações diversas, que servem a uma ou mais de uma das estratégias, a saber:

- A elaboração e divulgação de cartas, textos e editoriais dos líderes proeminentes do partido aos membros do mesmo, incitando-os a uma vida direcionada às decisões do partido, tendo em vista o bem da Nação. Neste sentido, o partido coloca-se como um servidor abnegado da Nação e da população brasileira, e os membros seriam instrumentos para este serviço;

- O enaltecimento de pessoas que construíram a história do partido, sempre em conjunto com a História do país. São pessoas legitimadas e (re)conhecidas, como Leonel Brizola, Ulysses Guimarães, Tancredo Neves, Luiz Carlos Prestes, Darcy Ribeiro e o Cacique Juruna;
- Da mesma forma, o enaltecimento de políticos contemporâneos, que mesclam sua história de vida com a política, como Pedro Simon, Presidente Lula, Paulo Brossard;
- Nesta mesma linha, a valorização de boas práticas e iniciativas nos governos locais e de premiações recebidas por seus membros, bem como o incentivo à demonstração de tais conquistas e ações por meio da mídia e das instituições municipalistas;
- O estabelecimento de um plano político e de um programa de governo, a ser disseminado em todos os níveis de abrangência do partido: nacional, estadual, municipal;
- A valorização da gestão eficiente e por resultados alcançáveis, que possam ser demonstrados à população, de forma a serem valorizados por ela;
- A formação política obrigatória para filiados e militantes e a formação política de cidadãos para o exercício da cidadania e de seus direitos políticos, bem como para a captação de novos membros;
- O uso da mídia interna e externa ao partido, inclusive de mídias sociais.

Com estratégias como essas, almeja-se garantir – ao menos em parte – as fidelidades dos simpatizantes, militantes e membros do partido, bem como o estabelecimento de concepções e ações, sejam elas de manutenção ou de mudança no *status* vigente.

2.8 Algumas reflexões gerais

Este grande bloco textual visou apresentar os diversos atores sociais presentes na cena da construção do compromisso do gestor público (municipal) para com o desenvolvimento de seu município. Não foram apresentados todos os atores possíveis e existentes no campo, dada sua dinamicidade, além das escolhas deliberadas da pesquisadora.

É importante ressaltar que este grande bloco textual não tratou de transcrição ou mera adaptação de textos formais. Assim como recomendaram as teorias de base e de suporte escolhidas, não apenas as palavras foram analisadas, mas também suas ‘entonações’ e suas formas de disseminação perante os atores que emitiam ou que recebiam os discursos, acatando-os ou confrontando-os, mantendo-os conforme emitidos ou modificando-os em consonância – nem sempre – com seus próprios interesses. É preciso, pois, destacar que tais atores imiscuem-se no que se escolheu denominar ‘emaranhados’ de relações e articulações, alvo do próximo bloco textual, e que em tais emaranhados, construídos horizontal e verticalmente, são claramente perceptíveis as assimetrias de poder entre eles.

Para esta breve reflexão, considera-se o poder como um conceito polissêmico e, portanto, contestado. Por este motivo, entendeu-se necessário chamar por uma base teórica que alimente a reflexão, neste caso, a abordagem de Lukes (1974), que construiu o que denominou de uma visão tridimensional sobre o tema, a partir de críticas sobre outras formas de abordagem que tratavam de visões individualistas/comportamentais/voluntaristas ou estruturais/sistêmicas/funcionalistas. Para o autor, supera-se a noção de que o poder ocorre de forma consciente e manifesta nas relações entre indivíduos, e que está vinculado à noção de interesse dos atores sociais.

Neste estudo, especificamente é preciso ressaltar que não há neutralidades por parte dos atores e, portanto nas suas relações. Cada ator social move-se principalmente em função de seus interesses, quais sejam os de conquista de espaço no campo e legitimidade perante os demais integrantes dele, atuais ou vindouros, o que pode se manifestar, principalmente, pela adoção de recomendações, políticas e programas, bem como pelo aceite de imposições, benesses e sanções, ou ainda, por manipulações, incluindo-se barganha e chantagem. Cabe clarear que todos os atores sociais dispõem de diferentes recursos, em diferentes formas e intensidades, através dos quais estabelecem-se no campo e nele buscam se instalar, fortalecer-se e ampliar-se: econômicos, políticos, técnicos, relacionais,... Ou seja, não é possível declarar que um ou outro ator é desprovido de poder no campo, mas sim que ele possui mais ou menos recursos de poder em relação aos demais atores e em relação ao próprio campo e seu objeto.

Assim sendo, o próprio campo é desprovido de neutralidade e, assim sendo, não é possível omitir a existência de tensionamentos e conflitos existentes, sejam eles latentes ou explícitos. Neste sentido, são estabelecidos mecanismos que façam com que os atores reconheçam os discursos e intentos, bem como se integrem a uma dada hierarquia relacional e aos intentos uns dos outros (de um modo por vezes sutil, por vezes nem tanto).

O próximo bloco textual apresenta os movimentos dos atores, o ator município/gestor municipal (que por vezes confundem-se) e os movimentos deste último, até chegar à construção das representações sociais sobre desenvolvimento e sobre os compromissos dos gestores públicos para com este tema.

OS ATOS NO PALCO

AS COREOGRAFIAS
movimentos e arranjos

3 AS RELAÇÕES ENTRE OS ATORES: emaranhados de interações e articulações

Em qualquer apresentação artística, há movimentos entre as “gentes da cena”, ou seja, entre todos aqueles que fazem parte da construção do espetáculo, mesmo em se tratando de apresentações de dança solo ou de monólogos. No caso específico da dança, há interações com quem coreografa, com quem executa a música que será interpretada, com o próprio público e, ainda, com o que mais vem sendo produzido por outros artistas ou companhias. São relações que se formam e se emaranham, articulam-se ou ainda, contrapõem-se, cada um em sua esfera de atuação e com seus próprios interesses, valores e intentos para com a sua arte e os reflexos dela sobre outrem – ou vice-versa. Da mesma forma, todos os atores envolvidos na construção e na disseminação de representações sociais acerca do compromisso dos gestores públicos municipais para com o desenvolvimento de seus municípios estão, de alguma forma, vinculados em emaranhados de interações e articulações. Para esta análise, pode-se utilizar os conceitos propostos por Long (2007), a saber: redes e configurações de poder. Para ele, as redes são compostas de conjuntos de relações e trocas interpessoais, interorganizacionais e sociotécnicas, e que, geralmente, transcendem os domínios institucionais e se vinculam a várias arenas.

De fato, os emaranhados de relações e articulações entre os atores deste campo permitem buscar concepções como redes ou teias. Para Barreto et al (2009), o conceito de rede possui uma potencialidade de análise da ação individual e da estrutura social como instâncias interdependentes e complementares, ou seja: focar o comportamento individual e sua inserção nas estruturas sociais. Para Radomski (2006), a noção de rede é um recurso explicativo para um conjunto de relações em dada sociedade, e para Murdoch (2000), ela permite manter os aspectos interno e externo – local e global – em uma mesma estrutura de referência. Há diferentes entendimentos sobre tal noção: as redes podem ser concebidas a partir de um viés estrutural e/ou relacional, com forte ênfase no segundo. Nestes termos, há autores que as concebem como conjuntos de relações e vinculações interpessoais, como Marques (2006), que aponta para as relações entre indivíduos, organizações e entidades como estruturadoras da circulação de idéias, bens, poder e informação. Para ele, a maneira pela qual as redes se associam varia conforme os contextos, é mediada pelos atores então presentes e seus interesses, pelos instrumentos de poder a que tais atores tem acesso, pelos padrões de

relações em que estes se inserem e pela dinâmica política, e são essas redes de pessoas e organizações que produzem e transformam o tecido do Estado.

Salienta-se que, no estudo deste emaranhado, as configurações e/ou processos de poder devem ser essencialmente considerados. Para Marques (2007), o poder tem uma natureza intrinsecamente relacional. Por sua vez, para Long (2007), as configurações de poder se elucidam em termos da idéia dos projetos entrelaçados dos atores, compostos de conjuntos heterogêneos de relações sociais que alojam valores, significados e noções de autoridade, controle, dominação e subordinação, que se sustentam através da construção de poder, o qual não pode ser meramente possuído e medido, mas que emerge como um produto dos processos sociais (LONG, 2007). Neste sentido, Long e Villarreal (1993) recomendam que a análise dos processos de poder não se restrinja à compreensão de como os limitantes sociais e o acesso a recursos forjam a ação social, tampouco leve à descrição de ideologias hegemônicas e categorias hierárquicas rígidas, as quais oprimem ‘vítimas passivas’. Para os autores, deve-se explorar melhor o tanto que os atores específicos se percebem capazes de manobrar e desenvolver estratégias nos contextos ou redes, o que significa reconhecer o espaço que é restringido para as ações individuais e examinar como os atores, dentro de seus limites, identificam e criam espaços para seus próprios interesses e para mudanças, ou seja, espaços de manobras, processo este que implica em um grau de negociação, consentimento e poder, não necessariamente fundamentado em posições econômicas ou políticas, mas na possibilidade de controle, de deter prerrogativa, de algum tanto de autoridade e capacidade de ação, pelo espaço ou tempo que for. Neste sentido, o poder implica na busca por mudança ou manutenção de elementos ou condições, ou seja, implica sempre em luta, negociação e compromisso, bem como na possibilidade intencional de resistência, acomodação e aceitação, como atos sutis e estratégicos de desafio, para a obtenção de vantagens ou de marcar-se no campo. Salienta-se também que o poder implica em lutas por significados sociais.

De acordo com Murdoch (2000), há dois tipos principais de redes: as verticais e as horizontais. Elas diferem por interagirem de diferentes formas com vários conjuntos de condições pré-existentes. Para o autor, o termo ‘rede’ varia em significado conforme o seu contexto de uso. Todavia, nas relações entre os atores em estudo, é possível identificar os dois tipos ocorrendo, embora de forma híbrida e em um tipo de *continuum*, cujo principal aspecto de diferenciação é o poder na relação. Assim sendo, não são as redes verticais ou horizontais, mas sim as relações e formas e intenções das articulações entre os atores o que lhes difere.

No campo em estudo, pode-se distinguir os emaranhados – ou redes – de relações entre os atores em três espaços, sendo os dois primeiros externos a si, conformados

principalmente por organizações e estruturas, representadas por pessoas que, em geral, estão distantes umas das outras e que não necessariamente vivem a mesma realidade.

O primeiro espaço é ocupado pelo Sistema Nações Unidas e pela mídia, como criador dos discursos acerca do desenvolvimento no mundo e como o quiçá maior disseminador deles, respectivamente. Desta forma, ambos permeiam toda a ação dos demais atores, geralmente em caráter vertical e prescritivo. No que diz respeito Ao Sistema Nações Unidas, a mesma está disposta acima de todas as demais esferas/atores. A figura a seguir ilustra a hierarquização das relações entre o Sistema e os demais atores:

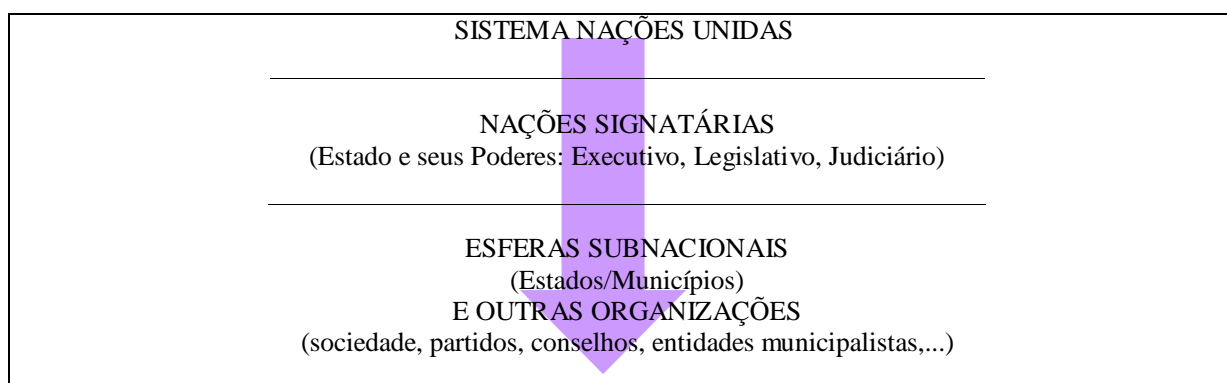


Figura 09: Hierarquização de relações entre atores sociais do desenvolvimento

Fonte: Elaborado pela autora

O segundo, formado pelos atores institucionais que, de alguma forma estão ‘acima’ dos municípios e seus gestores, pois detém maior força/poder, influenciando, orientando e dando suporte ou ainda, constringindo e regulando suas ações. Divididos em esferas territoriais internacional, nacional e subnacional (estadual, regional, municipal), são eles: os Poderes Executivo e Legislativo em nível federal e estadual, as entidades municipalistas, os partidos políticos, a sociedade organizada em movimentos. A figura a seguir ilustra esta configuração:

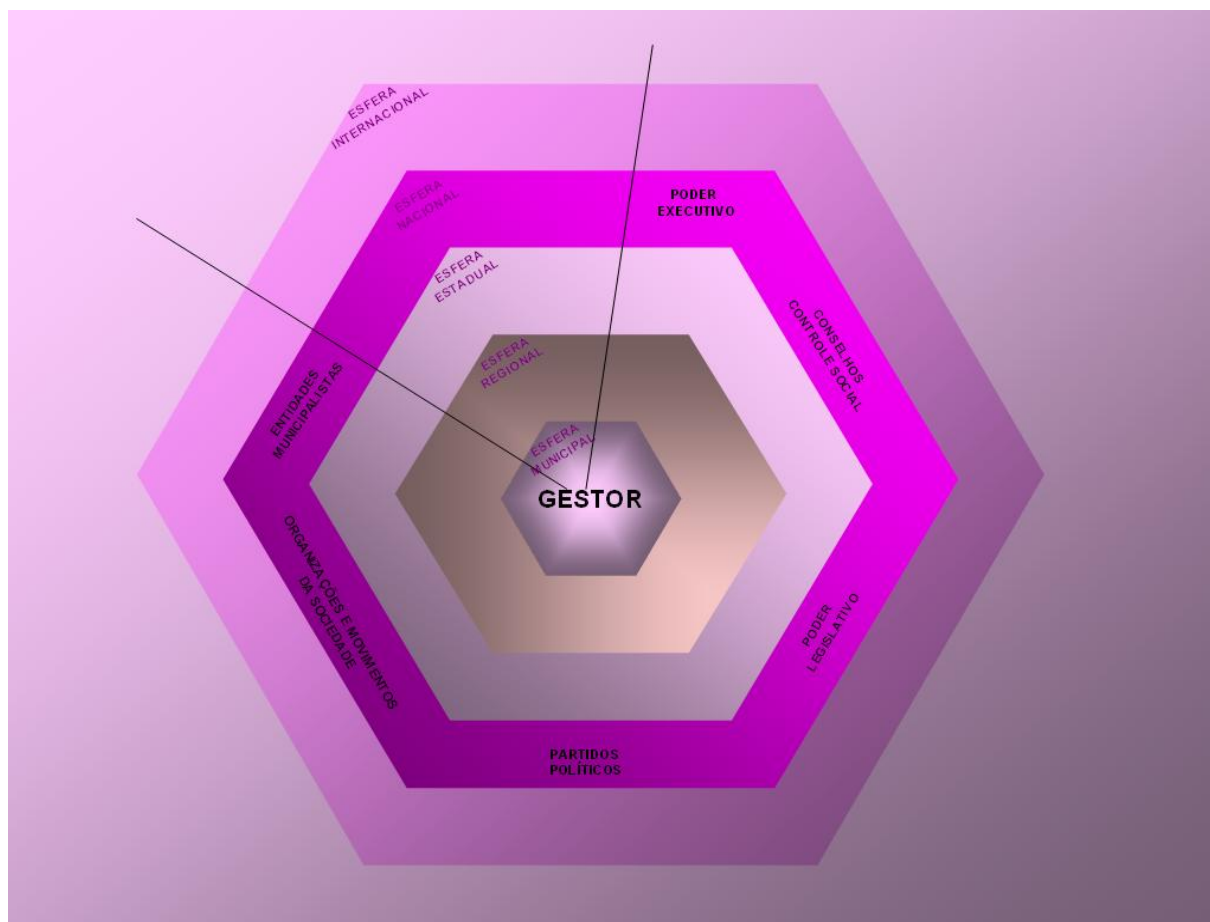


Figura 10: Rede de atores institucionais, conforme esferas de atuação

Fonte: elaborado pela autora

O terceiro espaço diz respeito ao município propriamente dito, com sua complexa, vívida e sempre mutante dinâmica social, que reúne, principalmente, indivíduos reunidos em pequenos grupos e seus representantes: famílias, igrejas, escolas, associações de moradores, pastorais, clubes de mães, clubes de serviços, empresários, ... A figura a seguir apresenta a profusão de atores diretamente relacionados à dinâmica municipal.

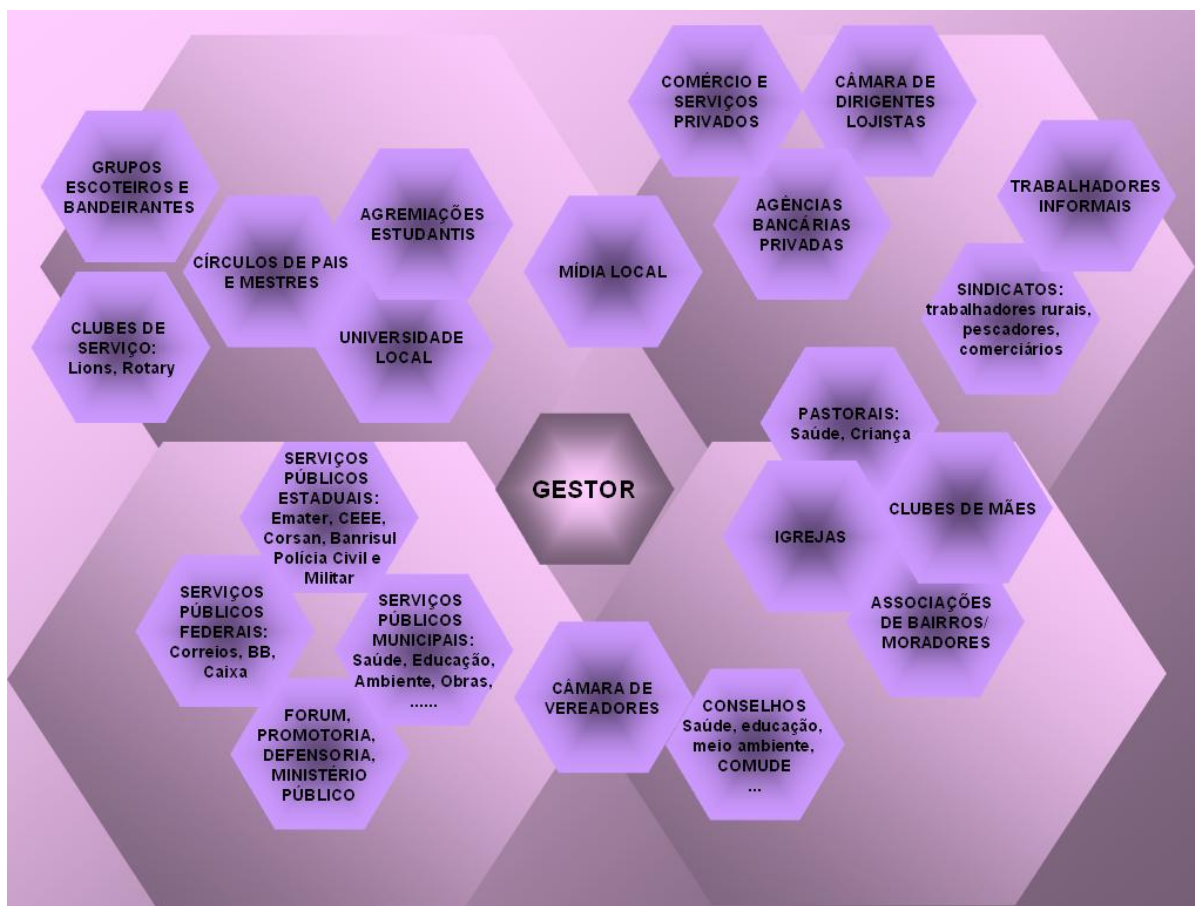


Figura 11: Rede de atores municipais

Fonte: elaborado pela autora

Nos dois primeiros espaços, tem-se uma configuração claramente verticalizada, geralmente de caráter *top-down*, em que os atores institucionais detêm maior poder de determinação sobre as ações municipais, visto que possuem, além de maior reconhecimento/legitimidade institucional, melhores condições técnicas para elaboração de políticas/programas/projetos e argumentação sobre aplicação de recursos, bem como são detentores de grande parte, senão a maior parte, dos recursos de financiamento das mesmas, além de maior penetrabilidade em relação aos demais atores. Assim sendo, possuem mais recursos para influenciar outros atores, para barganhar com eles ou ainda, para determinar rumos.

No terceiro espaço, dada a proximidade entre as pessoas, tende-se a relações mais horizontalizadas e cooperativas, embora se encontrem verticalismos, principalmente em função de exigências técnicas e burocráticas. Percebe-se também uma relação de reciprocidade, caracterizada pela troca de informações, serviços, favores.

Assim sendo, relações horizontais e verticais não são necessariamente exclusivas, e as posturas dos diversos atores em relação aos gestores ocorrem segundo diferentes movimentos, de acordo com a posição que eles ocupam neste emaranhado, que refletem as intenções que

possuem ou representam, bem como suas necessidades – técnicas, burocráticas, de financiamento, operacionais.

Desta forma, há posturas de prescrição, imposição e determinação, ou ainda, mais sutilmente, de indução, orientação e recomendação. Podem ser realizadas ações de suporte técnico, político e institucional, bem como estabelecimento de parcerias entre os diferentes níveis de atores⁹⁴. Por outro lado, podem ocorrer também posturas de cobrança, de competição entre atores de uma mesma arena⁹⁵, ou ainda, ambas as posturas.

É possível também discernir os nós ou laços destes emaranhados como sendo fortes ou frágeis e, ainda, diretos, indiretos ou inexistentes. Todavia, eles variam conforme o contexto, formado por questões espaciais, temporais e intencionais dos atores. Portanto, as relações entre atores do campo não são estanques. Ao contrário, são dinâmicas, e como tais, podem se fortalecer ou fragilizar, tornar-se diretas ou inexistentes, cooperativas ou competitivas, enfim, verticalizadas ou horizontalizadas, em função das variedades contextuais. Salienta-se, pois, que as relações aqui demonstradas são um retrato atual e, portanto, situado.

3.1 Processos para a disseminação das Representações Sociais e agregação dos prefeitos e vice-prefeitos aos discursos

De acordo com Long (2007), os atores sociais envolvem-se em práticas que implicam em cooperação e competição entre indivíduos e grupos, dentro de domínios sociais e entre eles. Formam parte das atividades inerentes à organização formal e à informal, e também incluem práticas que fazem mediações entre organizações, níveis de autoridade e esferas de controle. São os chamados *processos organizativos* ou *ordenadores*.

Neste trabalho, tais processos organizativos/ordenadores são entendidos como os movimentos que os atores realizam, com a finalidade de alcance de seus objetivos, principalmente o de fazer-se presentes, constantes e fortes no campo em estudo. Em se tratando de compromissos de gestores públicos para com o desenvolvimento municipal, observam-se alguns movimentos para criar e disseminar tal representação, e agregar estes

⁹⁴ Exemplo: parceria firmada entre Governo do Estado do Rio Grande do Sul/EMATER-ASCAR e o Município de Mampituba/RS, de empréstimo de equipamento do primeiro ao segundo, para que o segundo pudesse realizar ações de desassoreamento do Rio Mampituba, o que evitaria novas inundações, em casos de chuvas fortes, uma realidade cotidiana. Além disso, o Município promoveu um encontro entre municípios e representantes de organizações diversas, para discutir e deliberar sobre tal ação.

⁹⁵ Exemplo: as entidades municipalistas, na busca por associados, visando ampliar sua força política, ofertam cada vez mais serviços semelhantes aos municípios, enquanto buscam por apresentar aos mesmos características de diferenciação, inclusive criticando publicamente a ação das demais.

atores a ela, a saber: o estabelecimento de agendas; o estreitamento de laços internacionais e a interiorização; os apoios técnico, político e institucional; as formações técnica, política e em gestão; a concessão de prêmios e reconhecimentos; a midiaticização. Tais movimentos geram outros movimentos e também fatores que tornam-se elementos para a formação do compromisso dos gestores, conforme o texto que segue.

3.1.1 O estabelecimento de agendas

A começar pelo Sistema Nações Unidas, o estabelecimento de agendas para o desenvolvimento é um movimento realizado por vários dos atores, senão a maioria deles, dentre os quais, os mais profícuos são os governos – Poderes Executivo e Legislativo – e a sociedade, em suas formas organizadas. As agendas seguem uma lógica de planejamento que começa no nível estratégico, com diretrizes e objetivos amplos e a longo prazo, até chegar ao nível operacional, em que se definem ações e se estabelecem metas mais concretas.

As agendas são, portanto, documentos elaborados, em geral de forma coletiva, agregando-se atores de diferentes origens e perspectivas. No Brasil, tem-se adotado uma postura de diversificar as composições de atores para tais elaborações: participam representantes de governo, do empresariado, das categorias de trabalhadores, de conselhos/controlado social, dos movimentos e organizações sociais, das universidades, da mídia, dentre outros. O Rio Grande do Sul não difere neste aspecto. Todavia, tal tendência é mais recente no Estado do que na União.

As agendas construídas têm a potencialidade de influenciar na elaboração de planos de governo, bem como em documentos legislativos e operacionais, como leis, portarias, decretos e normas. Por exemplo, o Plano Plurianual para o período 2008-2011 do Governo de Yeda Rorato Crusius no Estado do Rio Grande do Sul teve a influência de diversos documentos, dentre eles: a Agenda 2020 - Movimento O Rio Grande que Queremos; o Projeto Pacto pelo Rio Grande; o Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS – Projeto Rumos 2015; o Programa Cooperação, o Rio Grande acima das diferenças e o Pró-RS. Um segundo exemplo, em nível nacional: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/CDES – o Conselho – a partir de seus documentos-base⁹⁶, foi o germe para a elaboração do Plano Plurianual do período 2008-2011 e dos Programas de Aceleração do Crescimento, todos do

⁹⁶ Agenda Nacional de Desenvolvimento; Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento; Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento; Cartas de Concertação.

Governo Federal. No que diz respeito às agendas formuladas pelo Poder Executivo, as mesmas são percebidas e operacionalizadas por meio dos diversos programas instituídos, bem como pelas ações adotadas ao longo dos seus exercícios.

É possível afirmar, pois, que as agendas incidem no planejamento, no direcionamento de recursos e na operacionalização de ações, o que resulta em obras, criação e instalação de serviços, criação e fortalecimento de arranjos produtivos, qualificação de processos de gestão, dentre outros. Ou, ao contrário, podem incidir sobre a ruptura com ações e projetos previstos ou em andamento.

Para fins de ilustração, o quadro a seguir apresenta as diversas agendas vigentes, elaboradas pelos diversos atores, em relação ao desenvolvimento e aos seus papéis em prol deste.

Documentos	Objetivo	Origem
Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	Reverter o quadro de pobreza, fome e doenças opressivas que afetam bilhões de pessoas no mundo.	Sistema Nações Unidas
Plano Brasil 2022	Abranger aspectos externos e internos ao país, com uma concepção de futuro em que o país faça parte permanente dos mecanismos de governança mundial e regional, e que seja plenamente soberano e democrático, socialmente justo e integrado, tecnologicamente dinâmico, seguro, pacífico e livre, progressista e sustentável.	Governo Federal
Agenda Nacional de Desenvolvimento Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento Cartas de Concertação	Proposições e processos permanentes e em continuidade, não apenas produtos finalísticos, a partir de uma visão esperada de futuro do país, em que ele se torna melhor para todos, incluindo-se seus próximos habitantes.	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Governo Federal
Projeto Incentivo para o Desenvolvimento	Estabelecer a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas nos municípios brasileiros, formar agentes de desenvolvimento local e compradores públicos; e ampliar a participação das pequenas e microempresas nas compras governamentais locais.	Frente Nacional de Prefeitos, Governo Federal: SEBRAE
Pauta de Reivindicações e Agenda Legislativa	Apresentar aos prefeitos os temas que são relevantes para os municípios, com a descrição dos mesmos, as justificativas de importância para os entes municipais, o <i>status</i> de tramitação do tema e os posicionamentos e reivindicações do Movimento Municipalista com relação a cada tema	Confederação Nacional de Municípios
Manifesto das Cidades Excluídas	Defender a reforma tributária e a divisão de todos os tributos com os municípios.	Frente Nacional de Prefeitos
Projeto Pacto pelo Rio Grande	Construção de uma agenda de ações e soluções para a recuperação do equilíbrio orçamentário e as possibilidades de investimento do Estado, para a modernização	AL/RS, Partidos Políticos, Poder Executivo, Poder Judiciário, União dos Vereadores do Rio Grande do Sul, Entidades

	e qualificação da gestão pública e para assegurar um padrão de desenvolvimento econômico, social e ambiental no Estado.	estudantis, Entidades de trabalhadores, COREDES, AGM, FAMURS, Organizações sociais
Agenda 2020 – Movimento O Rio Grande que Queremos	‘Transformar o Rio Grande do Sul no melhor estado para se viver e trabalhar até o ano 2020’. É um movimento de “criação de uma visão de longo prazo para o desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Sul, a partir de um conjunto de propostas e projetos considerados necessários ao desenvolvimento do Estado.	Empresariado, Governos, ONGs, Universidades, Sindicatos, Conselhos profissionais, Fundações, associações, federações
Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS – Projeto Rumos 2015	Resgatar a prática de planejar o desenvolvimento regional no país e integrar um conjunto de iniciativas, visando o combate das desigualdades regionais e subsidiar a ação pública e privada para enfrentar os desafios da busca pelo desenvolvimento sustentável.	Governo do Estado do Rio Grande do Sul
Pró-RS	Apresentar propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do RS, formuladas pelos Conselhos Regionais, de forma que subsidiem a elaboração dos planos de governo dos candidatos ao Governo do Estado.	Fórum dos COREDES
Programa Cooperação, o Rio Grande acima das diferenças	Programa de gestão que parte da formação de redes de cooperação econômica e social, com vistas à resolução de problemas comuns a diferentes atores e, conseqüentemente, aos desenvolvimentos locais, regionais e do Estado.	Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional: AL/RS, FAMURS, União dos Vereadores do Rio Grande do Sul, COREDES, universidades, Governos Federal e Estadual, Poder Judiciário e áreas da sociedade civil organizada: produção, sindicatos, movimentos e organizações sociais.

Quadro 02: Agendas para o desenvolvimento, conforme atores sociais

Fonte: elaborado pela autora.

3.1.2 A internacionalização e a interiorização

Os diversos atores do campo têm adotado duas perspectivas complementares para sua legitimação perante os gestores públicos municipais: a interiorização e a internacionalização, ambas com vistas à inserção e à credibilidade, tanto em nível regional e local, como internacional.

A interiorização origina-se da própria configuração do Estado Brasileiro, ou seja, pela descentralização política e administrativa, a qual promove maior aproximação com os cidadãos e suas demandas e expectativas. Neste sentido, a interiorização dos atores os aproxima dos demais atores. É possível dizer que todos os atores adotam algum tipo de interiorização/descentralização, seja sob maior ou menor formalidade e estruturação, com mais ou menos ações e recursos tecnológicos.

Os processos de descentralização envolvem intercâmbios entre os atores, cooperações técnicas entre eles, reuniões nas regiões e nas localidades, estabelecimento de mecanismos de consulta local. Por exemplo, em termos de intercâmbios, a Confederação Nacional dos Municípios os promove entre as federações e/ associações de municípios, e estas, dentre suas associações e seus municípios. Em termos de cooperação técnica, a Câmara dos Deputados as promove com as Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores, visando modernização, compartilhamento de experiências e melhores práticas técnico-legislativas e administrativas, por meio de cursos, seminários e visitas técnicas.

Alguns atores estabelecem estruturas locais e ocupam espaços simbolicamente importantes, como o Governo do Estado do RS, que estabeleceu Casas de Governo em diferentes municípios, para onde se desloca em determinadas épocas do ano, e de onde despacha suas normativas e decisões. Além disso, participa de eventos como as tradicionais Expoiner e Feira do Livro de Porto Alegre, e de Festas Municipais, como a Fenadoce, a Fenavinho, dentre tantas outras, principalmente por meio da ação da Secretaria de Turismo e da Emater.

Por sua vez, a internacionalização dos atores é um movimento mais recente, que vem sendo concretizado principalmente por meio da atuação das Entidades Municipalistas, com destaque para a Confederação Nacional de Municípios e a Frente Nacional de Prefeitos. Neste sentido, em função da obtenção de credibilidade perante os municípios que representam, as Entidades Municipalistas intentam promover a inserção internacional dos municípios brasileiros. Antes de tudo, estabelecem relações com entidades municipalistas internacionais, a saber: o Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano/CIDEU, a organização Cidades e Governos Locais Unidos/CGLU, a Federación Latinoamericana de Ciudades Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales/FLACMA e o Comitê Consultivo de Autoridades Locais das Nações Unidas/UNACLA. Tais relações permitem ações como cooperações bilaterais, intercâmbios entre municipalidades brasileiras e estrangeiras, envio de missões de prefeitos para outros países em busca de boas práticas e recepção de delegações estrangeiras no Brasil, participação em eventos internacionais, além de adesão a campanhas internacionais, como a *Mayors for Peace* (Prefeitos pela Paz), em prol da renúncia às guerras e às armas de destruição em massa. Estipuladas as relações, as Entidades Municipalistas fornecem aos municípios que representam assessoria política e cooperação técnica e operacional, vinculadas à informação, à preparação, à qualificação, à apresentação e à obtenção de recursos para projetos destinados ao desenvolvimento municipal, com enfoque em resultados concretos.

Outro ator que vem valorizando sua própria internacionalização é o Poder Legislativo, principalmente a Câmara dos Deputados, a qual promove visitas técnicas a Parlamntos de outros países, nas áreas de comunicação social, consultoria legislativa, informática e projetos, e com eles firmam acordos de cooperação técnica. Além disso, a Câmara dos Deputados implementou o Projeto Observatório Internacional, que visa mapear boas práticas legislativas e administrativas e experiências bem-sucedidas em outros Parlamntos internacionais.

3.1.3 As premiações

Partindo de uma concepção de fazer conhecer as inovações e as boas práticas em várias áreas que alcançaram algum tipo de resultado bem sucedido, diversos, senão a maioria dos atores, aposta nas premiações como forma de replicação de tais inovações e boas práticas e, conseqüentemente, nos bem sucedidos resultados das experiências pioneiras.

Grande parte dos prêmios embasa-se no alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, partindo do Sistema Nações Unidas até atores mais próximos dos gestores públicos, a sociedade, como o Instituto Municipalizar. Dentre os atores envolvidos, o Governo Federal é o que adota de forma mais contundente tal objetivo. Ele não apenas faz propaganda, como faz campanha e distribui prêmios. É um ator que induz os gestores municipais a agregarem em seus mandatos as práticas, programas, ações diversas, a partir de uma linguagem que os leva a crer-se como empreendedores, como ousados e esforçados líderes:

‘O esforço e a ousadia dos governos municipais de implementar ações que contribuam para o alcance dos compromissos com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e para melhorar a gestão dos Programas Federais, em seu território, são reconhecidos publicamente por diversas premiações promovidas pelo Governo Federal, pela iniciativa privada e por organismos internacionais’ (BRASIL, 2008b).

Há uma profusão de premiações estipuladas por este ator social, representado por suas tantas organizações, como ministérios, secretarias, bancos, agências, empresas, dentre outras. Salienta-se que outros atores também se imbuem de tal movimento, como o Poder Legislativo e a Sociedade por meio de suas várias organizações.

Um dos reflexos das premiações é o reconhecimento posterior por parte de outros atores do campo. O prêmio passa, então, a ser uma referência, e seu detentor, alguém a ser lembrado e, como caso de sucesso, a ser seguido. Neste sentido, observa-se a disseminação

das representações sociais envolvidas neste processo, bem como seu próprio fortalecimento e o das relações entre os atores. Por exemplo, anualmente, o SEBRAE condecora municípios gaúchos com o Prêmio Prefeito Empreendedor, por sua capacidade administrativa. Em 2010, foram 30 prefeitos, dentre os quais estavam dez prefeitos peemedebistas, em que um deles era o prefeito de Balneário Pinhal, um dos municípios em estudo, que recebeu o prêmio na categoria Melhor Projeto Estadual, por diversos projetos⁹⁷. A notícia foi divulgada no PMDB, em seu Jornal mensal estadual, também disponível sob o formato *online*, com elogios aos destaques do partido (PMDB/RS, 2010b). Com este movimento, percebe-se não apenas o elogio aos prefeitos que receberam o prêmio, mas uma valorização do próprio partido político e de outros atores sociais, como formador de gestores empreendedores, além de uma forma de incitar os demais a práticas similares. A fala a seguir, do Presidente da Confederação Nacional de Municípios, durante a XIV Marcha a Brasília, é bastante ilustrativa (ZIULKOSKI, 2011): *... realmente, as boas práticas tem que ser reconhecidas, tem que ser estimuladas, tem que ser duplicadas, e é isso que nós estamos fazendo. Então, formando juntos, acompanhando uma rede [...] com os prefeitos que já foram premiados.*

Percebe-se, pois, que as premiações envolvem os atores individuais e coletivos, tendo como uma de suas bases a vaidade humana e sua necessidade de estima e reconhecimento, já demonstrada por Maslow (2003), ao tratar das necessidades humanas. Dentre os pares, tende-se a desenvolver processos de cooperação, em que os conquistadores de prêmios tornam-se não apenas exemplos, mas também orientadores dos demais. Com relação aos demais, estes exemplos acirram as competitividades entre os atores coletivos (partidos). Em ambos os casos, dissemina-se a importância da conquista e, conseqüentemente, geram-se movimentos para seu alcance no futuro.

No país, há diversos prêmios e formas de reconhecimento pelo mérito e pelos resultados das chamadas boas práticas, em diversas áreas, as quais levariam ao alcance dos ODMs: saúde, educação, habitação, tecnologia, gestão,... Para fins de melhor visualização, o quadro a seguir sistematiza os diversos prêmios em vigência, que são ou podem ser concedidos aos gestores públicos municipais, seus objetivos e os atores que os concedem.

⁹⁷ A elaboração do Plano Diretor do Município e da Lei Geral Municipal, a implantação de um Distrito Industrial, o desenho de roteiro turístico com base em uma das potencialidades locais, que é a produção de mel, a criação de uma Secretaria Municipal da Indústria, a abertura de uma linha de crédito como incentivo ao microcrédito, a formação de um grupo de apoio ao artesanato local, a criação de marca para a comercialização de produtos dos apicultores locais, uma campanha de incentivo ao consumo local, a qualificação das empresas locais através de ações conjuntas e apoio de entidades.

Prêmio	Objetivo	Concedente
Certificações por adesão e alcance de metas relativas aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio/ODMs	Incentivar a adesão e o alcance de metas relativas aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, por meio do estabelecimento de convênios de programas entre municípios e Governo Federal.	Governo Federal: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses/SICONV
Medalha Mérito Legislativo	Reconhecer e homenagear pessoas que realizaram ou realizam serviço considerado de relevância para a sociedade, colaborando para com o desenvolvimento do País.	Poder Legislativo: Câmara dos Deputados
Prêmio Bibi Vogel	Reconhecer ações inovadoras na proteção, promoção e apoio ao aleitamento materno, com destaque para as ações que possibilitam a redução da mortalidade materna e infantil e o planejamento familiar.	Governo Federal: Ministério da Saúde
Prêmio Caixa Melhores Práticas em Gestão	Divulgar e disseminar projetos, urbanos ou rurais, realizados com apoio financeiro e/ou técnico da CAIXA, e apoiar a implementação da Agenda Habitat no Brasil, estimulando a replicação de experiências sustentáveis voltadas à inclusão social, combate à pobreza, geração de renda, habitação, saneamento, infraestrutura, desenvolvimento econômico, equidade de gênero, gestão ambiental, gestão do uso e ocupação do solo, dentre outros.	Governo Federal: CAIXA
Prêmio da Tecnologia Social	Identificar, certificar, premiar e difundir tecnologias sociais aplicadas e implementadas em âmbito local, regional ou nacional, que sejam efetivas na solução de questões relativas a alimentação, educação, energia, habitação, meio ambiente, recursos hídricos, renda e saúde.	Governo Federal: Fundação Banco do Brasil
Prêmio de Responsabilidade Social	Estimular o debate público sobre o assunto responsabilidade social; reconhecer, destacar, incentivar e divulgar práticas sobre o tema no Estado; estimular a apresentação de balanços sociais.	Poder Legislativo: Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul
Prêmio Dr. Pinotti	Comemorar o Dia Mundial de Combate à Mortalidade Materna, e reconhecer entidades cujas ações se destacam na promoção de acesso e qualificação dos serviços de saúde da mulher.	Poder Legislativo: Câmara dos Deputados.
Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar	Destacar as prefeituras que realizam gestões criativas e responsáveis para oferecer merenda escolar de alta qualidade, a fim de estimular que as melhores práticas administrativas sejam conhecidas e disseminadas no maior número possível de municípios brasileiros.	Governo Federal e sociedade: Ministério da Educação e ONG Ação Fome Zero.
Prêmio Gestor Público	Reconhecer projetos desenvolvidos por municípios gaúchos, que tenham apresentado resultados positivos aos mesmos e suas comunidades.	Poder Legislativo e Sociedade: Assembléia Legislativa do RS e Sindicato dos Auditores de Finanças Públicas do Estado do Rio Grande do Sul.
Prêmio Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos Municípios	Reconhecer as gestões mais eficientes, a partir de um indicador de desempenho referente a aspectos fiscais, sociais e de gestão municipal.	Entidade municipalista: Confederação Nacional de Municípios.
Prêmio Josué de Castro de Boas Práticas de Gestão de Projetos de Segurança Alimentar e Nutricional	Identificar experiências bem-sucedidas, criativas e sustentáveis na aplicação e execução de ações e projetos voltados para a segurança alimentar e nutricional.	Governo Federal: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
Prêmio Líderes e Vencedores	valorizar e destacar empreendedores exitosos de projetos nas áreas política, empresarial, comunitária	Poder Legislativo e Sociedade:

	e cultural no Rio Grande do Sul	Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, Federasul.
Prêmio ODM Brasil	Incentivar ações, programas e projetos que contribuem efetivamente para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	Sistema Nações Unidas, Sociedade e Governo Federal: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Movimento ODM Brasil, Secretaria-Geral da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Escola Nacional de Administração Pública.
Prêmio Práticas Inovadoras na Gestão do Programa Bolsa Família	Identificar práticas bem-sucedidas na gestão do Programa e valorizar o trabalho dos dirigentes e equipes municipais e estaduais por suas iniciativas inovadoras	Governo Federal, Organizações Municipalistas, Sistema Nações Unidas e Sociedade: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Educação; Frente Nacional dos Prefeitos; Ação Fome Zero e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
Prêmio Prefeito Amigo da Criança	Estimular os prefeitos a melhorarem as condições de vida das crianças e adolescentes e suas famílias com a adesão ao compromisso Programa Prefeito Amigo da Criança.	Sociedade: Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança.
Prêmio Prefeito Destaque	Incentivar o comprometimento com a comunidade, a partir do estabelecimento de mecanismos regulares de participação da sociedade em deliberações de seu interesse: orçamento, planejamento, educação, saúde, desenvolvimento.	Sociedade: Instituto Municipalizar.
Prêmio Prefeito Empreendedor	Concedido a prefeitos que tenham implantado projetos com resultados mensuráveis de estímulo ao surgimento e ao desenvolvimento de micro e pequenas empresas, contribuindo para o crescimento econômico e social de seus municípios.	Governo Federal: SEBRAE
Selo UNICEF Municípios Aprovados	Impulsionar a implementação e a consolidação das metas e mecanismos implícitos no Estatuto da Criança e do Adolescente através de uma estratégia de mobilização social dirigida aos municípios; fomentar e fortalecer uma prática de monitoramento da situação das crianças e dos adolescentes nos níveis municipal e estadual.	Sistema Nações Unidas: UNICEF.

Quadro 03: Prêmios e reconhecimentos por boas práticas no Brasil

Fonte: elaborado pela autora.

3.1.4 A formação

A formação dos gestores públicos municipais é uma das preocupações da maioria dos atores deste campo. A formação é entendida como uma forma segura para garantir que as representações cheguem aos gestores, e sejam disseminadas aos seus municípios, por meio de ações, planos, programas, projetos, que sejam coerentes com a intenção do desenvolvimento destes territórios e da legitimação dos próprios atores. Neste sentido, ela adquire diferentes cunhos e formas, e se dá sob o cunho técnico e político. No primeiro, são englobadas as áreas de atuação municipal (saúde, educação, agricultura, saneamento, habitação,...) e a gestão, sob uma perspectiva de eficiência, eficácia e racionalidade administrativa e econômica. No cunho político, a formação se dá pela importância de se estabelecer linguagem e práticas homogêneas em conformidade com a ideologia adotada pelo ator em questão.

Em termos de formas, as atividades de formação são realizadas presencialmente ou à distância (EAD), com o auxílio de elementos tecnológicos, como rádio e televisão e, mais recentemente, computadores e internet. São oferecidos estudos de caso, palestras, capacitações, oficinas e cursos, que podem ser de curta duração até especializações *lato sensu*. São também elaborados e ofertados materiais didáticos, como guias, livros, cartilhas de programas, dentre outros. Além disso, são criados formatos visuais e amigáveis, como novelas temáticas de televisão e rádio, para melhor atrair este público e mantê-lo atraído.

Mais formalmente, alguns atores implementam as chamadas Escolas de Gestão Pública, Escolas do Legislativo ou Escolas de Governo. As Escolas do Legislativo e as de Governo são determinadas constitucionalmente, e se aplicam aos Poderes da República, efetivadas principalmente nos níveis federal e estadual. Já as Escolas de Gestão Pública são manifestações de atores não governamentais, como a Federação das Associações de Municípios do RS/FAMURS, do Instituto Municipalizar e de alguns partidos políticos, como o Partido do Movimento Democrático Brasileiro/PMDB. Alguns atores estabelecem parcerias com universidades. Outros chegam à criação de Fundações próprias para ensino e pesquisa, como os partidos políticos, e/ou à criação de faculdades e universidades, exemplo do Senado Federal, com a Universidade do Legislativo Brasileiro/UNILEGIS. Por outro lado, havendo ou não estruturas formais (escolas, fundações, institutos), a maioria dos atores, senão todos, imbuem-se da tarefa de instruir/educar/formar os gestores públicos municipais e/ou candidatos a tais cargos.

Para fins de ilustração, o quadro a seguir apresenta algumas ações de formação dos diversos atores, que alcançam os gestores públicos municipais.

Tipo de ator	Entidade	Atividade
Sistema Nações Unidas	PNUD	Curso EAD sobre Desenvolvimento Humano
Sociedade	Nós Podemos	Ferramentas e metodologias para o desenvolvimento de capacidades, planejamentos e criatividade; Lideranças para o apoio local das agendas dos ODMs
	Instituto Municipalizar	Programa Gaúcho de Gestão Pública Municipal
	Agenda 2020	Palestras e fóruns temáticos
Entidades Municipalistas	Confederação Nacional de Municípios/CNM	Capacitações para novos gestores
	Associação Brasileira de Municípios	Cursos de Capacitação e de Especialização em Gestão Pública Programa de Qualificação e de Assistência Técnica Municipal Programa de Formação de Gestores
	Frente Nacional/ABMal de Prefeitos/FNP	formação de agentes de desenvolvimento local; formação de compradores públicos
	FAMURS	Escola de Gestão Pública, cursos, capacitações, oficinas
	Associação Gaúcha Municipalista/AGM	Fundação para o desenvolvimento do setor público
Poder executivo	Governo Federal	Elaboração de cartilhas
Poder legislativo	Senado Federal	Instituto Legislativo Brasileiro/ILB Universidade do Legislativo Brasileiro Elaboração de material didático (Guia do Vereador)
	Câmara dos Deputados	Escola de Cidadania Programa de Educação à Distância
	Assembléia Legislativa do RS	Escola do Legislativo Deputado Romildo Bolzan
Partidos políticos	PDT	Instituto Alberto Pasqualini: jornal Espaço Democrático
	PMDB	Fundação Ulysses Guimarães: publicações (guias, orientações, periódicos), seminários e pesquisas, cursos: Curso Básico de Formação Política; Curso Preparatório para candidatos a prefeito, vice-prefeito e vereadores; Curso para Gestores Públicos Municipais; Curso para Formação de Agentes de Cidadania Comunitária
	PP	Fundação Milton Campos Fundação Tarso Dutra de Estudos Políticos e de Administração Pública
	PT	Fundação Perseu Abramo e Escola Nacional de Formação: Cursos para novos filiados e militantes de base; Curso para dirigentes de instâncias partidárias e setoriais sobre um tema relativo ao Projeto Nacional do partido; Curso para juventude; Curso para mulheres; Curso sobre a questão étnica e racial; Curso sobre política internacional; e Cursos para vereadores, prefeitos e militantes de governos petistas. Jornadas Anuais de Formação Diálogos Contemporâneos: palestras e/ou debates virtuais

Quadro 05: Estruturas e atividades de formação

Fonte: elaborado pela autora.

3.1.5 O apoio aos municípios

A maioria dos atores assume para si a tarefa de apoiar os municípios e seus gestores de alguma forma, entendendo que são estes os atores mais frágeis da Federação, visto que não lhes é possível ter corpos técnicos e conhecimentos plenos para o exercício pleno de suas atribuições, estando sozinhos. Assim sendo, o apoio aos municípios se dá por meio de atividades de formação, pela realização de eventos significativos, por assessorias, consultorias e estudos técnicos, pela representação e assistência jurídica, política, técnica e institucional. Cabe salientar que, para ofertarem o adequado suporte aos municípios, estes atores conveniam-se com outras instituições e organizam-se de forma a serem também espaços qualificados de criação e debates, bem como para o estabelecimento de agendas e projetos de desenvolvimento. Assim sendo, operacionalizam-se por meio de grupos menores – como comitês, áreas técnicas, grupos de trabalho ou comissões – que agregam diversas entidades: ministérios/secretarias, bancos, empresas públicas e privadas, entidades municipalistas, sociedade,...

Neste aspecto, as entidades municipalistas destacam-se sobremaneira: formulam diretrizes para o movimento municipalista, organizam-se em áreas técnicas, elaboram estudos técnicos, pesquisas e projetos de intervenção local, promovem encontros e eventos para debates e deliberações – como os Congressos Nacionais de Municípios, Marchas dos Municípios –, promovem possibilidades de cooperação técnica, intercâmbios e capacitações em níveis nacional e internacional, articulam-se com os demais atores e disponibilizam sistemas de informação/de aperfeiçoamento de gestão. Além disso, representam e defendem o conjunto dos municípios perante outros atores, principalmente os governamentais, questionando, acompanhando ações e processos, encabeçando pleitos. As entidades municipalistas prestam, enfim, por meio de assessorias e consultorias em planejamento e operacionalização de ações, o suporte técnico, político, institucional e, inclusive, jurídico.

Outro destaque é o Poder Legislativo, principalmente em nível federal. Ao adotar ações de suporte aos vereadores e às Câmaras Municipais, o Congresso Nacional e as Assembléias Legislativas estaduais tornam possível uma melhor integração entre os entes Legislativos em todo o país e entre os poderes Legislativo e Executivo no âmbito municipal. O Senado Federal, por exemplo, articulou-se com a Associação Brasileira das Escolas do Legislativo, e lançou o Guia do Vereador, composto por elementos constitucionais, de direito administrativo, de tópicos sobre o processo legislativo, Câmaras de Vereadores, papel dos vereadores, aspectos técnicos na elaboração de textos legais, transparência governamental,

participação popular e iniciativas de aproximação do legislativo com a sociedade e os demais poderes. As duas casas legislativas federais adotaram o Programa de Apoio à Interação Legislativa, bem como propuseram um Sistema Organizacional do Legislativo Municipal, visando contribuir para a melhoria das informações e da organização das Câmaras de Vereadores, por meio de visitas técnicas e elaboração de diagnósticos e avaliações.

Outros atores, como a Sociedade, os Partidos Políticos e o Poder Executivo, também possuem exemplos: a primeira promove fóruns temáticos, encontros, congressos, jornadas, simpósios, campanhas – como as Semanas Nacionais pela Cidadania e Solidariedade e os Seminários Estaduais da Campanha Nós Podemos – oito jeitos de mudar o mundo. Os partidos promovem convenções, palestras, capacitações, materiais informativos a seus membros e militantes. Por sua vez, o Governo Federal promove encontros – como o Encontro Nacional com os novos Prefeitos e Prefeitas, em 2009 –, bem como atividades de assessoria técnica, elaboração de projetos e apoio a convênios para a implantação de ações e programas federais nas municipalidades.

3.1.6 A midiaticização

Todos os atores deste campo utilizam-se da mídia, massivamente, sob suas diferentes formas. A utilização da mídia trata-se da busca por aproximação, visibilidade, disseminação de idéias e participação de cidadãos e outros atores nos temas em questão, bem como de inserção nos temas e debates promovidos pelos demais atores. Trata-se também de um modo de oferecer transparência às ações, programas, orçamentos, que dizem respeito à coisa pública. Além disso, trata-se da valorização de seu próprio papel na relação com os municípios e comunidades para o desenvolvimento: ou seja, é uma busca por conhecimento, reconhecimento e aceitação (em outro termo, por legitimidade). Raros são os atores que não assumem a utilização de tipo de mídia.

Pode-se utilizar as mídias de acordo com seu formato e sua intenção. Assim sendo, em termos de formato, os atores adotam mídias tradicionais e novas formas midiáticas, como as sociais. Dentre as tradicionais, encontram-se os programas de televisão, de rádio e os periódicos institucionais, como jornais, revistas, boletins. Dentre os novos formatos, encontram-se as mídias sociais, ou seja, espaços *online* que permitem interações entre atores geograficamente e temporalmente distantes entre si. Tendo objetivos diversos – comunicação, colaboração, multimídia, entretenimento – as mídias sociais disseminaram-se rapidamente

entre os atores. Todos estão conectados ao mundo virtual, por sua potencialidade de alcance em termos de espaço e tempo, ou seja, por sua potencialidade não apenas em quantidade de membros e acessos, mas também pela agilidade e publicidade que o mundo virtual promove em termos de disseminação e atualização constante de informações, praticamente em tempo real. Desta forma, é possível encontrar organizações e pessoas com perfis em redes sociais/sites de relacionamentos, *blogs*, *microblogs*, redes de compartilhamento de música, vídeos e conhecimento/referenciamento, realidades virtuais, jogos sociais, *livecasts*. Em tais espaços, seus ‘donos’ e membros manifestam suas opiniões, preferências, recomendações e articulam-se com outros atores. Há centenas de opções de mídias sociais no mundo, e no campo em estudo, destacam-se o *tweeter*, os *blogs* pessoais, os *sites* institucionais, o *Facebook* e o *Orkut*.

Em termos de intenção, as mídias podem ser adotadas sob caracteres formativo, de assessoria, informativo, de promoção de debates e questionamentos, de proximidade com outros atores. Desta forma, existem diversas possibilidades nas diferentes formas de mídia: novelas de rádio, programas de televisão, editoriais, colunas, artigos, resenhas de livros, portais institucionais, bibliotecas, repositórios e comunidades virtuais, espaços para aproximação, como os ‘fale conosco’, ‘café com a Presidenta’, ‘converse com o Governador’, dentre outros.

O uso da mídia é, enfim e certamente, um instrumento de estabelecimento e fortalecimento de relações e ações. No mundo virtual, tal uso é um potencializador destas.

3.2 Algumas reflexões

Conforme apontado no início desta seção, todos os atores sociais envolvidos na construção e na disseminação de representações sociais acerca do compromisso dos gestores públicos municipais para com o desenvolvimento de seus municípios estão, de alguma forma, vinculados em emaranhados de interações e articulações, nunca neutros, visto que estão em um campo desprovido também de neutralidade. Embora haja uma busca por espaço e legitimidade no campo, o que o torna claramente algo em disputa constante, os movimentos tendem a ser semelhantes. Para a consecução de um objetivo maior, qual seja a conquista efetiva deste espaço (o que permitiria o reconhecimento por parte de outrem – entenda-se inclusive a capacidade de influenciar e mesmo determinar as decisões e ações de outrem), são

estabelecidos mecanismos que instalam posições, hierarquias, papéis, deveres neste campo. Assim sendo, é possível observar a quem se reconhece o direito e a atribuição de formar, apoiar, representar institucionalmente, premiar e sob quais critérios; a quem se reconhece o direito de elaborar os critérios e/ou disseminá-los; é possível perceber a dinâmica de formação das relações, ora horizontalizadas, ora verticalizadas. É possível perceber a quem compete a aceitação, adesão, ou ainda mais, a obediência ao que lhes é apresentado, ou por outro lado, a quem compete insurgir-se e negar o que vem por parte dos demais participantes destas disputas (embora a negação não esteja tão facilmente observável neste caso, em que se assemelham e se alinham as várias práticas de diferentes atores sociais).

4 O PROTAGONISTA NO PALCO – O SOLO: o município e seus gestores

Em qualquer apresentação artística, há aquele que se sobressai, porque seu papel assim o destaca. Em geral, é um papel conhecido de antemão: o protagonista, no teatro e na ópera, ou o solista, na dança. Na história da construção das municipalidades brasileiras, este ator não era conhecido de antemão, mas construiu-se e firmou-se, muito por sua própria iniciativa e movimentação, conforme o que segue.

Na história do Direito, a gênese mais aceita do Município é a de que o mesmo, como unidade político-administrativa, surgiu em Roma, em decorrência de sua expansão por meio de conquistas, como forma de tutelar os conquistados, a quem eram impostas determinações do Senado. A idéia romana de Município foi a primeira a chegar na Espanha, na França e em Portugal, este último o gerador da concepção de município no Brasil (BARROS, 2002). O município brasileiro foi introduzido com a fundação da Vila de São Vicente, em 1532 (MONTORO, 1999), representando a primeira realidade social e política, não sendo uma obra imposta pelo Estado, mas algo precedente ao mesmo (MACHADO NETO, 1958).

Embora a legislação tenha sido transplantada de Portugal, a instituição município, no Brasil, ganhou características próprias e revelou uma vitalidade extraordinária, tendo nos dois primeiros séculos, uma autoridade muito grande, até mesmo soberana: embora o poder político pertencesse à Coroa, o poder de fato era exercido na esfera local, por suas próprias autoridades, e todos os assuntos – decorrentes mais do cotidiano do que dos textos legais – eram ali tratados, em conformidade com ou às margens das leis e das ordens da Coroa e da Igreja (MACHADO NETO, 1958).

A partir do século XVII, especialmente após a descoberta das minas, as municipalidades começaram a tornar-se alvos de intentos centralizadores, primeiro por parte da Coroa, posteriormente, por parte do Governo Brasileiro, tanto em tempos imperiais como republicanos. A contar da primeira Constituição Brasileira, de 1824, até a atual, promulgada em 1988, as municipalidades passaram a ter suas atribuições, organização e limites determinados e alterados, ora sob cunhos centralizadores e ditatoriais, ora sob cunhos democráticos e descentralizadores (BRASIL, 1824, 1891, 1934, 1946, 1988). Travavam-se lutas por autonomia das localidades, ora conquistadas, ora ameaçadas, ora cerceadas, em conformidade com o perfil da gestão nacional. De qualquer forma, o movimento

municipalista foi sendo consolidado, fosse como resultado da política nacional vigente, fosse a despeito da mesma.

A Constituição, em vigor, datada de 1988, reflete o processo de redemocratização do país, e elevou os municípios à condição de ente federado, conferindo-lhes autonomia política para eleger prefeitos, vices e vereadores, além de ter estruturado a competência municipal em termos legislativo, tributário, financeiro e administrativo. O entendimento sobre a dita autonomia municipal é controverso. Para Barros (2002), o município brasileiro possui tal autonomia, conforme as atribuições designadas na Constituição, todavia as emendas constitucionais vigentes a tem limitado, ferindo o princípio federativo e dando a perceber uma certa intervenção federal no campo municipal. Por outro lado, Tomio (2002) percebe que a redefinição da competência política dos entes federativos é notável por ampliar o escopo de atuação dos Estados e, principalmente, dos municípios, os quais conquistaram não apenas o *status* de ente federativo, mas também a mais ampla autonomia da História da República, não havendo situação semelhante identificada em outro país com organização federativa. Por sua vez, Montoro (1999) defende que, do ponto de vista político e administrativo, os municípios brasileiros são os mais autônomos do mundo.

A despeito de tal dissenso, há que se considerar que a Constituição atualmente vigente foi um marco da conquista da sociedade pela redemocratização do país, que viveu duas décadas anteriores sob um regime centralizador. Assim sendo, à democratização foi associada a idéia de descentralização política e fiscal, chegando-se a considerá-las como sinônimas, bem como participação e controle social (SANTOS, 2008; MILWARD, 2004; MARQUES, 2004). A defesa pela descentralização – associada à democratização – se dá, principalmente, sobre o entendimento da mesma como uma forma de aproximação entre governo e população tendo, conseqüentemente, a ampliação da participação da sociedade civil e o fortalecimento do poder local (KLERING, 1991; MONTORO, 1999; PINHO; SANTANA, 2000; BARROS, 2002).

Como um reflexo do entendimento de democratização associada à descentralização, um grande volume de emancipações municipais vem ocorrendo desde a promulgação da CF/88, embora com menor vigor nos dias atuais do que nas décadas de 1980 e 1990, quando centenas de novos municípios foram criados (TOMIO, 2002): em 1988, havia 4121 municípios no Brasil, sendo 244 deles no Rio Grande do Sul. Atualmente, há 5.565 municípios no país, 497 deles no RS (BRASIL, 2011a).

A seguir, a tabela ilustra o crescimento da quantidade de municípios no Brasil e nas regiões, a partir da década de 1940.

Número de municípios por região	Ano 1940	Ano 1950	Ano 1960	Ano 1970	Ano 1980	Ano 1990	Ano 2000	Ano 2007
Norte	88	99	120	143	153	298	449	449
Nordeste	584	609	903	1376	1375	1509	1787	1793
Sudeste	641	845	1085	1410	1410	1432	1666	1668
Sul	181	224	414	717	719	873	1159	1188
Centro-Oeste	80	112	244	306	317	379	446	466
Brasil	1574	1889	2766	3952	3974	4491	5507	5564

Tabela 05: Quantidades de municípios no Brasil e nas suas regiões, a partir de 1940

Fonte: Brasil, 2011a

Para este fenômeno, Tomio (2002) se vale dos termos *explosão municipal*, *onda emancipacionista* e *surtos emancipacionistas* e os associa ao regime vigente. O autor aponta que o número de municípios quase quadruplicou nos últimos cinquenta anos (embora o fenômeno das emancipações não tenha mantido o mesmo ritmo em todas as décadas) e que, sobrepondo tais dados à história política contemporânea, é possível fazer associação direta – embora não unicausal – entre regime político e a criação de novos municípios, em que períodos democráticos favoreceriam maior intensidade de emancipações, e períodos ditatoriais as inibiriam.

De acordo com o referido autor, o fenômeno *onda emancipacionista* pós CF/88 não foi totalmente nacional, mas sim concentrado em alguns Estados, com destaques para Tocantins, Amapá, Rondônia e Rio Grande do Sul, os quais, de 1988 para 2000, mais do que dobraram sua quantidade de municípios.

Não há consenso quanto às percepções a respeito das emancipações. Há argumentos diversos a favor ou contra as mesmas. Tomio (2002, p.70), por exemplo, refere que “a maioria dos municípios criados nas últimas duas décadas depende diretamente das transferências federais para o seu funcionamento”, que sua receita tributária própria não possui capacidade de sustentação, e que em geral, sua atividade econômica é incipiente e sem fontes geradoras de impostos. Por outro lado, para Klering (1991), as emancipações são altamente positivas para o desenvolvimento de um estado e de um país, visto que é possível obter, nesta esfera, maior controle, maior fiscalização, em função da maior proximidade entre a sociedade e o poder público, de maior diálogo e entendimento entre os mesmos. Em um posicionamento talvez mais conciliador, Pinheiro e Motta (2003, p.736) defendem que “tão importante quanto criar um município é dotá-lo das condições minimamente necessárias”, dentre elas articulação política entre esferas governamentais e infraestrutura para o desenvolvimento.

A despeito do dissenso, há que se considerar que existem atualmente, 5.567 municípios no país, cujas atribuições e responsabilidades tornaram-se mais intensificadas. O município possui relevância cada vez mais importante e, em conseqüência, espera-se cada vez mais dele (PINHO; SANTANA, 2000) e, claro, de seus gestores.

4.1 As atribuições dos municípios

De acordo com a CF/88, dentre os objetivos da República Federativa do Brasil, consta a redução das desigualdades sociais e regionais, e é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, dentre outros, aspectos referentes à saúde, educação, cultura, ciência, saneamento, moradia, alimentação, pobreza (BRASIL, 1988). Em outros termos, os municípios brasileiros possuem como responsabilidade a concretização de alguns direitos básicos dos seus cidadãos e a garantia de eficiência no uso dos recursos públicos (CKAGNAZAROFF, 2002). Neste sentido, Oliveira, Oliveira e Siqueira (2004) relembram que desde a promulgação da CF/88 os municípios foram colocados diante de novos recursos e novas demandas, tendo-se a ampliação da autoridade do poder local e, como consequência disto, a emergência de programas municipais de desenvolvimento.

Além das responsabilidades constitucionais, como ente federado, os municípios vivem sob a influência de dois grandes discursos, a saber, o da Nova Administração Pública/NAP e o do Desenvolvimento. O primeiro é uma abordagem de reforma e gestão do Estado, que tem bases teóricas no pensamento neoliberal e na teoria da escolha pública, além de nas reformas de governo realizadas nos Estados Unidos e no Reino Unido, na década de 1980, e caracteriza-se por ter transformado os referenciais da administração empresarial em referenciais para o setor público, mediante a adoção de dois mitos gerencialistas: a eficiência dos modismos gerenciais e a transição para a organização pós burocrática. No Brasil, tal discurso, presente desde a proposta da Reforma do Estado, foi influenciado pelas características patrimonialistas e autoritárias do Estado e da administração pública no Brasil; pela crise do nacional-desenvolvimentismo e a ascensão do desenvolvimento dependente e associado; pela visão do Consenso de Washington⁹⁸ e dos organismos financeiros internacionais⁹⁹ (PAES DE PAULA, 2005).

⁹⁸ O chamado Consenso de Washington deriva das reformas realizadas a partir dos anos 1980 no Reino Unido e em outros países que seguiram uma orientação para o mercado, e da contribuição de John Williamson, um receituário com as seguintes medidas: ajuste estrutural do déficit público, redução do tamanho do Estado, privatização das empresas estatais, abertura ao comércio internacional, fim das restrições ao capital externo, abertura financeira a instituições internacionais, desregulamentação da economia, reestruturação do sistema previdenciário, investimento em infraestrutura básica e fiscalização dos gastos públicos (PAES DE PAULA, 2005).

⁹⁹ O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento foram destaques neste sentido, ao focalizarem a questão do desenvolvimento, e sua correlação com as reformas orientadas para o mercado e a nova administração pública. Como destaques, tem-se os discursos de administração das empresas públicas com bases comerciais, envolvimento da comunidade na prestação de serviços públicos, uso dos mercados para prover

Em relação à Reforma do Estado no Brasil, Paes de Paula (2005) informa que há duas vertentes de administração pública que se consolidaram no país: a gerencial e a societal. A primeira, alinhada ao movimento internacional de reforma do Estado, considerando-se como características necessárias: a) administração profissional, autônoma e organizada em carreiras; b) descentralização administrativa; c) maior competição entre unidades administrativas; d) disciplina e parcimônia no uso dos recursos; e) indicadores transparentes de desempenho; f) maior controle de resultados; g) ênfase no uso de práticas de gestão de origem no setor privado. A segunda vertente, por sua vez, inspira-se nos referenciais do movimento contra a ditadura e em busca da redemocratização do país, e manifesta-se nas experiências alternativas de gestão pública em âmbito local, como os conselhos gestores e orçamentos participativos. Ambas com propostas de descentralização, democratização, participação social, ambas opostas ao modelo burocrático de gestão pública (PAES DE PAULA, 2005). Embora venha sendo criticada¹⁰⁰, a NAP tem, ainda, forte influência sobre a ação de gestores públicos.

Há que se considerar, ainda, o impacto – ou a influência – dos discursos sobre o desenvolvimento dentre as atribuições municipais (PACHECO, 1999). O tema constitui um campo amplo, que, de acordo com Thomas (2000, p.777), pode ser compreendido sob três formas: como “uma visão, descrição ou medida do estado de ser de uma sociedade desejável”; como “um processo histórico de mudança social no qual as sociedades são transformadas ao longo de períodos” ou “como consistente de esforços deliberados que buscam melhorias, por parte de várias agências, incluindo governamentais, todos os tipos de organizações e movimentos sociais”. Esta terceira via tem permeado a construção dos compromissos de gestão para com o desenvolvimento dos municípios. Vários enfoques foram e vem sendo utilizados, em um entrelaçamento de termos e concepções e alguns temas são imediatamente convocados à discussão, em âmbitos distintos, além do econômico: social, ambiental e político. Em termos sociais são englobadas questões referentes às situações de desemprego, precarização, pobreza, desintegração social, igualdade de gêneros, acessos universais a serviços, principalmente saúde e educação. O debate ambiental reflete, principalmente, a sustentabilidade. No âmbito político tem-se evocado a participação da sociedade civil e a

infraestrutura, aumento da eficiência administrativa por meio de concorrência, relacionamento entre desenvolvimento e boa governança (PAES DE PAULA, 2005).

¹⁰⁰ A NAP é criticada por suas limitações estruturais, as quais restringem a ampliação de democracia, quais sejam: o caráter centralizador de poder nas instâncias executivas; a inadequação da utilização de técnicas e práticas vindas do setor privado para o setor público; a dificuldade de integração entre os aspectos técnicos e políticos que envolvem o processo de gestão, ou seja, entre administração e política; a incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público (PAES DE PAULA, 2005).

articulação de atores sociais. Cabe salientar que os temas não se esgotam, e que as demandas mundiais os complementam, indefinidamente.

O tópico a seguir apresenta a dinâmica dos pequenos municípios, dada sua realidade.

4.2 A dinâmica dos pequenos municípios

Mais de três mil municípios do Brasil possuem até quinze mil habitantes, ou seja, mais da metade dos municípios do país é de pequeno porte. Dentre os mesmos, pode-se encontrar municípios com menos de dois mil habitantes.

A dinâmica de um pequeno município é *sui generis*.

É inegável que em localidades pequenas como essas, as pessoas se conhecem e se reconhecem mais facilmente do que em cidades maiores, em grandes centros e em metrópoles. Ou ainda, é inegável que as pessoas convivem cotidianamente umas com as outras, em diversas esferas e oportunidades. Em cidades pequenas, as pessoas em geral estudam e/ou trabalham no mesmo lugar, são aparentadas, tem negócios próximos, atuam nas mesmas organizações: sindicatos, associações de moradores, clubes de mães, pastorais. Ou seja, as pessoas têm vidas semelhantes e muito próximas.

Como qualquer outro do país, o pequeno município possui algumas estruturas essenciais: Prefeitura, Câmara de Vereadores, Igreja, Polícia, serviços públicos de saúde, educação, assistência social e obras. Além das estruturas, personagens essenciais: o prefeito, o vice, os vereadores e o policial. A partir daí, diferem as atuações dos personagens: o padre ou pastor podem não morar na cidade, mas sim atendê-la periodicamente, pois são ministros em várias outras comunidades. O delegado pode ser o mesmo de toda a comarca, ou seja, também atende outras municipalidades. Os serviços de saúde podem ser prestados dentro ou fora do município, por meio de pactos entre gestores, por meio de contratação direta de profissionais, de serviços. O cuidado pré-natal pode ser feito por um obstetra que vive na cidade-mãe, e as gestantes vão até lá, ou ele vem ao município. Os serviços de educação, em parte se dão no próprio município, em parte em outros. Estudantes de cursos técnicos, tecnológicos ou de graduação recebem bolsas-auxílio e/ou são deslocados inclusive para outros Estados, às expensas da Prefeitura. Afinal, não sendo possível ter todas as possibilidades dentro de uma pequena localidade, que possui recursos em geral insuficientes, outros arranjos são elaborados.

Quase todos os moradores exercem diferentes papéis na mesma comunidade. Os servidores municipais por vezes pertencem a um ou mais conselhos setoriais. Casais e famílias são festeiros/organizadores de quermesses, romarias e atividades religiosas. As autoridades do município são financiadoras de eventos e juradas de concursos de beleza. Donos de lojas são patrocinadores de times de futebol, às vezes de todos os times do campeonato municipal.

Além disso, a vida social se constrói por pequenas, mas importantes atividades: festas; atividades de inclusão; campeonatos; festivais; campanhas.

A gestão é avaliada por sua resolubilidade, principalmente no que tange à infraestrutura (construção de pontes, calçamento de ruas, aquisição de máquinas e equipamentos, como retroescavadeiras, ônibus para transporte escolar, ambulâncias), prestação e qualidade de serviços, visibilidade do município pelos demais atores. As visitas de um governador, um deputado ou um professor universitário são bastante comemoradas.

O gestor é, enfim, avaliado por vários aspectos: por sua proximidade com a população, por sua presença nas atividades da comunidade, por sua preocupação com as pessoas e famílias e pelas ações de gestão. Em tempos de virtualização do mundo, os gestores são também avaliados por meio de mídias sociais: quase todos os municípios possuem *sites* institucionais bem utilizados, e vários dos seus gestores possuem *blogs* e *twitters* pessoais, e assim também interagem com sua população. De acordo com Zanchin (2010), presidente da Famurs, mandato 2010-2011, e prefeito de um pequeno município: “o povo sabe o nosso endereço, e é na Prefeitura que cobra seus problemas”. Bem, a Prefeitura extrapolou os limites físicos. Ela está presente nas casas do prefeito e do vice-prefeito, nos eventos locais e no mundo virtual.

E assim, cotidianamente, com pequenos mas importantes atos, se constrói a dinâmica de um pequeno município, cujos eixos de ação são melhor detalhados nos próximos tópicos. Salienta-se que estes conformam-se a partir de e para outros aspectos, não sendo possível, portanto, estabelecer uma hierarquização entre eles, tampouco onde um inicia ou termina, gera ou é gerado por outro. Há, pois, um emaranhado de ações interconectadas e não excludentes entre si – infraestrutura, serviços, desempenho, gestão, bem-estar, saúde, cultura, educação, obras, renda, ambiente –, de acordo com os objetivos que os gestores traçam para seu município.

4.2.1 A formação de uma identidade local e de um senso de comunidade

De forma a se estabelecer uma identidade local, as Prefeituras – em geral, em parceria com outros atores – estabelecem ícones ou figuras representativas, promovem diversos eventos, desde festividades a campanhas. Esta formação de identidade também acarreta em uma formação de um senso de pertencimento à comunidade, a qual passa a ser compreendida como merecedora de atenção de todos e de fortalecimento. Enaltecer a comunidade é, de alguma forma, uma possibilidade de enaltecer a si mesmo e, conseqüentemente, orgulhar-se por tal pertencimento.

Vários dos municípios possuem um ícone – flores, produtos, arquitetura – e/ou *slogan*: cidade das abelhas e do mel, um tesouro atrás dos montes, a terra da saga de Giuseppe Garibaldi, etc. São formas de identificação do município e de seus habitantes, e dos habitantes com seu município. Por exemplo: “eu sou de Torres, a mais bela praia gaúcha, onde se realizam os Festivais de Balonismo”; “eu sou de Tramandaí, a rainha das praias, onde ocorrem as Festas do Peixe”; “eu sou de Capão da Canoa, a terra do Concurso Garota Verão”. Estes ícones e *slogans* são, em geral, vinculados à vocação produtiva do município, e são retomados freqüentemente por meio de festas locais, principalmente as que exaltam tal vocação.

Quase todos os municípios em estudo promovem algum tipo de festividade. As festas locais podem durar um dia, um ou dois finais de semana, uma semana inteira, e são recheadas de atividades, atrações e folguedos: apresentações de bandas das escolas, de grupos de dança e de conjuntos musicais conhecidos oriundos da região ou, ainda, cujos nomes são reconhecidos em âmbito estadual e nacional; concursos de trovas,... E todas elas são esperadas e comemoradas.

Esse é um momento de alegria. O município, quando tem a oportunidade de fazer uma festa, é muito importante. É muito importante porque através do esforço de cada um, do suor do dia a dia dos agricultor e agricultora, os nossos municípios são de característica agrícola, e é isso que nos dá alegria [...]. Então, através da festa, a gente expõe o trabalho, a luta do dia a dia, poder ver uma presença tão bonita como dessas crianças, dos vereadores. E isso é muito gratificante e faz o prefeito trabalhar por seu município (Presidente da Associação dos Municípios do Litoral Norte, Gestão 2010-2011, 2010).

As festas locais possuem pelo menos três enfoques: elas podem ser religiosas, temáticas ou relativas à produção local.

As festas religiosas são dedicadas a datas importantes – como Natal, Páscoa, Corpus Christi e Dia da Reforma – ou a santos padroeiros do município como um todo ou de seus distritos. Há uma profusão de santos e santas. Em geral, são realizadas festas em honra aos santos ou em comemoração às datas, com quermesses, romarias, missas ou cultos, escolha dos

próximos festeiros – casais responsáveis pela organização da próxima comemoração –, almoços festivos no Salão da Comunidade, em geral ao lado da Igreja. Estas festas aproximam as famílias da comunidade. Há um compromisso conjunto de fazer com que a festa tenha valor e reconhecimento de todos os que participarem de alguma forma. São eventos com perfil mais intimista, mais voltado para o interno, para os membros das localidades e para os arredores próximos, exceto quando tem um viés turístico. Nestes casos, há um trabalho de divulgação externa e ampla, e a tendência a uma glamourização e mercantilização do evento.

As festas temáticas também têm um propósito mais orientado para a comunidade interna. São as festas em comemoração aos dias das mães, pais, avós, professores, crianças, e cuja duração, em geral, é de um dia, dedicado ao lazer, à diversão, à alegria de seus participantes. Há sempre algum tipo de agradecimento e homenagem aos festejados, distribuição de mimos doados por comerciantes, realização de gincanas, sorteios e brincadeiras.

Por sua vez, as festas relativas à produção local e de comemoração do aniversário do município têm um perfil mais orientado para um público externo, e diversos objetivos, para além do fortalecimento do senso de comunidade. São rodeios, feiras e festas das flores, do peão boiadeiro, do pinhão, da natureza, do peixe, do morango, dentre tantas. Estas festividades movimentam diversos outros atores e uma estrutura maior e mais complexa. Elas são melhor divulgadas e exigem maiores esforços e recursos. Em geral, são montados espaços específicos, com tablados, palcos, parques de diversões, praças de alimentação, estandes para mostras, em que participam a Emater, a Secretaria Estadual de Turismo, as empresas locais e regionais, as Associações, Sindicatos e Movimentos de Trabalhadores, os clubes de serviços, as escolas, a mídia e, claro, a Prefeitura e seu leque de Secretarias. São festas que atraem os filhos do município que estão em outros lugares, bem como visitantes de municípios vizinhos, às vezes considerados ilustres (como prefeitos ou deputados da região), e que não apenas fortalecem laços entre pessoas, oferecendo-lhes a oportunidade de se verem e reverem, mas também a oportunidade de se mostrar os produtos locais, as obras da terra, as iniciativas e inovações locais¹⁰¹, de mobilizar o comércio local, de divulgar o município e seus serviços, de fazer ações sociais coletivas por meio de parcerias¹⁰². Além disso, as festas de produção são

¹⁰¹ Como tapetes feitos à mão, com fibras de banana e restos de sacos de semente, pelo Movimento das Mulheres Campesinas, como forma de evitar acúmulo de lixo e degradação ambiental.

¹⁰² Exemplo: parceria com o SESC, para a realização de atividades voltadas para o bem estar e prevenção de agravos à saúde; parceria com os serviços do município, para confecção de documentos; parceria com

formas de valorizar o trabalho de todos da comunidade, conforme expressou o Prefeito Pedro (2010), em seu pronunciamento na Abertura da 3ª Festa da Natureza, em Mampituba:

Então a forma que a gente tem de agradecer, de reconhecer o trabalho que é feito, porque uma festa, todos os prefeitos que estão aqui sabem da dificuldade que é de organizar uma festa, por pequena que ela seja, a dificuldade é muito grande. Ainda mais na situação que a gente está atravessando, financeiramente falando, dos nossos municípios, que é todos igual, praticamente falando. O município com a receita é basicamente de Fundo de Participação dos Municípios, receitas federais, então a dificuldade é muito grande. Então esse pessoal que trabalhou incansavelmente na organização da Festa [...], todos, sem vocês seria difícil fazer a Festa [...] Meus sinceros agradecimentos pelo esforço que vocês fizeram.

Além das festividades, a dinâmica municipal também integra diversos campeonatos esportivos e festivais de arte. Em termos esportivos, há uma pluralidade de campeonatos de futebol – alguns municípios possuem ginásio e campos próprios ou patrocinam esportes em clubes locais, que podem ser futsal, futebol sete,... –, de bocha, de *kart*, de capoeira, etc. Em termos de arte, ocorrem festivais e campeonatos de dança, de música, de poesia, de canto coral, dentre outros. Em geral, nestes participam alunos de escolas do município e da região ou também participantes dos grupos de inclusão, como terceira idade. São movimentos para a agregação dos munícipes e também para evitar transgressões e criminalidade.

Mas não apenas acontecimentos alegres são importantes nesta construção. O luto e a perda são vividos de forma respeitosa e intensa, e por isso são encontrados anúncios de falecimento e pesar em relação a um membro do município, em nome da Prefeitura e/ou da Câmara, de suas autoridades e seus servidores. Por isso um prefeito adota para si e para sua equipe municipal a tarefa de promover, anunciar e acompanhar, por exemplo, uma campanha em busca de um dos filhos da cidade, desaparecido há quase vinte anos. Não é apenas mais um desaparecido, mas sim o filho de Seu Fulano e Dona Fulana, é alguém importante para a cidade.

Outra forma de estabelecimento e fortalecimento da identidade se dá por meio da valorização da história local. Neste sentido, as escolas organizam museus, a partir de lembranças de família: cartas, flâmulas, fotos, roupas, móveis, equipamentos, etc. A montagem dos museus faz com que as histórias familiares sejam relembradas, contadas e recontadas e faz com que se busque por informações das épocas em questão. Além disso, estes museus podem se tornar itinerantes, tomando parte de festividades e de órgãos públicos. Além dos pequenos museus domésticos, monumentos temáticos, casas e prédios antigos são enaltecidos e valoriza-se não apenas sua preservação, mas também promovem-se renovações,

empresários e empreendedores locais, para serviços de manicure, cabeleireiro, aprendizado de atividades; parceria com o Hemocentro, para doação de sangue,...

como pinturas e restauros. É um tipo de ação voltado para o embelezamento da localidade e, em consequência, almeja-se a elevação da autoestima da população local. Uma outra forma é a comemoração de datas importantes, como o cinquentenário de uma escola da localidade, o que envolve alunos, professores, prefeitura, comunidade em geral, em atividades como gincanas, elaboração de salas temáticas para visitação, homenagens a ex-professores e ex-diretores, apresenta es artísticas, desfiles e premia es.

Em termos de identidade, percebe-se também a importância de reiterar o pertencimento   essência gaúcha: as Semanas Farroupilhas são uma constante nos municípios, comemoradas como as festas de produ o, e promovem-se, em parceria com os Centros Tradicionalistas Gaúchos, romarias, cavalgadas, missas, tertúlias, acampamentos, etc.

Pode-se dizer que a forma o de uma identidade local e de um senso de pertencimento e de comunidade também tem como objetivos o resgate de valores, como a solidariedade – revelada por campanhas de doa es e presta es de serviços a entidades e famílias – bem como o crescimento econômico do município, de forma a oportunizar renda e serviços. Neste sentido, ao formar-se uma identidade, pode-se movimentar outros eixos, como o turismo, alvo do próximo t pico.

4.2.2 A explora o do turismo

O turismo constitui um setor importante da economia, que, como os demais setores, também sofreu revezes a partir de 2008, quando a maior crise financeira da história se instalou em todo o mundo. Além disso, a pandemia da Gripe H1N1, cujo primeiro caso foi anunciado pela Organiza o Mundial de Saúde em abril de 2009, agravou o quadro. Em termos de gastos médios por parte dos viajantes e em termos de fluxo turístico internacional houve um perfil de redu o nos mesmos imediatamente após a instala o da crise, embora os dados revelem uma retomada desacelerada do crescimento em termos de volume de pessoas que viajam e, em consequência, em termos econômicos, bem como na oferta de serviços que compõem o setor: agências, meios de hospedagem, transportadoras, organizadoras de eventos, institui es de ensino, loca es de automóveis (BRASIL, 2010k; 2010l; 2010m).

O setor engloba serviços relacionados   hospitalidade (recep o, acomoda es e alimenta o), facilidades de acesso, diversidade cultural das comunidades visitadas, bem como a oferta de produtos. Assim, o turismo movimenta desde a aloca o de leitos em albergues ou hotéis de luxo, até a venda de lembranças de viagem ou protetores de sol; desde

passeios e trilhas à oferta de produtos essenciais – como os de higiene e alimentação – e supérfluos.

Neste contexto, o Estado do Rio Grande do Sul é um espaço *sui generis* em função de sua conformação geográfica e seu clima. Tais aspectos por vezes se complementam. Explicase: por um lado, ao longo do ano, as estações são bastante definidas, a despeito de algumas variações ocasionais. Primavera, verão, outono e inverno configuram estações bem diferentes umas das outras. É possível viver os extremos e perceber as alterações na paisagem. Calor e frio intensos. Queda de folhas e nascimento de flores. Recolhimento e renascimento. Por outro lado, a conformação geográfica do Estado também é variada: harmonizam-se regiões de serra, de campanha, de litoral oceânico e lacustre.

Mais recentemente, convenções empresariais, sociais e profissionais, assim como acesso à educação e saúde têm constituído motivos importantes para viagens. Neste sentido, para os pequenos municípios, o turismo não se dirige a grandes e luxuosos públicos, mas sim passa a ser explorado em função de suas peculiaridades locais, as quais são consideradas como fontes de atração de pessoas de outros lugares. Assim sendo, pode-se reconhecer algumas direções para a exploração turística nos pequenos municípios em estudo: turismo baseado nas riquezas e belezas naturais, turismo rural, turismo tradicionalista, turismo colonial, turismo religioso, turismo litorâneo, turismo de origem étnica. Desta forma, contratam-se arenas esportivas para instalação à beira-mar, instalam-se centros de atendimento a turistas com espaços para material de divulgação e venda de lembranças e produtos locais, constroem-se pátios de acesso, estabelecem-se trilhas de aventuras e visitas guiadas a belezas naturais, a moradias, a prédios históricos e a comunidades quilombolas, criam-se romarias, procissões e visitas a capelas naturais e artificiais, criam-se restaurantes com motivos e comidas típicas, falam-se idiomas como o alemão, italiano e polonês, dentre tantas atividades diferentes. Todavia, a formação para o turismo está aquém das necessidades locais, sendo necessário, muitas vezes, recorrer aos municípios-mãe ou a centros maiores ou, ainda, a organizações de fora da localidade ou da região, para suprir tal carência.

4.2.3 A valorização ambiental

O meio ambiente – ou ambiente inteiro – faz parte das agendas municipais, principalmente a partir da determinação legal da composição de Secretarias e Conselhos específicos para o tema, e do estabelecimento de um Plano Nacional para o mesmo.

Nos pequenos municípios, cuja realidade é eminentemente rural, o tema é controverso: por vezes, a lógica da produção conflita com a lógica da sustentabilidade, especialmente no que se refere à agricultura: tipo de plantio, uso ou não de defensivos agrícolas, monocultura ou rodízios de culturas, etc.

Todavia, a questão ambiental pode ir além da produção. Assim sendo, nos pequenos municípios, o que vem se observando são atividades em várias áreas, principalmente na educação, na agricultura, no turismo e na assistência social, com destaque para a primeira.

A questão tem permeado as diversas ações municipais, com vistas à conscientização da importância do cuidado com o meio ambiente e possibilidades de receita aos cofres públicos e renda aos habitantes. São realizadas coletas seletivas de lixo: lâmpadas queimadas, pilhas, baterias, filmadoras, brinquedos eletrônicos; projetos de captação de águas pluviais em prédios públicos, oficinas de educação ambiental em turnos inversos aos de aulas; aulas e visitas a reservas, parques e estações ecológicas; passeios ciclísticos em áreas de proteção ambiental; trabalhos de identificação e de conservação de espécies da fauna e da flora locais; palestras sobre sustentabilidade ambiental, com temas como o uso consciente e racional da água; plantios de mudas de árvores nativas; observações e estudos relativos às matas ciliares, ao assoreamento dos rios, à oxigenação das águas, aos desequilíbrios da cadeia alimentar, como o excesso de alguma espécie animal em contraponto à ausência de outras, ...

Ao fundir-se com outras questões, como a inclusão social e o turismo, são realizadas atividades voltadas à obtenção de renda pelo trabalho, como a fabricação de sacolas e bolsas de tecido e artesanatos com resíduos, como latas, garrafas de plástico, sacos de sementes. O cuidado com os alimentos e plantas também é bastante focado, por meio de criação de hortas comunitárias de alimentos comestíveis e ervas medicinais, cuja produção pode ser doada tanto a famílias como às escolas, para inserção na merenda, elaboração de soluções e remédios caseiros, de produtos coloniais para comercialização. Além disso, a criação de parques e espaços de conservação ambiental tornam-se potencialidades para a exploração do turismo ecológico, natural e de aventura.

Cabe salientar que as ações envolvem parcerias com universidades, fundações e institutos ecológicos, organizações não governamentais, igrejas, Emater e com os comerciantes e empresários locais, tendo em vista a insuficiência de recursos para financiamento e, por vezes, de conhecimento técnico para o exercício de tais atividades.

4.2.4 Fortalecimento do campo

Considerando que grande parte dos municípios pequenos é eminentemente rural, alguns gestores dedicam-se ao que chamam de fortalecimento do campo, com o objetivo de garantir condições para a viabilidade e a sustentabilidade das propriedades rurais e evitar o êxodo. Para tanto, embasam-se em educação, trabalho e incentivos aos produtores rurais, em ações que se entrelaçam, voltadas para a geração de renda, aumento de produção, para evitar o uso de agroquímicos, gerar solidariedade e garantir qualidade da merenda escolar.

Assim sendo, são retomadas disciplinas no currículo escolar formal sobre técnicas agrícolas (preparo do solo, sementes, plantio, colheita), e são ofertados cursos de gestão focada em planejamento, e cursos mais práticos, de forma que se possa ampliar e qualificar a fabricação de produtos coloniais e artesanais: preparo de produtos derivados do leite (queijos colonial e minas, *käs-schmier*, ambrosia, iogurte e bebida láctea, nata pasteurizada, rapadura), instruções sobre higiene pessoal e de utensílios no preparo dos alimentos. Estas ações se dão, principalmente, em parcerias com o SENAR, a EMATER-ASCAR, os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, as Secretarias de Agricultura e a Universidade Aberta do Brasil.

Além disso, ações de incentivo são efetivadas, como implantação de hortas comunitárias; terraplanagem e fornecimento de brita; licenciamentos ambientais; financiamento para a construção de pocilgas/chiqueiros e aviários; intermediação em compra e entrega ou compra em conjunto de sementes e filhotes de alevinos, para baratear o custo ao produtor; distribuição de mudas de plantas frutíferas aos produtores; plantio de pastagens de inverno e retribuição de valores aos produtores, em troca do talão do produtor.

4.2.5 À mercê das intempéries

O Rio Grande do Sul tem sido alvo freqüente de intempéries climáticas. Secas, chuvas excessivas, enxurradas, temporais de vento e tornados, granizo, geadas, raios... Diversas são as manifestações da natureza em fúria. Os resultados são desastres: transbordo de arroios e rios, alagamentos e enchentes, quedas de barreiras, rompimento de pontes, danos nas estradas,... Como impactos, tem-se o desalojamento de famílias; a suspensão de aulas, de trabalho, de eventos; queimas de equipamentos; tráfego bloqueado; blecautes; isolamentos das cidades; perdas parciais ou totais de casas, prédios comerciais e industriais, equipamentos e materiais, carros e árvores, plantações e, na pior das situações, desaparecimentos e mortes.

O preço de uma intempérie é muito alto, financeira, emocional e simbolicamente. Antes de qualquer coisa, é preciso cuidar das pessoas, retirá-las das situações de risco, e encaminhá-las para abrigos e alojamentos públicos, em geral organizados de forma apressada, ou para moradias de amigos e familiares, o que torna-se inviável, na maior parte das situações, dada a insuficiência de recursos para tanto. Depois, é preciso recuperar estradas e pontes, para restaurar o acesso à cidade, ao mesmo tempo em que é preciso reconstruir o que restou da cidade. A perda de um prédio pode ter uma conseqüência devastadora para o emocional dos munícipes, como a destruição de um cemitério por uma enxurrada, que levou lápides e corpos para um lugar qualquer. Famílias inteiras sofreram por não terem mais a certeza de onde estavam os restos de seus antepassados e, com isso, perderam parte de suas referências. Foi preciso imaginar a construção de um memorial na cidade, para que o conteúdo simbólico da perda fosse, em parte, reparado.

A reconstrução de uma cidade aponta para a solidariedade de pessoas, famílias e organizações: prontamente, ocorrem cedências de materiais, como lonas; campanhas de doações: roupas, alimentos, água, materiais de construção, dinheiro; envolvimento dos Entes Federados, em termos financeiros, ferramentais e técnicos.

Depois que tudo passa, são realizadas missas e cultos de agradecimento pelas vidas que ficaram, bem como de comemorações pelas marcas da solidariedade.

Todavia, nada garante que uma nova intempérie venha e destrua de novo. Neste sentido, tem ocorrido debates recentes entre prefeitos, organizados pela Federação das Associações de Municípios do RS, pela regulamentação e criação de um Fundo de Catástrofe, em que se estabeleçam as competências e responsabilidades técnicas e financeiras de cada ente federado, bem como formas de evitar tamanhos desastres. É uma evolução que se percebe na atuação municipal e na relação Município-Estado-União, em que os primeiros tomam a frente para discutir não apenas o conserto, mas também a prevenção de tais problemas.

4.2.6 A gestão municipal

A gestão municipal embasa-se, principalmente, nas exigências constitucionais e legais, que demandam planejamento a longo, médio e curto prazo, para o alcance de objetivos, tendo-se cada vez mais atribuições designadas pelos outros entes federados e pelos poderes legislativo e judiciário, com um montante de recursos escassos e, invariavelmente,

insuficientes, no orçamento local. Desta forma, a gestão tende a focar-se em alguns aspectos eminentemente financeiros: investimento em serviços e infraestrutura, custeio, redução de despesas e captação de recursos. Ao mesmo tempo, há que se garantir o funcionamento dos serviços públicos sob a responsabilidade municipal e buscar garantir a melhoria da qualidade de vida da população, seja por obras, aquisições, ações pontuais individuais e/ou coletivas,...., sempre dentro dos limites legais estabelecidos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações e Contratos Públicos.

Os investimentos, em geral, são efetivados nas áreas de infraestrutura e estruturas para serviços: construções, reformas e ampliações de unidades de saúde, instituições de ensino, centros comunitários; aquisições de maquinários e equipamentos: patrolas, escavadeiras hidráulicas, tratores, caminhões-baú, ambulâncias, computadores, equipamentos para consultórios e para salas de aula. Os investimentos são inevitáveis, visto que a depreciação de bens móveis e imóveis é, também, uma realidade inevitável, em função da crescente complexificação tecnológica e do desgaste causado pelo uso.

Em termos de redução de despesas, observa-se a busca por racionalização de processos e otimização de tempos, espaços e funções das pessoas. Neste sentido, horários reduzidos são implantados, bem como serviços virtualizados, tais como a emissão de documentos, como as guias de pagamento, protocolos e declarações. Chega-se a extremos, como a demissão temporária de todo o secretariado, das funções gratificadas e dos cargos em comissão, gerando acúmulo de funções para o prefeito e o vice-prefeito, de forma a reequilibrar as contas municipais e não estourar o orçamento.

No que diz respeito à captação de recursos e soluções para a economia e para o planejamento do município, alguns projetos e campanhas são elaborados e implantados, como os Planos Diretores, a abertura de linhas de crédito para empresas locais e microcrédito para empreendedores individuais, a implantação de distritos industriais, o incentivo ao empreendedorismo local, para a criação e o estímulo a micro e pequenas empresas, bem como para o fortalecimento de empresas maiores. São também feitas buscas por atração de investimentos e grandes empresas industriais e/ou comerciais externas ao município, as quais gerariam empregos, movimento financeiro na localidade e recursos oriundos de tributos. São bastante frequentes as campanhas de incentivo ao consumo no comércio local e à emissão de documentos fiscais, para garantia de melhor arrecadação de tributos. Tais campanhas, em geral, envolvem a conscientização da população para solicitar cupons ou notas fiscais quando de suas compras, a troca por cupons ou *tickets* numerados, os quais concorrem a prêmios que variam de brinquedos, bicicletas, eletrodomésticos, até mesmo automóveis. Além disso, são

realizadas campanhas para o pagamento antecipado do Imposto Predial e Territorial Urbano, com a garantia de descontos por tempo de antecipação, em uma lógica de ‘quanto antes se paga, menos se desembolsa’.

Não se pode, porém, olvidar da ‘peregrinação’ que os gestores fazem a Brasília e a Porto Alegre, aos Ministérios, Secretarias e Gabinetes de Parlamentares, em busca de recursos para a operacionalização de ações. A adesão a programas governamentais federais e/ou estaduais, bem como a elaboração de projetos para a conquista de verbas de parlamentares formam uma constante na realidade dos prefeitos de todo o país. É o que eles chamam de ‘*bater nas portas com o pires na mão*’, pedindo recursos. Neste sentido, muito se conquista, embora não seja considerado suficiente para toda a demanda de suas comunidades: casas populares, calçamentos e asfaltamento de ruas e estradas de acesso, construção de pontes, de escolas e ginásios de esportes, de poços artesianos, de praças e parques, museus; capacitações, microcomputadores para escolas, mesas educacionais informatizadas, iluminações nas ruas, aquisição de veículos.

Por outro lado, a gestão não enfoca apenas questões de ordem financeira e orçamentária. A qualidade de vida e o bem-estar da comunidade são também objetivos nos pequenos municípios.

Em primeiro lugar, objetiva-se a aproximação da população com o Poder Executivo, e atuação com base em credibilidade e transparência, além dos conselhos institucionais setoriais. Para tanto, incentiva-se, em muitos municípios, a participação das comunidades em audiências e assembléias públicas para a concepção e deliberação de planos e prestação de contas; efetivam-se reuniões de interiorização (das Prefeituras nos bairros e distritos); o estabelecimento de subprefeituras ou prefeituras distritais, para melhor compreensão das realidades locais e atendimento das suas demandas; e a agregação de mídias, como *radiowebs*.

O bem-estar das comunidades se busca pela oferta de serviços de qualidade, e também por pequenas ações, como a formação de grupos para atendimento a pessoas com necessidades especiais e encontros para atividades potencializadoras das capacidades individuais, de desenvolvimento lógico e para diversão; a formação de grupos para a prática de atividade física, visando redução de dores, cansaço e indisposição, e conseqüentemente, redução de procura nos serviços de saúde e internações; a realização de atividades para a terceira idade, como bailes, aulas de hidroginástica; a realização de atividades para as mulheres, como oficinas de beleza; a realização de atividades para diversos públicos, como patinação, capoeira, recreação, teatro, música, olimpíadas municipais e intermunicipais, ginásticas e caminhadas orientadas; reforço escolar; a formação de corais e bandas marciais; a

oferta de estruturas como bibliotecas públicas; quadras poliesportivas e praças; a formação de hortas comunitárias, para as merendas escolares e educação alimentar dos munícipes, além da distribuição de mudas e sementes aos moradores e agricultores; a elaboração de Dias da Cidadania¹⁰³; o embelezamento da cidade e estruturas para conforto, segurança e melhores acessos.

Neste sentido, a educação é um elemento fundamental para a gestão e a condução municipal, visto que é orientadora de políticas não só de educação escolar formal, mas também de políticas ambientais, de fortalecimento do campo, de erradicação do trabalho infantil, de preparação de jovens para seu primeiro emprego, de inclusão social e digital, de crescimento econômico e de melhoria das condições de vida dos munícipes. Assim sendo, diversos públicos são alvo para o atingimento de diversos formatos de atividades em educação: crianças, adolescentes, adultos, idosos, mulheres, trabalhadores rurais, portadores de necessidades especiais, servidores públicos,...

De maneira a ser atrativa e conquistar efetivamente seu público, parcerias são firmadas entre famílias e escolas, entre comunidade e prefeitura, entre esta e organizações diversas, empresariais, não governamentais, clubes de serviços, clubes de mães. Inovações são introduzidas no currículo formal das escolas, nos turnos inversos e nas atividades fora da estrutura formal de educação. Promove-se a criação de jornais virtuais e de *blogs* de escolas, com o intuito de potencializar a leitura, instigar a pesquisa e fazer emergir o espírito crítico e a autonomia nos estudantes; promovem-se atividades voltadas à preservação ambiental, como oficinas, visitas orientadas, passeios a reservas; utilizam-se formas à distância, como teleconferências, *chats*, fóruns *online*. Os temas abordados são temas contemporâneos e relevantes, próximos das realidades das pessoas e das comunidades, desde a essencial informática, passando pela educação para o trânsito, para a prevenção do alcoolismo e da drogadição, para a solidariedade. Os objetivos também revelam-se próximos, contemporâneos, relevantes: redução de morbi-mortalidade; inserção social pelo trabalho e pelo estudo; geração de renda; qualificação profissional; avaliação de políticas públicas; participação da sociedade.

O trabalho, por outro lado, é também considerado como elemento fundamental para a gestão. O trabalho não apenas gera renda para o próprio trabalhador, mas também para o

¹⁰³ Em geral, são dias festivos, em que ocorre articulação prévia de vários atores governamentais e não governamentais, dedicados à oferta de serviços diversos, em saúde, cidadania, educação: teste de glicemia e verificação de pressão arterial, testes de visão, orientações sobre álcool e drogas, orientações sobre prevenção de doenças e agravos à saúde, terapia corporal, avaliação de massa corporal, corte de cabelos, estética facial e maquiagem, acesso a programas governamentais, emissão de documentos, etc.

município, pois este trabalhador torna-se consumidor, o que agrega receitas e, conseqüentemente, potencializa políticas públicas, em um ciclo virtuoso. O trabalho também agrega aspectos subjetivos para o indivíduo, para sua família, para sua comunidade: ele agrega experiência, eleva a autoestima, melhora a harmonia familiar e a segurança na comunidade. Desta forma, retorna-se ao papel preponderante da educação, pois ela cria oportunidades de renda e inserção profissional, por meio de uma profusão de cursos e oficinas oferecidas nos municípios, seja por meio de convênios e programas federais e estaduais, seja por iniciativa local: técnicas de pintura em tecido e em madeira, *patchwork*, tapeçaria, panificação e massas, bijuterias, decoração em chinelos, manicure e pedicure, construção e alvenaria, pintura predial, produtos de higiene pessoal e produtos de limpeza doméstica, aproveitamento de alimentos, ensino de jovens e adultos,...

É preciso considerar, no entanto, que existem nos municípios pequenos as chamadas insuficiências locais, principalmente técnicas e financeiras, que levam às necessárias articulações com outros atores, de forma a obter maiores possibilidades de oferta de serviços e ações com vistas à qualidade de vida das pessoas, bem como ao fortalecimento da região da qual fazem parte. Assim sendo, observa-se a presença do Sistema S; a Universidade Aberta do Brasil; os Conselhos Profissionais, empresas privadas, Estado e União, articulados com as Prefeituras por meio de contratos, parcerias, convênios, cooperativas, consórcios intermunicipais, ofertando concursos, cursos e capacitações, serviços preventivos em saúde,...

Na relação com o Estado e com a União, conta-se com as presenças – mais ou menos constantes – da Emater (para atuações em diagnósticos, assessorias técnicas), das forças policiais (polícia rodoviária, polícia civil, polícia federal) e das forças militares, palestras sobre prevenção de drogas e de doenças sexualmente transmissíveis, atendimentos médicos e odontológicos, cortes de cabelo, etc. O Estado e a União também são atores de importância para o estabelecimento de convênios e repasses para a instalação e manutenção de serviços de saúde, educação, meio ambiente, vinculados aos programas nacionais. Além disso, são atores importantes para o estabelecimento de infraestrutura viária, como a criação de acessos, pavimentação e sinalização de rodovias, bem como de infraestrutura relacionada à canalização e tratamento de esgoto, à distribuição de água potável e de energia elétrica.

Alguns municípios são mais ativos que outros. Alguns buscam pelo suporte da imprensa e de outras formas de mídia para sua divulgação. Alguns diversificam suas ações, ora acumulando em um tipo de ação, ora diversificando os tipos de ações. Há, porém, aqueles em que são executadas apenas as ações exigidas legalmente. De qualquer forma, para os prefeitos, o trabalho em conjunto é essencial para as regiões, conforme apontado pelo Prefeito

Pedro, de Mampituba (2010): *“Nós tamos sempre em parceria, e estes que estão aqui, são amigos, a gente tá sempre participando, brigando juntos pelos mesmos objetivos, as dificuldades são as mesmas...”*

4.3 Algumas reflexões: @s Prefeit@s e vice-prefeit@s nesta dinâmica

‘... o trabalho de um prefeito não tem hora para começar nem terminar e as dificuldades são imensas [...]. A mesa do prefeito está sempre abarrotada de papéis para assinar, que darão destinos ao funcionamento da cidade. “Rebolamos” para pagar o funcionalismo e os fornecedores. É um tal de puxa e estica daqui e dali, para saldar todos os nossos compromissos, sob pena de ficar de fora de projetos importantes [...] A cada dia novos serviços são municipalizados, passando para as cidades a autonomia e a responsabilidade de tarefas que anteriormente eram do Estado ou do Governo Federal. No entanto, a contrapartida para a execução não tem sido justa [...]. Tenho certeza que quando a distribuição dos recursos for justa, poucos irão dizer que ser prefeito é para loucos. Os sinais dos tempos estão nos mostrando quais serão os próximos desafios de ser prefeito: cuidar mais do meio ambiente, poluir menos, criar fundos de reservas para desastres causados pelas intempéries, fiscalizar e impedir construções próximas de áreas de risco, rever a construção civil e se preocupar de verdade com o destino do planeta” (DAIÇON MACIEL, prefeito de Santo Antônio da Patrulha, 2010, p.2).

A política, por sua própria natureza, é o grande palco dos debates sociais. Porém, assim como a fé sem obras, a política sem realizações também perde seu sentido. Afinal, se debater é salutar, resolver os problemas reais das pessoas é ainda mais virtuoso e produtivo. É por isso que a tarefa de ser Prefeito figura-se como uma das mais desafiantes que existe. O Prefeito é, por excelência, um agente político com a missão de “fazer”. E quando faz com participação e diálogo – ouvindo a sociedade – , faz ainda mais e melhor! Aí reside a maior gratificação de quem administra um Município. É indescritível o retorno afetivo que sentimos ao entregar uma casa e garantir dignidade para uma família; ao inaugurar uma escola para que crianças possam estudar; ao pavimentar uma rua e melhorar a qualidade de vida dos moradores; ao abrir um posto de saúde num bairro; ao construir uma ponte e encurtar caminhos; ao fazer uma praça e oportunizar mais lazer e convivência (VILMAR PERIN ZANCHIN, prefeito de Marau, presidente da Famurs, 2010).

Os protagonistas deste trabalho são os prefeitos e vice-prefeitos. Mas quem são eles? São, antes de tudo, pessoas. Os prefeitos e vice-prefeitos em estudo são todos cidadãos que possuem histórias de vida: um é advogado e cresceu na cidade sem gostar dela até perceber que pertencia a ela; um é aposentado e dono de sorveteria, sai da prefeitura para limpar mesas, fechar janelas e atender clientes; outro é taxista e cresceu na cidade; vários são pequenos e médios agricultores. Alguns não sabem ligar o computador, outros são adeptos das mais recentes mídias sociais. Todos vivem no município onde trabalham e, provavelmente, por lá permanecerão após saírem de seus cargos. Uns são abraçados pela população, recebem visitas em casa, são convidados para as festas da família. Outros são tão tímidos que mal conseguem pronunciar frases completas. E há ainda os que sabem que sairão vaiados por seus

conterrâneos quando entregarem seus cargos aos seus sucessores. Alguns sabem que elegerão sucessor, outros sabem do contrário. Todos sabem-se frágeis em seu papel, todos sentem-se pressionados e até mesmo oprimidos pela impossibilidade de fazer tudo o que gostariam e pela impotência diante deste fato.

Não é possível, contudo, dizer que os prefeitos (prefeituras e gestores públicos) são meros receptores de ordens e recursos. Mesmo limitados os seus movimentos, há outros de busca por ação. Abertos espaços, eles aproveitam os mesmos. Por exemplo, em maio de 2010, internamente ao PMDB, prefeitos, vices e vereadores reuniram-se com o candidato do partido ao governo do Estado e externaram suas preocupações quanto ao espaço que teriam para opinar, em um futuro governo (PMDB/RS, 2010a). Todos exercem sua criatividade ao criar formas de inserção de pessoas em ações diversas pela qualidade de vida em seus municípios, alguns mais, outros menos. Todos tentam buscar avidamente recursos federais, seja via programas governamentais, seja via emendas parlamentares, ou via recursos fundo a fundo, por menores que sejam. Cada centavo é valorizado e cada conquista, comemorada.

E se não todos, a grande maioria realmente pertence ao seu município, e quer vê-lo cada vez melhor, com mais qualidade de vida, com pessoas felizes, saudáveis, e que não queiram partir, mas que queiram não apenas permanecer, mas ali fazer suas vidas e de suas famílias. Afinal, são irmãos, pais, compadres, alunos, amigos, sócios, parceiros de futebol, ovelhas da igreja. Pessoas comuns, com uma atribuição a mais do que as demais pessoas comuns.

5 A COREOGRAFIA PRINCIPAL: o compromisso como fenômeno psicossocial

Em algum momento das apresentações de teatro, música ou dança, há o que se pode denominar de ato, canção ou coreografia principal, frequentemente na parte final do espetáculo, quase sempre envolvendo o protagonista ou solista, o qual nem sempre está solitário no palco – e mesmo que assim o esteja, é imbuído de todo o reflexo e impacto do trabalho das outras “gentes da cena”.

Conforme referido anteriormente, o compromisso vem sendo estudado nas áreas de Filosofia e Psicologia, e as ações dos gestores, nas áreas de Administração e Ciência Política. Independente da abordagem utilizada, associa-se à decisão e à ação individuais, ou seja, vincula-se ao comportamento face a determinado contexto ou situação, e cuja conformação se dá, essencialmente, por características intrínsecas das pessoas. Todavia, de acordo com Bonin (2001), para compreender o ser humano, é preciso pesquisar para além de sua origem animal e composição corporal, mas principalmente como ele se constitui em um contexto sociocultural. Para o autor, o ser humano é um ser cultural, o que lhe permite processar o aspecto simbólico contido nas instituições culturais. Assim sendo, o comprometimento não pode ser entendido como um fim em si mesmo, mas sim como um processo que envolve aspectos individuais e construções sociais, entrelaçados e interdependentes, ou seja, de origem psicossocial.

Sob uma abordagem psicossocial, os compromissos do gestor municipal se conformam a partir de diversas movimentações sociais, dentro de um campo social heterogêneo, marcado por disputas diversas. O campo social diz respeito ao espaço que permeia a história de vida e as práticas dos gestores, e compõe-se dos diversos atores que entram e saem dessa esfera. Há uma preponderância do domínio político, mas há influência do domínio das relações sociais.

Desta forma, os compromissos – ou as representações sociais dos gestores públicos municipais sobre seus próprios compromissos –, entendidos como fenômenos psicossociais, envolvem tanto a individualidade como a sociabilidade, em aspectos que se mesclam, ou seja, não parece ser possível discernir quando encerra a influência e ação dos aspectos individuais e inicia a dos aspectos sociais e vice-versa. Assim sendo, formam-se a partir do que segue:

Dos relacionamentos e dos vínculos, termos intimamente relacionados. Mary Ainsworth (BERTHOUD, 1997) define que os relacionamentos são diádicos, podem ser

duradouros ou passageiros, e se desenvolvem a partir de uma história de interação. Os relacionamentos podem ser categorizados em tipos: os de apego, que oferecem senso de segurança e confiança; os sociais, que trazem compartilhamento de experiências e sentido de companheirismo; os de proteção e cuidado, que trazem sensação de utilidade e necessidade; o parental, que provê um sentido de aliança e assistência; e relacionamentos outros que propiciam sentidos de competência, diretrizes de ação, etc (BERTHOUD, 1997).

Por outro lado, os vínculos, embora sejam característicos do indivíduo, não necessariamente são da díade, se transformam em representações internas individuais e são de característica duradoura. O vínculo é um laço duradouro, no qual há o desejo de manter-se proximidade e interação do outro, ou de restabelecê-la: há alegria pela reunião, angústias pelas separações, tristeza pelas perdas, e não há possibilidade de substituição de uma figura com a qual se tem vínculo afetivo por outra (BERTHOUD, 1997). Sob tal concepção, o apego é um tipo de vínculo afetivo, acrescido de uma característica não necessariamente presente nos demais tipos, a saber, a busca pela obtenção de uma experiência de segurança e conforto no relacionamento existente, o que forma uma base de confiança para o envolvimento com outras atividades. Embora o apego seja um tipo de vínculo, a recíproca não é verdadeira: nem todos os vínculos são de apego (BERTHOUD, 1997). O conceito vem sendo discutido por diversos autores, principalmente Bowlby, Ainsworth e Bronfenbrenner, chegando a se tornar uma teoria específica, a qual se estabelece principalmente a partir de estudos da relação da criança com seus primeiros cuidadores (em especial, a mãe) e se caracteriza pelas formulações a respeito do processo de vinculação humana. Em seu início, priorizavam-se os aspectos individuais deste processo. Atualmente, há uma busca por perspectivas relacionais e contextuais¹⁰⁴ dos encontros entre o indivíduo e seu objeto de dedicação e cuidado (PONTES et al, 2007).

Berthoud (1997) traz alguns tipos de vínculos à pauta: os parentais, marcados pela relação de cuidado entre um ente cuidador e um ente que é cuidado; os familiares, configurações de redes intrincadas de relacionamentos que permitem o desenvolvimento de sociabilidade, de envolvimento social, de referencial para outras relações sociais; os conjugais, os de amizade, companheirismo, intimidade, dentre outros, conforme ilustra a seguinte fala:

[...] sou da Colônia, moro ali. Pra gente que, como nós conheceu os avós, todo mundo. Eu além de ser político, trabalhei dezenove anos como motorista de táxi. A

¹⁰⁴ Sob uma perspectiva sistêmica, alguns aspectos fundamentais para o estabelecimento de diferentes níveis contextuais do processo de apego são: a pessoa, o processo, o próprio contexto e o tempo (histórico social e do indivíduo) (PONTES et al, 2007).

gente conhece tudo quanto é trilha, conhece as pessoas, o vizinho da esquerda, da direita. É muito prazeroso morar num lugar que nem o nosso, um lugar calmo. [...] É bom a gente chega em casa, deixa as porta aberta, deixa o carro na garagem aberto. Muitas vezes, me esqueço lá na minha casa, chego um pouco cedo às vezes, por um motivo, por outro, vou olhar minhas notícias, vou ler um pouco, quando eu vejo, me lembro lá de meia-noite que eu deixei meu carro aberto [...] É muito bom morar aqui, meu avós nasceram e se criaram aí, aqui no nosso município, meus pais nasceram e se criaram ali, filho de agricultor, fui agricultor até vinte e nove anos de idade. Sei quanto é interessante fazer estradinha de morro, naquela época era carro de bóia, hoje mais é tratorzinho [...] Morar aqui é muito prazeroso. Tem pessoas boas, o povo é bom, é acolhedor, não sei é porque eu... na minha casa sempre tem visita, não só como Prefeito, não só como político, mas como cidadão e morador eu me sinto muito feliz em morar aqui por esses pagos (PREF 2, 2011).

Ressalta-se que o estabelecimento e a manutenção de vínculos são influenciados por fatores como senso de responsabilidade, solidariedade familiar e competências socialmente atribuídas. É possível identificar, pois, aspectos afiliativos ou de pertencimento, em que se impõe um senso de dever, conforme o que ilustra a fala a seguir: *tem muito pra fazer aqui ainda, principalmente nessa questão de meio ambiente, turismo rural, e eu quero... eu sinto como um compromisso meu ficar aqui e fazer a minha parte (VICE-PREF 3, 2011).*

Embora os vínculos sejam duradouros, eles podem se transformar e, inclusive, serem rompidos, uma vez que as pessoas estão em contínuo processo de desenvolvimento, o qual as mantém em movimento contínuo, diferentes umas das outras. É importante acrescentar que um vínculo pode permanecer, a despeito de um relacionamento ter sido quebrado (BERTHOUD, 1997).

Outro conceito considerado para a formação de vínculos é o da identificação, conforme o sentido psicanalítico. Tanto no sentido literal como no psicanalítico, identificação é o processo de tornar ou considerar igual, ou seja, “quando uma pessoa incorpora em si o quadro mental de um objeto e depois pensa, sente e atua como ela acha que o objeto pensa, sente e atua. Tal processo chama-se identificação, e, neste caso, é algo predominantemente inconsciente” (CAMPBELL, 1986, p.308). De acordo com Campbell (1986), é um método primitivo de identificação da realidade externa, o mais primitivo, aliás, por ser meramente uma imitação mental. Após se tomar posse mental de uma porção da realidade externa, ou mundo externo, por meio da identificação, o material mental assimilado pode servir como base para novas identificações. Pode-se dizer que, embora haja distinção entre os termos ‘identificação do ego’¹⁰⁵ e ‘identificação objetal’, não há uma distinção em termos de essência dos mesmos, uma vez que somente os objetos que foram identificados conosco podem tornar-se pontos de partida para novas identificações. Identificar-se é, pois, para a psicanálise,

¹⁰⁵ Por um lado, a identificação do ego trata da identificação do ego com um objeto. Por outro, a identificação objetal trata da identificação de um objeto com outro objeto (CAMPBELL, 1986).

“incorporar um objeto ao sistema do ego da própria pessoa e agir em relação ao objeto como se este fosse originalmente do próprio eu e não algo que foi tomado emprestado do meio ambiente” (CAMPBELL, 1986, p.309).

Das emoções e sentimentos pelo município e pelo que a ele pertence. De acordo com Brief e Weiss (2002), existem muitas formas de emoção, sob diferentes intensidades, frequências e durações, sendo que todas podem afetar o comportamento dos indivíduos e podem ser influenciadas por aspectos culturais. Elas são reações específicas a um determinado objeto. Os sentimentos, por sua vez, englobam uma variedade de sensações que as pessoas experienciam e envolvem as emoções. Desta forma, não raro é ouvir dos gestores que sua relação de compromisso com o município embasa-se em emoções e sentimentos, que são irresistíveis, como paixão e orgulho pela terra, carinho, gosto pela cidade: *tudo o que fizemos é pela paixão por essa terra aí. Não temos outra saída* (VICE-PREF 1, 2011). Este é, pois, um componente de afetividade, que relaciona-se diretamente com os aspectos anteriores, de afiliação e pertencimento, conforme o que segue: *essa mescla aí do pertencer, do querer fazer a cidade melhor, da cidade andar, do gostar dela, do sentimento que tem que ter arraigado aí, isso tudo tem ajudado a fazer essa cidade. Eu não consigo enxergar sem esses ingredientes* (PREF 1, 2011).

De história, estrutura social e memória: de acordo com Moscovici (2007a), as experiências e as idéias passadas continuam a ser ativas, mudando e influenciando a experiência e as idéias atuais. Conforme Jovchelovitch (2000), a construção da representação social tem na estrutura histórica um de seus elementos principais. O outro é a estrutura social. Para ela, o ser humano é um sujeito da sociedade e da história, ao mesmo tempo em que é sujeito a elas. Nesse sentido, a percepção sobre a história do lugar, sua estrutura social e sua trajetória fundamentam o que é certo ou errado, o que é (in)aceitável, (in)conveniente, ou “perigoso” às convenções de convivência.

Em termos de memória, percebe-se uma vinculação ao próprio componente afetivo, como ilustra a fala que segue:

eu sinto orgulho de morar aqui, porque é uma terra que a gente se criou, que passou a infância, lembro dos avós, lembro dos pais, aquela casinha de madeira velha que a gente tinha, que cuidava com prazer, a gente correndo de canoa, de carrinho de lomba, uma infância que a gente viveu aqui, de moleque. Então, dali a gente criou nossos filhos, agora hoje já temo com neto também, e sempre morando aqui num lugar bom pra se viver, entendeu? Eu sinto orgulho do meu lugar aqui, aonde eu me criei, vi meus filhos se criarem, meus netos também tão se criando, dando continuidade ... (VICE-PREF 2, 2011)

Em termos de história, é interessante observar os aspectos em que ela se desdobra: história passada e a história que se quer que seja contada no futuro, preferencialmente uma história de vencedores. No primeiro aspecto, importa considerar as histórias de vida, de trajetória política e do próprio município. Nos pequenos municípios, os gestores são pessoas que são dali, seja por nascimento e criação, seja por terem escolhido o lugar para viver, seja por terem vindo, mesmo sem escolha, mas se descobriram parte do lugar e, como tal, tão responsável por ele como qualquer outro morador.

Nós somos nascidos daqui, se criemo aqui, moramos aqui (VICE-PREF2, 2011).

Eu sou natural do meio-oeste de SC.[...] Eu descobri (a cidade). Vim trabalhar aqui. [...] A grande verdade é que talvez a gente esteja no meio, talvez esteja no fim do trabalho (VICE-PREF1, 2011).

Meu pai era um comerciante que veio recomeçar a vida dele pela terceira vez aqui no Litoral, e eu vim piá pra cá. [...] Fui estudar, voltei, fiquei com ele por aí, e a gente deu seqüência na vida, nas coisas. [...] Eu não gostava da praia, nunca gostei da praia, porque todo meu período de vida eu tinha que estar muito atrelado ao trabalho que eu fazia com meu pai [...], então o contexto praia nunca existiu. Era só trabalho. E eu nunca gostei, porque pra mim era um complicador essa questão aí, eu nunca pude desfrutar, nunca pude caminhar. Eu tinha compensações financeiras, mas nunca pude viver as situações no meu período de guri, de criança e maior. E depois assumi as minhas atividades e a minha vida foi isso. Mas eu quero te dizer que ao longo do tempo e muito mais depois desse período que eu comecei ter este tipo de vivência aqui, o meu sentimento de pertencer a essa terra aqui me mudou totalmente, também em função dessa caminhada, de eu saber que a gente constrói, que a gente proporciona, que a gente disponibiliza, e a responsabilidade que a gente tem (PREF1, 2011).

Poucos são os prefeitos que não tiveram uma trajetória política de trabalho como lideranças na comunidade, bem como atuação anterior como secretários municipais, vereadores e vice-prefeitos. Esta experiência anterior é vista com bons olhos, como um estágio preparador para o que é considerado o cargo mais alto a ser atingido no âmbito municipal. Ter experiência prévia, seja em atividades de liderança comunitária, seja no exercício político legislativo ou executivo, é motivo de orgulho perante estes atores, e o fato de se chegar ao “ápice” do Poder Executivo é uma forma de reconhecimento da população à história de vida e política construída. Neste sentido, as experiências anteriores são consideradas como bagagens bastante úteis para a atuação do momento, e impactam em decisões futuras, por exemplo:

eu aproveitei bem o espaço pra fazer bastante contatos, buscar conhecimentos, inclusive o que me levou a aceitar também (ser candidata a vice-prefeita) foi exatamente assim: tu vai atrás de recurso para o município, mas nada pode porque tu é legislativo. Quem pode é o executivo. Mas o executivo se encolhia às vezes, não ia fazer aquilo que tinha que fazer pra vim recurso pro município. E ficar só criticando [...] não leva a nada. Então o jeito era o que, além de só fiscalizar e

legislar? Era ter parte legal, não pelo poder, mas pra poder fazer. Porque através do legislativo a gente viu a importância e o poder que tem o executivo, de fazer e de buscar (VICE-PREF3, 2011).

Além disso, a trajetória política mescla-se à própria história de construção do município. Vários destes prefeitos e vice-prefeitos foram parte das Comissões de Emancipação, ou acompanharam de forma próxima o processo emancipatório, alguns favoráveis e alguns contrários a ele. A história da construção mescla-se, por sua vez, à história que se quer para o futuro destes municípios, como uma visão almejada, por vezes utópica – sob um sentido que pode ser pejorativo ou não – e com preocupação com a viabilidade de manutenção deste futuro. Neste sentido, existem promoções de eventos e edição de livros, que simbolizam isso. Por exemplo, a cada ano é realizada uma edição do Evento Raízes, que reúne os municípios derivados de Santo Antônio da Patrulha, um dos quatro primeiros municípios do Estado do Rio Grande do Sul, de forma a enaltecer suas histórias particulares, as das regiões e, claro, da chamada ‘família patrulhense’. Neste sentido, estes eventos possuem também lançamentos de livros que contam diversas historietas e crônicas, vividas por moradores das localidades, além de espaços para que tais manifestações sejam encenadas e outras formas culturais sejam apresentadas, distribuídas, vendidas, multiplicadas. Este evento, por exemplo, já teve vinte e uma edições.

Além disso, a intenção de construir uma história para o município pode significar também a intenção de perenizar-se (visto que vários não tem a intenção de seguir na vida política), algo que move os atores, em uma busca por reconhecimento, lembrança e valorização da própria atuação, mesmo que seja para contar para os netos em um futuro próximo ou distante:

Da política, qual é a política que a gente quer? Fazer do político grande história. Pra que alguém no futuro pelo menos vá lembrar: ‘bom, esse Prefeito e esse Vice, fizeram essa rua, fizeram esse galpão’. [...] Pra mim, a vida política tem sentido assim, se eu puder cuidar das pessoas, se eu puder ajudar, ser útil e deixar, do Prefeito Fulano, uma história, amanhã ou depois, pros meus netos, meus bisnetos. Que neto eu já tenho dois, ta nas vésperas de três. Vai nascer mais uma neta agora, no final do mês. Então esse é meu pensamento, porque pra viver, pra gente viver a vida, pra sustentar a família, não precisa ser Prefeito, não precisa ser Vice-Prefeito, não precisa ser Vereador. Uma grande história, a harmonia das pessoas, é interessante (PREF 2, 2011).

Das instituições de socialização inicial: desde os processos iniciais de socialização, as pessoas estão sujeitas às diversas manifestações ideológicas e, conseqüentemente, de representações de outrem. Guareschi (2003, p.17) relembra que “somos, fundamentalmente, o resultado de milhões de relações que estabelecemos em nossa vida, desde que nascemos: relações com os pais e irmãos/ãs, com os companheiros de trabalho e lazer, relações

acontecidas na escola, na igreja, etc”. Destas relações, tem-se a família, considerada por Guareschi (2009) como a primeira instituição com que uma pessoa entra em contato com sua vida, e por Rousseau (2000) como a mais antiga das sociedades – e a única natural. Posteriormente, vem a igreja e a escola (GUARESCHI, 2009). Tais instituições – família, igreja e escola – são transmissoras e criadoras de representações, manifestadas sob a forma de valores morais, éticos e religiosos que permeiam as pessoas e suas ações. Desta forma, a fé¹⁰⁶ representa um aspecto importante, que age como fator limitador ou impulsionador a estes atores, como declara o Pref 2 (2011): *eu acredito num ser superior a nós*.

Da mídia: Guareschi (2003) afirma que nossa cultura atual é uma cultura midiada, e que em termos sociológicos, algo existe ou deixa de existir se for ou não veiculado na mídia, ou seja, as pautas e as agendas de discussão são colocadas pelos meios de comunicação. Assim sendo, a força da mídia está em construir e em suprimir a realidade, e o faz dentro de padrões normativos próprios, conforme juízos de valor próprios. Desta forma, ela influencia a subjetividade, a construção do ser. A comunicação e suas diversas formas incidem diretamente sobre as percepções e representações das pessoas. São periódicos, programas de rádio e televisão, novelas, filmes, seriados, além das mídias sociais, que apresentam aos cidadãos uma carga de deveres do gestor público municipal, que por vezes é enganosa ou exagerada. Por outro lado, por vezes é salutar, pois pode ser esclarecedora. Não há, todavia, qualquer cidadão imune à ação midiática, ou seja, o gestor público está, também, sob sua influência.

Dos discursos de nível global, preponderantemente partidos do Sistema Nações Unidas, cujos organismos promovem eventos e emitem pareceres, documentos e prescrições para os países a eles vinculados, inclusive definindo suas agendas e formas de ação, as quais impactam sobre a atuação nos territórios locais – municípios. O Banco Mundial, por exemplo, é apontado por Faé (2009) como organização central no campo discursivo do desenvolvimento, com o objetivo de formulação e disseminação de estratégias que visam a estabilização e o crescimento do mercado em termos mundiais. Tais discursos são assumidos pelos gestores locais, ao optarem por ações de desenvolvimento que reproduzem tais idéias.

Do direito: o Brasil, como Estado de direito – ou como governo de leis, no sentido platônico, em que a lei é soberana à vontade dos governantes (BOBBIO, 2007) –, está sujeito às várias manifestações legais. O direito é, conforme Guareschi (2009), um dos aparatos do Estado, para manutenção da ordem e sobrevivência da sociedade. No caso dos gestores

¹⁰⁶ A fé, inclusive, pode ser reforçada por outras instituições/organizações, a exemplo do que o Instituto Municipalizar vem realizando no RS, a partir de um discurso de prática e ética cristãs na vida pública/política.

públicos municipais brasileiros, tem-se um rol de textos legais que limitam e determinam muitos de suas decisões e atos, a começar pela Constituição da República e as Leis Federais. Em seguimento, vem as demais legislações, emitidas em qualquer dos níveis federados, referentes à administração pública e responsabilidade fiscal, dentre outras. Especificamente no terreno municipal, há, ainda, as leis orgânicas e os códigos de posturas, por exemplo. Os gestores têm ciência de que precisam cumprir a legislação, sob pena de terem problemas com órgãos de fiscalização com representações dos Tribunais de Contas ou dos Ministérios Públicos.

... por obrigação de lei, tem que gastar no mínimo 25% na educação, 15% na saúde, a gente gasta quase 32 na educação, a gente gasta mais 18 na saúde, então por esse fato já há um benefício. [...] Isso, porque nós cumprimos a lei, temos que cumprir a lei do equilíbrio financeiro, que ela incidiu [...] tu só gasta aquilo que tu ganha. É como funciona nossa casa. E a lei é muito boa. Então, tem prefeitos que se perdem. Por quê? Porque o morador, ele quer, pra ele esse negócio que depois tem que prestar contas, isso não é problema pro morador. A gente tem todo esse cuidado, eu, o vice, todos os secretários (PREF 2, 2011).

Os gestores têm presente que, nesta disputa, há uma assimetria de poder, e resta cumprir as regras previstas, sob pena de terem problemas de ordem civil e penal, inclusive com conseqüências políticas. A fala a seguir é bastante ilustrativa (ZIULKOSKI, 2011):

Nós lembramos os senhores que ainda não tem a lei, formalizem a versão da Lei municipal, porque isso falta. Mas não é tanto fazer a lei, até porque eu tenho alertado os prefeitos, é obrigação fazer a lei. Quem não fizer a lei, pode até ser, vamos dizer assim, quinado de improbidade, porque ta descumprindo prazo. Mas não é só fazer a lei e deixar numa gaveta. O importante é que isso tenha alguma conseqüência.

A Lei de Responsabilidade Social é muito rígida e nós temos que cumpri-la. E ela impõe limites de gastos de pessoal. O problema é que o Governo Federal criou muitos programas. Pelos nossos levantamentos [...], é bastante grande esse número de programas. E o que que acontece? Os municípios assumem esses programas, precisa assumir mesmo, a sociedade precisa [...] e isso soma no gasto de pessoal.

Do emaranhado de relações e articulações institucionais, como as que seguem. Salienta-se que o campo é aberto, o que pode viabilizar a saída de alguns atores, bem como a criação e entrada de novos:

- Com os demais entes federados: a União e os Estados possuem objetivos e intenções, os quais são manifestados em seus planejamentos, agendas, políticas e programas. Frequentemente – senão sempre –, é preciso descentralizar tais movimentos, de forma que os mesmos atinjam a população onde ela se encontra. Os mesmos passam a ser conhecidos como movimentos em caráter *top-down*, que atribuem responsabilidades aos municípios. É muito comum que os municípios recebam ‘receitas’ (prescrições) de operacionalização dos mesmos. Os entes

federados em caráter nacional e estadual contam também com as organizações financeiras estatais¹⁰⁷, que os representam e representam suas intenções, sendo responsáveis pelo financiamento de ações e por suporte técnico aos municípios executores. Deriva, daí, o compromisso pelo cumprimento de ações sociais, criados pela União e pelos Governos dos Estados, sob condições pactuadas com as entidades representativas dos municípios, embora às vezes, assumam uma forma impositiva;

- Com as organizações municipalistas: há, no mundo e no Brasil, uma profusão de organizações voltados às municipalidades. São organizações associativas, orientadas para o apoio a municípios em termos de gestão pública. No Brasil, em nível nacional, há a Confederação Nacional de Municípios/CNM, a Associação Brasileira de Municípios/ABM e a Frente Nacional de Prefeitos/FNP. No âmbito estadual, existem as Federações de Municípios. Tais organizações manifestam intenção de congregar e defender os municípios, e sua ação desenvolve-se por meio de assessorias aos gestores, oferecimento de atividades de formação e informação, distribuição de materiais instrucionais e realização de eventos, como cursos e congressos, além de assessorias à ação dos gestores. Ao se associarem, os gestores passam a fazer parte de tais organizações, a participar das discussões, dos eventos, a integrar cursos, a apoiar financeiramente a existência das mesmas e a apoiar consensos, sob pena de serem considerados municípios “rebeldes ou desgarrados”;
- Com os partidos políticos: a princípio, sua ideologia permeia toda a ação do gestor. Eles possuem plataformas próprias, agenda de interesses e intenções. Nesse sentido, espera-se que haja identificação entre eles e seus membros, necessariamente filiados. Da mesma forma que as associações municipalistas, alguns partidos oferecem atividades de formação aos seus possíveis representantes nos pleitos eleitorais e realizam eventos internos. Ao eleger-se por um partido, um prefeito municipal confirma um compromisso junto ao seu eleitorado: deve atuar como representante desse eleitorado, devendo orientar-se pelos ideais, ações e decisões desse partido, devendo falar a “linguagem” do mesmo, mesmo que esteja atuando de forma destoante em relação ao seu próprio programa;

¹⁰⁷ Em nível nacional, há principalmente o Banco Nacional de Desenvolvimento, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, Em nível estadual, este papel é cumprido, geralmente, via bancos estaduais.

- Com a sociedade como um todo e, conseqüentemente, de suas expectativas e movimentos – organizados ou não – por mudança ou manutenção do *status* vigente. Cada contexto tem sua história, tradições, estruturas, tecnologias, valores e sentidos arraigados, que são mantidos e transmitidos via múltiplas formas de comunicação. Para um gestor público, tal realidade constitui ao mesmo um desafio e uma oportunidade para atuação.

A partir desta conformação, foram identificadas representações sociais, que foram classificadas sob duas formas: as representações dos gestores públicos municipais a respeito do desenvolvimento municipal e as representações sobre os seus compromissos como gestores, para a busca e, quiçá, o alcance do desenvolvimento, a seguir.

5.1 As Representações Sociais sobre o Desenvolvimento

A representação do desenvolvimento é criada e recriada constantemente, principalmente a partir da influência dos eventos e documentos promovidos e produzidos pelos organismos internacionais pertencentes ao Sistema Nações Unidas, como a Conferência Mundial de Desenvolvimento Social, a Conferência Mundial sobre Meio-ambiente Humano, a Declaração de Copenhague, a Agenda 21 e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

A influência dos discursos sobre o desenvolvimento dentre as atribuições dos gestores municipais é perceptível. O desenvolvimento constitui um campo amplo, que agrega uma infinidade de temas. Aos gestores municipais cobra-se, além da indução ao chamado desenvolvimento, uma permeabilidade a todos seus temas e, conseqüentemente, uma atuação frente aos mesmos. A palavra ‘desenvolvimento’ está presente também nos documentos e *sites* de partidos, dos próprios municípios pesquisados, na mídia, e associa-se a expressões como ‘evolução’, ‘crescimento’, ‘melhoria das condições de vida’.

Para os pequenos municípios recém emancipados, a concepção de desenvolvimento está necessariamente atrelada ao que se tinha ou não antes de suas instalações como entes federados, ou seja, efetivamente como municípios.

Nós éramos os últimos em tudo. Nós éramos os últimos sempre. Por uma questão geográfica, por uma questão de opção, por uma questão de alternativa, e todo esse processo de emancipação que veio acontecendo ao longo do tempo também nós permanecemos por último. Naquele momento lá, isso em 1995,1994, nós estávamos assim... tu pode imaginar. Se hoje já existem dificuldades, imagina as dificuldades que tínhamos naquele momento. E como nós temos todos, [...] quase todas as pessoas da Comissão de Emancipação tinham esse viés de serem comerciantes, e

ninguém mais do que nós vivenciávamos a dificuldade de uma região que era o último em tudo. E isso fez com que não só nascesse na gente um sentimento de querer mudar isso, e sem viés nenhum, sem formação política, sem conhecimento da prática, sem saber as caminhadas, sem ter visão... nós tínhamos visão de não querer mais aquilo que nós tínhamos, e esse, se tu tivesse que estratificar o que que foi a vontade de Pinhal nascer e de fazer Pinhal foi essa, de todos nós comerciantes sair dessa angústia que todos nós vivíamos e estágio de coisas que era arcaico, era o último, era sem ação, o município-mãe sempre nos enxergou como última instância e nunca chegavam as coisas aqui. E nunca iriam chegar. [...] Isso aqui era uma parada de funcionários antigos que vinham pra ser estaleirados aqui, e ficavam à margem de tudo. O ânimo desses funcionários era nenhum. As condições eram nenhum. [...] e quando o distrito começou a querer andar por desenvolvimento empírico, natural, à sombra do ano após ano, e de alguns empreendedores que também vieram pra essa região, começou a se deparar com todas as dificuldades possíveis. Todas. De não andar, de não ter condições básicas, de não ter serviços, de ser insatisfatória toda a presença do poder público ou até imperceptível. Tu não tinha percepção da presença do poder público por essa região aqui. Tinha a Brigada Militar, tinha alguns serviços de saúde básico, mas era assim: incipiente mesmo, sem nenhuma resolutibilidade. Quando o movimento tomou corpo e venceu as etapas, processo político, emancipação, eleição, [...], e a partir daí se estabeleceu um grupo diretivo legitimado pelas urnas, que fez todo esse processo de caminhada [...] característica de caminhada, um governo só, uma linha administrativa que teve continuidade [...] e se legitimou nas urnas em quatro oportunidades (PREF 1, 2011).

Adota-se uma perspectiva comparativa, tanto em relação ao próprio passado, como em relação aos demais municípios que passaram por esse processo emancipacionista, em que assume-se uma postura por vezes conciliadora, mas também, por vezes, competitiva, em termos de imagem perante os demais atores: outros municípios, município-mãe, Estado, União, entidades municipalistas e sociedade.

Neste sentido, o desenvolvimento é entendido como um movimento, uma busca por algo melhor do que o que está se vivenciando. É, pois, uma noção de evolutividade, de uma caminhada, de algo sem fim, mas com perspectivas e expectativas de continuidade, engrandecimento, qualificação, inclusão da localidade como município (ente federado) no cenário político e econômico do país, e também de seus habitantes no que diz respeito à melhor condução de suas vidas, principalmente através do acesso a serviços públicos, enfim mais próximos:

Hoje a gente tem o médico dentro do município, a gente tem o transporte escolar que nós temos aí [...]. O comércio vende mais, as pessoas já instalaram com algum comércio aqui, depois de 1997, então por esse fato a gente pode dar ao agricultor, que é carente, através do uso das máquinas da própria Prefeitura, com regramento claro, porque tem os regramentos da lei né, o que pode ser beneficiado, o que não pode ser beneficiado, na área agrícola. (PREF 2, 2011).

Por outro lado, o desenvolvimento é também compreendido como um resultado, que pode ser facilmente visto, evidenciado e medido, destacando-se as questões referentes ao crescimento, à tecnologia e à infraestrutura. São tomados como indicadores locais: o crescimento populacional, os serviços disponíveis e a quantidade de atendimentos, a

infraestrutura urbana, o crescimento do orçamento, o crescimento do número de alunos, a quantidade e o valor de captação de recursos por meio de projetos, a valorização dos imóveis.

Há também uma percepção, sob esta ótica de desenvolvimento como resultado, de que o desenvolvimento é grande, bem sucedido, caro e, portanto, praticamente inatingível. Neste sentido, são consideradas como desenvolvidas as cidades que possuem indústrias e grandes comércios, e há uma percepção de que é preciso captá-los, para a promoção do desenvolvimento no local. Assim sendo, define-se que o chamado desenvolvimento fica pra depois, porque é preciso antes manter o município andando e, desta forma, o que se faz é trabalhar e cuidar das pessoas:

...então é isso que a gente tem feito. A gente não pôde fazer grandes coisas pelo município a não ser manter o município [...]. Ah, precisa? Vamos dar um jeito, vamos lá [...]. Então, claro, a gente ajuda o agricultor, dentro das normas legais [...] pra que ele faça a lavourinha dele, é um chão de casa, é uma estradinha... Serviço é o que não falta (PREF 2, 2011).

Assim sendo, alguns municípios assumem também uma postura de dependência maior em relação à União e ao Estado. Estas percepções de movimento ou de resultados são alimentadas pelos discursos repassados pelos entes governamentais: os governos federal e estadual têm se dedicado, concomitantemente, à construção de estruturas para a viabilidade e tentativa de garantia do crescimento do país, principalmente em termos econômicos (Programas de Aceleração do Crescimento, no Brasil, e Programas Estruturantes, no RS, são bons exemplos), bem como à elaboração e operacionalização de programas de inclusão social, em geral, descentralizados. Assim sendo, chega aos municípios menores a percepção de que ao Governo (Federal e Estadual) cabe conceder grandes feitos, grandes obras aos municípios e, neste sentido, são avaliados por cumprirem pagamentos e por fazerem estradas. Há ainda uma contradição dos discursos entre União e Estado do RS: crescimento econômico com inclusão social (discurso da União) versus crescimento econômico, tecnologia e infraestrutura (discurso do Estado do RS).

Em suma, as representações sociais encontradas sobre o desenvolvimento, embora pareçam discrepantes, não são necessariamente excludentes entre si, ao contrário: são concomitantes, interdependentes, complementam-se. Sabedores de que não é possível igualar-se a grandes municípios e seus grandes resultados, infraestrutura e tecnologia, os pequenos objetivam para si bons resultados em termos de qualidade de vida. Movimentam-se e articulam-se com outros atores em torno do cuidado com a comunidade e da intenção de melhoria das condições de acesso a serviços, a formas de conhecimento e à resolução de suas situações cotidianas, para que disso resultem melhores opções, escolhas, bem-estar e união

desta comunidade, em busca de um bom futuro para cada um de seus filhos. Para o alcance destes objetivos, os gestores públicos municipais possuem representações acerca de seus próprios compromissos, a saber: com a eficiência e a eficácia de gestão; com o respeito às instituições legais e estruturais; de preocupação e cuidado com a comunidade e de ação empreendedora e indutora do desenvolvimento, conforme o que segue:

5.2 As Representações Sociais sobre os compromissos do gestor público municipal

5.2.1 RS 1: O gestor municipal comprometido com a eficiência e a excelência de gestão

Se nós temos duzentos mil reais pra gastar nesse mês nós não vamos gastar duzentos e um. Porque no outro, vai precisar daquele um, ou dois, ou três. E vai chegar no final, pode faltar gasolina pra ir o micro a Porto Alegre, pode faltar dinheiro pra remover um paciente que a SAMU pode precisar. E não pode recusar, aí é omissão. Então nós temo com os pé no chão, a gente que fazer a prioridade, a prioridade das prioridade, aquilo que é possível, e o impossível a gente faz se dá pra fazer. Agora o possível a gente tem que fazer, e a gente tá procurando fazer (VICE-PREF 2, 2011).

A primeira representação social/RS se forma, principalmente, do discurso da Nova Administração Pública, uma abordagem internacional de reforma e gestão do Estado, gerada a partir do Consenso de Washington e da visão de organismos financeiros internacionais, destacando-se o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Tem bases no pensamento neoliberal, na teoria da escolha pública e nas reformas de governo realizadas nos Estados Unidos e no Reino Unido na década de 1980, e caracteriza-se por transformar referenciais da administração empresarial em referenciais para o setor público, mediante a adoção de dois mitos gerencialistas: a eficiência do gerencialismo e a transição para a organização pós-burocrática. É um conjunto de princípios administrativos, e pode ser classificada sob quatro premissas: a) impulso para a eficiência, de forma a tornar o setor público mais parecido com a iniciativa privada, por meio da importação de ferramentas e conceitos administrativos de uma esfera para a outra, da desregulamentação do mercado e da ênfase em processos gerenciais; b) *downsizing* e descentralização, com ênfase em flexibilidade, gestão por contratos e terceirizações; c) busca da excelência, com ênfase em cultura organizacional, aprendizagem e desenvolvimento organizacional e d) orientação para o serviço público, representando a fusão das idéias de gestão dos setores público e privado, com preocupações com a qualidade do serviço, com o conceito de cidadania e com a confiança na opinião do usuário (FERLIE et al, 1999).

No Brasil, tal representação está presente desde a proposta da Reforma do Aparelho do Estado, da década de 1990, e possui duas vertentes, uma gerencial e uma societal, ambas com propostas de descentralização, democratização e participação social, ambas opostas ao modelo burocrático de gestão pública. A primeira alinha-se ao movimento internacional, considerando como características necessárias: administração profissional, autônoma e organizada em carreiras; descentralização administrativa; disciplina e parcimônia no uso dos recursos; indicadores transparentes de desempenho; maior controle de resultados; ênfase no uso de práticas de gestão de origem no setor privado. A segunda vertente inspira-se nos referenciais do movimento contra a ditadura e busca da redemocratização do país, e manifesta-se nas experiências alternativas de gestão pública em âmbito local, como os conselhos gestores e orçamentos participativos (PAES DE PAULA, 2005).

Embora venha sendo criticada por restringir a ampliação de democracia, a NAP tem, ainda, forte influência sobre a ação de gestores públicos, e vem sendo transmitida pela mídia, pelos partidos políticos, pelas organizações municipalistas, pela legislação. O uso de diversos termos por tais atores denuncia esta representação: o gestor municipal passa a ser chamado de ‘administrador’ ou ‘gerente’. Sua atuação deve ser ‘eficiente’, ‘eficaz’, ‘excelente’. Ele deve agir com ‘sobriedade’, ‘neutralidade’, ‘austeridade’ e ‘parcimônia’, atuar em prol da ‘inovação gerencial’, da ‘modernização e da profissionalização da administração pública’ e se focar em buscar e obter ‘resultados’. Para tanto, são estabelecidas normas específicas para o atingimento deste perfil austero e responsável¹⁰⁸. Para seu cumprimento, são oferecidas – pelos diferentes atores – diversas formas de orientação, capacitação e de controle social e institucional. Para sua adesão contínua, há um movimento de indução pela possibilidade de sanção/responsabilização civil e penal, e, ao contrário, há movimentos de enaltecimento de quem adere, em que são entregues prêmios aos merecedores, bem como lhes são concedidos espaços na mídia, de forma a, também, captar novas adesões.

Esta representação possui uma palavra-chave, qual seja, gestão, que chega aos prefeitos e vice-prefeitos entendida como algo essencial, embora seja também reconhecida como algo que demanda sua própria qualificação, os quais sentem-se despreparados para tamanha responsabilidade:

Falta conhecimento em gestão. Nos falta orientação. Falta ao gestor orientação. Hoje não tem mais como tu trabalhar sem ter planejamento, sem ter uma gestão acurada, sem estar próximo do que tu quer, sem saber pra que lado tu vai, sem ter um planejamento estratégico, gerencial, todas as coisas que tu precisa ter em qualquer perspectiva, nós estamos incorporando isso agora, depois de tanto tempo

¹⁰⁸ As leis de Responsabilidade Fiscal e de Licitações e Contratos são os principais exemplos, bem como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual.

de trabalho ao longo da caminhada. [...] A gestão, meu Deus do céu! A gestão... como a gestão é importante, como tem que ser, e como cada vez mais tem que se capacitar.[...] E isso a gente aprende só no dia-a-dia (PREF 1, 2011).

Alguns municípios vêm implantando programas de modernização¹⁰⁹ e utilizando ferramentas¹¹⁰ que permitam ampliar as visões dos mesmos, em termos de espaço, tempo e recursos disponíveis e a buscar. Entretanto, isso é considerado um risco, dada a possibilidade de não haver continuidade, em função das mudanças políticas. Além disso, alguns municípios buscam formas de captação interna de recursos. Dentre elas, o incentivo ao pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano/IPTU e ao consumo no comércio local, comprovado mediante a emissão de notas fiscais.

Considerando-se que o cotidiano institucional é permeado por práticas administrativas, realizadas por servidores público, uma das preocupações dos gestores municipais trata da valorização destes servidores. A administração pública baseia-se em alguns princípios, dentre os quais o da impessoalidade. Desta forma, muitos gestores são defrontados com a imperiosa necessidade de diferenciação, responsabilização e valorização dos mesmos, que não escape aos ditames legais, o que é uma dificuldade, não apenas em termos de uso de recursos, mas de se chegar a consensos entre os atores envolvidos:

Atualmente, com os meus mecanismos, o que que eu vou fazer com um professor que é mais comprometido, com o menos comprometido? Vou pagar diferente? Não posso. Vou mandar trabalhar menos e dar folga? Não posso. Vou compensar de que forma? Não posso. Então, agora... faz passar um plano de carreira com meritocracia, com valorização de merecimento e tudo, pra ver se eles mesmos querem ter os parâmetros. Tu morre discutindo. [...] Eu quero caminhar, eu quero propor situações, mas eu sei o que vou enfrentar lá (PREF 1, 2011).

Além da possibilidade de planos de carreira, alguns gestores optam pela valorização de seus servidores por outra via, a do incentivo à formação, inclusive pela promoção de atividades de educação continuada, a exemplo da Prefeitura de Itati, que em outubro de 2010, realizou um Encontro Pedagógico, tratando de temas como inclusão escolar, afeto e educação, tendo como objetivos contribuir para a melhoria da qualidade do ensino na rede escolar municipal e da pequena região.

Um dos mais importantes aspectos desta orientação é a busca pela obtenção de resultados positivos e concretos, que vão desde a inauguração de um novo serviço à aquisição

¹⁰⁹ Exemplo: Programa de Modernização da Administração Tributária, e Gestão dos Setores Sociais Básicos, financiado pelo BNDES e operacionalizado pela Caixa, com vistas à melhoria da qualidade do gasto público na prestação de serviços de administração, assistência, saúde, educação e geração de oportunidades de trabalho e renda, por meio de fortalecimento das capacidades gerencial, normativa, operacional e tecnológica; desenvolvimento e aperfeiçoamento de sistemas de informação, serviços e processos; maximização do uso de recursos; eliminação de perdas; melhoria da qualidade e da oferta de serviços.

¹¹⁰ Planejamento estratégico, geoprocessamento, projeção, banco de dados, interrelação de sistemas entre todas as secretarias.

de bens, que trarão retorno à comunidade, em termos de soluções cotidianas, economia de gastos, potencialização e otimização de ações, como atualização de parque de máquinas, contratação de profissionais,...

To feliz de estar com uma exposição de máquinas e equipamentos do nosso município. Na outra festa, no ano passado, a gente tinha a exposição de uma escavadeira hidráulica, na ordem de R\$500 mil, de investimento R\$ 470 mil e ta fazendo um trabalho brilhante aqui em Mampituba. E hoje temos aqui expostos um caminhão da agricultura, um caminhão-baú que vai atender os agricultores no transporte de banana, os agricultores ecológicos, feirantes, e de um modo geral. Temos uma retroescavadeira nova disposta ali também e um automóvel da saúde. Então, quase o mesmo montante de investimentos do ano passado, R\$ 400 mil, a gente conseguiu fazer esse ano, em máquinas e equipamentos pra ajudar a desenvolver cada vez mais esse município (PREF 3, 2010).

É muita ação! Agora, tu podia gerir sem nada disso. Tu não gastaria com a gente jovem, com qualificação, com o Pro-Jovem, com bolsa, inclusão produtiva, frentes emergenciais de trabalho, o social, o atendimento, PETI, Sentinela, CRAS nos três lugares, instrutores, assistente social em ambos os locais, psicólogo com atendimento, equipe multidisciplinar, tu entende? Então... tu faz uma gestão também, tu cumpre tabela. Agora, tua resolução? Ah, mas o que é o resultado? O resultado é tudo isso. Tu enche a boca falando. [...] Se não fizer nada disso aí, sempre sobra pra tu comprar uma pick-up pro meio-ambiente, que nós não temos, um carro pro turismo, que nós não temos, uma caminhonete pro pessoal da Obras, que não tem, que gostaria, o meio-ambiente precisa ir na Lagoa e não tem um carro pra entrar lá. A gente não tem, a gente gostaria. Mas aí, vai botar todas essas ações sociais que a gente tem convicção (PREF 1, 2011).

5.2.2 RS 2: o gestor municipal como empreendedor comprometido com a indução ao desenvolvimento

A partir da concepção de que a gestão deve ser resolutiva, nasce uma segunda representação social, que define que aos gestores públicos municipais cabe o papel de induzir e promover o desenvolvimento e a qualidade de vida das municipalidades. Assim, espera-se que o gestor seja naturalmente, ou que se torne um ‘empreendedor’, a quem compete captar formas que possibilitem a implantação e a operacionalização de soluções para as questões municipais.

Há algumas possibilidades de captação de recursos: a adesão a programas governamentais e as articulações com outros atores. Para qualquer dos casos, há uma exigência comum, a elaboração de projetos, que requer profissionais capazes e hábeis, tanto na linguagem técnica exigida, como na conformação de um projeto que exige orçamento, cronograma, detalhamentos e contrapartidas por parte do município.

A maioria dos municípios em estudo opta pelas duas vias, a da adesão aos programas governamentais e a articulação com outros atores, principalmente os do Poder Legislativo, tanto em âmbito estadual como federal.

Uma cidade que não tem potencial, que trabalha por impulso dentro das realidades, não existe empresas, não existem situações que possam impulsionar. Não temos royalties, não temos catavento. É no peito e na raça e dentro das situações. Quais? Uma gestão adequada, busca de alternativas, as possíveis, uma captação em cima de projetos, em cima de alternativas do maior número possível. Não fizemos aquela triagem, ah porque é federal, porque é do governo tal. Não, nós fomos buscar. Tudo que nós temos hoje aqui é captado, é buscado, a ponto de nós dobrarmos [...]. De 2005 até hoje, com cinco anos, nós dobramos, fizemos 100% do orçamento. De R\$10.500.000,00 pra R\$ 22.000.000,00. [...] Hoje, cinco milhões de reais foi a nossa captação de 2010, cinco milhões de reais de captação de projetos federais. Divide pelo número de habitantes, nós ficamos lá em cima na escala aquela que prevê quanto de investimento de fora veio pro município. É um perfil buscado de que forma? Buscado pela qualificação de gente, do pessoal, trabalhar em cima do SICONV, ver os projetos, ter gente no planejamento, estar trabalhando atento, pra ter foco nas coisas, naquilo que se quer, definir rumos pra cidade (PREF 1, 2011).

A busca por recursos oriundos da elaboração de projetos voltados para a estruturação e melhoria das cidades é considerada como algo básico da gestão municipal, uma ‘lição de casa’ que deve ser feita por uma equipe qualificada. Nem sempre, porém, os municípios dispõem de profissionais com a devida exigência técnica na casa, o que os leva à contratação de pessoas ou organizações externas especificamente para esta finalidade. Não raro, o mesmo profissional de uma cidade maior da região é contratado para a mesma finalidade em diversos outros pequenos municípios. Há, pois, um mercado para a elaboração, gestão e avaliação de projetos voltados aos municípios. De qualquer forma, esta é uma ação considerada importante e resolutive:

... se a gente se organizar bem, a gente consegue buscar recursos pro município, na União, no Estado. [...] A gente tem que correr atrás mesmo, tem que buscar recursos na União, através de projetos [...] Tudo que puder a gente ta indo atrás, é emenda, é projeto que a gente faz, ta sempre atento a quando tem editais abertos, pra gente cadastrar projeto, tudo isso então ta sendo positivo... (VICE-PREF 3, 2011).

Os gestores salientam que é preciso saber buscar recursos. Além dos projetos, é preciso estabelecer e alimentar boas relações com outros atores, principalmente deputados estaduais e federais, a quem se recorre freqüentemente, em busca de emendas parlamentares. Neste aspecto, não é possível ser tímido, ao contrário como diz o Pref. 2 (2011), há ser “pedichão mesmo!”. Esta postura, por vezes, pode ser confundida como subserviência, ou sob o entendimento de que os parlamentares estão fazendo favores aos prefeitos. Não é, porém, a compreensão de grande parte dos prefeitos e vice-prefeitos. É importante informar que, o que alguns gestores consideram como um ato humilhante, o de ‘estar com o pires na mão’, implorando por recursos, para outros é considerado como parte inerente ao papel de prefeito e

vice-prefeito, chegando a ser exaltado, em função das conquistas obtidas e do *status* que pode ser alardeado ao ser agraciado por uma emenda – ou mais – de algum parlamentar, especialmente se for alguém de renome. Para estes, portanto, não se trata de favor, mas de mais uma das atribuições parlamentares a que os municípios tem o direito de buscar, uma vez eu a via principal nem sempre está acessível a todos. Assim sendo, os prefeitos buscam romper com a idéia de que emendas parlamentares são “favores” e, com isso, assumem uma postura mais proativa na busca e luta por recursos, bem como um discurso de relações importantes de parceria entre os gestores municipais e os deputados estaduais e federais.

Todavia, independentemente da forma de captação de recursos, os gestores alertam para as dificuldades do processo, em geral considerado como excessivamente detalhista, repetitivo e, conseqüentemente, moroso, o que faz com que algumas soluções sejam tomadas dentro do próprio município, dado o caráter de urgência, ou ainda, que aguardem por anos, para que sejam efetivamente liberados para execução, mesmo com a adoção do Sistema de Convênios/SICONV:

... tem muita burocracia pra se conseguir recurso, principalmente quando eles chegam a ser aprovados, a partir da hora que assina contrato, tem muita dificuldade com a Gerência de Projetos, que é onde é feito toda a análise de projetos. Então é muito burocrático, é muito demorado, a gente tem algum problema por causa disso. É onde empaca. Quando chegou ali..., tipo nós tivemos os recursos em função da enchente de 2007. Agora que nós estamos conseguindo colocar em prática as obras da enchente de 2007, vamos executar o recurso. E assim mesmo foi muito complicado. Durante o ano passado foi muita complicação, eles mandavam pedir documentos, pedir complementação, a gente mandava, quando pensava que tava tudo ok, eles pediam de novo. Então, esta é uma parte bem democrática e demorada que incomoda muito [...](VICE-PREF 3, 2011).

5.2.3 RS 3: o gestor municipal como pai e protetor X o gestor municipal comprometido com a comunidade

E se a gente tá aqui na cadeira, a gente não tá aqui na cadeira por ganância. Porque aqui a gente tem que chegar até aí, a gente é útil ao povo. A gente foi escolhido pelo povo, porque acham que a gente é útil. Então se confiaram em nós, tem que dar nosso respaldo. Então, não como pessoas que muitas vezes usam a cadeira do Prefeito ou a cadeira do Vice, e botam o poder pra cabeça subir, esquece do povão. Nós não, nós somos humilde (VICE-PREF 2, 2011).

Eu sinto um carinho grande e um compromisso grande de fazer alguma coisa por esse município. Inclusive eu já saí daqui duas vezes, meu marido sempre queria ir pra morar na cidade e ficar, e eu sempre tinha uma coisa... uma força muito forte me fazia de volta pra cá, parece assim que eu tenho uma missão pra cumprir aqui (VICE-PREF 3, 2011).

A terceira representação social diz respeito à construção do gestor público como pai e protetor de sua população, ou ‘de seu povo’. A História brasileira e a mídia tem grande responsabilidade por esta construção. A História manifesta-se pelas características que construíram esta nação e sua configuração política, bem como marcantes personagens. Trazem-se à cena as características colonialista, patrimonialista e coronelista que marcaram parte dessa configuração. Posteriormente, as práticas populistas e paternalistas de gestão do Estado brasileiro, exercidas principalmente pelos políticos chamados caudilhos (JOVCHELEVITVH, 2000). Esta representação é alimentada fortemente pelas figuras midiáticas de líderes populares, prefeitos e vereadores apresentadas nas novelas e seriados televisivos. São, em geral, figuras estereotipadas de pessoas detentoras de capital, ou de expertise em negócios, extremamente abnegadas e dedicadas ao ‘seu povo’, que considera como extensão da sua família, e a quem deve proteger. Esta representação é encontrada em várias manifestações político-partidárias, especialmente nas campanhas eleitorais, onde se apela para a emoção daqueles atores envolvidos no processo, e difunde-se uma representação de que o gestor público municipal deva ser uma pessoa essencialmente íntegra, dedicada 24hs para seu município, recebendo proventos limitados, participando de todos os eventos sociais, conhecendo e resolvendo pessoalmente todos os problemas administrativos, tomando decisões estratégicas, participando e representando interna e externamente o município em eventos políticos. Como uma pessoa especialmente dedicada, totalmente íntegra e onipresente.

Por outro lado, a realidade se impõe, limitadora, o que rompe, de certa forma, com essa representação:

As pessoas vêm a Prefeitura, vêm o Prefeito e o Vice, sempre como salvadores da pátria. Mas a gente nem pode ser assim, a gente vai até aonde a gente pode ir. [...] Então tem aquele que quer tudo. [...] Acredito que nenhuma Prefeitura do País pode bancar tudo que a pessoa quer [...] Então, todo santo dia útil as pessoas vem aqui em busca de uma solução, é um auxílio na agricultura, seja um chãozinho da casa, sobre doenças que hoje é mais regido, é o que a gente mais cuida também, porque a saúde é o que nos traz, sem saúde, se foi! Por esses motivos, as pessoas nos procuram todos os dias (PREF 2, 2011).

A representação dos gestores, efetivamente, passa a ser a da exigência de um compromisso com a comunidade/município. Neste sentido, a ação dos gestores não é a de atender o povo como um pai ou protetor, mas como de prestar tal atenção, a partir da concepção de que o pedido é um direito, assegurado legalmente.

O nosso interesse maior é de atender a comunidade. Eu sempre falo quando a gente ta reunido, que a nossa função é de atender bem o povo, porque nós somos pagos pra isso, nós somos empregados do povo. E todo empregado tem que dar uma resposta ao patrão, que é o nosso contribuinte, que é a nossa população, e é isso que a gente faz. [...] Quando... eu sempre falo isso, atendo na minha casa, atendo na

Prefeitura, e a minha equipe não é diferente, quando as pessoas vão buscar, vão reivindicar alguma coisa na saúde, na educação, em obras, eles tão indo buscar o que é de direito. Eles não tão indo pedir absolutamente nada. Eles tão indo reivindicar aquilo que é de direito, que já foi pago impostos e ta retornando pra sua comunidade. (PREF 3, 2010)

O compromisso com a comunidade envolve alguns aspectos: a participação desta comunidade nas deliberações quanto a seu próprio rumo e caminho; a preocupação com a região como um todo; a preocupação com o futuro da comunidade; e a atuação para além do partidarismo.

A participação da comunidade envolve a atuação por meio dos conselhos, tema alvo de bastante controvérsias. Embora alguns gestores pontuem que eles são necessários e importantes, nem todos os municípios possuem conselhos efetivamente ativos. Há municípios em que os conselhos existem formalmente, mas não de fato. Por outro lado, há municípios com alguns conselhos atuantes e outros em que todos os conselhos existentes deliberam, definem objetivos e rumos, em conjunto com o poder executivo. Todavia, a despeito das várias dificuldades e resistências a eles, percebe-se uma tendência de ampliação, fortalecimento e efetividade destes órgãos, principalmente pelas manifestações do próprio Poder Executivo, principalmente nas suas esferas federal e estadual, o que influencia sobremaneira na compreensão municipal:

Querendo ou não, com mão forte ou mão fraca, da forma que quiserem enfocar, os conselhos municipais hoje oferecem um suporte, uma governança paralela, junto, com contribuições a dar, como cobrança, como acréscimo, não interessa, da forma como quiserem olhar. Ah, mas é mais uma cobrança! [...] Temos tido contribuições significativas, temos tido complicações? Temos! Porque tem gente que vem para os Conselhos não pra somar, vem pra fazer política e simplesmente fazer todo um processo de comprometimento, mas o saldo é muito positivo, de todas as participações (PREF 1, 2011).

O compromisso com o desenvolvimento/qualidade de vida do município, por vezes, deve extrapolar os limites geográficos do mesmo, como forma de garanti-lo. Os pequenos municípios têm acesso limitado a grande parte dos programas governamentais, visto que eles são formulados e orientados em conformidade com a população local. Além disso, os pequenos municípios possuem menor quantidade ou ainda não possuem profissionais com capacitação técnica ou que queiram interiorizar-se para a atuação ali. Desta forma, depende-se – e muito – do apoio dos municípios-mãe e dos municípios maiores da região. Há regiões, porém, em que nem os maiores municípios possuem a população mínima exigida para o acesso a determinados programas.

Para tanto, alguns municípios apelam para o que se considera uma ‘via inversa’ – que pode ser a operacionalização local de um programa federal, a partir de recursos, práticas e

gestão originadas no local, para posterior comprovação de que tal operacionalização é digna de crédito/merecimento para a obtenção dos recursos necessários para sua continuidade, mesmo sendo melhor do que a proposta governamental – ou ainda, para formas intermunicipais de atuação, os consórcios, de forma a se obter o volume populacional mínimo para acesso a recursos. Neste sentido, a dependência dos pequenos e dos demais municípios é a mesma, sob uma noção de unidade regional. Todavia, percebe-se um descaso dos municípios-mãe e dos maiores, além de uma fragilidade das instituições representativas regionais e da existência de restrições legais: em geral, as leis tratam dos municípios em particular e, neste sentido, dificultam que os municípios ajam de forma associada, como parceiros efetivos de uma associação regional ou de um consórcio. As contabilidades públicas, por exemplo, não preveem personalidades jurídicas que reúnam oficialmente vários municípios simultaneamente:

Eu me ressinto ainda, e essa é uma apreciação do aspecto político, o quanto muitas vezes o aspecto político pode ajudar uma cidade, nas representações, naquilo que pode carrear, naquilo que pode transformar em coisas boas, e o quanto também a gente muitas vezes fica à mercê de falta de interesse político de investir aqui nessa cidade, ou querer ter parceiros pra que essa cidade caminhe. Nós representamos politicamente pouco ainda, pela expressão de número e tudo, e eu digo sempre assim, se a gente tivesse representação de cidades maiores [...], aonde já conseguem ter uma expressão política maior aos olhos do poder maior, eles tem... talvez eles tenham as condições e falte gestão, falte situações. E a gente aqui se ressentido muito disso, porque eles têm pouco interesse de olhar pra um município de dez mil habitantes, porque o que que há nas trocas, o que que há na contrapartida? Esse aspecto político é muito ruim pra muitas vezes pra quem quer fazer uma gestão, e precisa situações, e precisa desenvolver, porque eles te enxergam lá no final da fila, tu entende? [...] Eu te digo, na caminhada, a questão das gerências e coordenações de municípios através das associações representativas e tudo, eu sou muito cético em relação ao que a gente vê com os outros municípios. Não há pensamento coletivo, falta entrosamento entre os prefeitos, falta condução, falta linha de trabalho pra pegar o grande grupo e canalizar como região, como ação regional. [...] É muito volátil, as coisas não criam corpo, e aí quando criam corpo, de alguma forma aparece, por mais simples que sejam as ações, aparece [...] e as pessoas começam a enxergar, começam a entender, só que tu faz o dobro da força, tu te predispõe muito mais, e [...] dá muito mais responsabilidade pra quem vai tocar o serviço, porque fica compromisso. [...] E a alternativa que nós tivemos foi construir via consórcio. Todo mundo ganhou, pra gente poder ter também! [...] (PREF 1, 2011)

Há, enfim, preocupação com o futuro das municipalidades, com a continuidade ou com a ruptura de políticas e de ações que estão tendo retornos positivos para elas. Uma característica marcante na gestão pública é a alternância de governos, que gera as chamadas descontinuidades político-administrativas, as quais se referem aos dilemas, às práticas e às contradições que surgem na Administração Pública a cada mudança de governo e a cada troca de dirigentes, manifestadas pelas conseqüências organizacionais de preencher cargos de confiança, explícita ou implicitamente disponíveis para distribuição no interior das

organizações públicas (SPINK, 1987, p. 57). A questão manifesta-se, além das trocas de ocupantes de postos, pela reversão de prioridades e metas, bem como pela interrupção de projetos, obras e ações (NOGUEIRA, 2006).

A representação social sobre o fenômeno é de que toda mudança de governo gerará também mudanças e rupturas na linha de atuação existente. São representações construídas a partir da expectativa de que o gestor público deve trazer necessariamente novidades em relação ao que está posto e, ainda, do entendimento de que é preciso suprimir a memória do passado e imprimir sua marca de gestão, para reconhecimentos futuros.

Por um lado, a descontinuidade é considerada normal e necessária, uma vez que se refere a um aspecto normal do modelo de governo democrático: o processo necessário de mudança de políticas e práticas públicas para o bem da população. Por outro lado, pode ser algo problemático, ao se entender a mudança de governo como essencialmente uma mudança de ênfase de administração e não uma cisão histórica, além de refletir uma demarcação de distância entre os que tem poderes e os que não tem mais. Neste caso, entende-se a troca de governo ou de gestor como um momento em que “naturalmente tudo vai mudar, e atividades e programas serão rompidos, independentemente de política pública, partido ou sua efetividade anterior” (SPINK; CLEMENTE; KEPPKE, 2001, p.13). Todavia, é preciso considerar que a (des)continuidade política não necessariamente significa (des)continuidade administrativa, pois mesmo em forte descontinuidade administrativa, as equipes ou organizações envolvidas parecem desenvolver *mecanismos* de continuidade, e ao contrário, em casos de descontinuidade política, a continuidade administrativa se mostra bastante presente (NOGUEIRA, 2006).

Assim sendo, a despeito de continuar ou descontinuar um projeto, linha de ação, ou mesmo atividades, percebe-se a preocupação com o futuro de uma localidade que é parte da existência dos gestores públicos, os quais pretendem que continue a ser, principalmente porque após sua retirada do cargo gestor, a tendência destes indivíduos é a do retorno à vida cotidiana sem o encargo político, que mantém as relações com a cidade e com seus habitantes:

A gente tá colocando como a gente recebeu o município e como a gente quer deixar também o município pros próximos, e justamente pros nossos filhos, nossos netos pegar uma coisa bem melhor do que aquilo que foi feito antes, do que quando nós sentamos nessa cadeira no dia primeiro de janeiro. O próximo administrador, certamente, ele vai sentar aqui bem mais tranqüilo do que nós sentamos em janeiro de 2009 (VICE-PREF 2, 2011).

No que diz respeito à atuação para além do partidarismo, esta será melhor explicitada na representação a seguir.

5.2.4 RS 4: o gestor municipal comprometido com seu partido?

Gestores eleitos são necessariamente filiados a partidos políticos devidamente registrados no Tribunal Superior Eleitoral. Não há, no país, a possibilidade de alguém ser eleito e/ou permanecer em um cargo eleito sem estar filiado a uma legenda partidária, nem ser filiado a mais de uma legenda. Os partidos possuem identificação própria, bem como plataformas, agendas de interesses e de intenções. Para que alguém se afilie a um partido, espera-se que haja alguma identificação entre tais atores. Ao gestor eleito e vinculado a uma legenda, que não segue o programa e/ou as recomendações do partido, são dadas sanções, desde a ‘geladeira’ (a falta de apoio a candidaturas e a assunções de cargos por indicação) até mesmo a medidas extremadas, como expulsões do seu quadro, o que pode, inclusive, gerar perda de mandato por justa causa, esta em caso de “mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário” (BRASIL, 2008g, art.1º, §1º, III).

Desta forma, cria-se a representação de que o partido e suas definições são superiores – e às vezes contraditórios – às intenções, vontades e definições do gestor. Ou ainda, de que o indivíduo é o próprio partido, conforme se pode observar nas notícias veiculadas na mídia. Todavia, não é essa a representação que chega de fato aos gestores dos municípios pequenos. O município é maior, é mais concreto. A relação com os habitantes e com a vida cotidiana é mais importante do que os ditames partidários. Desta forma, há uma tendência de se focar mais nas ações e nas articulações do que nas disputas por legendas.

A gente tem conseguido ser um governo de paz, um governo de harmonia entre as comunidades, entre a sociedade, sem discriminação de espécie alguma. [...] Aqui não se fala em partido político, em quem votou, em quem vai votar. Aqui se trabalha, porque já é difícil, a dificuldade é muito grande, todos nós sabemos disso. Já é difícil se tocar uma administração com poucos recursos, e aí com harmonia fica mais fácil. Então é isso que a gente faz, sempre buscando harmonia entre os poderes, entre a sociedade, entre as comunidades, pra poder fazer um bom trabalho. Porque a nossa obrigação, a nossa função é atender bem o povo (PREF 3, 2010).

Não se quer dizer, contudo, que não haja dificuldades entre os atores de diferentes partidos. É importante ressaltar que a busca por maioria, especialmente dentro das Câmaras de Vereadores, é uma necessidade constante, e que tensões partidárias existem. O que diferencia, porém, as relações com as Câmaras de Vereadores é a proximidade da população, que pode cobrar mais freqüente e efetivamente de seus gestores e de seus edis. A cobrança popular, portanto, independente de sua formalidade, impulsiona as articulações e cooperações mais freqüentes entre os Poderes, porque também impulsiona a adoção de posturas mais

harmônicas e, quiçá, mais unidas, em prol da resolução de problemas específicos da comunidade. Ou seja, o partidário extremo torna-se empecilho para a resolubilidade municipal, e deve ser alvo de empenho para ser superado, tanto por parte dos gestores como dos legisladores municipais.

Graças a Deus, o prefeito tem essa capacidade de negociação, de articulação, e tem conseguido um pouco de apoio dos vereadores [...] pra poder fazer isso, senão a dificuldade é muito grande [...] O prefeito tem muita... essa capacidade que ele tem, de não ser partidário, partidário, era uma dificuldade que tinha nos governos anteriores. Não queremos criticar, mas às vezes eles chegavam a se negar a receber o governador ou representante dum governador aqui, porque não era do partido. E isso, a gente tem bem essa noção, o prefeito mais ainda, de que a gente tem que ser aberto pra negociação. Essa capacidade de relacionamento, tá sendo muito fácil de a gente conseguir emendas parlamentares com outros partidos que não eram da nossa coligação. [...] Isso é essencial, tem que ter essa capacidade de relacionamento, independente de qual partido está no governo (VICE-PREF 3, 2011).

5.3 Resumidamente...

Este espaço seria dedicado a algumas reflexões, a exemplo dos anteriores. Porém, como está próximo o fechamento das cortinas, apresenta-se a figura a seguir, a qual traz uma breve sistematização das representações supra.

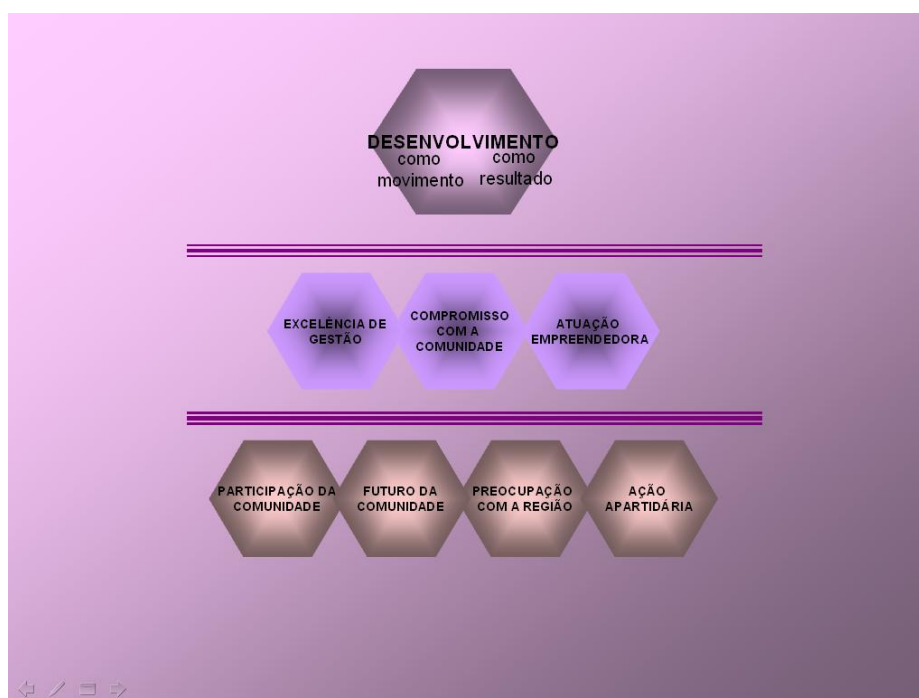


Figura 12: Representações Sociais sobre desenvolvimento e compromissos de gestão

Fonte: Elaborado pela autora

FECHANDO AS CORTINAS
o epílogo e os merecidos créditos

CONCLUSÕES

É chegada a hora de fechar as cortinas e ouvir o que o público tem a manifestar, que podem ser aplausos ou vaias, elogios ou críticas, ou ainda, tudo ao mesmo tempo.

Neste momento, encerra-se este trabalho, com a seguinte conformação: o entendimento sobre o alcance dos objetivos e da própria tese; as contribuições e as limitações desta, e propostas de pesquisas para o futuro.

A respeito dos objetivos propostos, retomo-os: o intento principal era **deslindar a formação do compromisso do indivíduo gestor público municipal para com o desenvolvimento municipal**, o que penso ter sido atingido, talvez não em completude, o que é natural, dada a dinamicidade da existência, dos contextos e das relações e interações sociais. Dentre os objetivos específicos, fez-se um mapeamento do campo do desenvolvimento municipal, por meio da identificação dos seus atores, de suas representações, formas de ação, relações e capacidade de influência sobre os gestores públicos municipais (objetivo 1); foram identificadas representações que permeiam a ação dos gestores públicos municipais, no que diz respeito a *desenvolvimento e municipalismo/federalismo*, bem como seu *compromisso* para com o município (objetivo 2) e foi construída uma elaboração sobre a conformação do comprometimento do gestor público municipal para com o desenvolvimento de suas localidades, a partir de teorias pré-existentes, especialmente da Psicologia, e da realidade estudada (objetivo 3).

Retoma-se também a tese inicial, em que se considerava que **o desenvolvimento é, em si, uma representação social, e o compromisso do gestor público municipal para com o desenvolvimento de seu município é um fenômeno individual e socialmente construído por meio de representações sociais, ou seja, a ação do gestor é social e anterior a ele mesmo e à sua vontade e, ao mesmo tempo, individual, presente e voluntária.**

Neste sentido, o trabalho demonstra que o compromisso dos gestores para com o desenvolvimento de seus municípios é, ao mesmo tempo, produto da sua formação e história pessoal, de suas características inatas/intrínsecas e também, produto das conformações sociais, que criam representações, e que se constroem e reconstroem a partir delas, sempre em uma relação recíproca, embora não necessariamente equilibrada. Faz-se um adendo de que o desenvolvimento, em si, não é apenas uma representação social, mas um conjunto de

representações que se sobrepõem, se complementam, se enfrentam ou se contradizem, conforme a intencionalidade de quem as assume para si e para suas ações.

Não é possível dizer que esta pesquisa está completa. Não se trata de uma frase de efeito, mas de uma necessária constatação, afinal, não há possibilidade de pesquisas completas e encerradas no mundo social. Nesta pesquisa, propriamente dita, alguns aspectos foram limitadores. O primeiro, foi a abrangência do tema e do escopo proposto. A intenção não era discutir um caso particular, mas sim analisar um fenômeno mais amplo, o do compromisso de gestores para com o desenvolvimento de seus municípios. Neste sentido, há uma vastidão de documentos, ações, atores, relações, articulações, disputas, que não permite encerrar a busca. É tamanha a dinamicidade do campo, que é impossível deixar de coletar novos dados que surgem cotidianamente. Assim sendo, as escolhas por cortes temporais, de atores e de movimentos, embora bastante difícil, é necessariamente intencional e, portanto, alguns atores e movimentos foram deliberadamente omitidos.

Crê-se que o trabalho trouxe algumas contribuições, na esfera empírica, teórica e metodológica. Em termos empíricos, a tese contribui para demonstrar que a representação sobre a atuação dos políticos é incompleta e, por vezes, errônea. Não se trata de negar aqui as ocorrências de ações indevidas, como corrupção, desvio de recursos e omissão, além de disputas partidárias, por vezes inseqüentes. Ao contrário, admite-se a existência. Todavia, não é possível sustentar que toda a classe política seja detentora de tais atributos. Na esfera municipal, principalmente no Poder Executivo e nas pequenas municipalidades, há muita ‘gente séria’ trabalhando pela melhoria das condições de vida daqueles lugares, porque a eles pertencem.

É preciso também manifestar que não foi possível ser invisível ou demonstrar total neutralidade na pesquisa. Por vezes, foi necessário emitir algum questionamento ou mesmo sugestão, de forma a possibilitar novas visões e, quiçá, alterações em uma ou outra ação. Por vezes, fui inquirida pelos entrevistados acerca de minhas opiniões e sugestões, não podendo, pois, omitir-me ou escamotear-me em minhas respostas. Tenho a convicção de que algumas de minhas manifestações pode influenciar em alterações no campo, mas não as considero menos importantes, mas sim parte de um papel de cidadania, que compete a qualquer pessoa.

Na esfera teórica, a tese demonstra que, contrariamente ao que definem as Teorias Organizacionais, os gestores não são necessariamente comprometidos com suas organizações, mas também consigo mesmos. Além disso, contribui em um sentido explicativo da atuação do gestor público, enquanto grande parte do marco teórico organizacional prescreve um *modus operandi* ideal. Contrariamente às Teorias de Escolha Pública e Social, os gestores públicos

não são naturalmente comprometidos consigo mesmos. Há, claro, este aspecto, mas há também um quê de altruísmo em algumas falas e atos, e ainda, há situações em que a escolha não é feita por eles mesmos. Existem aspectos estruturais e institucionais que limitam e determinam suas ações.

Ainda na esfera teórica, a aproximação da Sociologia do Desenvolvimento com Abordagem Orientada ao Ator ao campo dos Estudos Organizacionais trouxe conceitos essenciais para permitir melhor compreensão dos fenômenos sociais, de uma forma mais lógica e sistematizada. Esta aproximação potencializa o uso da Teoria das Representações Sociais, contribuindo, pois, para sua qualificação, não apenas no espaço fenomenológico, mas sim no teórico e, quiçá, no metateórico. Salienta-se que vários dos conceitos e pedras angulares da Abordagem Orientada ao Ator não foram utilizadas explicitamente, mas foram inspiradoras para o entendimento e a consecução deste trabalho.

Em termo metodológico, a tese contribuiu para ampliar a percepção de que formatos novos de coletas de dados não necessariamente representam ausência de rigor. Como a Teoria das Representações Sociais parte de uma escolha pelo entendimento do mundo cotidiano e comum, então não é possível omitir-se quanto às inovações deste mundo cotidiano e comum, nem abster-se de buscar por informações que ele mesmo busca e constrói. Assim sendo, foram utilizadas novas tecnologias para interação, como as mídias sociais, especialmente *blogs*, *sites* e *twitter*. Além disso, foram analisados os materiais que ‘chegam às mãos’ dos nossos protagonistas e, conseqüentemente, os atingem de alguma forma: os jornais locais, os materiais e eventos produzidos pelos demais atores, as imposições, as recomendações,...

Há, ainda, muito a estudar. O campo deixou diversos outros questionamentos, que podem ser horizontes para novas pesquisas:

Considerando a predominância de nove partidos nos municípios em estudo, frente aos vinte e sete atualmente registrados no TSE, propõe-se uma análise histórica sobre a construção, estabelecimento e fortalecimento dos partidos no RS, bem como seus comportamentos em termos de discursos e coalizões, bem como a evolução em relação destes discursos e coalizões com suas representatividades nas esferas executivas. Além disso, há uma semelhança na atuação dos partidos, embora haja ainda um *continuum* de orientação ideológica (esquerda, direita, centro). Seria interessante estudar o perfil dos próprios partidos e sua história em termos de orientação ideológica, e como elas impactam sobre a atuação municipal, traçando inclusive comparativos entre gestões de diferentes partidos, puras ou de coalizão.

Considerando que há, historicamente, uma bipolarização-clivagem dos pleitos eleitorais, propõe-se a análise das motivações para sua permanência no RS. Ao considerarmos as eleições de 2002 e de 2006 para o Governo do Estado do RS, pode-se dizer que elas mantêm este perfil, mesmo quando candidatos que não estavam nos dois primeiros lugares foram os vencedores das disputas. Em 2002, o candidato Rigotto ultrapassou os dois primeiros lugares e foi eleito. Não se tratava, porém, de uma terceira força política. Tratava-se de uma disputa PT X anti-PT. Rigotto é do PMDB, um partido identificado atualmente com a direita. Na época, o Governo Federal era do PSDB e passou a ser petista, em sua base. Em 2006, o mesmo fenômeno ocorreu, quando da eleição de Yeda Crusius, a candidata que ultrapassou os dois primeiros candidatos. Novamente, não se tratou de uma terceira força emergente, mas sim de um fortalecimento de um dos pólos. Na eleição 2010, por sua vez, percebeu-se que o movimento se intensificou, e que a campanha envolveu-se, durante grande parte do tempo, em esforços de articulações para um segundo turno, que sequer foi necessário. Neste sentido, seria interessante estudar os impactos dessas clivagens sobre a atuação municipal.

Observa-se nos últimos anos, a formação de um perfil de protagonismo por parte dos Prefeitos e Vice-Prefeitos do País. As Marchas a Brasília em Defesa dos Municípios é uma das demonstrações deste novo perfil, que vem fortalecendo a relação deles com os demais entes federados. O município passa de uma noção de ‘repositório’ de programas, para uma noção de ‘empreendedor’ para o desenvolvimento e a qualidade de vida. Neste sentido, seria interessante analisar a evolução histórica das Marchas, em termos de envolvimento dos atores, de aumento de participações e, principalmente, em termos de conquistas para o municipalismo.

Com a criação do Sistema Único de Assistência Social, tem-se percebido uma mudança no papel das primeiras damas. Antes, as esposas de prefeitos eram colocadas ao lado dos mesmos em palanques e em cerimônias, como símbolos de famílias estruturadas e companheiras ideais. Posteriormente, as primeiras damas foram sendo colocadas nos papéis de secretárias de bem estar social, com um cunho eminentemente assistencialista. Atualmente, as primeiras damas receberam espaço na Marcha a Brasília, e tem assumido também as secretarias de bem estar social, educação, saúde, meio ambiente, com um viés mais empreendedor. Seria interessante analisar esta evolução, sem olvidar que as secretarias de administração, planejamento e finanças ainda não estão chegando às suas disposições.

Todos os municípios em estudo possuem festas locais. São festas cívicas, religiosas, de produção, temáticas, etc. Em todas elas, há uma movimentação cultural, simbólica e

econômica, que influi tanto na dinâmica econômica do município, mas também na consolidação das relações entre os demais municípios e prefeitos das regiões, além da formação das identidades locais e regionais. Neste sentido, o papel e a organização das festas locais merece um olhar mais atento e detalhado, no que diz respeito ao desenvolvimento do municípios e das regiões. Também é interessante observar, neste aspecto, o papel e as ações das famílias, principalmente dos movimentos das mulheres, que tendem a ser agregadoras de inovações às produções e soluções locais, bem como tendem a ser integradoras das comunidades.

Encerra-se este trabalho na esperança de que ele tenha atingido as expectativas de não apenas ser agradável à leitura, mas também de ser elucidativo e, principalmente, útil para a causa municipalista.

REFERÊNCIAS

ABM/Associação Brasileira Municipalista. *Site* institucional. Disponível em: <<http://www.abm.org.br>> Diversos acessos, 2010a.

ABM/Associação Brasileira Municipalista. **Apresentação Institucional**. Brasília: ABM, 2010b. 6p.

ABRUCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. **Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**: agenda, aprendizado e coalizão. Brasília: Consad, 2006. 32p.

AGENDA 2020 – O Rio Grande que queremos: uma agenda em movimento. *Site* Institucional. Rio Grande do Sul. 2009. Disponível em: <<http://www.agenda2020.org.br>> Diversos acessos. 2011. 2009.

AGENDA 2020 – O Rio Grande que queremos: uma agenda em movimento. Desenvolvimento Regional – Projeto de Governança Regional. Mimeo. 2007a.

AGENDA 2020 – O Rio Grande que queremos: uma agenda em movimento. Cidadania e Responsabilidade Social – Projeto Mapa do Capital Social do Rio Grande do Sul. Mimeo. 2007b.

AGM/Associação Gaúcha Municipalista. *Site* institucional. Disponível em: <<http://www.agm.org.br>> Diversos acessos, 2010.

ALDRICH, John. **Why parties?** The origin and transformation of political parties in America. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Coredes e Comudes: uma nova experiência de planejamento do desenvolvimento local/regional no Rio Grande do Sul, Brasil. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. **Anais...** Guatemala, 07-10 nov/2006. 17p.

ALMEIDA, Ludmila Chaves. PPB: origem e trajetória de um partido de direita no Brasil. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política. Programa de Pós Graduação em Ciência Política. São Paulo. 2004. 233p.

ALVES FILHO, Garibaldi. O verdadeiro papel do Legislativo. In.: BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Informação e Documentação. **Senatus** – Cadernos da Secretaria de Documentação e Informação. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, v.6, n.1, mai/2008. p.14-16.

ANGROSINO, Michael; MAYS de PÉREZ, Kimberly. Rethinking observation: from method to context. In.: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (eds). **The handbook of**

qualitative research. Second edition. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2000. p.537-553.

ANNAN, Kofi. Prefácio. In.: ONU/Organização das Nações Unidas. **Declaração do Milênio**. Lisboa: United Nations Information Centre, 2001. 2p.

ANNAN, Kofi. **O papel das Nações Unidas no Século XXI**. Nova York: Departamento de Informação das Nações Unidas, 2000.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA do Estado do Rio Grande do Sul. **Site Institucional**. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br>> Diversos acessos, 2010a.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA do Estado do Rio Grande do Sul. **Editais Prêmio de Responsabilidade Social**. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 2010b. 43p.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA do Estado do Rio Grande do Sul. Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional. **Relatório do Fórum Democrático 2010**. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 2010c. 188p.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA do Estado do Rio Grande do Sul. **Relatório Semestral 2010**. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 2010d. 48p.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA do Estado do Rio Grande do Sul. **Pacto pelo Rio Grande: responsabilidade de todos**. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 2006.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA do Estado do Rio Grande do Sul. Comissão de Assuntos Municipais. **Relatório de Atividades Desenvolvidas**. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 2003. 4p.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA do Estado do Rio Grande do Sul. Comissão de Assuntos Municipais. **As emancipações como fator de desenvolvimento**. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 2001. 58p.

BALNEÁRIO PINHAL. Câmara de Vereadores. **Lei nº 434**, de 04 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento – COMUDE. Balneário Pinhal, 2003. 5p.

BALNEÁRIO PINHAL. Câmara de Vereadores. **Lei nº 597**, de 27 de junho de 2006. Institui o Plano Diretor Municipal e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Balneário Pinhal. Balneário Pinhal, 2006. 81p.

BANDEIRA, Pedro Silveira. As desigualdades regionais gaúchas no novo milênio. In.: COREDES-RS/Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. **Pró-RS IV** – Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2011-2014). Porto Alegre: Passografic, 2010. p.35-38.

BAQUERO, Marcello. Cultura Política Participativa e Desconsolidação Democrática – reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**. 15(4), 2001. p.98-104.

BARRETO, Daniela Pedrosa et al. A contribuição de Norbert Elias para uma contemporânea teoria de redes sociais. XII Simpósio Internacional Processo Civilizador – Civilização e Contemporaneidade. **Anais...** Recife: 10 a 13 de novembro de 2009. 10p.

BARROS, Wellington Pacheco. **O Município e seus Agentes**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

BASTOS, Helena Assaf. SIGA Brasil: tecnologia da informação a serviço da eficiência, transparência e controle social do gasto público. In.: BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Informação e Documentação. **Senatus** – Cadernos da Secretaria de Documentação e Informação. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, v.7, n.1, jul/2009. p.87-91.

BECKER, H. S. Notes on the concept of commitment. **The American Journal of Sociology**, n.1, v.66, p.32-40, jul/1960.

BERNARDES, Jeferson de Souza. História. In.: JACQUES, M.G.C et al. **Psicologia Social Contemporânea**. Petrópolis: Vozes, 2001. p.19-35.

BERTHOUD, C.M.E. Vínculos duradouros... vínculos que se transformam e se rompem... enfim... vínculos humanos! In.: BERTHOUD, C.M.E.; BROMBERG, M.H.P.F.; BORREGO, M.R.M.C. **Ensaio sobre formação e rompimento de vínculos afetivos**. Taubaté: Cabral, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade** – para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BONIN, Luiz Fernando Rolim. Indivíduo, cultura e sociedade. In.: STREY, Marlene Neves et al. **Psicologia Social Contemporânea**. Petrópolis: Vozes, 2001. 5.ed. p.58-72.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil em síntese**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/brasil_em_sintese/tabelas/territorio.htm>. 2011a. Diversos acessos. 2009-2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades 2010**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2011b. 93p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. **Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social**. Site institucional. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br>. Diversos acessos, 2011c.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Assessoria da SEDES. **CDES nacional contribui para planejamento estratégico do CDES-RS**. 25 jan. 2011. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br> Acesso em: fev. 2011d.

BRASIL. Presidência da República. **Site institucional**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br>> Diversos acessos. 2010a.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. **Portal Federativo**. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br>> Diversos acessos. 2010b.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Brasil 2022**. Brasília: Imprensa Nacional, 2010c. 104p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Brasil Forte, Cidades Melhores. **Revista Governo Federal e Municípios**. Brasília: 2010d. 68p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Grupo de Trabalho Grandes Eventos Esportivos: Copa do Mundo e Jogos Olímpicos. **Termo de Referência**. Brasília: 24 de novembro de 2010e. 2p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento**. Brasília: CDES, 2010f. 47p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/CDES. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/SEDES. **Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento**. Brasília: CDES, março de 2010g. 2.ed., 40p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/CDES. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/SEDES. **Relatório de Atividades 2009**. Brasília: CDES, 2010h. 80p.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos Políticos Registrados no TSE**. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/partidos/index.htm>. Acesso em 13abr. 2010i.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Histórico dos Partidos Políticos**. Disponível em: http://www.tse.gov.br/internet/partidos/arquivos/historico_partidos.pdf. Acesso em 13abr. 2010j.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Estatísticas Básicas de Turismo**. Brasília, set/2010k. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/dadosefatos> Acesso em 01 fev. 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo. Instituto Brasileiro de Turismo/EMBRATUR. Desembarques internacionais em vôos regulares crescem 0,15% em 2009: aumento reforça a evolução consistente da acessibilidade aérea para o Brasil. 26/01/2010L. Disponível em: http://200.143.12.93/dadosefatos/geral_interna/noticias/detalhe/20100126.html Acesso em 11fev. 2010

BRASIL. Ministério do Turismo. Instituto Brasileiro de Turismo/EMBRATUR. Desembarques domésticos batem recorde em 2009. 02/02/2010m. Disponível em: http://200.143.12.93/dadosefatos/geral_interna/noticias/detalhe/20100202.html Acesso em 11fev 2010.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. O Brasil mostra a sua força – diálogo federativo fortalece os municípios e melhora a vida dos brasileiros. **Revista Governo Federal e Municípios**. Brasília: 2009a. 40p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Subchefia de Assuntos Federativos. Sistema de Assessoramento Federativo. VI Reunião do SASF. **Memória da Reunião**. Brasília, 07 de julho de 2009. 2009b. 9p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Subchefia de Assuntos Federativos. Sistema de Assessoramento Federativo. X Reunião do SASF. **Memória da Reunião**. Brasília, 01 de dezembro de 2009. 2009c. 6p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram a União, por intermédio do Tribunal de Contas da União, e o Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, com o objetivo de estabelecer cooperação na área de fiscalização e treinamento. Extrato de Acordo publicado no Diário Oficial da União, em 18 de agosto de 2009, seção 3, p.183. Porto Alegre: 31 de julho de 2009d. 5p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram diversos órgãos e entidades públicos, no Estado do Rio Grande do Sul, para articulação de ações de fiscalização e combate à corrupção, controle social e adesão à Rede de Controle da Gestão Pública. Extrato de Acordo. **Diário Oficial da União**. Brasília: 18 de agosto de 2009e, seção 3, p.183.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. Mesa de Diálogo para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar. **Compromisso Nacional**: aperfeiçoar as condições de trabalho na cana-de-açúcar. Brasília: 2009f. 13p.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Guia do Prêmio ODM – 3ª edição**. Brasília: Presidência da República, 2009g.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Prêmio ODM Brasil – 3ª Edição**. Brasília: Brasília: Presidência da República, 2009h.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. **Catálogo de Programas do Governo Federal destinados aos municípios**. Brasília: MP, 2008a. 247p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. **Agenda de Compromissos Governo Federal e Municípios 2009-2012**. Brasília: MP, 2008b. 68p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. **Apoio à Gestão Municipal – Orientações para o Gestor Municipal em Início de Mandato**. Brasília: MP, 2008c. 44p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **O Congresso Nacional e o TCU – controle externo integrado**. Brasília: TCU, Assessoria Parlamentar, 2008d. 31p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/SEDES. Grupo de Trabalho Educação

Profissional, Técnica e Tecnológica. **Proposta de Criação**. Brasília: 09 de outubro de 2008e. 2p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/CDES. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/SEDES. Grupo de Trabalho Matriz Energética para o Desenvolvimento com Equidade e Responsabilidade Socioambiental. **Termo de Referência**. Brasília: 15 de outubro de 2008f. 3p.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução N° 22.733/2008**, de 11 de março de 2008. Altera o art.11 da Resolução-TSE n° 22.610, de 25 de outubro de 2007. Disponível em: http://www.tse.gov.br/internet/partidos/fidelidade_partidaria/res22610.pdf Acesso em 13abr. 2010. 2008g.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. **Decreto n° 6.207**, de 18 de setembro de 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília: 2007a.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. **Decreto n° 6181**, de 03 de agosto de 2007. Institui o Comitê de Articulação Federativa – CAF. Brasília: 2007b.

BRASIL. Presidência da República. Comitê de Articulação Federativa. **Resolução CAF n° 4**, de 06 de agosto de 2007. Institui o Grupo de Trabalho Interfederativo com a finalidade de debater e formar uma ação sinérgica entre os diferentes atores envolvidos no fomento às ações de fortalecimento institucional e qualificação da gestão dos municípios. Brasília: 2007c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria Geral de Administração. Secretaria de Gestão de Pessoas. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. **Boletim do TCU Especial**. Brasília, fev/2007, v.25, n.37. 105p. 2007d.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Prêmio ODM Brasil – 2ª Edição**. Brasília: Brasília: Presidência da República, 2007e.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução N° 22.610/2007**, de 25 de outubro de 2007. Disciplina o processo de perda de cargo eletivo e justificação de desfiliação partidária. Disponível em: http://www.tse.gov.br/internet/partidos/fidelidade_partidaria/res22610.pdf Acesso em 13abr. 2010. 2007f.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. **Decreto n° 6005**, de 28 de dezembro de 2006. Institui o Sistema de Assessoramento para Assuntos Federativos – SASF, e dá outras providências. Brasília: 2006a.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/CDES. Grupo de Trabalho Agenda da Infraestrutura para o Desenvolvimento. **Enunciados Estratégicos**: o desenvolvimento como processo de concertação. Termo de Referência para Apreciação na 20ª Reunião do Pleno do Conselho. Brasília: 05 de dezembro de 2006b. 5p.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.204**, de 05 de dezembro de 2005. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios; autoriza a prorrogação de contratos temporários firmados com fundamento no art. 23 da Lei nº 10.667, de 14 de maio de 2003; altera o art. 4º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005; e dá outras providências. Brasília: 2005a.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Agenda Nacional de Desenvolvimento**. Brasília: CDES, 2005b. 48p.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Prêmio ODM Brasil 2005 – Faça Acontecer**. Brasília: Brasília: Presidência da República, 2005c.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/CDES. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/SEDES. Política industrial como consenso para uma agenda de desenvolvimento. **Sexta Carta de Concertação**. Brasília: 11 de março de 2004. 4p.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. 2003a.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto 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. Brasília: 2003b.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/CDES. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/SEDES. Ação Política para a Mudança e a Concertação. **Primeira Carta de Concertação**. Brasília: 13 de fevereiro de 2003c. 3p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/CDES. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/SEDES. Fundamentos para um novo contrato social. **Terceira Carta de Concertação**. Brasília: 12 de junho de 2003d. 8p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/CDES. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/SEDES. O desafio da transição e o papel da sociedade: a retomada do crescimento. **Quarta Carta de Concertação**. Brasília: 04 de setembro de 2003e. 3p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/CDES. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/SEDES. Caminhos para um novo contrato social: documento de referência para o debate. **Quinta Carta de Concertação**. Brasília: 10 de dezembro de 2003f. 4p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/CDES. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento

Econômico e Social/SEDES. Ação pelo Progresso e Inclusão Social. **Segunda Carta de Concertação**. Brasília: 10 de abril de 2003g. 3p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram o Tribunal de Contas da União e a Confederação Nacional de Municípios, objetivando a padronização e a articulação da *homepage* “Contas Públicas” junto aos Poderes Executivo e Legislativo municipais. Extrato de Acordo publicado no Diário Oficial da União, em 19 de junho de 2000, seção 3, p.37. Brasília: 31 de maio de 2000. 3p.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Lei dos Partidos Políticos**. Lei n. 9096/95, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, §3º, inciso V da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9096.htm> Acesso em 03nov. 2010. 1995.

BRASIL. **Lei nº 8443**, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília: 1992.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm Diversos acessos. 1988.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (de 18 de setembro de 1946). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%E7ao46.htm. Acesso em 24 mai. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm. Acesso em 24 mai. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 24 de fevereiro de 1891). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm. Acesso em 21 mai. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição Política do Império do Brasil** (de 25 de março de 1824). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm. Acesso em 21 mai. 2008.

BRIEF, Arthur P.; WEISS, Howard M. Organizational Behavior: affect in the workplace. In.: **Annual Review of Psychology**. v.53. 2002. p.279-307. Disponível em <http://arjournals.annualreviews.org> Acesso em 21mar. 2009.

BRITTO, Antônio. **Mensagem à Assembléia Legislativa**. Porto Alegre: 1999. 261p.

BRITTO, Antônio. **Movimento Rio Grande Unido e Forte** – Diretrizes de Governo – um conjunto de idéias do candidato Antônio Britto para o Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 1994. 27p.

BUTTENBENDER, Pedro. Ofício Corede/FN nº 036/2011. Entrevista virtual com o Presidente do Conselho Regional de Desenvolvimento Fronteira Noroeste/COREDE-FN. Santa Rosa, 15 de março de 2011. 5p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Site institucional*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Diversos acessos. 2010.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica. **Responsabilidade na Gestão Pública: os desafios dos municípios**. Brasília: Edições Câmara, 2008. 328p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações e Contratos. Transcrição de Painel. **Seminário Responsabilidade na Gestão Pública: os desafios dos Municípios**. Brasília: 2007a. 44p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica. A relação dos Municípios com os Tribunais de Contas e o Ministério Público: a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações e Contratos, a aplicação de sanções e os instrumentos disponíveis. Transcrição de Painel. **Seminário Responsabilidade na Gestão Pública: os desafios dos Municípios**. Brasília: 2007b. 55p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006a. 7.ed. 395p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica. **Proposta de Sistema Organizacional do Legislativo Municipal**. Brasília: Assessoria de Projetos Especiais, 2006b. 5p.

CAMPBELL, Robert J. **Dicionário de Psiquiatria**. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

CARAÁ. Câmara de Vereadores. **Lei nº 780**, de 10 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município e dá outras providências. Caraá, 2006. 73p.

CARREIRÃO, Yan de Souza. Ideologia e Partidos Políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. **Opinião Pública**. Campinas, v.12, n.1, abr/mai 2006. p.136-163.

CHRISTOFF, Mariza. Entrevista virtual com a Presidenta do Conselho Regional de Desenvolvimento Vale do Rio Pardo/COREDE-VRP. Santa Cruz do Sul, 15 de março de 2011. 2p.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Reforma Gerencial e o papel do gestor público: ator de mudança ou de resistência? VII Congreso Nacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. **Anais...** Lisboa, Portugal. 2002. 13p.

CNM/Confederação Nacional de Municípios. *Site* institucional. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br>> Diversos acessos, 2010a.

CNM/Confederação Nacional de Municípios. **Estudos Técnicos**. Brasília: CNM, 2010b.

CNM/Confederação Nacional de Municípios. XIII Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios. **A autonomia municipal e a federação brasileira** – 4º Painel. Maio/2010. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br>> Acesso em 04 jan. 2010c.

CNM/Confederação Nacional de Municípios. **Boletim CNM**. Brasília: CNM, abr, 2010d. 12p.

CNM/Confederação Nacional de Municípios. **Boletim CNM**. Brasília: CNM, maio, 2010e. 12p.

CNM/Confederação Nacional de Municípios. **Boletim CNM**. Brasília: CNM, junho, 2010f. 12p.

CNM/Confederação Nacional de Municípios. **Boletim CNM**. Brasília: CNM, setembro, 2010g. 12p.

CNM/Confederação Nacional de Municípios. **Boletim CNM**. Brasília: CNM, outubro, 2010h. 12p.

CNM/Confederação Nacional de Municípios. **Boletim CNM**. Brasília: CNM, novembro, 2010i. 12p.

CNM/Confederação Nacional de Municípios. **Boletim CNM**. Brasília: CNM, dezembro, 2010j. 12p.

CNM/Confederação Nacional de Municípios. **Pauta de Reivindicações e Agenda Legislativa**. Brasília: CNM, 2010k.

CNM/Confederação Nacional de Municípios. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – estratégias da gestão municipal para a redução da pobreza no Planeta até 2015. **Coletânea Gestão Pública Municipal**. Brasília: CNM, PNUD, 2008.

COELHO, João Gilberto Lucas. COREDEs, Regionalização e Participação Popular. In.: COREDES-RS/Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. **Pró-RS IV** – Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2011-2014). Porto Alegre: Passografic, 2010. p.20-34.

COREDES-RS/Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. **Pró-RS IV** – Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2011-2014). Porto Alegre: Passografic, 2010. 174p.

COSER, João. O desenvolvimento como pauta permanente dos municípios. In.: FNP; SEBRAE. Incentivo para o Desenvolvimento. **Prestação de contas do Convênio FNP/SEBRAE**. Brasília: maio, 2010. p.3.

- CRUSIUS, Yeda Rorato. **Mensagem à Assembléia Legislativa**. Porto Alegre: 2010. 457p.
- CRUSIUS, Yeda Rorato. **Mensagem à Assembléia Legislativa**. Porto Alegre: 2009. 265p.
- CRUSIUS, Yeda Rorato. **Mensagem à Assembléia Legislativa**. Porto Alegre: 2008. 195p.
- CRUSIUS, Yeda Rorato. **Um novo jeito de governar** – plano de governo. Porto Alegre: 2006. 62p.
- DOM PEDRO DE ALCÂNTARA. Câmara de Vereadores. **Lei nº 1.033**, de 17 de novembro de 2009. Sanciona e promulga o Projeto de Lei nº 1.005/09, de 17.11.09, do Poder Executivo Municipal, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal e o Sistema de Planejamento e Gestão Urbano no município de Dom Pedro de Alcântara. Dom Pedro de Alcântara, 2009. 84p.
- DOM PEDRO DE ALCÂNTARA. Câmara de Vereadores. **Lei nº 470**, de 26 de novembro de 2003. Sanciona e promulga o Projeto de Lei nº 484/03, de 25.11.03, do Poder Executivo Municipal, que dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento – COMUDE. Dom Pedro de Alcântara, 2003. 5p.
- DURKHEIM, Émile. **Sociologia e Filosofia**. São Paulo: Martin Claret, 2009.
- DUTRA, Olívio de Oliveira. **Mensagem à Assembléia Legislativa**. Porto Alegre: 2003. 579p.
- DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- FAÉ, Rogério. **Os discursos sobre desenvolvimento como recursos político-estratégicos: o Banco Mundial como organização central no campo discursivo do desenvolvimento**. Tese (doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Administração. Programa de Pós Graduação em Administração. Porto Alegre: 2009. 263p.
- FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e Mudança Social**. Brasília: Editora UnB, 2001.
- FAMURS/Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul. **A casa dos municípios**. Site institucional. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br>> Diversos acessos, 2010.
- FARIA, Cristiano Ferri Soares; VALLE, Juliana Carla de Freitas (org.). **Legislativo do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. 41p.
- FERLIE, Ewan et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília/ENAP, 1999.
- FERNANDES, Paulo R. O. Entrevista virtual com o Presidente do Conselho Regional de Desenvolvimento Rio da Várzea/COREDE-RV. Palmeira das Missões, 16 de março de 2011. 2p.

FLEURY, Sonia. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. In.: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. **Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p.79-105.

FMC/FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS para pesquisas e estudos políticos. *Site institucional*. Disponível em <<http://www.miltoncampos.org.br>> Diversos acessos, 2011.

FNP/Frente Nacional de Prefeitos. *Site Institucional*. Disponível em: <<http://www.fnp.org.br>> Diversos acessos, 2010a.

FNP/Frente Nacional de Prefeitos. **Protocolo de Intenções entre FNP e Ministério das Relações Exteriores**. Brasília, 2010b.

FNP/Frente Nacional de Prefeitos. **Manifesto das Cidades Excluídas – g100**. Brasília, 12 de maio, 2010c. 4p.

FNP/Frente Nacional de Prefeitos. 57ª Reunião Geral da Frente Nacional de Prefeitos. Ata. Florianópolis, 27 de abril, 2010d. 12p.

FNP/Frente Nacional de Prefeitos. **Acordo Mayors for Peace**. Florianópolis, 26 de abril, 2010e.

FNP/Frente Nacional de Prefeitos. SEBRAE. Incentivo para o Desenvolvimento. **Prestação de contas do Convênio FNP/SEBRAE**. Brasília: maio, 2010f. 24p.

FNP/Frente Nacional de Prefeitos. **Revista FNP 1989-2009 – 20 anos – edição comemorativa**. Brasília: FNP, 2009. 36p.

FONTANA, Andrea; FREY, James H. The interview: from structured questions to negotiated text. In.: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (eds). **The handbook of qualitative research**. Second edition. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2000.

FPA/FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br> Diversos acessos. 2010.

FRENTE POPULAR. **Proposta de Governo – Candidatura Olívio Dutra**. Porto Alegre, 1998. 221p.

FRENTE PROGRESSISTA GAÚCHA. Projeto ‘Povo Grande do Sul’. **Plano de Governo – Governo Collares – 1991-1994**. Porto Alegre, 1991. 146p.

FUG/FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. Disponível em: <http://www.fugpmdb.org.br> Diversos acessos. 2010.

FUG/FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Programa de Governo Municipalista**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2008.

GARCIA, José do Carmo. Mensagem da ABM. In.: RASSIER, José Carlos. **Cidades eficientes, governança responsável**. Brasília: ABM, 2008. 2.ed. p.8-10.

GENRO, Tarso. Palestra proferida em reunião-almoço da Câmara Brasil-Alemanha. Porto Alegre, 24 de março de 2011.

GIRARDI, Edegar. Entrevista virtual com o Presidente do Conselho Regional de Desenvolvimento Alto Médio Uruguai/CODEMAU. Frederico Westphalen, 15 de março de 2011. 3p.

GUARESCHI, Pedrinho A. **Sociologia crítica** – alternativas de mudança. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2009.

GUARESCHI, Pedrinho A. Para uma mídia socialmente responsável. In.: GUARESCHI, Pedrinho A.; BIZ, Osvaldo. **Diário Gaúcho**: que discurso, que responsabilidade social? Porto Alegre: Evangraf, 2003. p.11-30.

GUARESCHI, Pedrinho A. Ideologia. In.: STREY, Marlene Neves et al. **Psicologia Social Contemporânea**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 89-103.

GUARESCHI, Pedrinho A. Representações Sociais: alguns comentários oportunos. In.: NASCIMENTO-SHULZE, Clélia. **Novas Contribuições para a Teorização e Pesquisa em Representação Social**. Associação Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Psicologia/ANPEPP. v.1. n.10. setembro/1996. p.35.

HARRISS, John. The case for cross-disciplinary approaches in international development. **Working Paper Series**. London: Development Studies Institute. n.02-23, february 2002. 12p.

HOHFELDT, Antônio. O Codes já existe, felizmente! **Correio do Povo**. Porto Alegre: 29 de outubro de 2010, p.2.

IFC/Instituto de Fiscalização e Controle. **Índice de Transparência Municipal na Internet**. Brasília: IFC, 2010. 6p.

INSTITUTO MUNICIPALIZAR. *Veritas vos liberabit*. Site institucional. Disponível em: <http://www.municipalizar.com.br>. Diversos acessos. 2010a.

INSTITUTO MUNICIPALIZAR. Critérios para escolha do Prefeito Destaque. E-mail. Mimeo. 2010b.

INSTITUTO MUNICIPALIZAR. ASSOCIAÇÃO GAÚCHA MUNICIPALISTA/AGM; CENTRO EDUCACIONAL SÃO CAMILO. **Programa Gaúcho de Gestão Pública Municipal – pg²pm** – Programação Semestral. Porto Alegre: 2009.

JANIS, Irving L.; MANN, Leon. **Decision making**: a psychological analysis of conflict, choice and commitment. New York: MacMillan Publishing, 1977.

JOULE, Robert Vincent; ALMEIDA, Angela Maria de Oliveira. Por uma Pedagogia do Compromisso. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**. Brasília: jan-abr/2006. v.22. n.1. p.35-42.

JOULE, Robert Vincent; BERNARD, Françoise. Por uma nova abordagem de mudança social: a comunicação do compromisso. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**. Brasília: jan-abr/2005. v.21. n.1. p.27-32.

JOVCHELOVITCH, Sandra. **Representações Sociais e esfera pública**: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

KAUER, Márcio. Entrevista virtual com Secretário Executivo do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio dos Sinos/CONSINO. Canoas, 15 de março de 2011. 1p.

KECK, Margaret E. **PT – A lógica da diferença**: O Partido dos Trabalhadores na Construção da Democracia Brasileira. São Paulo: Ática, 1991.

KINZO, Maria D'Alva G. Partidos, Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.19, n.54, fevereiro/2004. p.23-41.

KLERING, Luis Roque. Emancipações políticas do RS na década de 80: razões, histórico e diretrizes. In.: MINCARONE, M. **Emancipação – liberdade para prosperar**. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 1991.

KRAUSE, Valdino. Entrevista virtual com membro representante da Presidenta do Conselho Regional de Desenvolvimento Sul/COREDE-SUL, Sr^a Selmira Fehrenbach. Pelotas, 22 de março de 2011. 1p.

LONG, Norman. **Sociologia del desarrollo**: uma perspectiva centrada en el actor. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social: El Colégio de San Luis, 2007.

LONG, Norman. Agency and constraint, perceptions and practice. A theoretical position. In.: DE HAAN, Hen; LONG, Norman. **Images and reality of rural life**. The Netherlands: 1997. p.1-20. Disponível em <<http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=qawqCxnZ6GoC&oi=fnd&pg=PA1&dq=%22n+long%22+%22social+actor%22&ots=nTdmwC7tGa&sig=SPHr456xRjdG5MhOHZNv6hhGfBI#v=onepage&q&f=false>> Diversos acessos, 2011. 1997.

LONG, Norman. LONG, Ann. **Battlefields of knowledge**: the interlocking of theory and practice in social research and development. London, Routledge. Disponível em: <http://books.google.com/books?hl=pt-BR&lr=&id=uXUOAAAAQAAJ&oi=fnd&pg=PA16&dq=%22Long%22+%22+From+paradigm+lost+to+paradigm+regained%3F%22+&ots=3g3JYW8k_2&sig=9iJpH7sXIZ85NNXDsb-RI-l_Pgk#PPP1,M1> Diversos acessos. 2008.

LONG, Norman; VILLARREAL, Magdalena. Las interfases del desarrollo: da la transferencia de conocimiento a la transformación de significados. In.: SCHUURMAN, F. J. **Beyond the Impasse**: new directions in Development Theory. London: Zed Press, 1993. 24p.

LOURES, Rodrigo C. Rocha. Carta ao Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade. 2004. Disponível em: <<http://www.nospodemos.org.br>> Acesso em 04 jan. 2011.

LUKES, **Power: a radical view**. London: The Macmillan Press, 1974.

MACHADO NETO, Brasília. O município no Brasil. **Revista Brasileira dos Municípios**. n.41/42. Ano XI. Conselho Nacional de Estatística/Associação Brasileira dos Municípios: Jan/jun 1958.

MACIEL, Daicon. O diário de um prefeito. **Jornal do PMDB**. junho/2010. p.1. Disponível em: http://www.pmdb-rs.org.br/fl_adm/uploads/jornal/14644/arquivo_8723.pdf Acesso em 16dez. 2010. 2010.

MADEIRA, Rafael Machado. **Caminhos Incertos**: a institucionalização dos partidos políticos gaúchos. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política. Trabalho de Conclusão de Curso. Porto Alegre: 1999.

MADRUGA, Florian. Escolas do Legislativo – a nova visão do parlamento brasileiro. In.: BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Informação e Documentação. **Senatus** – Cadernos da Secretaria de Documentação e Informação. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, v.6, n.1, mai/2008. p.31-34.

MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. **Análise Social**. V.XXXVIII (167), 2003, p.277-293.

MAMPITUBA. **Plano Diretor de Mampituba**. Mampituba: Prefeitura Municipal, 21 de agosto de 2007. 76p.

MARQUES, Alisson Maciel de Faria. Poder local no federalismo brasileiro: um estudo da descentralização das políticas brasileiras de saúde e educação. Encontro Nacional de Administração Pública e Governança. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração, 2004. CD-ROM. 16p.

MARQUES, Eduardo César. Os Mecanismos Relacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. v.22. n.64. 2007. p. 157-161.

MARQUES, Eduardo César. Redes Sociais e Poder no Estado Brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. v.21. n.60. fev/2006. p. 15-41.

MASLOW, Abraham H. **Diário de Negócios de Maslow**. Rio de Janeiro: Quality Mark, 2003.

MASON, Jennifer. Mixing methods in a qualitative driven way. **Qualitative Research**. London: SAGE Publications, 2006. v.6. n.1. p.9-25.

MEYER, John P.; ALLEN, Natalie Jean. **Commitment in the workplace**: theory, research, and application. London: Sage Publications, 1997. Disponível em: http://books.google.com/books?id=jn4VFpFJ2qQC&pg=PR3&dq=%22Meyer%22+%22Commitment+in+the+workplace:+Theory,+research,+and+...%22+&lr=&hl=pt-BR&source=gbs_selected_pages&cad=0_1 Acesso em 18mar. 2009.

MILWARD, Julianne Alvim. Jogo federativo brasileiro: proposição de uma nova abordagem teórica no estudo das relações intergovernamentais quanto ao provimento das demandas sociais. Encontro Nacional de Administração Pública e Governança. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração, 2004. CD-ROM. 17p.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as negociações multilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. n.43. v.1, 2000. p.119-137.

MONTEIRO, Brandão; OLIVEIRA, Carlos Alberto P. **Os Partidos Políticos**. São Paulo: Global, 1989.

MONTORO, André Franco. Descentralização e participação: Importância do município na democracia. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no Século XXI, cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999. p. 297-304.

MORA, José Ferrater. **Dicionário de Filosofia**. Tomo I. São Paulo: Edições Loyola, 2004. 2.ed.

MOSCOVICI, Serge. **Representações Sociais: investigações em Psicologia Social**. Petrópolis: Vozes, 2007a.

MOSCOVICI, Serge. Prefácio. In.: GUARESCHI, Pedrinho A.; JOVCHELOVITCH, Sandra (orgs). **Textos em Representações Sociais**. Petrópolis: Vozes, 2007b.

MURDOCH, J. Networks – a new paradigm of rural development? **Journal of Rural Studies** n. 16, 2000, p. 407-419.

MYRDAL, Gunnar. The equality issue in world development – Nobel Memorial Lecture, March 17, 1975. **The American Economic Review**. v.79, n.6, p.8-17, Dec 1989.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. Continuidade e descontinuidade administrativa em governos locais: fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos. Fundação Getúlio Vargas: Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Dissertação de Mestrado. São Paulo: 2006. Disponível em: <<http://virtualbib.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2423/53706.pdf?sequence=1>> Acesso em 02abr. 2009.

NÓS PODEMOS – Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade. *Site* institucional. Disponível em: <http://www.nospodememos.org.br> Diversos acessos. 2011.

NÓS PODEMOS – Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade. Diretrizes de funcionamento do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade. Brasília: 2010a. 9p.

NÓS PODEMOS – Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade. Seminário Estadual sobre o 4º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2010. Brasília, 2010b.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e; OLIVEIRA, Luis Carlos Ferreira de Souza; SIQUEIRA, Euler David de. Inovação Gerencial em Municípios: Análise Exploratória das Práticas de Gestão do Plano Estratégico de Juiz de Fora. Encontro Nacional de administração Pública e Governança. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração, 2004. CD-ROM.

ONU/Organização das Nações Unidas. **História**. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/conheca_hist.php. Acesso em 07mai. 2010a.

ONU/Organização das Nações Unidas. **O Sistema das Nações Unidas no Brasil**. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/sistema_onu.php. Acesso em 07mai. 2010b.

ONU/Organização das Nações Unidas. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD Brasil. **Manual de Execução Nacional de Projetos**. Brasília: 2006, 35p.

ONU/Organização das Nações Unidas. **Projeto do Milênio das Nações Unidas 2005**. Investindo no Desenvolvimento: um plano prático para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Visão Geral. 2005a. 98p.

ONU/Organização das Nações Unidas. Plano de ações práticas para combater a pobreza divulgado hoje na ONU. New York. 18 de janeiro de 2005. 5p. Disponível em: www.unmillenniumproject.org Acesso em: 07mai. 2010. 2005b.

ONU/Organização das Nações Unidas. Equipe Local das Nações Unidas no Brasil/UNCT. **Uma leitura das Nações Unidas sobre os desafios e potenciais do Brasil**. Avaliação Conjunta no País. Brasília: UNCT Brasil, agosto de 2005c. 52p.

ONU/Organização das Nações Unidas. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco. 26 de junho de 1945. Disponível em: <http://www.onu.org.br> Diversos acessos.

PACHECO, Regina Sílvia. Administração pública gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no Século XXI, cenários e perspectivas**. São Paulo, CEPAM, 1999. p.39-49.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

PANEBIANCO, A. **Modelos de Partido**: organización y poder em los partidos políticos. Madrid: Alianza Editorial, 1990.

PDT/Partido Democrático Trabalhista. *Site* institucional. Manifesto e Estatuto do Partido. Disponível em: <http://www.pdt.org.br> Diversos acessos. 2011.

PETRY, Heitor Álvaro. Mensagem do Presidente. In.: CORRALO, Giovani (org.). **Guia do Administrador Municipal** – novas orientações e procedimentos para uma gestão eficiente. Porto Alegre: FAMURS, Nova Prova, 2005.

PINHEIRO, Ivan Antônio; MOTTA, Paulo Cesar Delayti. Significado e Importância: uma polêmica ainda não resolvida no Rio Grande do Sul. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. n.37. v.4. Jul/ago 2003. p.713-739.

PINHO, José Antônio Gomes de. SANTANA, Mercejane Wanderley. O que faz o governo municipal no Brasil? Realizações, tendências e perspectivas. In.: XXIV Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós Graduação em Administração. **Anais...** Florianópolis: Anais do ENANPAD, 2000, CD-ROM.

PMDB/PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. *Site* institucional. Manifesto e Estatuto do Partido. Disponível em: <<http://www.pmdb.org.br>> Diversos acessos. 2011.

PMDB-RS/PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. Diretório Estadual do Rio Grande do Sul. PMDB afina discurso. **Jornal do PMDB**. maio/2010. p.1. Disponível em: http://www.pmdb-rs.org.br/fl_adm/uploads/jornal/14354/arquivo_8484.pdf Acesso em 16dez. 2010. 2010a.

PMDB-RS/PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. Diretório Estadual do Rio Grande do Sul. PMDB é o grande vencedor do Prefeito Empreendedor. **Jornal do PMDB**. maio/2010. p.7. Disponível em: <http://www.pmdb-rs.org.br/fl_adm/uploads/jornal/14354/arquivo_8491.pdf Acesso em 16dez. 2010>. 2010b.

PMDB-RS/PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. Partido edita documento nacional. **Jornal do PMDB**. Dez/2009. p.6. Disponível em: http://www.pmdb-rs.org.br/fl_adm/uploads/jornal/13758/arquivo_7868.pdf Acesso em 16dez. 2010. 2009a.

PMDB-RS/PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. Diretório Estadual do Rio Grande do Sul. Vencedor do Prêmio Gestor Público. **Jornal do PMDB**. jun/jul 2009. p.5. Disponível em: http://www.pmdb-rs.org.br/fl_adm/uploads/jornal/13758/arquivo_7869.pdf Acesso em 16dez. 2010. 2009b.

PMDB-RS/PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. Diretório Estadual do Rio Grande do Sul. **Carta 15**. 10.03.2008. n.121. Disponível em: http://www.pmdb-rs.org.br/fl_adm/newsletter_vis.php?id_news=20 Acesso em 16 dez. 2010. 2008a.

PMDB-RS/PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Carta 15**. 10.03.2008. n.124. Disponível em: http://www.pmdb-rs.org.br/fl_adm/newsletter_vis.php?id_news=24 Acesso em 16 dez. 2010. 2008b.

PMDB-RS/PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. Um melhor ano novo. Editorial. **Jornal do PMDB**. Dez/2008. p.2. Disponível em: http://www.pmdb-rs.org.br/fl_adm/uploads/jornal/13622/arquivo_7771.pdf Acesso em 16dez. 2010. 2008c.

PMDB-RS/PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. Pedro Simon afirma que o PMDB gaúcho tem a missão de ajudar a mudar a história da política nacional. Entrevista com Pedro Simon. **Jornal do PMDB**. Março/2008. p.4-5. Disponível em: <http://pmdb-rs.org.br/scripts/jornal.php?id=13583> Acesso em 17dez. 2010. 2008d.

PONTES, Fernando Augusto Ramos et al. Teoria do apego: elementos para uma concepção sistêmica da vinculação humana. **Aletheia**. n.26, jul./dez. 2007, p.67-79. Disponível em: <http://pepsic.bvs-psi.org.br/pdf/aletheia/n26/n26a07.pdf> Acesso em 13mar. 2009.

PP/PARTIDO PROGRESSISTA. *Site* institucional. **Manifesto do Partido**. Disponível em: <<http://www.pp.org.br>> Diversos acessos. 2011.

PP/PARTIDO PROGRESSISTA. **Estatuto do PP**. Adaptado à Lei n. 9096/95. 11ªed. 2009.

PRIOR, Lindsay. Documents. In: SEALE, Clive et al. (Eds.) **Qualitative research practice**. London: SAGE Publications, 2004. p.375-390.

PT/PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Site* institucional. **Manifesto e Estatuto do Partido**. Disponível em: <<http://www.pt.org.br>> Diversos acessos. 2011.

PT/PARTIDO DOS TRABALHADORES. Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores. **Diretrizes Curriculares e Metodológicas da Escola Nacional de Formação**. São Paulo: 2009.

PT/PARTIDO DOS TRABALHADORES. Grupo de Trabalho Eleitoral. **Diretrizes para Elaboração de Programa de Governo e Atuação Parlamentar**. Brasília: Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores, 2008a.

PT/PARTIDO DOS TRABALHADORES. Grupo de Trabalho Eleitoral. **Metodologia e Instrumentos para Elaboração de Programa de Governo**. Brasília: Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores, 2008b.

PT/PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Resoluções do 3º Congresso Nacional do PT**. Porto Alegre: Partido dos Trabalhadores, 2007.

RAPLEY, Tim. Interviews. In: SEALE, Clive et al. (Eds.) **Qualitative research practice**. London: Sage Publications, 2004. p.15-33

RASSIER, José Carlos. **Cidades eficientes, governança responsável**. Brasília: ABM, 2008. 2.ed. 94p.

RIGOTTO, Germano Antônio. **Mensagem à Assembléia Legislativa**. Porto Alegre: 2006. 405p.

RIGOTTO, Germano Antônio; HOHFELDT, Antônio. **Diretrizes para o Governo – Coligação União pelo Rio Grande**. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2002. 55p.

RIO GRANDE DO SUL. *Site Institucional*. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br>> Diversos acessos. 2011a.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena. **Plano Anual de Educação Corporativa**. Porto Alegre: TCE-RS, 2011b, 6p.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento, Orçamento e Participação Cidadã. **Secretaria do Planejamento discute participação do CDES no Plano Plurianual**. 01 fev. 2011. Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br> Acesso em fev. 2011c.

RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. **Lei nº 13.656**, de 07 de janeiro de 2011. Cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul – CDES/RS, revoga a Lei 11.931, de 24 de junho de 2003, que institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social/CODES – e dá outras providências. Porto Alegre: 2011d.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Site Institucional**. Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br>> Diversos acessos. 2011e.

RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. **Projeto de Lei 276/2010 – Justificativa**. Cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul – CDES/RS, revoga a Lei 11.931, de 24 de junho de 2003. Porto Alegre: 2010.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Agricultura, Pecuária, Pesca e Agronegócio. Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural e Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural – EMATER/ASCAR. Relatório de Atividades 2010. Porto Alegre: EMATER/RS, 2010b. 116p.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Gestão. Secretaria da Fazenda. Realizações do Governo – principais ações 2007-2008. Porto Alegre: CORAG, 2009a. 38p.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais. **Sugestão para Estatuto do Conselho Municipal de Desenvolvimento – COMUDE**. Porto Alegre: 2009b. 7p.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano Plurianual 2008 – 2011**. Porto Alegre: 2007. 259p.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Estudo sobre Desenvolvimento Regional e Logística de Transportes no RS – Rumos 2015. Documento síntese. Porto Alegre: 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/CODES. **Relatório Final 2004**. Porto Alegre: CODES, 2004. 41p.

RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. **Projeto de Lei 114/2003 – Justificativa**. Cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul – CODES dá outras providências. Porto Alegre: 2003a.

RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. **Lei nº 11.931**, de 24 de junho de 2003. Cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul – CODES – e dá outras providências. Porto Alegre: 2003b.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais. **Carta Modelo de Apresentação do Kit COMUDE ao Prefeito Municipal**. Porto Alegre: 2003c. 1p.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais. **Carta Modelo de Apresentação do Kit COMUDE aos Vereadores**. Porto Alegre: 2003d. 1p.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais. **Modelo de Projeto de Lei Municipal** – Dispõe sobre a criação, a estruturação e funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento – COMUDE. Porto Alegre: 2003e. 4p.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano Plurianual 2004 – 2007** – Mensagem. Porto Alegre: 2003f. 78p.

RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. **Lei nº 11440**, de 18 de janeiro de 2000. Cria o Certificado Responsabilidade Social – RS – para empresas estabelecidas no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Porto Alegre, 2000a.

RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. **Lei nº 11.451**, de 28 de março de 2000. Acresce dispositivos à Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e cria os Conselhos Municipais de Desenvolvimento – COMUDES. Porto Alegre: 2000b.

RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. **Projeto de Lei 170/1994 – Justificativa**. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Porto Alegre: 1994a.

RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. **Lei 10.283**, de 17 de outubro de 1994. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Porto Alegre: 1994b.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, 1989.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos, Ideologia e Composição Social**: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo: EDUSP, 2009.

RODRIGUES, Walton Alencar. O controle da regulação no Brasil. In.: RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Revista do Tribunal de Contas**. Porto Alegre: TCE-RS, v.22; n.38; 2º sem/2005. p.10-28.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2000.

SÁEZ, Manuel Alcântara; FREIDENBERG, Flávia. Partidos Políticos na América Latina. **Opinião Pública**. Campinas: v.VIII, n.2, 2002, p.137-157.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. O município no federalismo brasileiro: descentralização, participação e controle social. Encontro Nacional de Administração Pública e Governança. **Anais...** Salvador: Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração, 2008. CD-ROM. 14p.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Brasil, política multilateral e Nações Unidas. **Conferência**. São Paulo: USP. Instituto de Estudos Avançados. 17 de setembro de 2005. 21p.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. O Brasil e as Nações Unidas. Palestra. **Colóquio Carta de São Francisco**: 50 anos depois. São Paulo: USP. Instituto de Estudos Avançados. 23 de junho de 1995. p.119-128.

SATO, Eiiti. Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. n.46. v.2, 2003. p.161-173.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENADO FEDERAL. Secretaria de Informação e Documentação. **Senatus** – Cadernos da Secretaria de Documentação e Informação. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, v.6, n.1, mai/2008. 88p.

SENADO FEDERAL. **Regimento Interno**. Brasília: Senado Federal, 2007a.

SENADO FEDERAL. Secretaria de Informação e Documentação. **Senatus** – Cadernos da Secretaria de Documentação e Informação. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, v.5, n.1, mar/2007b. 74p.

SENADO FEDERAL. Secretaria de Informação e Documentação. **Senatus** – Cadernos da Secretaria de Documentação e Informação. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, v.4, n.1, nov/2005. 88p.

SENADO FEDERAL. Secretaria de Informação e Documentação. **Senatus** – Cadernos da Secretaria de Documentação e Informação. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, v.3, n.1, abr/2004. 76p.

SENADO FEDERAL. Secretaria de Informação e Documentação. **Senatus** – Cadernos da Secretaria de Documentação e Informação. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, v.1, n.1, dez/2001. 95p.

SENTO-SÉ, João Trajano. As várias cores do socialismo moreno. **Anos 90**. Porto Alegre, v.11, n.19/20, jan/dez 2004, p.49-76.

SÉRGIO, Luís. Ministro da Secretaria de Relações Institucionais. Discurso de Encerramento da XIV Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios. Brasília, 12 de maio de 2011. vídeo.

SILVA, Luis Inácio Lula. Discurso na Solenidade de Abertura do Encontro Nacional de Novos Prefeitos e Prefeitas. Brasília: 10 de fevereiro de 2009. 18p.

SILVA, Luis Inácio Lula. Discurso no Lançamento da Carta compromisso às prefeitas e aos prefeitos do Brasil 2006-2010. Brasília: 19 de julho de 2006.

SILVA, Luis Inácio Lula. Discurso em Reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: 11 de março de 2004.

SIMÕES, Mário. Prodasen – 33 anos de história a serviço da modernização do Senado e do Legislativo Brasileiro. In.: SENADO FEDERAL. Secretaria de Informação e Documentação. **Senatus** – Cadernos da Secretaria de Documentação e Informação. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, v.4, n.1, nov/2005. p.70-76.

SPERBER, Monique Canto. **Dicionário de Ética e Filosofia Moral**. São Leopoldo,RS: Unisinos, 2003.

SPINK, Peter. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. **Cadernos Fundap**. São Paulo: ano 7. n.13. abr/1987. p. 57-65.

SPINK, Peter; CLEMENTE, Roberta; KEPPKE, Rosane. Continuidade e descontinuidade administrativa: uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas,

projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiros. **Relatório de Pesquisa nº 60/2001**. EAESP/FGV/NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações. Disponível em: <http://www.eaesf.fgvsp.br/AppData/GVPesquisa/Rel%2060-2001.pdf>. Acesso em 02abr. 2009.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. **Pesquisa Qualitativa**: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada. Porto Alegre: Artmed, 2008. 2.ed.

THOMAS, Alan. Development as practice in a liberal capitalist world. **Journal of International Development**. The Open University, Milton Keynes, UK. n.12. p.773-787. 2000.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.17, n.48, fev/2002. p.61-89.

UNO/United Nations Organization. General Assembly. **United Nations Millenium Declaration** – Resolution adopted by the General Assembly. 55 session. New York: 18 september 2000. 9p.

VIANA, Nildo. **O que são partidos políticos?** Goiânia: Germinal, 2003.

VIANA, Severino Correa. **A saga dos partidos políticos**. 2006. Disponível em: <http://www.pgj.pb.gov.br/site_ceaf/pecas/a_saga_dos_partidos_politicos.doc> 13p.

VIVES, Francesc Valles. **El control externo del gasto publico** – configuración y garantia constitucional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

ZANCHIN, Vilmar Perin. Pronunciamento do Prefeito Vilmar Perin Zanchin em sua posse como Presidente da FAMURS. **30º Congresso de Municípios do RS**: os municípios na visão dos futuros governantes. Porto Alegre: FAMURS, 28 de junho de 2010.

ZIULKOSKI, Paulo. Pronunciamento e encaminhamentos do Presidente da Confederação Nacional de Municípios para o dia 11 de maio de 2011. **XIV Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios**. Brasília, 2011.

ZIULKOSKI, Paulo. **Mensagem do Presidente**. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br>> Acesso em 04 jan. 2010.

ZIMLER, Benjamin. Apresentação. In.: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades 2010**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2011. p.3-5.