

**UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*  
EM DESENVOLVIMENTO**

**GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO**

**PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO  
PÚBLICA: O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DE  
REPRESENTAÇÃO POPULAR DE CRISSIUMAL – RS**

**Carlos José Marin Filho**

**Ijuí**

**2008**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*  
EM DESENVOLVIMENTO**

**GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO**

**PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO  
PÚBLICA: O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DE  
REPRESENTAÇÃO POPULAR DE CRISSIUMAL – RS**

**Carlos José Marin Filho**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento, Linha de Gestão das Organizações e do Desenvolvimento, da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento, sob a orientação do Prof. Dr. Dieter Rugard Siedenberg e co-orientação do Prof. Ms. Sérgio Luis Allebrandt.

**Ijuí**

**2008**

UNIJUÍ – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento – Mestrado

A Banca Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação

**PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO PÚBLICA: O CASO  
DO CONSELHO MUNICIPAL DE REPRESENTAÇÃO POPULAR DE  
CRISSIUMAL – RS**

Elaborada por

**CARLOS JOSÉ MARIN FILHO**

como requisito parcial para a obtenção do grau de

Mestre em Desenvolvimento

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Dieter Rugard Siedenbergl: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Jorge Oneide Sausen: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Vilmar Antônio Boff: \_\_\_\_\_

Prof. Ms. Sérgio Luís Allebrandt: \_\_\_\_\_

Ijuí – RS, 03 de Setembro de 2008



*Entre as tantas e significativas reflexões acessadas pelos ensinamentos docentes, a que representa, de alguma forma, uma divisão de universos entre o mais e o menos ingênuo, é o fato de que, no mínimo, são possíveis duas leituras de uma mesma realidade.*

**(Baseado em palavras de Derrida, referidas por Vergara)**

## **AGRADECIMENTOS**

É chegada a hora do reconhecimento e dos agradecimentos às pessoas que me são caros de alguma forma. Sejam as que compõem a essência de minha vida, ou outras tantas, que pelas suas generosas ações contribuíram e contribuem para que Eu me torne, hoje, melhor que ontem e, amanhã, melhor que hoje. Desde os Familiares e os Amigos mais próximos, de vivências mais intensas e estreitas, até os Professores e conhecidos com os quais a convivência nas disciplinas e nos corredores da UNIJUÍ propiciaram passagens que embora limitadas no tempo estão infinitas em seus desdobramentos. Aqui também segue o meu agradecimento aos diversos cidadãos crissiumalenses (gestores, conselheiros e, especialmente, o Professor Léo) que foram atenciosos e contribuíram decisivamente para a viabilização deste trabalho.

A minha gratidão e reconhecimento de maiores profundidades são, em primeiro plano, para a Minha Esposa Carla e para o nosso Filho Leonardo José, hoje com quatro anos de vida. Ela, por tanto estímulo e cumplicidade em horas delicadas resultadas da sobrecarga que lhe sobrava em razão das minhas ausências motivadas pelas tarefas discentes e com o próprio acúmulo delas com a minha jornada de trabalho junto ao TCERS. O Filho, por reunir ao seu modo compreensão e estímulo, com suas palavras “Papai, agora vai fazê o trabalho pro Professor”! e, também, constantemente pelas suas iniciativas de adentrar no meu refúgio de estudos e querer saber o que Eu estava fazendo.

Em igual plano cabe o agradecimento aos meus Pais, Carlos e Ana, pelo exemplo positivo e afirmativo que são e pela dedicação para com seus Filhos, Eu e os meus Irmãos Eduardo e Fábio, com quem também dividi etapas complicadas e que não deixaram de me incentivar e auxiliar em busca de mais este objetivo muito importante para todos nós.



Também é digno de registro o agradecimento aos diletos Professores e Professoras que nas suas dimensões doutorais de cientistas e pesquisadores não deixaram de manifestar em seus comportamentos e ações docentes a sensibilidade humana peculiar dos homens e mulheres evoluídos adiante do tempo que se encontravam. Com isso, incitaram o desenvolvimento intelectual e pessoal dos seus discípulos para além daquele pequeno período de convivência. Em nome de todos eles (os que desempenharam o ofício de ensinar diretamente nas disciplinas que cursei e os outros Professores com os quais tive trânsito, mesmo não sendo deles aluno), faço presente a materialização dessa referência especialmente nas pessoas do Orientador (Prof. Dieter Rugard Siedenberg) e do Co-orientador (Prof. Sérgio Luís Allebrandt). Realmente, muito obrigado!

Quanto aos amigos, com eles divido os louros e desassossegos originados de discussões e reflexões pelos havidos esclarecimentos e pontos de vista diferentes do meu. Saúdo a todos eles na pessoa do Compadre Viro, colega de trabalho e Amigo com quem mais amiúde partilhei os percalços do presente caminho e também um entusiasta da causa pública bem-intencionada e de práticas de gestão informadas por boas índoles, transparentes e includentes, essencialmente democráticas e ligadas a *res publica*.

Também a destacar o agradecimento à Presidência e à Direção do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, assim como a maior parte dos colegas de trabalho, sacramentando esta minha ação nas pessoas do Coordenador do Serviço Regional de Auditoria de Santo Ângelo, Dirceu Pedro Sartori, e do Supervisor de Auditoria, Reinaldo Boeira Duarte, Gestores que, dentro de suas possibilidades, foram incansáveis em suas atitudes e atos que representaram a viabilidade para Eu ter cursado as disciplinas e finalizar este curso de Mestrado em Desenvolvimento.

Por fim não exaustivo e não excludente dos agradecimentos expressáveis, importa o reconhecimento ao Arquitecto Supremo, para que continuei a abrir os caminhos de minha grande ventura, juntamente com Aqueles iluminados Seres que dividem minha Existência nesta passagem.

A todos, Muito Obrigado!

## RESUMO

A participação da sociedade civil na gestão pública correlaciona-se ao aperfeiçoamento do sistema democrático e apresenta-se como dispositivo de inovação na concepção de políticas públicas, em relação às formas tradicionais de suas formulações pautadas pelo critério essencialmente tecnicista. Adicionalmente, essa participação igualmente é sustentada por pesquisadores, por praticantes da área e por organismos ligados a instâncias governamentais e internacionais a partir da sua potencialidade de conversão numa mola propulsora do desenvolvimento. Todavia a sua efetividade, um dos focos de contemporâneas discussões marcadas também pela reflexão sobre o modelo de gestão pública (gerencial ou societária) que informam as práticas participativas havidas, condiz a um elemento chave que substantive a criação de condições, de meios e de instituições que reúnam a capacidade de potencializar e ampliar a presença atuante e vigorosa da sociedade civil nos desígnios do estado e, por conseguinte, nos seus próprios desígnios. Numa perspectiva de inter-relação social e política entre a Sociedade e o Estado, neste estudo de caso qualitativo são tratadas conceitualmente as categorias ‘Sociedade Civil’, ‘Gestão Pública’, ‘Políticas Públicas’, ‘Participação’ e, por fechamento, ‘Desenvolvimento’, tendo-se por foco a análise do processo de participação da sociedade civil na gestão pública municipal de Crissiumal, Rio Grande do Sul, a partir da formalização do Conselho Municipal de Representação Popular. As interações dos conselheiros (diretamente eleitos com o voto secreto pelas comunidades locais) com a administração pública e os desdobramentos dessas conjunções foram tratadas segundo a percepção dos atores sociais envolvidos e depreendidas por meio de realização de entrevistas não estruturadas junto aos mesmos. Os resultados encontrados permitem visualizar a prática de uma gestão pública que contempla ativamente a sociedade na sua relação com a instância local do estado e a constatação de alteração das condições de vida da sociedade local.

**Palavras-chave:** Participação, Sociedade Civil, Administração Pública Local, Políticas Públicas, Desenvolvimento.



## ABSTRACT

The participation of civil society in public management is correlated to improvements in the democratic system and is seen as a resource of innovation during the conception of public policies related to the traditional ways of its contents that are focused on the essentially technical criterion. In addition, this participation is also supported by researchers, practitioners of the area and by institutions that are connected to governmental and international instances according to their potential to leverage development. However, its effectiveness, a modern discussion topic which has been emphasized by debates on the current public management model (managerial or societal) that inform the current practices, leads to a key factor that makes possible the creation of conditions, means and institutions that are able to enhance and develop the active and intense presence of civil society considering the intentions of the state and, as a consequence, their own intentions. Under a political and social inter-relational perspective between Society and State, this qualitative study brings up the concepts of “Civil Society”, “Public Policies”, “Participation” and lastly, “development” having as main focus the analysis of the participation process of Civil Society in Public Management in the city of *Crissiumal*, State of *Rio Grande do Sul*, Brazil, after the creation of the City Counsel of Popular Representation (*Conselho Municipal de Representação Popular*). The interactions among counselors (elected by secret vote in the local communities) and public management and its corresponding subjects were treated according to the perception of social individuals who took part in non-structured interviews. The results allow the visualization of a public management practice that considers the participation of society rather intensively in its relation to the local state and show evidence of alterations in the conditions of life in the local society.

**Key-words:** Participation, Civil Society, Local Public Management, Public Policies, Development.

## RIASSUNTO

La partecipazione della società civile nella gestione pubblica stabilisce l'attinenza reciproca con il perfezionamento del sistema democratico e presentasi come dispositivo di innovazione nella concepibilità di politiche pubbliche, in rapporto alle forme tradizionali delle sue formulazioni regolate dal criterio tecnicista. In addizione, questa partecipazione ugualmente è sostenuta da ricercatori, da praticanti dall'area e da organismi legati a istanze governamentali ed internazionali partendo dalla sua potenzialità di conversione in una molla propulsora dello sviluppo. Tuttavia, la sua effettività, uno dei punti di convergenza delle discussioni contemporanee segnalate anche dalla riflessione sul modello di gestione pubblica (gerenziale o societaria) che informano le pratiche partecipative già sperimentate è condicibile ad un elemento chiave che sostantivi la creazione di condizioni, di mezzi e di istituzioni che abbiano capacità di potenzializzare ed ampliare la presenza atuante e vigorosa della società civile nei progetti dello stato e, di conseguenza, nei suoi propri progetti. In una prospettiva di interrelazione sociale e politica fra la Società e lo Stato, in questo studio di caso qualitativo, si dicute concettualmente le categorie 'Società Civile', 'Gestione Pubblica', 'Politiche Pubbliche', 'Partecipazione' e, per concludere, 'Sviluppo'. Il foco della discussione è l'analisi del processo dei partecipazione della società civile nella gestione pubblica municipale di Crissiumal, Rio Grande del Sud, a partire della formazione del Consiglio Municipale di Rappresentazione Popolare. Le interazioni dei consiglieri (direttamente eletti con voto segreto dalle comunità locali) con l'amministrazione pubblica e gli sdoppiamenti di queste congiunzioni sono state trattate secondo la percezione degli attori sociali coinvolti e inferite dalla realizzazione di interviste non strutturate insieme a questa comunità. I risultati che s'incontrano spesso permettono visualizzare la pratica di una gestione pubblica che contempla attivamente la società nella sua relazione con l'istanza locale dello stato e la constatazione di alterazioni delle condizioni di vita della società locale.

**Parole-chiave:** Partecipazione, Società Civile, Amministrazione Pubblica Locale, Politiche Pubbliche, Sviluppo.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

Figura 1:	Mapa de Crissiumal, localidades.....	82
-----------	--------------------------------------	----

### TABELAS

Tabela 1	Alguns Meios de Participação e de Interação Entre a Sociedade e o Poder Público.....	72
Tabela 2	Número de habitantes e população urbana e rural de Crissiumal, 2000 e 2007.....	80



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASCAR	Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural)
CMRP	Conselho Municipal de Representação Popular
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
COREDES	Conselho Regional de Desenvolvimento
CRNOC	Conselho Regional Noroeste Colonial
EMATER/RS	Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural
FEE	Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul
GAPI-UNICAMP	Grupo de Análise de Políticas de Inovação, Universidade Estadual de Campinas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDOs	Leis de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Leis Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
NAP	Nova Administração Pública
PPAs	Planos Plurianuais
TCEs	Tribunal de Contas dos Estados-Membros
TCU	Tribunal de Contas da União
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNIJUI	Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO .....</b>	<b>16</b>
<b>2 ABORDAGEM FILOSÓFICA E ASPECTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>25</b>
2.1 Pressuposto Epistemológico .....	25
2.2 Metodologia da Pesquisa .....	26
2.3 Coleta de Dados e Critérios para suas Análises.....	29
<b>3 A PARTICIPAÇÃO LOCAL NA GESTÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO: CONCEITUALIZAÇÕES .....</b>	<b>36</b>
3.1 Sociedade Civil.....	37
3.2 Gestão Pública .....	46
3.3 Políticas Públicas .....	52
3.4 Participação .....	55
3.4.1 Participação: relações e definições.....	56
3.4.2 Participação e Cidadania.....	62
3.4.3 Participação e Democracia.....	65
3.5 Desenvolvimento .....	73
<b>4 O MUNICÍPIO DE CRISSIUMAL E O CONSELHO MUNICIPAL DE REPRESENTAÇÃO POPULAR .....</b>	<b>78</b>
4.1 Caracterização do Município de Crissiumal .....	78
4.2 O Conselho Municipal de Representação Popular - CMPR .....	83
<b>5 ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>87</b>
5.1 Análise das Entrevistas X Objetivos da Pesquisa .....	87
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES .....</b>	<b>100</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>103</b>



## INTRODUÇÃO

Atualmente, pesquisadores e praticantes da área pública arrematam um certo consenso sobre a importância da participação da sociedade civil na gestão pública. A própria conscientização de a participação referir-se ao aperfeiçoamento do sistema democrático enquanto uma alternativa a formas tradicionais de formulação de políticas públicas e, conseqüentemente, de possibilidades de inovação na administração do Estado é trabalhada de forma mais contumaz por organizações internacionais e também por organizações governamentais, resultando, inclusive, na sustentação que ela, a participação, seja uma das molas propulsoras do desenvolvimento.

Nesse viés, a fundamental e contemporânea questão sobre a participação compreende a sua efetividade e o modo como as intervenções dela originadas possam se substantivar e viabilizar a criação de meios e de instituições que representem condições concretas de ampliar e potencializar a presença atuante e vigorosa da sociedade civil nos desígnios do Estado e, por corolário, nos seus próprios desígnios.

Acresça-se a isso as diferentes linhas que atualmente informam os modelos de gestão pública mais praticados, cada um deles, segundo suas sustentações e versões, procurando traduzir formas de conciliar os vértices mercado, estado e sociedade civil e que representam um desafio para a evolução e para o desenvolvimento da gestão pública enquanto o adequado local de inter-relação entre a administração, a política e a própria democratização do estado.

Nessa linha de reflexão, o presente trabalho, realizado por uma metodologia qualitativa, buscou o estudo de uma real situação de participação da Sociedade Civil na gestão pública municipal norteado, também, como uma busca investigativa a respeito de uma alternativa a uma gestão pesadamente informada por um viés tecnicista e acentuadamente correlacionado à responsabilidade fiscal. Para esse fim a municipalidade selecionada para a efetivação da pesquisa de campo foi Crissiumal e nesse município procurou-se identificar os atores do processo participativo local para, junto a eles, por meio de entrevistas apreender suas percepções sobre a prática de participação na gestão pública local e sobre os patamares alcançados em termos de desenvolvimento.

A escolha desse Município para compor o objeto desta pesquisa deu-se por conta de práticas participativas lá existentes e sedimentadas com a criação do Conselho Municipal de Representação Popular, no ano de 2001. Além disso e paralelamente há, também, resultados econômicos positivos alcançados na última década pela intervenção da instância local do Estado, notadamente no setor de agropecuária leiteira e de agroindústrias familiares em um Município que não possui grandes extensões de terra sob uma única propriedade. Essas características iniciais despertaram o interesse como foco de pesquisa, qual seja: a interação que constitui o Município como referência regional econômica com a própria prática de participação da sociedade na gestão pública.

Esta Dissertação está dividida em seis capítulos. No primeiro busca-se o encadeamento do tema da pesquisa com alguns elementos condicionantes sobre a gestão pública municipal e, por conseguinte, a contextualização de situações com que se deparam os governantes no exercício de seu mister.

No segundo capítulo situa-se a pesquisa sob os aspectos filosóficos e metodológicos, apresentando-se as raízes epistemológicas a que se filia este trabalho, a explicitação metodológica adotada e os procedimentos para a coleta e para a análise dos dados.

No terceiro capítulo apresenta-se os componentes conceituais que esteiam o embasamento teórico do trabalho procedido, transitando pelas categorias ‘Sociedade Civil’, ‘Gestão Pública’, ‘Políticas Públicas’, ‘Participação’ e ‘Desenvolvimento’.

O quarto capítulo esmiúça a caracterização do Município de Crissiumal sob diversos parâmetros e disseca a instância Conselho Municipal de Representação Popular, situando-os sob os diversos aspectos que os dispõem.

No quinto capítulo estão reunidos dados colhidos em campo e efetua-se a respectiva análise do material investigado a partir da seleção de excertos das percepções colhidas dos entrevistados. Por fim, no sexto e último capítulo, procede-se às considerações finais e aspectos conclusivos.



## 1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO

Ao refletir sobre o papel do município no contexto da administração pública contemporânea Vergara (2004) destaca que o desafio da gestão pública em proceder a melhores serviços e bem-estar ao cidadão, contemplando a questão do desenvolvimento, também decorre de questões relacionadas diretamente ao funcionamento do estado, em se tratando do equacionamento da crise fiscal, do aumento dos custos sociais e do aumento do poder da sociedade civil. Em relação a cada um desses elementos a autora manifesta-se anotando que a crise fiscal acompanha os países em desenvolvimento há cerca de duas décadas; o aumento dos custos sociais diz respeito à mudança no perfil etário da população, ao desemprego e à ampliação das medidas de bem-estar social; e a variável poder da sociedade civil é tributada à ampliação dos direitos sociais de cidadania.

Nas suas reflexões a autora também infere a complexidade como ingrediente contemporâneo a ser dimensionado na administração da coisa pública. Ela correlaciona este tema a influentes pontos que afetam o exercício da gestão pública no Brasil, principalmente guindados à agenda quando se leva em conta as disfunções do modelo de desenvolvimento pautado por uma inserção competitiva. Conforme a autora esses pontos compreendem: a) a velocidade e a amplitude das mudanças; e b) os patamares da sociedade brasileira em termos de sua história e características e que se manifestam (por vezes em conjunto e de forma concomitante num mesmo espaço territorial, especialmente no caso das pequenas municipalidades do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul) enquanto sociedade agrícola, sociedade industrial e, mais presentemente, sociedade da informação. Os dois sustentáculos apropriados a um ambiente globalizado têm reflexo nas condicionantes que informam as

decisões dos gestores públicos: a velocidade das mudanças requerendo maior celeridade nas ações e procedimentos relativos a implementações de políticas públicas frente a um processo de produção apegado ao tradicionalismo formalista; e as características de sociedades agrícolas, industriais e da informação a configurarem novas e crescentes demandas para equacionamento de políticas públicas, tais quais as relações com o ambiente natural e os seus inerentes desdobramentos, as assimetrias educacionais e de acesso aos meios tecnológicos resultando a necessidade de enfrentamento do ‘analfabetismo tecnológico’ e, igualmente, da questão da empregabilidade a ele relacionado (VERGARA, 2004).

Mesmo referindo esses ingredientes inseridos no contexto das políticas públicas de modo intrigante, a autora salienta que nem tudo está perdido. Reflete que tornar o local (ao que ela refere cidade) um melhorado espaço para esteio da vida das atuais e futuras gerações passa por uma concertação cujos componentes chaves dizem respeito à implantação de um modelo de desenvolvimento local adequado, o qual é discutido em duas visões diferenciadas. Uma concebe-o “sob a lente econômica, relacionando-o à inserção competitiva”; outra, advoga o “desenvolvimento local integrado e sustentável (...) adota a idéia de cidadania ampla, isto é, de inclusão dos excluídos” e é “entendido como a busca da harmonia entre as várias dimensões do desenvolvimento – econômica, social, cultural, ambiental, físico-territorial, político-institucional, científico-tecnológica”, fato que importa a ampliação dos espaços para a cidadania (VERGARA, 2004:27).

Nessa linha argumentativa Pinho e Santana (2000) afirmam a relevância assumida pelos governos municipais no Brasil para o enfrentamento de situações que exijam a atuação do Estado, a partir, inclusive, da descentralização de problemas complexos e extensos para tratamento específico no plano do governo central. Eles sustentam que sendo esses problemas decompostos em elementos de menor amplitude, as gravidades e complexidades dos mesmos também seriam assim reduzidas a componentes mais simples e, com isso, a maior proximidade existente entre o governo e a sociedade habilitaria os municípios para melhor lidarem com essas demandas. Essa arquitetura tem como consequência a imposição de os governos locais assumirem papéis diferentes dos que vinham sendo desempenhados de maneira tradicional, notadamente quanto à questão da ampliação da cidadania.

Essa ampliação da cidadania também representa o aumento de possibilidades configuradoras de inovações estruturais decorrentes da implementação de novas concepções e práticas de políticas públicas que, por sua vez, contribuam para uma mudança da forma de gestão dos governos locais. Nos termos de Jacobi e Pinho (2006) esta outra concepção poderia resultar do desenvolvimento de políticas públicas por intermédio da implantação de mudanças que nas suas propostas contemplassem a ampliação do acesso a direitos e a bens públicos via espaços de cidadania cultivados pela participação pública e, nessa linha, propiciassem a democratização da gestão e a transparência administrativa.

Jacobi e Pinho (2006:8) carregam para a agenda pública a questão inovação considerando a introdução de mudanças dentro de uma ordem existente ou planejada e, com isso, a alteração de elementos e de aspectos valorativos em diversas frentes, quais sejam, entre outras, instituições, métodos, técnicas, formas organizacionais, atitudes, relações sociais, etc. Além disso, para os autores a inovação “sempre deverá estar referida a determinada institucionalidade, no terreno das práticas sociais e de políticas em curso” e, no tocante à seara pública, ela representa uma política ou programa traduzido pelas alterações nos processos organizacionais e institucionais que cambiam a dinâmica e o desenho institucional para a provisão de um serviço público, importando, então, uma mudança de regras e procedimentos no processo decisório e uma abertura interativa com novas demandas e atores.

Esses autores também refletem que a democratização da administração via ampliação da participação da sociedade, juntamente com o estímulo a práticas de co-responsabilização para o fortalecimento da cidadania ativa, com a democratização do acesso a informações e com a responsabilização dos agentes responsáveis pela provisão de serviços fazem parte dos desafios contemporâneos colocados aos gestores e guindam a cidadania para um papel essencial de articulação do eixo inovação, coligando-a à questão da participação popular na gestão pública e às transformações qualitativas daí advindas na relação Estado/Sociedade Civil (JACOBI e PINHO, 2006).

Outro elemento determinante nos atuais desafios dispostos para a gestão pública é a questão da descentralização. O Estado brasileiro caracteriza-se pela coexistência de uma tripla soberania circunscrita pelos entes União, Estados-membros e Municípios, que se traduz

na autonomia administrativa e política para as unidades subnacionais, assim como representa uma flexibilidade gerencial juntamente com a repartição de responsabilidades entre eles para equalizações das condições de vida. Trata-se do federalismo típico brasileiro (pelo status de componente da federação, conferido ao Município) que do ponto de vista prático tem a sua existência em três dimensões distintas, a saber: a) da distribuição de competências legais ou constitucionais, que importa responsabilidades a incidir na legislação e nas políticas públicas, por parte do nível de governo federal, estadual e municipal; b) do federalismo fiscal, que importa a responsabilidade financeira quanto à obtenção discriminatória das rendas e aplicação das mesmas em desembolsos de fonte federal, estadual e municipal; e c) a das competências exclusivas dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) em cada nível de governo, evidentemente ressalvada a não existência da instância Poder Judiciário para o caso dos Municípios (CAMARGO, 2004).

Com o içamento do município ao nível de ente federativo, na Constituição de 1988, Camargo (2004) destaca que houve um resultado prático importante do modelo adotado no sentido da descentralização de políticas públicas, então mais concentradas nas mãos do governo federal ou dos estados e que subjugavam o município a uma forte dependência de alianças políticas e partidárias. No prisma da valorização deste nível de governo como um dos tripés da República Federativa do Brasil o município passou a ser um ator determinante na (re)construção da vida local, na condição de agente propulsor e alavancador do desenvolvimento local e, especialmente, como arena de espaço público em que “são estabelecidos consensos em torno dos valores compartilhados, em cada momento histórico, quanto aos princípios de justiça, aos níveis de desigualdade toleráveis, à solidariedade e às condições de inclusão social” (FLEURY, 2004:92-5). Esses elementos configuram dinâmicas por vezes contraditórias, mas assinalam a complexidade das políticas sociais, no sentido do envolvimento das forças políticas, das necessidades técnicas, das capacidades e dos recursos existentes para viabilizá-las em determinado entorno territorial expressado no termo município. Nesse sentido, resulta a importância deste como um local privilegiado para a inovação e seara na qual se pode identificar mais objetivamente a descentralização e a junção de ingredientes referidos.

Para enfatizar a importância do espaço municipal, Allebrandt (2002) ressalta que especialmente nos municípios de portes pequeno e médio – hoje, no Brasil, de um universo de 5.564 municípios, 72% possuem menos de 20 mil habitantes – as exigências pelo atendimento das demandas comunitárias são cobradas mais incessantemente, eis que os cidadãos estão mais próximos dos governantes responsáveis pelas políticas públicas de nível local. Os municípios, assim, configurados por uma circunscrição na qual as pessoas mantêm o principal chão das suas relações, conformam o espaço federativo imediato em que se materializam as exigências sociais decorrentes da vida comunitária. Dessa forma, as pressões do ambiente são sensivelmente incidentes sobre este ente que representa o espaço que primeiro necessita a presença do Estado. Refira-se, sem o esgotamento de uma série de atribuições municipais, o caso do abastecimento de água potável (que, em grande parte da Região Noroeste do Rio Grande do Sul, encontra-se sob a alçada das municipalidades), o saneamento básico, o atendimento de saúde, a formação escolar e a construção e manutenção de vias públicas para viabilizar o deslocamento das pessoas. Nessa linha reflexiva, Bremaeker (1994) bem cristaliza a importância do espaço ocupado pelo município na sustentação da vida em sociedade ao asseverar que ele é como uma máquina invisível, cujo trabalho é notado quando por algum motivo vem a falhar.

Allebrandt (2002) também confere ao município um lugar de destaque na sua incursão sobre a inovação consistente à abertura da gestão pública à sociedade civil. Para o autor a efetiva participação cidadã da sociedade neste espaço da Federação privilegia-o enquanto locus da concretização da democracia, especialmente porque a estreita proximidade entre os cidadãos e os governantes responsáveis pelas políticas públicas de nível local propicia maiores e mais robustas exigências para com o atendimento das demandas existentes.

Na questão da ampliação da cidadania a história reflete que o amadurecimento da sociedade civil brasileira a partir da década de 70, em reação opostora a um Estado autoritário e ditatorial e concretizada de forma especial pelos movimentos sociais dos anos 80, condiz a sujeitos que são mais exercentes e ciosos do que entendem serem seus direitos, obstante a seqüência histórica ateste que o processo de democratização seja desigual no seu ritmo. Sobre isso, Dagnino (2002:13) destaca que:

O cenário mais amplo dos encontros entre Estado e sociedade civil está evidentemente constituído pelo processo de democratização pelo qual passa o país desde o final da década de 80. A revitalização da sociedade civil, com o aumento do associativismo, a emergência de movimentos sociais organizados, a reorganização partidária, etc., fenômenos qualificados por um intenso debate sobre a natureza da democratização, constitui uma face desse processo. A outra, resultado da primeira, é a própria democratização do Estado, que, mediante o restabelecimento de vários dos procedimentos democráticos formais, abre-se ao acesso das novas forças políticas constituídas na luta contra o regime autoritário. [...]

Essas transformações no âmbito do Estado e da sociedade civil se expressam em novas relações entre eles: o antagonismo, o confronto e a oposição declarados que caracterizavam essas relações no período da resistência contra a ditadura perdem um espaço relativo substancial para *uma postura de negociação que aposta na possibilidade de uma atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da “participação da sociedade civil”* (grifos da autora).

Numa perspectiva de conhecimento, de análise e evidenciação de entendimentos sobre a gênese e a dinâmica da participação da sociedade civil na gestão pública municipal, enquanto, inclusive, a viabilização de políticas públicas que propiciem desenvolvimento para a comunidade local, a proposta da presente Dissertação expressa-se no seguinte problema de pesquisa:

A participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas no município de Crissiumal, ao longo da última década, representa práticas permanentes e institucionalizadas de participação efetiva na gestão pública local e tais práticas contribuem para ações de desenvolvimento local?

Para efeito da delimitação e do aprofundamento do tema, optou-se pela investigação mais detida sobre as ações correlacionadas à instância Conselho Municipal de Representação Popular – CMRP – do Município citado, desde o início das suas atividades (discussões e escolha dos representantes das comunidades iniciadas em 2000 e primeira reunião ocorrida em 2001) até o exercício em que esta pesquisa foi realizada.

Para a consecução deste trabalho os objetivos geral e específicos foram propostos na seguinte formatação:

### I) Geral:

Pesquisar se a participação da sociedade civil na gestão pública municipal, desde a criação do Conselho Municipal de Representação Popular, em Crissiumal, representa, segundo a percepção dos atores, efetiva influência na discussão, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas locais, congregando políticas de desenvolvimento estimuladas pelo poder local.

### II) Específicos:

a) Identificar os atores e/ou sujeitos do processo de participação da sociedade civil na gestão pública do município de Crissiumal, que se sucede por meio do CMRP, assim como as suas representatividades junto às comunidades locais.

b) Investigar se as deliberações do fórum de participação existente são transformadas em políticas públicas, considerando as suas fases clássicas de composição (discussão, formulação, implementação e avaliação) e se essas práticas apresentam caráter de continuidade ao longo do período a ser estudado, além de verificar se elas constituem compartilhamento dos interesses da comunidade entre o poder público e a sociedade civil.

c) Inferir se a participação da sociedade civil na gestão pública da municipalidade eleita para estudo assinala-se, sob a perspectiva dos envolvidos, como práticas do tipo includentes e se representam, efetivamente, atos de gestão social.

d) Apreciar se a participação da sociedade civil na gestão pública do município estudado condiz, sob a perspectiva dos sujeitos envolvidos, a alguma alteração das condições de vida na sociedade local.

A intenção de pesquisar o tema da participação da sociedade civil na gestão pública local enquanto uma alternativa de exercício de gestão social tem por interesse investigar-se a exequibilidade de práticas viabilizadoras de uma gestão pública cujo mote condutor não seja exclusivamente informado pelo viés da responsabilidade fiscal –

caracterizada pelo cunho essencialmente tecnicista, ligada a uma lógica preponderantemente instrumental e de linha estratégica (TENÓRIO, 2004; TENÓRIO e SARAIVA, 2006). Tem-se denotado, inclusive, que tal viés sobressalta no universo público municipal a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (em 2000), mesmo que a existência de alternativas a uma prática de gestão mais gerencialista, a vertente societal, nas reflexões de Paula (2007), ainda não esteja consolidada e se encontre em patamares de construção.

Entre as justificativas para a realização da pesquisa proposta também se inscreve o fato de o proponente ter atividade profissional ligada ao setor público (estadual e municipal) e, por conta disso, observar e acessar atos de uma diversidade de governos municipais da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul<sup>1</sup>. As impressões empíricas iniciais são de haver carências de alternativas a práticas de gestão que não essas especialmente direcionadas pelo aspecto retro referido, consignadas pela preponderância da atuação fiscal como a principal diretiva das gestões municipais.

Uma das possíveis conseqüências desse modelo informador da gestão é a situação de a participação da sociedade restringir-se à atuação do tipo opinativo, referendando o que vem de cima. Nesse espaço, uma proposta que importe mudanças e inovações passa por uma maior abertura dos governos e da administração pública ao controle pela sociedade e, mesmo que a gestão do tipo societal ainda seja uma realidade em construção, vislumbrar, então, a factibilidade de alternativas a uma gestão pautada pela postura fiscalista, assim como, simultaneamente, traduzir realizações imbricadas com a *res publica*, incitam o aprofundamento pretendido.

Além disso, naturalmente resta fundamental invocar as motivações de ordem científica. Contribuir para a compreensão dos fenômenos de participação da sociedade civil na gestão pública de municipalidades da região e, igualmente, intentar seja um instrumento de disseminação dessas boas práticas também se conjuga enquanto pretensão acadêmica do proponente. Dessa forma, compreender como se estabelecem os processos de participação da

---

<sup>1</sup> A atividade profissional desenvolvida é ligada à auditoria em contas públicas, vinculada ao Serviço Regional de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em Santo Ângelo, cuja jurisdição envolve cinquenta e sete municipalidades, contemplando cento e vinte e sete órgãos públicos, entre Poderes Executivos, Legislativos, Autarquias, Consórcios e Empresas Públicas.

sociedade civil no município escolhido para tal desiderato, bem como auscultar os resultados sociais deles advindos pode propiciar com que eventuais interessados em buscar esse tipo de abertura à consideração da gestão pública tenham acesso a um exercício de conhecimento teórico-científico que lhes possa ser proveitoso.

Destaca-se que no Programa de Mestrado em Desenvolvimento da UNIJUI esse tema não é novidade, já tendo sido produzidas outras Dissertações [na linha do Direito (ARGERICH, 2004; IGNÁCIO, 2006) e na linha de Gestão das Organizações (SAAD, 2006)] em que os objetos de pesquisa envolveram a participação da sociedade nos desígnios públicos enquanto alternativas de aprofundamento da cidadania e concretização da democracia. O fato de aqui as referenciar tem por base o instigante chamamento de Ribeiro (2000:99) a respeito da importância e da necessidade de reconhecimento sobre os caminhos já percorridos e, assim fazendo, as suas inteligentes contribuições para um passo seguinte, lapidado na seguinte construção: “Quantos trabalhos já li, que são avarentos o mais que podem na confissão de uma leitura, de uma dívida que seja. Citamos pouco, uns aos outros. Fingimos nos relacionar diretamente com nosso objeto, numa epistemologia ingênua em que o objeto, a coisa mesma, estaria sendo visado sem a mediação dos outros que escreveram...”

Quanto ao tratamento metodológico empreendido para o entendimento teórico-empírico, levou-se em consideração trabalhar com a pesquisa interpretativa, privilegiando as relações entre a sociedade e o estado na compreensão das práticas do CMRP (desde a sua existência), interagindo com os sujeitos envolvidos na pesquisa (Conselheiros e Gestores) e as reflexões de autores que discutem o tema proposto pela pesquisa. A prática metodológica foi procedida via leitura e análise de documentos e pela feitura de entrevistas narrativas junto aos sujeitos referidos.

## **2 ABORDAGEM FILOSÓFICA E ASPECTOS METODOLÓGICOS**

### **2.1 Pressuposto Epistemológico**

Conforme já relatado na parte introdutória, o principal vetor deste trabalho é pesquisar se a participação da sociedade civil na gestão pública do Município de Crissiumal, desde o início das atividades do CMRP representa, segundo a percepção dos atores, efetiva influência na discussão, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas locais, congregando políticas de desenvolvimento estimuladas pelo poder local.

Frente às possibilidades alternativas de métodos científicos para a sua consecução, a linha de investigação da presente pesquisa abriga-se na abordagem metodológica da fenomenologia, tendo sido procedida por intermédio de um estudo de caso qualitativo.

Segundo Demo (2007) a fenomenologia prima pela modéstia e pelo respeito para com a realidade social que tenciona refletir, que é sempre mais que o captado. Seu caminho é primeiro compreender esta realidade e assim a reconhecer como existencial para, posteriormente, explicá-la. Nessa relação de construção social o autor da pesquisa é um homem ator, que não consegue se revestir de neutralidade e se relaciona com a complexidade da realidade muito além da maneira formal-lógica, típica da ciência clássica.

Então, conforme Demo (2007:251), do ponto de vista fenomenológico (seja ela sociológica, psicológica, da ciência natural ou social), a base de qualquer investigação

consiste em destacar uma interpretação da vida cotidiana alimentada por um manancial de significados sociais. Além disso, a interpretação é central e implícita à pesquisa e, com a qual,

o cientista social é levado a "recuar" criticamente na direção do mundo cotidiano, para nele recompor o contexto de ciências sociais devotadas a problemas relevantes, incapazes de separar teoria e prática, forma e conteúdo. Não se trata de imitar o leigo, mas de desvendar o mundo das "suposições" que cerca todo o processo de compreensão da realidade social. Neste quadro é possível recuperar ciências sociais significativas não só para os cientistas, mas sobretudo para a sociedade, na teoria e na prática.

## 2.2 Metodologia da Pesquisa

Embora já se tenha referido anteriormente, destaca-se que a pesquisa envolvida na presente Dissertação foi procedida por meio de um estudo de caso qualitativo e conforme conclusão de Godoy (2006:119), com base em Merriam, “os pesquisadores geralmente utilizam o estudo de caso quando desejam compreender uma situação em profundidade, enfatizando seu significado para vários envolvidos”.

Godoy (2006:127) manifesta que os estudos de caso são especialmente úteis quando o pesquisador deseja compreender os processos e interações sociais desenvolvidos nas organizações e procura estabelecer o contexto histórico em que os mesmos estão imersos<sup>2</sup>. Esses estudos também possibilitam, nas palavras da autora, “uma análise processual, contextual e, em algumas situações, longitudinal, das várias ações que ocorrem no interior das organizações e dos significados a elas atribuídos”. Conclui a sua reflexão afirmando que eles se constituem numa modalidade de pesquisa especialmente indicada quando é presente a busca do entendimento da dinâmica da vida organizacional, tanto em relação a atividades e ações formalmente delimitadas, quanto às situações de informalidade, segredo ou, mesmo, ‘ilícitas’.

---

<sup>2</sup> Reflexões baseadas em HARTLEY, J. F. *Case studies in organizational research*. In: CASSELL, C. e SYMON, G. (Ed.). *Qualitative methods in organizational research: a practical guide*. London: Sage, 1995.

A pesquisa qualitativa, classificação em que se enquadra o presente trabalho, segue um processo que não admite visões isoladas, parceladas, estanques. Ela se desenvolve em interação dinâmica, retroalimentando-se, reformulando-se constantemente, de maneira que, por exemplo, a coleta de dados em determinados momentos passa a ser, também, análise de dados, e esta, em seguida, é veículo para nova busca de informações. Ela assume características de um processo simultâneo e não linear (TRIVIÑOS, 2008).

Há, na doutrina, diferentes classificações para o estudo de casos e essas separações são decorrentes da natureza e dos objetivos pretendidos com o estudo. Para Godoy (2006:124-25) o estudo de caso pode ser caracterizado como *descritivo*, *interpretativo* e *avaliativo*. É *descritivo* “quando apresenta um relato detalhado de um fenômeno social que envolva, por exemplo, sua configuração, estrutura, atividades, mudanças no tempo e relacionamento com outros fenômenos.” Esses estudos são normalmente atóricos e não se encaminham por hipóteses pré-estabelecidas e entre seus desideratos há a busca de informações para a formulação de hipóteses genéricas. Os estudos *interpretativos* procuram padrões nos dados e desenvolvem categorias conceituais que permitem ilustrar, confirmar ou opor-se a suposições teóricas consideradas. Também são compostos de uma razoável descrição do fenômeno estudado. Por fim, o *avaliativo* ocorre “quando a preocupação é gerar dados e informações obtidos de forma cuidadosa, empírica e sistemática, com o objetivo de apreciar o mérito e julgar os resultados e a efetividade de um programa”. Godoy chama a atenção sobre as possíveis combinações entre os tipos de estudos de caso pois, enquanto alguns estudos de caso são meramente descritivos, muitos se constituem numa combinação de descrição e interpretação ou descrição e avaliação.

Para Merriam (1998) o estudo de caso pode ser caracterizado como sendo particularista, descritivo e heurístico. A característica particularista decorre de seu foco concentra-se numa situação singular, num evento, programa ou fenômeno específicos, sendo importante pelo que revela sobre o acontecimento e pelo que pode representar. O aspecto descritivo correlaciona-se ao produto final de um estudo de caso se constituir numa rica descrição do fenômeno analisado. Sua característica heurística é traduzida pelo fato de que o estudo de caso ilumina o entendimento do leitor a respeito do fenômeno investigado,

auxiliando o pesquisador na compreensão e descoberta de novos significados para aquilo que está sendo estudado e possuindo, assim, a intenção de uma “descoberta”, de um “achado”, espelhado ao discorrer-se sobre as razões de um problema, sobre o pano de fundo de uma dada situação, sobre o que aconteceu e o motivo de tal acontecido.

Triviños (2008) também refere uma segregação entre tipologias de estudos de caso. Para o autor existem, entre outros, os estudos de caso Histórico-organizacionais, os Observacionais e os denominados História de Vida. Ele detém-se mais espaçadamente nesses três tipos mas não os considera como a exaustão das classificações possíveis e, com isso, também inscreve os tipos ‘Análise Situacional’ e ‘Microetnográficos’ que, respectivamente condizem, o primeiro, a eventos específicos que podem ocorrer numa organização (por exemplo, uma greve de estudantes) e o segundo à focalização de aspectos muito específicos de uma realidade maior (por exemplo: o comportamento dos alunos de uma determinada série infantil no intervalo do recreio).

Brevemente complementando a caracterização dos três destacados, tem-se: a) Nos histórico-organizacionais o interesse do pesquisador recai sobre a vida de uma instituição, podendo a unidade de estudo ser, por exemplo, uma escola, uma universidade, um clube, uma organização, etc. b) Nos Observacionais o foco de exame pode ser uma escola, um clube, uma Associação de Vizinhos, uma Cooperativa de Produção e de Consumo etc., desta feita o interesse não recai na organização como um todo e, sim, numa parte dela; não uma parte dela. c) Na História de Vida há a investigação de uma pessoa: o foco é o indivíduo para, a partir dele, traçar as suas correlações vivenciais; por exemplo um escritor famoso, um cientista célebre, um filantropo esclarecido, uma pessoa de uma vila popular – professora, presidenta de uma Associação de Mães, operários distintos, etc. (TRIVIÑOS, 2008).

Assim, considerando a classificação advogada por Godoy (2006), esta pesquisa desenvolvida classifica-se como um estudo de caso qualitativo do tipo interpretativo e avaliativo. Já com relação à segmentação sustentada por Triviños (2008), a pesquisa qualifica-se como um estudo de caso qualitativo do tipo histórico-organizacional, tomando-se como unidade de interesse principal a gestão pública do município.

### 2.3 Coleta de Dados e Critérios para suas Análises

A obtenção dos dados nesta pesquisa foi procedida por intermédio de entrevistas, de pesquisa documental e de pesquisa bibliográfica.

As entrevistas realizadas foram do tipo não estruturadas e envolveram contatos com Gestores do município (Prefeito e Secretários Municipais), da EMATER/RS – ASCAR (Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural e Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural) local, e com alguns Conselheiros do CMRP. Buscou-se apreender a percepção desses sujeitos sobre o processo de participação da sociedade civil na gestão pública por intermédio do Conselho referido, assim como sobre os seus possíveis “resultados”. O critério disposto para selecionar os Conselheiros foi, excetuando-se o Conselheiro Presidente do CMRP, o de maior proximidade da localidade visitada em relação à Sede do Município. Para a eleição dos Gestores a serem contatados levou-se em conta, fora o Sr. Prefeito (que está no seu segundo mandato consecutivo, reeleito) e pessoa vinculada a EMATER/RS – ASCAR, as pastas que mais diretamente estão ligadas ao cotidiano das práticas do CMRP brevemente referidas nas Atas das reuniões, sendo o caso da agricultura e do planejamento. A técnica utilizada para as mesmas foi a de entrevistas guiadas (RICHARDSON et al., 2008).

Nesse íterim, destaca-se que em nome da preservação da identidade do entrevistado e, evidentemente, da importância do anonimato para a consecução da fidedignidade científica especialmente numa pesquisa de caráter qualitativo, deixa-se de identificar os respondentes (quer seja pelo nome ou prenome, quer seja pelas suas iniciais), optando-se, então, quando necessário atribuir a determinado sujeito entrevistado a sustentação da fala aqui registrada, apenas invocá-lo, quando Gestor, por Gestor “A”, “B”, “C” ou “D” e, quando Conselheiro, pela atribuição de um número (de 1 a 12) na seqüência da palavra Conselheiro (por exemplo: Conselheiro 1, Conselheiro 2, e assim por diante). Obviamente, o

autor da pesquisa tem pleno conhecimento sobre as identidades relacionadas para cada alcunha utilizada.

Para Richardson et al. (2008:207-8) entrevista refere-se ao “ato de perceber realizado entre duas pessoas”. Na entrevista não estruturada, também denominada entrevista em profundidade, em vez de o entrevistador obter respostas a perguntas por meio de diversas alternativas pré-formuladas busca auscultar do entrevistado o que ele considera os aspectos mais relevantes de determinado problema: as suas descrições de uma situação em estudo. A entrevista não estruturada procura saber que, como e o motivo pelo qual ocorre, em lugar de determinar a frequência de certas ocorrências, nas quais o pesquisador acredita.

Entre os objetivos da entrevista não estruturada correlacionados aos atos de pesquisa se inscreve obter informações do entrevistado sobre o que ele conhece de fato e sobre as suas percepções, procurando-se explorar as suas atividades e motivações em relação ao objeto de conversação (RICHARDSON et al., 2008).

A partir do grau de liberdade permitida pela técnica em relação à formulação e respostas às perguntas e, também, ao nível de aprofundamento desejado nas informações dispostas, pode-se estabelecer dois pólos de condução de entrevistas que transitam entre a permissão de um máximo de liberdade e aprofundamento a um mínimo dessas possibilidades (liberdade e aprofundamento). Ao primeiro extremo correspondem as entrevistas não diretas e, ao segundo, as entrevistas dirigidas. Conforme Richardson et al. (2008) entre esses dois pólos existem variações aplicáveis, sendo o das entrevistas guiadas.

De forma sucinta, a fim de situar-se a técnica de entrevista não estruturada utilizada na presente pesquisa, expõe-se alguma caracterização de cada uma das citadas (RICHARDSON et al., 2008:210):

a) A *entrevista dirigida* desenvolve-se a partir de perguntas precisas, pré-formuladas e com uma ordem pré-estabelecida. O entrevistador dirige o processo evitando qualquer "desvio" do entrevistado, mas a estrutura da entrevista pode constranger a iniciativa do entrevistado.

b) A *entrevista guiada* permite ao entrevistador a utilização de uma espécie de "guia" de temas a ser explorado durante o desenrolar da entrevista. As perguntas não estão pré-formuladas e são feitas ao longo do ato, sem pré-ordenação.

c) A *entrevista não diretiva* permite ao entrevistado desenvolver suas opiniões e informações da maneira que ele estimar conveniente. O entrevistador desempenha apenas funções de orientação e estimulação.

Aprofundando-se um pouco mais sobre a técnica selecionada para proceder às entrevistas realizadas, ainda com base em Richardson et al. (idem:212-19), explica-se que a *entrevista guiada* envolve uma conversação dirigida pelo entrevistador, na qual se pretende obter informações detalhadas vislumbrando uma análise qualitativa: é pinçada “particularmente para descobrir que aspectos de determinada experiência [...] produzem mudanças nas pessoas expostas a ela”. Em relação à atuação do pesquisador há um conhecimento prévio dos aspectos que deseja pesquisar para, com base neles, formular alguns pontos a serem tratados com o entrevistado ou respondente que, a sua vez, tem a liberdade de se expressar conforme quiser, sempre conduzido pelo entrevistador. Além disso, para estabelecer melhor fluxo comunicacional com o entrevistado é conveniente que as perguntas envolvam elementos que, de forma simples e direta, permitam facilitado entendimento entre as duas partes (RICHARDSON et al., idem; ANDRADE MARTINS, 2006).

A pesquisa documental foi efetuada com base nas Atas produzidas pelas diversas reuniões que antecederam e encaminharam a criação do CMRP (de maneira formal, por meio de legislação, em março de 2001) bem como as relativas às atividades desenvolvidas ao longo da existência formal desta instância. Igualmente investigou-se a composição normativa do Município de Crissiumal (Leis e Decretos, Regulamentos), desde o ano de 2000 até o término de 2007.

Ainda, para a coleta e o encaminhamento da análise dos dados obtidos, inclusive a validação dos relatos dos entrevistados foi utilizada constantemente a técnica da triangulação (TRIVINÕS, 2008), correlacionando entre si os elementos declarados pelos entrevistados com

o teor das deliberações das reuniões assentadas nas Atas observadas e com o arcabouço legislativo formalizado, especialmente os Planos Plurianuais – PPAs – e as Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDOs – constituídos a partir da existência do CMRP.

Conforme Triviños (2008:138), “A técnica da triangulação tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo”. Dessa forma o autor também sustenta que o ofício da pesquisa engloba princípios consistentes com a impossibilidade de concepção da existência isolada de um fenômeno social, “sem raízes históricas, sem significados culturais e sem vinculações estreitas e essenciais com uma macrorrealidade social”. A tríade constitutiva dos elementos para a triangulação é composta, em primeiro plano, pelos “Processos e Produtos centrados no Sujeito”, em seqüência pelos “Elementos Produzidos pelo meio do sujeito e que têm incumbência em seu desempenho na comunidade” e, por fechamento, pelos “Processos e Produtos originados pela estrutura socioeconômica e cultural do macro-organismo social no qual está inserido o sujeito”. Essas fases compreendem uma etapa no processo da pesquisa qualitativa e representam micro dimensões que se revisam de maneira constante. Dessa forma, destaques do próprio autor, “só didaticamente podemos falar, em forma separada, deste tríplice enfoque no estudo de um fenômeno social”.

Segundo a técnica da triangulação e considerando que se está estudando sujeitos determinados envolvidos no processo de participação da sociedade civil na gestão pública de um município determinado, sendo o caso de gestores municipais e de conselheiros do CMRP de Crissiumal, buscou-se, em relação aos processos e produtos centrados nos sujeitos, a obtenção de suas percepções por meio de formas verbais sedimentadas em entrevistas não estruturadas e guiadas, como já se arrazoou. Salienta-se, nesse ínterim, que todas as entrevistas realizadas, em número de dezesseis ao total (quatro com gestores e doze com conselheiros, envolvendo cerca de quinze horas), foram gravadas e tiveram a concordância dos entrevistados para que assim fosse procedido. Em relação ao segundo ângulo de enfoque, elementos produzidos pelo meio, a conformação envolve: a) Atas de reuniões das cinquenta e uma comunidades que compuseram inicialmente o CMRP; b) Atas registradas das reuniões do CMRP, ao longo do período 2001 a 2007 e que corroboram eventos relacionados com esta instância; e c) instrumentos legais: leis, decretos, regulamentos, regimentos etc. Na terceira

perspectiva de análise, processos e produtos originados pela estrutura socioeconômica e cultural do macro-organismo social no qual está inserido o sujeito, procurou-se referência nas formas de inserção da instância CMRP na gestão pública local, condizendo, de certa forma, ao modo de produção das deliberações encontradas (concertação) (TRIVIÑOS, 2008).

A pesquisa bibliográfica foi realizada em livros e periódicos, além de trabalhos de pesquisa de outros pesquisadores que envolvessem, principalmente, a caracterização histórica e ambiental de Crissiumal.

A análise dos dados e, então, as conclusões e considerações finais foram procedidos por meio da análise do discurso (FIORIN, 2008; GILL, 2007; P. GODOY, 2004; SPINK e LIMA, 2004; ROCHA e DEUSDARÁ, 2005).

Conforme Gill (2007:247) esta forma de tratamento do produto de pesquisa qualitativa, a análise do discurso, é propícia aos estudos ligados à análise de políticas. Esse método viabiliza um acesso cuidadoso do conteúdo apreendido e de uma leitura o mais próxima possível do contexto sob as lupas da investigação científica. Para tanto, essa modalidade de tratamento de dados apresenta algumas características destacáveis, como: (i) perspectiva crítica com respeito ao conhecimento dado – “os analistas de discurso estão interessados nos textos em si mesmos, em vez de considerá-los como um meio de ‘chegar’ a alguma realidade que é pensada como existindo por detrás do discurso – seja ela social, psicológica ou material”; (ii) as pessoas compreendem a realidade e o mundo por meio de relações estabelecidas de maneira histórica e culturalmente específica; (iii) o conhecimento é socialmente construído e a compreensão das coisas é forjada a partir dos e nos próprios processos sociais; e (iv) o comprometimento de explorar as maneiras como os conhecimentos (os elementos relativos à constituição social das pessoas, os fenômenos e os problemas) correlacionam-se às ações e/ou práticas sociais em que estão inseridos os atores (GILL, 2007; SAAD, 2006).

Para Rocha e Deusdará (2005) a análise do discurso descolada da construção histórica e social da realidade é definição incompleta, pois dentre as suas contribuições está a proposta de um entendimento articulado entre a linguagem e a sociedade, permeado pelo

contexto ideológico. Nesse sentido o enfoque discursivo busca a realidade não subjacente às produções de linguagem e tem por pressuposto a interferência do pesquisador nesta determinada realidade, à medida que este imprime o seu interesse nas respostas efetivamente produzidas pelos entrevistados.

O pesquisador, então, “em um dado campo de análise, é co-construtor dos sentidos produzidos que se alteram o lugar em que ele se situa e sua postura de interlocutor em uma determinada situação de pesquisa” e, nessa linha de enunciação, não há revelação neutra de uma verdade, posto que não há um discurso neutro (ROCHA e DEUSDARÁ, 2005:316).

Esses autores concluem que as imagens discursivas construídas intencionam uma ancoragem sócio-histórica. Para tal sintetizam os pressupostos do método analítico do discurso em cinco dimensões, assim brevemente referidas e explicitadas:

a) quanto aos objetivos da pesquisa: busca analisar as perspectivas nas quais a relação social de poder se conjuga no plano discursivo;

b) quanto à posição do pesquisador: é um agente participante de determinada ordem e contribui para uma verificada articulação entre linguagem e sociedade;

c) concepção do texto: há uma materialidade do discurso;

d) concepção de linguagem: a linguagem é ação no mundo; e

e) concepção de ciência: é um espaço de construção de olhares diferenciados sobre o real.

Segundo Fiorin (2008) a busca pelo conhecimento sobre uma situação apresentada em seus diferentes aspectos importa um saber mais ampliado e esclarecedor do objeto de pesquisa e resulta levar em consideração pontos de vista alheios ao do pesquisador. É preciso, então, colocar-se em mais de uma perspectiva para proceder-se à análise de uma questão e

buscar a conciliação entre essas várias perspectivas disponíveis nos relatos. A análise do discurso buscará, assim, a substituição da polêmica pelo contrato, isto é, a identificação de elementos caracterizadores de parcialidades e totalidades e o que eles traduzem, ingredientes afirmativos e negativos de categorias repercutidas por um processo gerativo de entendimento.

### **3 A PARTICIPAÇÃO LOCAL NA GESTÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO: CONCEITUALIZAÇÕES**

O tema central desta Dissertação envolve categorias que exigem as suas definições demarcatórias frente aos princípios epistemológicos que sustentam as suas chamadas na constituição do trabalho.

Sob uma ótica didática entende-se que o ponto originário da atuação plural dos atores do desenvolvimento é a sociedade civil para, em seguida, formar um binômio identificador com o Estado (em razão da Sociedade) e, daí, operacionalizar esta existência precípua e biunívoca via gestão pública, que, por sua vez, desempenha a sua funcionalidade de estar a serviço da sociedade por meio de políticas públicas e que, legitimadas, condizem à participação de fato da sociedade nos seus desígnios. Tudo isso, dentro de um grande caldeirão borbulhante de interesses, conflitos, contrariedades, consensos, ajustes e arranjos, que desembocam no desenvolvimento.

Desta forma, no esteio da narrativa em andamento são tratados aspectos conceituais sobre sociedade civil, gestão pública, política pública, participação e, por fim, desenvolvimento.

### 3.1 Sociedade Civil

Souza Júnior (2002:13-4) compreende o homem a partir de seis dimensões básicas da sua existência: o modo econômico, o modo religioso, o modo da ciência, o modo da arte, o modo da moral e o modo político. O autor refere que todos esses modos “nascem imediatamente com o homem, desde a sua origem, e durarão enquanto existir espécie humana” e, em seguida, delimita brevemente cada uma das correspondentes dimensões que importam esses modos de existência do ser humano: a econômica, a religiosa, a da ciência, da arte, da moral e da política

Segundo ele a dimensão econômica congrega o homem enquanto “um ser de necessidades,” orientado para satisfazê-las “diante da escassez dos bens disponíveis”. A dimensão religiosa condiz à existência do homem colocado diante “da realidade de sua destinação última, seja esta qual for” e as demais dimensões (ciência, arte, moral e política) vinculam-se ao exercício das faculdades humanas correlacionadas à inteligência, à vontade e à sensibilidade, na linha do homem um ser racional (SOUZA JÚNIOR, 2002:14).

Pela inteligência, correspondendo ao modo de ser da ciência, o homem procura conhecer a si mesmo e a realidade que o circunda, enquanto o domínio da sensibilidade diz respeito à dimensão da arte.

Já a faculdade da vontade abriga as dimensões moral e política, cuja construção reflexiva é explicitada pelo autor em termos de que

Ao domínio da vontade, que se expressa no agir e pelo agir, correspondem as outras duas dimensões de natureza humana: a moral e a política. A dimensão moral consiste no existir do homem, como sujeito de condutas livres, diante da sua própria consciência do bem e do mal. A dimensão política, por sua vez, é o existir do homem exercendo sua vontade diante de outras vontades humanas, também livres, no terreno das relações que se estabelecem no convívio social (Souza Júnior, 2002:15).

Na continuidade do ensinamento, Souza Júnior reflete que o modo de existir político do homem espelha a dimensão política da sua natureza humana e que esse modo se funda em dois sustentáculos básicos, um na faculdade humana de querer, isto é, na vontade, de cunho individual; outro na “socialidade” do homem, eis que a sua realização enquanto ser humano apenas se concretiza no viver em sociedade.

No seu argumento Souza Júnior (2002:19-21) explana que a política condiz ao exercício da vontade e corresponde à “atividade de seres humanos determinados que exprimem, *in concreto*, aquele modo de existir próprio do homem” e, de maneira especial, “à expressão da vontade humana sobre outras vontades...” O autor segue no seu argumento refletindo a correlação da vontade do homem com a política e acrescenta que “o domínio da vontade do ser humano é o domínio da opinião, da divergência de idéias, dos conflitos de percepções e de interesses”.

Nesse condão o autor reflete que a natureza do homem é social e afirma que todas as suas dimensões de existência (a econômica, a religiosa, a da ciência, a da arte, a da moral e a dimensão da política) realizam-se e despertam as suas potencialidades no convívio social, embora, ressalve, apenas a dimensão política é imediatamente social. Nessa linha ele prossegue a saga em direção a uma idéia de sociedade, assim dispondo:

Com efeito, nós podemos pensar o homem, na sua dimensão religiosa, a viver em oração na solidão de um deserto. As dimensões humanas ligadas à ciência e à arte também podem ser facilmente concebidas abstraindo-se a convivência social. O mesmo se pode dizer da dimensão moral do homem. (...) A dimensão política do homem, porém, sequer pode ser imaginada fora da sociedade. Política é relação, e relação de vontades humanas, o que supõem, mesmo na ordem lógica, a existência da sociedade. (...) Se não podemos cogitar da política sem a sociedade, também seria muito difícil imaginar a sociedade sem a política. (Souza Júnior, 2002:20)

O que se propõem é a correlação textual entre a política e a sociedade. Política, como se arrazoa, é um modo de existência do homem que importa o exercício livre de sua vontade diante de outras vontades humanas, também livres, e esta correspondência mútua acontece no terreno das relações que se estabelecem no convívio social (vide acima). Por sua vez o domínio da vontade do ser humano correlaciona-se precipuamente com o domínio da

opinião, da divergência de idéias, dos conflitos de percepções e de interesses (já anotado). Esses dois elementos intrincados, política e vontade (domínio da), conformam o espaço sociedade, não espontaneamente harmonioso, nas palavras de Souza Júnior (2002:21-2), e que resulta da “convivência entre vontades livres e suas respectivas condutas exteriores”, a qual diz respeito a uma diversidade social que representa a fonte do pluralismo espelhado pelas variadas espécies de grupos, setores, classes e regiões, todos inclinados a relações de conflito – este que, a seu turno, visto como permanente e indispensável, condiz a um fator vital de mudança e, em decorrência, da própria evolução desta mesma sociedade.

Também consoante ao esclarecimento de um conceito satisfatório sobre Sociedade, Bonavides (2007) insurge-se quanto ao uso genérico desta categoria por parte de alguns autores. Referenciando Sanchez Agesta e Maurras ele assinala argumentável não se tratar de uma unidade Sociedade mas, sim, de um coletivo Sociedades que, a sua ordem, concerne a uma pluralidade de grupos humanos da mais variada espécie e coesão e conjugando uma Sociedade de sociedades, não Sociedades de indivíduos. Arremata sua introdução ao tema salientando que a generalidade da semântica do termo sociedade tem permitido o seu uso referido a “todo o complexo de relações do homem com seus semelhantes” (BONAVIDES, 2007:57).

O seu ensinamento a respeito da categoria Sociedade principia por duas formulações históricas que reputa como as mais importantes sobre os fundamentos desta e afirma que todo conceito emanado a respeito da mesma será traduzido pela essência do influxo de uma ou outra concepção, quais sejam, o mecanicismo (teoria mecânica) e o organicismo (teoria orgânica) (BONAVIDES, 2007).

A definição de posição teórica da visão da Sociedade com base eletiva nessas correntes dar-se-á, segundo este autor (BONAVIDES, 2007:58) “quando o pensador inquire da maneira por que se deve organizar ou governar a Sociedade” e se expressa em termos de que:

Se a Sociedade é o valor primário ou fundamental, se a sua existência importa numa realidade nova e superior, subsistente por si mesma, temos o organicismo (...) Se, ao

contrário, o indivíduo é a unidade embriogênica, o centro irredutível a toda assimilação coletiva, o sujeito da ordem social, a unidade que não criou nem há de criar nenhuma realidade mais, que lhe seja superior, o ponto primário e básico que vale por si mesmo e do qual todos os ordenamentos sociais emanam como derivações secundárias, como variações que podem reconduzir-se sempre ao ponto de partida: a ele, ao indivíduo, aqui estamos fora de toda a dúvida em presença de uma posição mecanicista.

Segundo os organicistas o homem jamais nasceu na liberdade e a autoridade o acompanhará pela vida afora, desde o berço (presente o fato biológico do nascimento), ‘rodeando-o, amparando-o, governando-o’. Para Bonavides (2007:59) os organicistas fundam-se na autoridade e a sua estima pelo social decorre de que, para eles, a Sociedade é um fato permanente, uma realidade que sobrevive, uma organização superior, um ordenamento que persiste *ad eterno* ao longo das gerações, atravessando o tempo e as idades. Enfim, com os organicistas “Os indivíduos passam, a Sociedade fica”.

Os mecanicistas ligam-se à idéia da mobilidade. Para eles a difundida identificação entre o organismo biológico e Sociedade é insustentável enquanto referencial crítico, eis que nesta há fenômenos sem equivalência naquele (migrações, mobilidade social e suicídio, a título de exemplos referidos por Bonavides), além de que no organismo as partes não vivem por si sós e são inconcebíveis fora do ser que integram<sup>3</sup>. O indivíduo tem a sua própria vida e até seus fins autônomos, capacidade de mobilidade espacial e “aptidão de mover-se no interior dos grupos de que faz parte”, a qual o direciona à ascensão ou ao descenso social, econômico ou profissional (BONAVIDES, 2007:60-1).

Para os mecanicistas a base da Sociedade é o assentimento, postulado do qual partem, segundo Bonavides (2007), tanto a democracia liberal, quanto a democracia social. A organização social e o fundamento a toda a vida política assentam-se na razão enquanto guia de convivência humana, apoiada na vontade livre e criadora dos indivíduos.

Ainda sobre Sociedade, desta feita enquanto dado sociológico, Bonavides (2007) pondera sobre uma diferenciação conceitual entre ela (Sociedade) e Comunidade. Referenciando Toennies, assinala que essas duas formas de convivência humana são opostas.

---

<sup>3</sup> Giorgio Del Vecchio (*Philosophie du Droit*, p. 351) apud Bonavides (2007).

A Comunidade compreende a existência de forma de vida e de organização social em que impera, essencialmente, uma solidariedade construída de vínculos psíquicos entre os componentes de um grupo. Para o autor (2007:62) a Comunidade possui um “caráter irracional, primitivo, munida e fortalecida de solidariedade inconsciente, feita de afetos, simpatias, emoções, confiança, laços de dependência direta e mútua do ‘individual’ e do ‘social’. Já Sociedade “supõe (...) a ação conjunta e racional dos indivíduos no seio da ordem jurídica e econômica; nela, ‘os homens, a despeito de todos os laços, permanecem separados”.

Por Bonavides (2007:62-3) compreende-se, então, que a Comunidade circunscreve o espaço em que a vontade se torna essencial, substancial e orgânica, enquanto na Sociedade a vontade é arbitrária. Ele situa a precedência da Comunidade em relação à Sociedade: para este autor “A Comunidade surgiu primeiro, a Sociedade apareceu depois” e destaca que “A Comunidade é matéria e substância”, enquanto “A Sociedade é forma e ordem”. Assim, para Bonavides a Sociedade é um contrato. Provida de fins racionais, previamente estatuídos e ordenados, corresponde a um estágio mais adiantado da vida social, que, por sua vez não eliminou a Comunidade. Ao contrário, as formas comunitárias, que condizem a vínculos de dependência e complementação, com a espontaneidade de suas formas vívidas e seus laços de estreitamento e de comunicação entre os homens, convivem no interior da Sociedade.

Tenório e Saravia (2006) reconhecem que a relação entre estado e sociedade no Brasil ainda é tênue e que para a consolidação de um Estado democrático ela deveria ser apresentada com os vetores na ordem: Sociedade e Estado (Sociedade primeiro, Estado, segundo). Na argumentação dos autores (2006:126) “A inversão não significa ‘diminuir’ o Estado ou privilegiar o ‘Estado-mínimo’. [...] queremos dizer é que o sujeito do processo democrático, e portanto decisório das questões nacionais, não deve ser só o Estado, o mercado ou a interação entre o Estado e capital, mas sim a sociedade civil exercendo uma soberania popular...”

Mais especificadamente, tratando-se da expressão sociedade civil, no glossário a respeito de gestão democrática Tonella (2007) assinala a sua origem histórica a partir da contraposição à sociedade natural e ela seria sinônimo de sociedade política, além de que,

pelo modelo jusnaturalístico da origem do Estado, de Hobbes até Kant e seguidores, o estado ou sociedade civil nasce para se opor a um estado primitivo da humanidade, no qual o homem vivia em conformidade única com as leis naturais de sobrevivência. Segundo esta visão, adentrar num Estado civil importaria a submissão a um poder comum cuja finalidade seria a de garantir aos indivíduos associados os elementos necessários à segurança, citados em termos da paz, da liberdade e da prosperidade.

Na reflexão da pensadora (TONELLA, 2007) Bobbio é um dos autores contemporâneos que mais se dedicou à análise do conceito de sociedade civil. Continua sua explanação e manifesta que aquele autor destacou o fato de a maior parte dos escritores dos séculos XVII e XVIII ter sustentado a contraposição de dois significados para a configuração conceitual: uma, a de sociedade política, outra, a de sociedade civilizada. Nesse sentido, naquele período a sociedade civil não condizia a uma sociedade política.

Tonella (2007:290) também invoca Marx e Gramsci para um esclarecimento sobre a evolução compreensiva da expressão sociedade civil. A autora atribui a Marx a idéia da sociedade civil em termos do espaço onde ocorrem as relações econômicas de cada sociedade e reflete, em paráfrase daquele teórico, "a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política". Com base em Gramsci a autora distingue a sociedade civil da sociedade política e as duas, na medida em que Gramsci aponta a sociedade civil abrangendo todo o complexo das relações ideológico-culturais, conformariam dois planos superestruturais: a sociedade civil abarcaria o conjunto de organismos privados, enquanto a sociedade política ou Estado corresponderia à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade, aparecendo, então um local de elaboração das ideologias e das técnicas do consenso. Ainda com fulcro em Gramsci os regimes políticos não se sustentam apenas baseados em instrumentos de coação e os espaços de formação e difusão dos valores dominantes, como escola e institutos culturais, dentre outros, tornam-se indispensáveis e vias para o exercício da hegemonia por parte da classe dominante. Entretanto, esses são espaços em franca disputa e nos quais há a possibilidade da construção de uma contra-hegemonia, a partir do projeto das classes dominadas.

Bobbio (2003) expressa o seu entendimento de sociedade civil quando esta é contraposta à compreensão de Estado. Desta contraposição entende por sociedade civil a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos e entre classes sociais, que se desenvolvem a margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais. O teórico argumenta que enquanto a sociedade civil é o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos, o Estado tem a tarefa de encaminhar a resolução e minoração dos mesmos, intervindo como mediador ou, mesmo, suprimindo-os. O autor também lembra a distinção feita por Weber entre poder de fato e poder legítimo, nesse sentido a sociedade civil é o lócus de exercício do poder de fato enquanto o Estado, o do poder legítimo. Essas duas entidades, assim compreendidas, conformam duas esferas que se inter-relacionam continuamente.

Bobbio (2003) também destaca que a contraposição entre sociedade civil e Estado tem sido freqüentemente utilizada com finalidades polêmicas. Dentre as posições fixadas, uma, por exemplo, afirma que a sociedade civil se move mais rapidamente que o Estado e que este não tem sensibilidade suficiente para detectar todos os fermentos provindos daquela, além de assestar que na sociedade civil se forma continuamente um processo de deterioração da legitimidade o qual o Estado nem sempre tem condições de deter. Com a referência de que a sociedade civil detém o poder de fato, porquanto a arena em que são possíveis a formação de novas fontes de legitimidade e, portanto, de novas áreas de consenso, o autor fundeia a afirmação de que nela, antes de tudo, devem ter fulcro as soluções das crises que ameaçam a sobrevivência de um Estado.

Tonella (2007) ressalva que um contemporâneo entendimento de sociedade civil deve contemplar como ponto básico uma leitura tripartite a partir da distinção entre o Estado, a economia (mercado) e a Sociedade (esta última não correspondendo a toda a vida social, visto que ela se diferencia da sociedade política de partidos<sup>4</sup> e organizações, além do campo das relações econômicas traduzidas no ramo das produções e distribuição de bens). Segundo o seu juízo, esse entendimento tem vez por meio de instituições mediadoras entre essas três instâncias e perpassa pelo fato de a sociedade civil manter tanto relações com o Estado,

---

<sup>4</sup> Sobre os partidos políticos Vieira (2005, p. 64) manifesta que embora possam ser considerados como instituições integrantes da Sociedade Civil, na prática se comportam como organizações pró-estatais, eis que voltados para o poder, assumem as “razões de Estado”, desvinculando-se da sociedade civil que buscam representar e tendo como centro de atuação o modelo de Estado que pretendem conservar ou mudar.

quanto com o mercado. Nesse sentido, a autora refere recentes investigações que demonstram a sociedade civil como o local da heterogeneidade: múltiplos agentes (associações, sindicatos, conselhos, fóruns, redes de movimentos, etc.), tanto do campo progressista quanto conservador, manifestam-se em espaços diversos e multifacetados em que estão em disputa projetos políticos distintos.

Esses projetos, segundo Dagnino (2004:95-6), ancoram-se numa sociedade civil participativa e propositiva e apontam para direções “contrárias e antagônicas”<sup>5</sup>. Sumariamente, conforme essa própria autora, eles correspondem: 1) a “um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas” e 2) a “um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a Sociedade Civil”, conjugado à adequação das sociedades ao modelo neoliberal preconizado pelo Consenso de Washington.

A respeito dos conteúdos envolvidos na categoria sociedade civil, Vieira (2005) também chama a atenção que a sua conceitualização vem sendo cada vez mais invocada tanto para indicar o território social ameaçado pela lógica dos mecanismos político-administrativos e econômicos, bem como para apontar um espaço fundamental (segundo o autor) para a expansão potencial da democracia nos regimes democrático-liberais. Conforme ensina o teórico (2005:44) “a história da modernidade ocidental mostrou como as forças espontâneas da economia de mercado capitalista, tanto quanto o poder administrativo do Estado moderno, ameaçaram a solidariedade social, a justiça social e a autonomia dos cidadãos”.

Com base em Cohen e Arato, Vieira (2005:44-5) argumenta que somente um conceito de sociedade civil diferenciado da economia (referindo aqui economia como ‘sociedade burguesa’) “pode torna-se o centro de uma teoria social e política crítica nas sociedades onde a economia de mercado já desenvolveu ou está em processo de desenvolver sua própria lógica autônoma”. Dessa forma o autor afirma que a construção de referencial compreensivo sobre sociedade civil para servir ao papel de oposição democrática

---

<sup>5</sup> Repete-se a redundância utilizada pela própria Autora. É provável que ela tenha desejado acentuar o caráter contraditório dos dois projetos a partir da mesma base de discurso (DAGNINO, 2004, p. 97).

desempenhado por este conceito nos regimes autoritários, bem como de renovar o seu potencial crítico nas democracias liberais apenas seria possível se reconstruído com base num modelo tripartite, no qual fosse ela distinguida, tanto do Estado quanto da economia<sup>6</sup>. Nessa concepção a sociedade civil é entendida, então, “como a esfera da interação social entre a economia e o Estado, composta principalmente pela esfera íntima (família), pela esfera associativa (especialmente associações voluntárias), movimentos sociais e formas de comunicação pública.”

Para Vieira (2005:46) a sociedade civil tem um âmbito limitado e

representa apenas uma dimensão do mundo sociológico de normas, práticas, papéis, relações, competências ou um ângulo particular de olhar este mundo do ponto de vista da construção de associações conscientes, vida associativa, auto-organização e comunicação organizada (...) Refere-se às estruturas de socialização, associação e formas organizadas de comunicação do mundo da vida, na medida em que estas estão sendo institucionalizadas.

A concepção adotada por Vieira (2005:47-8), entremeada pelas ambigüidades de sentido relacionadas ao emprego da expressão sociedade civil, conforme ele mesmo destaca, exprime-se em termos do papel da sociedade civil moderna ser capaz de preservar sua autonomia e formas de solidariedade em face do estado e da economia, objetivando a garantia de autonomia tanto da economia quanto do estado moderno, no mesmo compasso da proteção da penetração destrutiva realizada por aquelas duas esferas. Nesse quadrante, a sua compleição advoga não só a proteção, quanto “garante a diferenciação da sociedade civil do que Habermas chamou de ‘sistema’ – o Estado e o mercado –, bem como sua influência reflexiva sobre as duas esferas através das instituições da sociedade política e econômica”. Para o autor o “projeto implícito nesta concepção de sociedade civil critica tanto o paternalismo estatal quanto [...] outra forma de colonização da sociedade baseada na economia de mercado sem regulação” e procura realizar o trabalho de uma política social mediante programas autônomos e descentralizados baseados na própria Sociedade Civil em vez dos programas tradicionais do *welfare state*, bem como o desenvolvimento de uma

---

<sup>6</sup> Para esta afirmação Vieira (2005) ampara-se em COHEN, J., ARATO, A. *Civil Society and Political Theory*. MIT Press. Cambridge, 1992.

política econômica de regulação “mediante formas não-burocráticas e menos intrusivas de legislação”.

Para findar as reflexões conceituais sobre sociedade civil, recorre-se ainda a Bonavides (2007:63) e o seu chamamento a respeito de que os conceitos de Sociedade e Estado, na linguagem dos filósofos e estadistas, têm sido empregados ora indistintamente, ora em contraste, aparecendo então a Sociedade como círculo mais amplo e o Estado como círculo mais restrito. Afirma o teórico: “A Sociedade vem primeiro; o Estado, depois.” Tal assertiva é válida também para a compreensão de sociedade civil. A conclusão do próprio Bonavides é de que “A Sociedade, algo interposto entre o indivíduo e o Estado, é a realidade intermediária, mais larga e externa, superior ao Estado, porém inferior ainda ao indivíduo, enquanto medida de valor”.

### **3.2 Gestão Pública**

Para refletir-se sobre gestão pública é necessário contemplar no seu entorno gravitacional os elementos ‘governo’, ‘administração pública’ e ‘gestão’ (propriamente gestão do tipo pública). São três termos cujas referências andam juntas e muitas vezes são utilizados com certa confusão, embora expressem conceitos diversos nos vários aspectos em que se apresentam. A linha condutora que liga uma idéia a outra e dá senso ao todo condiz ao fato de que governar implica tomar decisões sobre as alternativas de ação dispostas para a sociedade, as quais têm por base o interesse público coletivo conjugado nos termos de um processo administrativo em que as demandas se convertem em normas, produtos e serviços e resultam numa repartição de direitos e de deveres, de benefícios e de custos públicos, fundamentados numa autoridade delegada pela própria sociedade<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Esta reflexão está apoiada em MOTTA, Paulo Robert. *innovación y democratización de la gestion pública*. Caracas: Clad, 1991, apud Tenório (2006).

Demo (1991:32), embora com enfoque na questão da participação, assinala que o Governo corresponde “ao partido que, no momento e por tempo limitado, detém o poder do Estado ou está no poder.”

Santos (2006) concebe três sentidos (institucional, funcional e operacional) para o Governo a partir dos quais se pode definir o que este viria a ser. Para o autor, no sentido institucional o governo “é o conjunto de poderes e órgãos constitucionais”; no sentido funcional, corresponde ao complexo de funções estatais básicas; e, em sentido operacional, condiz à condução política dos negócios públicos.

Na mesma linha de explanação Santos (2006) também expressa a conceituação de administração pública sob os mesmos quadrantes já considerados. No sentido institucional a administração pública é concebida um conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo; em sentido funcional, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em sentido operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado.

Contudo, no que diz respeito à conceitualização de administração pública e, inclusive, já uma introdução crítica à idéia compreensiva sobre gestão pública, cabe o chamamento de Tenório e Saravia (2006:109) envolvendo o resgate da função básica da administração pública expressável em termos do atendimento dos interesses da sociedade como um todo.

Sobre aspectos da definição plural de administração pública também se traz à guisa o posicionamento de Pastori (2003). Este autor reflete o sentido mais amplo de compreensão sobre o espaço de definições a respeito de ‘administração pública’ considerando o conjunto de atividades diretamente destinadas a execução das tarefas ou incumbências correlacionadas ao interesse público ou comum, seja numa coletividade ou seja numa organização estatal.

Ainda concernente à expressão conceitual Tenório e Saravia (2006) destacam, com base em Harmon e Mayer<sup>8</sup>, que a administração pública envolve um contexto decisório no qual as deliberações adotadas em nome do povo e empregando recursos públicos, por delegação legal aos gestores responsáveis, repercutem na vida das pessoas e trazem conseqüências tanto para os indivíduos como para os grupos sociais.

Retornando-se ao elemento ‘gestão pública’ Santos (2006) refere-o às funções da gerência pública ligada às demandas do governo. Dessa forma, além de vinculadas ao regramento vigente, também se relacionam à política. A ‘gestão pública’, então, correlaciona-se a um mandato de administração associado a uma determinada fase da vida do ente organizacional.

Embora válidas para um determinado lapso temporal, em primeiro plano a gestão agrega as mesmas características da administração e desempenhar as suas correlatas funções administrativas em um determinado período de tempo compreende visualizar a gestão (pública) sob o aspecto dinâmico, entendendo-a como um processo decisório no qual os princípios estáticos estão condicionados por uma sociedade em constantes alterações, uma vez que as regras mudam e as práticas no território administrativo também se alteram no tempo e no espaço.

Allebrandt (2008) acrescenta um elemento fundamental para refletir-se a gestão como um todo e, apropriadamente, os atos de gestão pública: essencialmente a gestão depende da presença das pessoas e de suas interações humanas. O autor (2008:73) arremata a sua reflexão destacando que gestão condiz à “arte de pensar, de decidir e de agir; é a arte de fazer acontecer, de obter resultados [...] que podem ser definidos, previstos, analisados e avaliados, mas [...] alcançados através das pessoas e numa interação humana constante”<sup>9</sup>. Por conta disso, conclui-se, a gestão está sujeita às lides peculiares da condição humana.

---

<sup>8</sup> HARMON, Michael M.; MAYER, Richard T. *Teoría de la organización para la administración pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas Y Administración Pública A. C./Fondo de Cultura Económica, 1999. apud Tenório (2006).

<sup>9</sup> Essas reflexões de Allebrandt (2008) estão baseadas em MOTTA, Paulo Roberto. *Gestão Contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. 5.ed. Rio de Janeiro: Record, 1995, p. 26.

No caso brasileiro, pelo menos do ponto de vista formal, cabe o destaque, as características básicas da gestão pública atual estão determinadas pela Constituição de 1988: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (caput do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil).

Nessa correlação constitucional vem à tona as conformações que o estado brasileiro vem apresentando nas últimas décadas quando se trata do avanço de exigências por parte da sociedade civil, no sentido de maior participação desta nas decisões governamentais e de outros acessos democráticos quanto ao equacionamento do problema do desenvolvimento e suas diversas correlações (emprego, sustentabilidade, continuidade, inovação, etc.), além da construção de um modelo de gestão que disponha um estado mais transparente e voltado para o interesse público e, inclusive, mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos (DAGNINO, 2002, 2004; PAULA, 2007).

Para Tenório e Saravia (2006) a existência de uma entidade abstrata chamada Estado apresenta certas características essenciais arroláveis em três diretivas: a) a sua soberania e encargo de representar ou expressar a coletividade; b) a pertença de um quadro jurídico e administrativo, que define as suas regras e organiza as formas da existência social; e c) constituir-se na instância governamental que toma decisões referentes aos negócios comuns desta coletividade.

Particularmente em relação às decisões dos governos elas se expressam, contemporaneamente, por meio de duas correntes básicas e ligadas a duas vertentes: uma é a denominada vertente gerencial, a outra é a chamada vertente societal.

A gerencial, consolidada, está ligada à reforma de cunho gerencial do estado brasileiro, implementada nos anos 90 e correspondente a um modelo para fazer frente ao então diagnóstico da crise do Estado (governabilidade e credibilidade). Esta vertente tornou-se hegemônica quando a aliança social-liberal chegou à testa do comando do Estado brasileiro e foi implementada com alinhamento às recomendações do Consenso de Washington e para

alcançar seus objetivos deveria enfatizar a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado. Ela também é conhecida como Nova Administração Pública (NAP) e, no Brasil, Bresser Pereira foi seu arauto (PAULA, [S.d.], 2005, 2007). Tenório e Saravia (2006) salientam que nos termos do então Ministro de Estado do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE – o modo de ser uma administração pública do tipo gerencial estaria relacionado à substituição da burocracia baseada no modelo racional-legal weberiano que, no Brasil, consolidou-se sobejamente a partir de Vargas, na década de 30.

O berço da vertente societal, por sua vez, são as experimentações alternativas de gestão pública sucedidas no Brasil no âmbito dos poderes locais e as suas inserções sedimentadas nas formulações do campo movimentalista das décadas de setenta e oitenta, adicionadas das políticas públicas implementadas ao longo dos anos noventa (PAULA, 2007). A origem desse modelo da corrente societal, em construção e ainda não consolidado, identifica-se com a tradição mobilizatória brasileira que ocorreu ainda na década de sessenta e foi fortalecida na década de setenta, por intermédio dos profícuos cuidados da Igreja Católica, que fomentou, pelas discussões de problemas coletivos em instâncias de espaços alternativos para mobilização política incentivada nas Comunidades Eclesiais de Base – CEBs –, o surgimento da participação popular no debate sobre as dificuldades cotidianas que afetavam substancialmente a qualidade de vida individual e coletiva da época e que resultaram na imposição de pressões junto ao poder público, consolidando as demandas coletivas, além de, igualmente, configurarem mobilizações pelos direitos de cidadania (PAULA, 2005).

Conforme Paula (2005:39) a apresentação e a sustentação do modelo societal estão informados pelo paradigma reformista correspondente ao estado-novíssimo-movimento-social, que rearticula a Sociedade e o Estado e combina a democracia representativa com a participativa. Para tal reflexão a autora conjectura que

O tema da inserção da participação popular na gestão pública é o cerne dessa mobilização [...] e atingiu seu ápice em meados da década de 1980, momento da elaboração da Constituinte, quando diferentes forças políticas ofereciam suas propostas para formular um novo referencial das relações entre Estado e sociedade, cada qual fundamentado na sua visão de como deveria ser a construção da democracia no Brasil. Apesar de sua heterogeneidade, o campo movimentalista se centrava na reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país, pois questionava o Estado como

protagonista da gestão pública [...]. Uma concepção começou a se tornar predominante no âmbito desse campo, a saber: *a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas*. Nesse contexto, multiplicaram-se pelo país governos com propostas inovadoras de gestão pública, que abrigavam diferentes experiências de participação social (grifou-se).

Paula (2005:40) examinou esses modelos e neles identificou três dimensões fundamentais para a construção de uma gestão pública democrática, as quais se manifestam em consonância às diretivas econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica. Reproduz-se aqui extratos contidos nessas dimensões para, em seguida, destacar-se quais delas preponderam e caracterizam o tipo de gestão pública nos respectivos modelos:

- 1) a dimensão econômico-financeira, que se relaciona com os problemas do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária;
- 2) a dimensão institucional-administrativa, que abrange os problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais, e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções;
- 3) a dimensão sociopolítica, que compreende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão.

Na vertente gerencial destacam-se as dimensões econômico-financeira e a institucional-administrativa (PAULA, 2005), conformando uma gestão caracterizadamente do tipo estratégica que, no dizer de Tenório (2005:120), consiste em ações sociais do tipo utilitarista, “fundada no cálculo de meios e fins” e implementada através da interação de duas ou mais pessoas, de forma técnica e hierárquica, representando uma ação do tipo gerencial no qual o Estado se impõe sobre a sociedade, por meio de uma ação social implementada sob a hegemonia do poder técnico ou tecnocrático, situação bastante comum nas sociedades contemporâneas.

A vertente societal tem por ênfase a dimensão sociopolítica, com especial relevo para a participação social na gestão pública e contempla uma abordagem de gestão do tipo social, entendida como um processo no qual as ações do poder público são implementadas com a participação da sociedade civil, através de suas diferentes instâncias já constituídas no seio do Estado, como é a possibilidade, a título exemplificativo, da participação social por meio dos conselhos municipais, ou de movimentos sociais que reivindicam direitos, por exemplo, os hemofílicos (TENÓRIO e SARAVIA, 2006:127).

Nesse sentido cabe o destaque da diferenciação preconizada por Tenório e Saravia (2006). O significante de gestão social é apequenado quando tomado como prática de gestão pública tão-somente ações vinculadas à busca de solução de problemas sociais. Para os autores (2006:129) gestão social importa a agregação de valores democráticos a uma gestão pública informada pela atuação dos gestores considerando que no processo de tomada de decisões deva ser levado em conta ações concertadas com a cidadania para que esta seja realmente influente nas lides do Estado, de modo dialógico, isto é, “que incorpore a participação da sociedade no processo de planejamento e implementação de políticas públicas”. Concluem eles afirmando que gestão pública importa o fim, enquanto a gestão social, o meio para os gestores cumprirem com seus desígnios administrativos.

Por arremate, considerando que a gestão pública deva ser praticada zelando pelas origens de sua concepção (nascimento), tendo em conta essencialmente a finalidade da *res publica* nela outorgada, torna-se indispensável que o Estado, do ponto de vista de um conceito substantivo e qualquer que seja o nível decisório (federal, estadual ou municipal), atue como sujeito do desenvolvimento socioeconômico (TENÓRIO e SARAVIA, 2006).

### **3.3 Políticas Públicas**

As palavras que conformam a expressão ‘*políticas públicas*’ são utilizadas freqüentemente para referir diferentes planos e escalonamentos de intervenções político-

administrativas na atuação do Estado, desde amplitudes mais genéricas até searas mais específicas (VALLES, 2002).

Valles (2002) pondera que a política pública é uma combinação de decisões e não-decisões. Essa consideração também é esposada por estudo de políticas públicas formatado pelo GAPI-UNICAMP (2002)<sup>10</sup>, no qual são reportados autores em que se depreende a conceituação de políticas públicas também transitar no universo configurado pelas relações entre decisões e não-decisões e entre ações e não-ações.

De modo mais preciso Valles (2002:377-9) atribui política pública a “um conjunto inter-relacionado de decisões e não-decisões, que têm como foco uma área determinada de conflito ou tensão social”<sup>11</sup>. Nesse aspecto, concernente à definição apresentada no campo das entidades públicas, esse autor ressalta que as decisões em tratamento se referem às formalmente adotadas e precedidas por um processo de elaboração no qual tenha havido a participação de uma pluralidade de atores públicos e privados.

Cabe o destaque de que essas decisões formalmente adotadas incorporam certas doses de coerção as quais, a seu turno, tornam-se verificáveis em função de suas intrínsecas formalizações, que lhes são inerentes a partir de uma delegação do poder de representação originado de um manifesto interesse dos participantes na construção da política pública assim avançada, uma vez que nesse processo se verifica a outorga de capacidade do exercício de força obrigacional que submete os indivíduos e os grupos ou comunidades nelas envolvidos. Precisamente esse caráter de coercitividade<sup>12</sup> (que é o objeto que distingue a política pública de alcance geral do conjunto de decisões qualificadas de política pública em nível específico) confere um determinado grau de executoriedade às ações decorrentes dessas decisões. Isso em razão de haver uma espécie de imposição das mesmas sobre a comunidade, tendo em vista se

---

<sup>10</sup> In Metodologia de Políticas Públicas, subitem 2.1. O conceito de Política Pública, apud HECLLO, no qual “uma política pode ser considerada como um curso de uma ação ou inação (ou não-ação), mais do que decisões ou ações específicas” (HECLO, H. **Review Article: policy analysis**. British Journal of Political Science, 1972, pp. 84-85). E HAM e HILL, para os quais “a política envolve antes um curso de ação ou uma teia de decisões que uma decisão”, destacando aspectos em que “o estudo de políticas deve deter-se, também, no exame de não-decisões” (HAM, Cristopher; HILL, Michael. The policy process in the modern capitalist state. Londres, 1993, p. 13).

<sup>11</sup> Livre tradução do proponente da pesquisa.

<sup>12</sup> A despeito dos significados conferidos pelos dicionaristas, aqui se adota coerção no sentido de capacidade de impor respeito às normas (AURÉLIO, Dicionário Eletrônico).

tratar de determinações derivadas de instâncias com autoridade para tal e por contar, simultaneamente, com alguma legitimidade política, obtida, exatamente, a partir da sustentação democrática (VALLES, 2002).

Com o intento de compreender essas dinâmicas e as repercussões dessas decisões nos processos de gerações de políticas públicas, bem como tendo em conta a complexidade envolvida nos processos de elaboração e de aplicação dessas políticas, Valles (2002: 380-1) explana a decomposição das mesmas em quatro etapas não estanques e, igualmente, não lineares. Para o autor essas etapas básicas interatuam-se por mecanismos de retroalimentação, sendo didaticamente formatadas pela seqüência: a) *iniciación – construcción del problema e incorporación a la agenda*; b) *elaboración – formulación de alternativas y selección de respuestas*; c) *implantación – puesta en práctica*; e d) *evaluación y sucesión – decisión sobre continuidad*<sup>13</sup>.

Essa sistematização possibilita situar-se com mais acurácia o objeto de estudo na presente proposta de trabalho, eis que a pretensão dissertativa se orienta pela verificação das práticas de política pública acentuadas pela presença do seu elemento decisório afirmativo e pelo fato de submeterem a instância local do Estado à implementação dessas decisões.

Compondo a publicação sobre reflexões conceituais a respeito de políticas públicas Bucci (2006), mesmo num viés de definição jurídica, envolve a categoria *processo* na sua compleição. Para a autora essa categoria (*processo*) conota uma seqüência de atos que tendem a um fim, a um procedimento e que, indissolvelmente, estão agregados do contraditório. Deste último elemento enquanto constituinte de políticas públicas resulta, segundo ela, a evidente inclusão da “dimensão participativa” na construção conceitual arrazoada.

Na mesma publicação Gonçalves (2006:93-4) salienta a dimensão constitutiva da definição de políticas públicas quando processo. Ressalta o autor a importância do elemento participação nessa idéia conceitual e, com isso, inclui na discussão a essencialidade repercutida pelo componente político. Diz este teórico que, sim, “as políticas públicas visam

---

<sup>13</sup> Opta-se por não expressar as etapas no idioma português para se evitar algum prejuízo da semântica e, com isso, a possibilidade de perder-se algum elemento imbricado com os signos intuídos.

(sic) produzir efeitos, realizar metas, proporcionar bens e serviços à população”, mas são mais que fins e não apenas se limitam a eles; caso assim fosse, argumenta, “bastaria encontrar e aplicar técnicas eficientes e racionais para obter resultados positivos” e, dessa forma, a questão política desapareceria e as políticas públicas seriam reduzidas a “mero problema de eficácia econômica”. Continua o autor repercutindo a inconcebível despolitização até mesmo na questão institucional (a que o autor refere as regras, as normas e os procedimentos) que restaria diminuída em importância, “já que a finalidade e a consecução dos objetivos sobrepor-se-iam a qualquer consideração sobre os meios”.

Gonçalves (2006:94) conclui que “ao abordar o tema sob a ótica do processo, privilegia-se [...] a dimensão participativa na produção das políticas e assim se resgata a noção do contraditório na sociedade, evitando as definições simplistas de "boas" ou "más" políticas. Nessa perspectiva, “resultam complexas as tomadas de decisão”, fato peculiar da democracia moderna. Além disso, conforme Majone (1997) o desenvolvimento e o balanço sistemático de novas propostas resultam impossíveis se não se propicia o debate crítico que conduz a uma seqüência de transformações dos problemas e a uma expansão correspondente do campo da comunidade de políticas. Segundo o autor, criar condições estáveis em torno de uma conceituação particular do problema em discussão é tarefa dos atores, não dos intelectuais das políticas.

### **3.4 Participação**

Os tempos organizacionais conturbados em função do contemporâneo aumento da complexidade (BAUER, 1999) também têm seus desdobramentos sobre as organizações pertencentes ao universo público. Especialmente sobre as municipalidades incide a pressão para o atendimento de demandas originadas das coletividades que as conformam e que se manifestam com origens a partir de focos diferenciados. Sejam eles pertinentes a serviços públicos de boa qualidade ou relativos à gestão fiscal – a presente questão ligada ao constante

equacionamento de gerir recursos escassos frente a necessidades crescentes e o fato exigente do equilíbrio entre arrecadação havida X dispêndio realizado (NASCIMENTO, 2001) –, sejam a pressões correlacionadas à transparência das ações condizentes ao diagnóstico dos problemas existentes na comunidade e à propositura e implementação de políticas públicas que busquem o seu saneamento, contando com a participação da própria comunidade, ou sejam, ainda, os mais atuais e crescentes questionamentos relativos ao desenvolvimento local (BOISIER, 2006). Conforme já se destacou e aqui novamente pinçado, os componentes desse emaranhado de coisas concebem uma esfera que representa o espaço dos interesses coletivos e salientam que o Estado se constitui, amiúde, num ator social de alta relevância para a manutenção dos arranjos sociais que concebem a vida em sociedade (CARVALHO, 2004).

Além disso, a questão central para o equacionamento da presença e da atuação do Estado continua substantiva, permanece em aberto e é um fato: Tenório e Saravia (2006) assinalam que ainda presentemente as prestações do Estado não ocorrem na quantidade e na qualidade suficientes para permitir o atendimento das inúmeras carências suportadas por significativa parte da população nacional. Nesse sentido surge como capital a importância do componente participação na gestão pública, enquanto elemento de inovação e potencial para patamares de diferentes horizontes de práticas administrativas que as até agora preponderantes no universo público (BANDEIRA, 1999; JACOBI e PINHO, 2006).

### ***3.4.1 Participação: relações e definições***

A participação da sociedade civil na gestão pública é sustentada por Bandeira como uma significativa alternativa a estratégias tradicionais adotadas na formulação de políticas públicas no Brasil (BANDEIRA, 1999)<sup>14</sup>. Para tanto o autor pondera haver certo consenso entre pesquisadores e praticantes de que a necessidade de revisão desses modelos de

---

<sup>14</sup> Obstante o texto traga a circunscrição de uma região como delimitação territorial para as políticas públicas, entende-se que a supressão desse qualificador, nesta reflexão teórica, não representa prejuízo à concepção do autor.

disposição de políticas públicas tem guarida no fato de que elas (as estratégias tradicionais) não mais se ajustam às realidades e demandas de uma economia globalizada e, com isso, aos novos papéis impostos ao setor público.

Bandeira (1999:9-10) e seus fundamentos dão mais tempero às novas demandas desafiantes para o Estado. Ele ressalta uma verificável lacuna concernente ao estilo tradicional da formulação de políticas públicas (de caráter tecnocrático) frente aos novos patamares citados, expressando que “vem-se tornando cada vez mais evidente a inadequação das ações formuladas de cima para baixo, sem envolvimento dos segmentos relevantes da sociedade civil”. Na continuidade, entre os pilares de apoio da articulação e da participação da sociedade civil nos desígnios e nas implementações de políticas públicas, Bandeira destaca a importância de ela “não apenas produzir melhores programas e projetos, mas também como instrumento para a construção de uma sociedade mais dinâmica, mais justa e mais democrática”.

Cabe destacar que buscando a conceitualização do acontecimento participação, Siedenberg (2006) manifesta-se diferenciando a participação pura da participação do tipo social, considerando como elemento delimitador as demandas na arena do espaço público em que o Estado é um dos atores presentes nas relações. Nesse sentido, para este autor ainda não há uma definição perfeitamente acabada e universal que traduza a sua substantivação na literatura pertinente ao tema. De fato, o conceito de participação é pré-informado por concepções diferenciadas (DAGNIGNO, 2004) e, para Siedenberg (2006:131-32) é mister levar-se em conta que o termo assume significados de acordo com o contexto teórico em que está inserido. Além disso, também se deve conjecturar que a idéia de participação pode variar na sua intensidade, desde o simples compartilhamento passivo nas decisões políticas até a partilha efetiva nos bens materiais e culturais de uma sociedade.

A participação, para Siedenberg (2006), configura-se numa articulação desejada entre os agentes sociais, objetivando o fortalecimento da coesão da comunidade e a melhoria da qualidade das decisões dependente do grau de capacitação dessa comunidade ou de seus representantes. Com isso há possibilidade de viabilizar o alcance de objetivos estipulados. A ela o autor reputa o caráter de instrumentalização mas ressalva que, por si só, não representa a

garantia de soluções adequadas aos problemas que exigem tratamento. Além disso, exorta que a sua implementação depende do grau de autonomia econômica e política do entorno social em que a participação acontece, com relação à realização das medidas propostas.

O componente Estado aparece na argumentação conceitual sobre participação social de Siedenberg (2006:133) a qual, baseada em Souto-Maior<sup>15</sup>, expressa-se em termos de que ela diz respeito a atos de interação grupal, diretos e contínuos, em que os envolvidos têm por objetivo tomar parte em alguma atividade pública ou administrativa, com a finalidade de intervir no seu curso.

Entre os pilares de sustentação da articulação e da participação da sociedade civil nos desígnios e implementação de políticas públicas Bandeira (1999:10-3) destaca a importância de ela “não apenas produzir melhores programas e projetos, mas também como instrumento para a construção de uma sociedade mais dinâmica, mais justa e mais democrática”. Nesse ponto o autor destaca dois aspectos ecoados também por organismos internacionais quando argumentam a importância da participação. O primeiro deles é o seu caráter de elemento essencial da própria idéia de democracia e o segundo é o seu importante papel instrumental, derivado da funcionalidade da participação para a articulação de atores sociais e para a viabilização de processos de capacitação e de aprendizado coletivos, extremamente relevantes para a promoção do desenvolvimento.

Centrado por uma definição de participação adequada à discussão proposta, Bandeira (1999) parafraseia o Banco Mundial no sentido de que ela (a participação) se constitui um processo em que os indivíduos e as instituições afetadas por iniciativas de desenvolvimento podem influenciar a tomada de decisões e a alocação de recursos correlacionados com tais iniciativas. No termo influenciar vislumbra-se uma janela que abre uma gama de considerações sobre o que poderia ser classificado, efetivamente, participação ou mera chancela passiva do que é proposto. Este fato remete a estratificações da participação em níveis participativos, sustentados por Bandeira (1999:63-8) a partir dos parâmetros do

---

<sup>15</sup> SOUTO-MAIOR, Joel. Sobre participação, transparência e suas alternativas no planejamento estratégico no setor público. ENANPAD, 1995.

*United Nations Development Programme – (UNDP) – Guidebook on Participation* e aqui referidos sumariamente<sup>16</sup>:

(a) *Manipulação*: nível mais baixo, não-participação, ocorre doutrinação;

(b) *Informação*: comunicação unidirecional, sem *feedback* ou poder de negociação;

(c) *Consulta*: comunicação bidirecional; a manifestação de sugestões e as preocupações são expressas pelos participantes sem a certeza da utilização de suas contribuições. Os envolvidos estão *participando da participação*. Aqui ocorrem os encontros com agendas definidas, as audiências públicas e as pesquisas de opinião;

(d) *Formação de consensos*: interação para obter compreensão mútua e alcançar posições negociadas aceitáveis para todo o grupo. Crítica: grupos mais vulneráveis tendem a silenciar ou concordar passivamente;

(e) *Deliberação*: consensos implementados como resultado de deliberações coletivas, inícios da divisão de responsabilidade sobre os possíveis resultados. As negociações refletem diferentes graus de influência exercida pelos vários indivíduos ou grupos;

(f) *Repartição de riscos*: a partir da formação de consensos há avanço em relação ao aspecto decisório para abranger os efeitos de seus resultados. Definição e possibilidade de cobrança de responsabilidade são indispensáveis nesse nível;

(g) *Parceria*: relação entre iguais, que trabalham por um objetivo comum. Igualdade de respeito entre as partes;

---

<sup>16</sup> Salienta-se que mesmo Bandeira apresenta outras classificações sobre *níveis de participação*: (1) com base em *The Guide to Effective Participation*, disponível, ao tempo da elaboração desta bibliografia, o Texto para Discussão, em <<http://btwebworld.com/communities/newsite/guide/main1.htm>> e, ao tempo do fechamento desta narrativa de Dissertação para apresentação em Banca, em 28 jul. 2008, disponível em: <<http://partnerships.org.uk/index.htm>> e (2) com base em ARNSTEIN, Sherry R. *A ladder of citizen participation*. *Journal of American Institute Planners*, v.35, n.3, 1969. Para fins deste trabalho optou-se por considerar a classificação do UNDP como elemento teórico de referência, tendo em vista a maior familiaridade com a mesma por parte do autor da pesquisa envolvida nesta Dissertação.

(h) *Autogestão*: nível mais elevado de esforços participativos, no qual as partes interagem em processos de aprendizado que aperfeiçoam o bem-estar dos envolvidos.

Bandeira (1999:67) também confere destacada atenção para a qualificação dos processos de participação a fim de poderem ser considerados efetivamente participativos: “só se pode falar em participação efetiva a partir do nível da consulta, no qual realmente começa a existir a possibilidade concreta de influência da comunidade sobre o processo decisório.” Para o autor os contatos estritamente informativos não podem ser tomados como processos efetivamente participativos, eis que para estes se conformarem importam um comprometimento da instituição promotora no sentido de que o envolvimento da comunidade represente real influência sobre a tomada de decisões, mesmo que apenas em caráter consultivo.

Nessa linha de reflexão cabe o destaque de um importante aspecto sobre um ponto central sobre a discussão do autor (BANDEIRA, 1999) a respeito dos níveis de participação, considerando o planejamento de ações por parte da instituição promotora com foco em casos onde a deliberação pela comunidade seja viável e desejável e em casos que se prestem melhor à utilização de mecanismos consultivos: diz respeito à necessidade de criação de mecanismos que assegurem a legitimidade do processo decisório. Delegação formal da competência para decidir e procedimentos organizados de forma transparente, garantia da participação de todas as partes interessadas e precauções rigorosas contra fraudes ou manipulação são conteúdos bastante sérios a serem levados em consideração na consolidação e operacionalização do processo. Por arremate, é essencial que a aplicação dos procedimentos de participação seja orientada por uma sincera intenção de proporcionar à comunidade influência real sobre as decisões e sobre a prática das ações dela decorrentes.

As reflexões sobre participação também têm sede nas contribuições elucidativas de Demo (1991 e 2005). Para o autor (1991:35) os processos participativos são circunscritos pelo seu conteúdo educativo e esse ingrediente convertem-na no “processo de conquista e construção organizada da emancipação social”, denominado de *fenômeno participativo* (2005). A conquista aqui referida condiz a ações do tipo: “o teor menor possível de

desigualdade, de exploração, de mercantilização, de opressão” e se relaciona a uma etapa histórica que se afiança como a melhor obra de arte do homem em sua trajetória (2005:12).

Na sua seqüência argumentativa Demo (1991:35) delimita o conteúdo educativo da participação em quatro elementos que precipuamente a conformam e que lhe são fundamentais enquanto seus constitutivos. Nos termos do autor eles são assim expressáveis:

Pelo menos quatro conceitos parecem aqui fundamentais: o de *processo*, denotando que se trata de fenômeno historicamente dinâmico e marcado pela profundidade qualitativa no espaço e no tempo; o de *conquista* e *construção*, significando que não pode ser obra de terceiros, mas dos reais interessados; o de *organização*, indicando que um dos signos principais de sua competência está na cidadania coletiva bem armada; o de *emancipação social*, estabelecendo a concentralidade do sujeito social no espaço histórico-estrutural das desigualdades sociais (destaques do autor).

Uma vez expostos esses quatro conceitos sustentados por Demo (1991:35) na sua constituição dinâmica de participação, deles originam-se os corolários pertinentes a cada um dos tópicos destacados anteriormente: a participação é uma conquista – “não há participação imposta, concedida ou doada” –, ela não é dada, antecipável – “não há participação prévia (primeiro vem usurpação, depois participação, se conquistada)” –, participação é sempre insuficiente – “não há participação suficiente, porque é um processo histórico infundável” – e sua relevância é conferida pelo coletivo – “participação relevante não é a individual, mas aquela coletivamente organizada”.

Em outra reflexão Demo (2005:12-3) segue argumentando que para o homem a participação confere à essência dos seus desejos políticos e nela se sedimentam as “suas metas eternas de autogestão, de democracia, de liberdade, de convivência”. Dessa forma, ressalvado o fato de a centralidade do processo participativo residir na motivação para o homem ser atuante, Demo destaca que a participação é “um fenômeno essencialmente político” e, acrescenta, “nunca divorciado da base econômica”. Particularmente na correlação da participação com o seu braço econômico, o autor arrazoia que “difícilmente a autopromoção é alcançada sem auto-sustentação” porque, para ele, “a participação como assunto estritamente

político não funciona, não só porque se tornaria facilmente vazia, mas igualmente porque o afastamento entre o econômico e o político acabaria por inviabilizar os dois”.

### ***3.4.2 Participação e Cidadania***

Os pressupostos da democracia repercutem o alargamento da cidadania, a qual, presente a atual questão da sua formulação, imediatamente tem a ver com a presença do Estado nessa questão. Até este ponto, ao referir-se participação, tem-se elementos essenciais que a ela dizem respeito: o par indissociável formado por direitos e cidadania. Agora, em seqüência, adentra-se mais detalhadamente na dimensão democracia, um ingrediente indissolúvel para a participação.

A cidadania inclui variadas dimensões e algumas podem estar presentes sem as outras. Afirmo Murilo de Carvalho (2006) que uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal talvez inatingível. Contudo, serve de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico.

Conforme o autor é costumeiro referenciar cidadania desdobrando-a em direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. O cidadão pleno seria o titular dos três direitos, enquanto cidadãos incompletos seriam os que possuíssem apenas alguns deles. Não-cidadão seria a pessoa humana que não se beneficiasse de nenhum deles.

Como direitos civis Murilo de Carvalho (2006) arrola os que são fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei: dizem respeito a garantias de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso (a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis) e de não ser condenado sem processo legal regular. Nos

termos do autor esses direitos condizem à garantia da existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos e também são eles que garantem as relações civilizadas entre as pessoas, além da própria existência da sociedade civil surgida com o desenvolvimento do capitalismo.

Os direitos políticos referem-se à participação do cidadão no governo da sociedade: envolvem a capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar e de ser votado. Murilo de Carvalho (2006:9-10) põe em relevo que ao se referir a direitos políticos, em geral está-se falando do direito do voto. Também afirma que “Se pode haver direitos civis sem direitos políticos, o contrário não é viável. Sem os direitos civis, sobretudo a liberdade de opinião e organização, os direitos políticos, sobretudo o voto, podem existir formalmente mas ficam esvaziados de conteúdo e servem antes para justificar governos do que para representar cidadãos”. Conclui a sua reflexão sobre a constituição dos direitos políticos asseverando que eles “conferem legitimidade à organização política da sociedade”, correspondendo, na sua essência, a uma “idéia de autogoverno”.

Os direitos sociais incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde e à aposentadoria e as suas vigências dependem da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo.

Por Murilo de Carvalho (2006:10) é possível identificar uma correlação dinâmica entre os três tipos de direito referidos: “Se os direitos civis garantem a vida em sociedade, se os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva” e, continua, “na ausência de direitos civis e políticos, seu conteúdo e alcance tendem a ser arbitrários. Os direitos sociais permitem as sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos”.

Concluindo as suas reflexões sobre os caminhos da cidadania no Brasil e o longo percurso que ela já trilhou, Murilo de Carvalho (2006:219) destaca que houve avanços na implementação dos direitos básicos e embora suas palavras revelem desalento com o presente estágio da evolução do atendimento dos mesmos, também é destacável se dar conta e refletir

sobre a importância da trilha dos caminhos democráticos para “construir o cidadão brasileiro”. Segundo o autor:

o triunfalismo exibido nas celebrações oficiais dos 500 anos da conquista da terra pelos portugueses não consegue ocultar o drama dos milhões de pobres, de desempregados, de analfabetos e semi-analfabetos, de vítimas da violência particular e oficial. Não ha indícios de saudosismo em relação à ditadura militar, mas perdeu-se a crença de que a democracia política resolveria com rapidez os problemas da pobreza e da desigualdade.

Pacheco (2008) destaca que os direitos civis e políticos são os chamados direitos de primeira geração e surgiram no século XVIII. Esses direitos de primeira geração incluem os denominados direitos civis e correspondem aos direitos individuais de liberdade, de igualdade, de propriedade, de ir e vir, direito à vida, segurança, e, nos termos de Vieira (2005), embasam a concepção liberal clássica. Pacheco também destaca que se chegou aos direitos políticos, condizentes à liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, à participação política e eleitoral e ao sufrágio universal após quase findo um século do advento dos direitos civis. Nos termos de Vieira (2005:22-3) os direitos políticos também são denominados “direitos individuais exercidos coletivamente” e igualmente foram incorporados à tradição liberal. Pacheco (2008) também exorta que os direitos civis e políticos, ditos de primeira geração, exigiriam, para a sua plena realização, a presença de um Estado mínimo, enquanto, noutra via, os direitos sociais demandariam uma presença mais forte do Estado para suas consecuições.

As reflexões de Pacheco (2008) também registram que os direitos de terceira geração começaram a surgir na segunda metade do século passado e revelam os direitos dos grupos humanos como o povo, a nação, as coletividades étnicas ou a própria humanidade; não apenas os exercidos individualmente pelo cidadão. Assim, o autor sustenta que esses direitos ultrapassam a proteção à individualidade, destacando-se os condizentes “à autodeterminação dos povos, direito ao desenvolvimento, direito à paz, direito ao meio ambiente, direito do consumidor, direitos dos anciãos, das mulheres, das crianças, das minorias étnicas.” Por fim Pacheco refere que o próprio Vieira exorta hoje já se poder falar de “direitos de quarta geração, relativos à bioética, para impedir a destruição da vida e regular a criação de novas

formas de vida em laboratório pela engenharia genética” (VIEIRA, 2005:23, apud PACHECO, 2008).

### **3.4.3 Participação e Democracia**

Agora, mais especificamente sobre o subtema democracia em época contemporânea, Marcos Nobre (2004:30-31), com base em Claus Offe<sup>17</sup>, informa que pelo menos dois sentidos alteraram sensivelmente a sua problemática. O primeiro condiz a uma “mudança da macrodemocracia das instituições políticas representativas e oficiais para o micronível da formação da vontade coletiva relevante nos vários contextos da sociedade civil, muitos dos quais encontram-se, por sua natureza, fora do alcance da operação e do controle das instituições estatais, da supervisão estatal e da intervenção estatal”. O outro refere a existência de uma mudança qualitativa na influência da participação, pois “para produzir resultados mais razoáveis, com frequência não faz mais sentido exigir uma participação mais ampla, mas, em lugar disso, buscar uma formação mais refinada, mais deliberativa e mais reflexiva dos motivos e demandas que são introduzidos no processo de participação de massas já em curso”.

A par disso, Nobre (2004:30) leciona que a democracia pode ser compreendida em pelo menos duas grandes perspectivas teóricas distintas. Uma pertinente a “um ponto de vista meramente descritivo e explicativo”, na qual há um conflito de interesse por parte dos atores políticos e intenta como fim o encontro derradeiro, um vetor resultante. A outra perspectiva importa compreender a democracia a partir de um ponto de vista normativo, “inscrito na idéia mesma de democracia moderna”, que se realiza no conflito político.

---

<sup>17</sup> OFFE, Claus. *Herausforderungen der Demokratie. Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen*, Frankfurt (Main) e Nova York, Campus, 2003, p. 205, apud Nobre, 2004.

A teoria normativa considera a institucionalidade político-estatal como um seu momento fundamental, mas também parte não apenas da idéia de uma sociedade centrada no Estado. Conforme Nobre (2004:31) ela “tem de compreender a democracia como uma forma de vida, como pressupondo uma cultura política da qual ela depende, para a institucionalidade político-estatal, inclusive”. Nesse esteio Nobre apresenta três modelos de democracia normativa que reputa ordenarem as discussões contemporâneas sobre o espaço que deve ocupar a natureza da participação e da deliberação Estado Democrático de Direito. Ensina os modelos com base em Habermas, a quem atribui “um ponto de referência central” nos debates acerca da compreensão procedimental da democracia e a quem, inclusive, Nobre ressalta a autoria da proposta.

Segundo Nobre (2004:31), atualmente Habermas visualiza o "republicano" e o "liberal" como dois modelos normativos básicos de democracia e propõe um terceiro, alternativo, denominado "procedimental"<sup>18</sup>. Na visão da interpretação liberal “os cidadãos não se distinguem essencialmente das pessoas privadas que fazem valer seus interesses pré-políticos contra o aparelho de Estado”; enquanto na compreensão republicana “a cidadania se atualiza somente na prática de autodeterminação coletiva”.

Para Nobre (2004:36) a diferença entre os dois modelos inicialmente destacados por Habermas torna-se mais clara a partir da compreensão do processo democrático que cada um deles encerra. Nessa linha, a concepção liberal expressa-se no sentido de ser

a democracia é um mecanismo de agregação de interesses e de imposição de fins coletivos à sua execução político-estatal, processo em que Estado (como aparato de administração pública) e sociedade (como sistema estruturado em torno da economia de mercado) são tomados como os dois pólos que cabe ao processo democrático mediar.

(...) o modelo liberal tem uma concepção do processo político que é eminentemente estratégica, no sentido de que os atores individuais e coletivos concorrem em uma disputa por posições de poder.

E na concepção republicana,

---

<sup>18</sup> NOBRE refere que essas reflexões provêm de Jürgen Habermas: (i) do artigo Três Modelos Normativos de Democracia, Lua Nova, n. 36, 1995; (ii) do livro Direito e Democracia, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997; e (iii) do livro A Constelação Pós-nacional, São Paulo: Littera Mundi, 2001.

esse processo de mediação não pode ocorrer sem que se faça recurso a um processo de formação da vontade e da opinião em que se produza uma autocompreensão dos atores sociais e políticos que seja, por sua vez, elaboração consciente do elemento de solidariedade social sem o qual não cabe falar em democracia e em corpos políticos. (...) Para a concepção republicana, um tal modelo de processo político, claramente calcado no modelo do mercado, ignora as estruturas específicas do processo político democrático, em que o fundamental está em uma valorização do espaço público e do parlamento capaz de atribuir certa força legitimadora do poder político ao próprio processo de discussão e de deliberação (NOBRE, 2004:36).

Por fechamento, a proposta de democracia procedimental de Habermas é expressada por Nobre (HABERMAS, 1995:48, apud NOBRE, 2004:37), segundo as palavras daquele próprio teórico, em termos de que a

"teoria do discurso, que associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas do que o modelo republicano, toma elementos de ambos e os articula de uma forma nova e distinta. Coincidindo com o modelo republicano, ela concede um lugar central ao processo político de formação da opinião e da vontade comum, mas sem entender como algo secundário a estruturação em termos de Estado de Direito.

(...) Assim como no modelo liberal, também na teoria do discurso os limites entre o Estado e a sociedade são respeitados; mas aqui a sociedade civil, como a base social de espaços públicos autônomos, distingue-se tanto do sistema da ação econômica quanto da administração pública. E dessa visão da democracia segue-se normativamente a exigência de um deslocamento do centro de gravidade da relação entre os recursos representados pelo dinheiro, pelo poder e pela solidariedade, dos quais as sociedades modernas se valem para satisfazer sua necessidade de integração e de regulação. As implicações normativas saltam à vista: a força da integração que tem a solidariedade social, não obstante não mais poder ser extraída somente das fontes da ação comunicativa, deve poder desenvolver-se com base em espaços públicos autônomos amplamente diversificados e em procedimentos de formação democrática da opinião e da vontade políticas, institucionalizadas em termos de Estado de Direito; e, como base no meio do Direito, deve ser capaz de afirmar-se também contra os outros dois poderes – o dinheiro e o poder administrativo".

Veja-se que a compleição do modelo procedimental de democracia contempla 'Estado de Direito' como o espaço supremo na sua formulação e para tanto se faz necessário exprimir, neste trabalho, as suas referências compreensivas. Para supressão desta lacuna insculpe-se o esclarecedor entendimento de Bedin (2006:230) e suas reflexões a respeito da definição e sustentação sobre o 'fenômeno' Estado de Direito, destacando que segundo este

autor esta discussão está inserida na agenda e no debate político das democracias ditas contemporâneas. Assim, para Bedin, o Estado de Direito é:

Um estado subordinado ao Direito, que defende os direitos fundamentais e a segurança de seus cidadãos e que tem por base o princípio da razoabilidade, da responsabilidade por seus atos e do respeito da via judicial. Além disso, estrutura-se a partir da divisão dos poderes e da descentralização de suas atividades, sendo a sua administração orientada pelo princípio da legitimidade e voltada à supremacia dos princípios da liberdade e da igualdade, sem nunca afastar o fundamento popular do poder e a defesa do bem público.

Na substantivação da definição de Estado de Direito Bedin (2006:227-1) envolve dez dimensões essenciais e conclui que a sua configuração abarca, necessariamente, um estado democrático e republicano cujo suporte está alicerçado na soberania popular, elemento chave para ultimar a construção de uma sociedade democrática. Dessa forma, as decisões originadas a partir da vontade soberana do povo consignam-se como uma realização perfeita do ponto de vista da legitimidade e, como bem acentua o próprio autor, institucionalizar este Estado de Direito (isto é, geri-lo), uma maneira de estruturar a sociedade que se denomina democracia contemporânea é, destacadamente, uma conquista política fundamental e uma referência para a consolidação de condições indispensáveis para o reconhecimento e para a efetiva instituição dos direitos humanos.

Tratando-se de soberania popular, é importante assinalar que as diversas articulações corridas no campo social levaram o país a transformações no campo político, no sentido da redemocratização e da ampliação da participação social, resultando uma interpretação hegemônica da sociedade civil como pólo da virtude, em oposição ao quadrante de maldade intrínseca do Estado (TONELLA, 2007). A autora relata que ante os processos de redemocratização verificados em toda a América Latina a leitura dicotomizada foi substituída por outra de inspiração neoliberal e centrada na necessidade da plena cooperação entre a esfera de sociedade civil e a esfera do Estado. Continua a sua reflexão manifestando que na medida em que ocorreu o esvaziamento do componente conflito houve uma despolitização do conceito de sociedade civil, detectada especialmente quando diversos atores vinculados aos

governos, à sociedade e a agências multilaterais assumem o discurso da necessidade de colaboração das partes para que o necessário desenvolvimento social possa ser viabilizado. Nesse sentido, os muitos chamados à participação em projetos sociais e no denominado terceiro setor congregam os recorrentes termos usados no processo: resgate da cidadania, capital social e inclusão. Entretanto, Tonella chama a atenção para a importância de diferenciação dos discursos: para o projeto neoliberal, as pessoas são chamadas a participar de forma ‘individual’ e para assumir parcelas de responsabilidade onde o Estado se mostra ineficiente ou ausente; um outro projeto político, mais progressista, aponta para o aprofundamento da democracia participativa em consonância com o fortalecimento dos movimentos sociais.

A visão da confluência de idéias até opostas em direção aos mesmos símbolos discursivos: sociedade civil, democracia, direitos, cidadania, participação é solidamente sustentada por Dagnino (2004). Os dois projetos de participação, um de vertente gerencial, ligado ao ajuste neoliberal, o outro de vertente societal, imbricado ao alargamento da democracia, requerem uma sociedade civil e propositiva (no projeto neoliberal representa o deslocamento de definição mais contundente resultando a sociedade civil “ONGgizada” – fato que representa situação antagônica em relação ao âmago dos dois projetos). Também há a despolitização da participação, vinculando-a, a vertente gerencial, a uma atuação correspondente ao voluntariado. Manifesta-se Dagnino (2004:102) destacando que o princípio basilar desta participação é “a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social.” E, a respeito da solidariedade envolvida nestes novos atos participativos, o magistério da teórica é de que essa “própria idéia de ‘solidariedade’, a grande ‘bandeira’ dessa participação redefinida, é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral”.

Isso tudo se reflete diretamente no produto de atuação da gerência do Estado: as políticas públicas. Nessa linha de reflexão, Dagnino (2004:102) conjectura que “em grande parte dos espaços abertos à participação de setores da sociedade civil na discussão e formulação das políticas públicas [...] o que se espera deles é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo

serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas”.

Para concluir este tópico teórico, cabe destacar-se os principais meios pelos quais é possível se dar a participação da sociedade civil nos desígnios públicos coligados à formação de interesses incidindo sobre a gestão do Estado. Com base em Tenório (2007), que propiciou alargada descrição desses meios, segregando-os do ponto de vista legal entre constitucionais e infraconstitucionais e, depois, do ponto de vista de arranjos institucionais concertáveis entre poder público, sociedade civil e mercado, arrolam-se as alternativas que seguem na Tabela 1, em seqüência, para, posteriormente, deter-se um pouco mais naquele meio que diretamente está correlacionado com o objeto desta Dissertação: Conselhos, por tratar-se de investigação científica envolvendo o CMRP. Também se detalha um pouco mais pequena explanação sobre o Orçamento Participativo, por ser ele a referência mais consolidada e ser ampla a sua visibilidade em termos de participação social na gestão pública (DAGNINO, 2002; GUGLIANO, 2002).

Os Conselhos representam um grande envolvimento de pessoas numa forma de participação popular no nível local, posto que é bastante acessível aos participantes dos movimentos sociais em comparação, por exemplo, com a tradicional forma representativa esposada na figura do vereador. Nos termos do autor invocado “os conselheiros são instâncias de formação de políticas que gozam de um alto conceito de respeitabilidade enquanto espaços transparentes e comprometidos com o interesse público”. Com base em Carvalho<sup>19</sup>, Tenório (2007:129) destaca que esses espaços transparentes e comprometidos com o interesse público tornam a política mais pública, especialmente nos casos em que há efetiva participação de grupos sociais organizados e democráticos.

Já o Orçamento Participativo condiz à presença de atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação que se divide em duas etapas: a primeira, com a participação direta dos interessados, representando cidadãos que fazem levantamento das necessidades da sua região; a segunda, corresponde à

---

<sup>19</sup> CARVALHO, Maria do Carmo A. A. Participação Social no Brasil Hoje. *Polis Papers*, n. 2, 1998, apud Tenório, 2007.

efetivação da participação na distribuição de bens públicos de forma mais justa, mediante a constituição de um conselho cujos participantes são os delegados escolhidos na fase anterior (AVRITZER, 2002, apud TENÓRIO, 2007).

**Tabela 1**

Alguns Meios de Participação e de Interação Entre a Sociedade e o Poder Público

<b>DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS</b>	<b>Base Normativa</b>
Inserção de Exercício do Poder de Forma Direta	Art. 1º, parágrafo único
Ação Popular	Art. 5º, inciso LXXIII
Atendimento aos Direitos da Criança e Adolescente	Art. 227, caput e § 7º, em conjunto com art. 204, II
Colegiados de Órgãos Públicos	Art. 10
Proteção ao Patrimônio Cultural Brasileiro	Art. 216, § 1º
Denúncia de Irregularidades ou Ilegalidades às cortes de contas (TCU e TCEs)	Art. 74, § 2º e Art. 75
Gestão do Ensino Público	Art. 206, inciso VI, que remete à forma da Lei
Iniciativa Popular	Art. 14, III; art. 27, § 4º; art. 29, XI e art. 61, § 2º
Planejamento Público Municipal, no processo de Gestão (via PPA, LDO e LOA)	Art. 29, inciso XII
Plebiscito	Art. 14, I; art. 18, §§ 3º e 4º e art. 49, XV
Política Agrícola	Art. 187
Referendo	Art. 14, II e art. 49, XV
Seguridade Social	Art. 194, parágrafo único, VII
<b>DISPOSITIVOS INFRACONSTITUCIONAIS</b>	<b>Base Normativa</b>
Estatuto da Cidade	Lei 10.257/2001
Plano Diretor	Lei Municipal Específica
Orçamento Participativo	Leis Específicas
<b>ARRANJOS INSTITUCIONAIS</b>	<b>INICIATIVA</b>
Conselhos	Sociedade/Poder Público
Conferências	Poder Público
Consórcios Intermunicipais	Poder Público
Parcerias; Redes; Pólos de Desenvolvimento	Sociedade/Poder Público

**Fonte:** elaboração própria com base em Tenório (2007:124-31) e em Allebrandt (2006:42-4)

### 3.5 Desenvolvimento

Dá-se guarida ao presente tópico tomando-se por base principal os elementos condicionantes de desenvolvimento alicerçados em Boisier (2003, 2004) e também nas reflexões propositivas sustentadas por Siedenberg (2003, 2004) e Amartya Sen (2000).

Boisier (2006:69) salienta que presentemente a concepção de desenvolvimento tem-se descolado da antiga idéia que o vinculava estritamente ao crescimento econômico e, dessa forma, algo prático, quantificável e relacionado a avanços materiais, transmutando-se para uma nova compreensão que lhe confere um status de processo, correlacionado a um “estado intangível, subjetivo e intersubjetivo, e que está associado mais com atitudes e menos com conquistas materiais”.

Uma vez que as necessidades básicas estejam satisfeitas Boisier manifesta que há possibilidades de reconhecimento de situações de disparidade entre baixos níveis de conquistas materiais e altos níveis de satisfação pessoal e, com isso, ser factível identificar situações de desenvolvimento. Nessa linha de reflexão o entendimento de desenvolvimento conjecturado pelo autor (2006:69) representa

a obtenção de um contexto, meio, *momentum*, situação, âmbito, ou como se prefira chamá-lo, que possibilite a potenciação do ser humano para que ele se transforme em pessoa humana, na sua dupla dimensão biológica e espiritual, capaz nesta última condição de conhecer e amar.

Ainda nas palavras de Boisier (*idem*), isso significa

recolocar o conceito de desenvolvimento num quadro construtivista, subjetivo e intersubjetivo, valorativo ou axiológico e, com certeza, endógeno, ou seja, diretamente dependente da autoconfiança coletiva na capacidade para inventar recursos, movimentar aqueles já existentes e agir em forma cooperativa e solidária, desde o próprio território.

Por Boisier (2004) também se depreende que o caráter essencial do processo de desenvolvimento diz respeito à construção da pessoa humana enquanto possuidora de capacidade de ação. Para esse desiderato, então, ela é exercente desta capacidade na linha de substantivar-se o sujeito ativo do seu próprio desígnio e assim, nesse domínio, contribuir conscientemente para o êxito da auto-organização de um sistema social, resultante da construção por um esforço coletivo e deliberado. Para este teórico (2003:19), então, a pessoa humana é constituída pela sua capacidade ativa de transformar-se em um sujeito agente de desenvolvimento, enquanto potencialização de “atores portadores de projetos, com poder efetivo tal para incidir no curso dos acontecimentos”<sup>20</sup>.

Combinando com Siedenberg (2004), infere-se que este construto (o desenvolvimento) se reputa no fato de vir a se constituir em algo manifestamente novo, sem caracterizar quantificações de uma mesma coisa (um bocado “mais do mesmo” – como usa o autor), algo diferente de uma simples incorporação do *status quo*. Assim sendo, essa construção constitui-se uma evolução no sentido da transformação e do melhoramento das coisas e se consubstancia a partir de uma compleição conferida por um ator social participativo, ativamente incluído neste processo enquanto sujeito, nisso estando presente o acionamento dos mecanismos de assimilação e de adaptação do processo de mudanças.

Siedenberg (2003:170) demonstra a conceitualização de desenvolvimento não ser algo estático quanto à sua idéia-chave. Considerando as últimas cinco décadas, este autor salienta que o conceito se agregou a diferentes adjetivações com o objetivo de sua qualificação, procurando traduzir o seu conteúdo conforme os condicionantes históricos e sociais de cada época e contemplando ênfases como a econômica (restrita ao crescimento), a social, a ecológica, a sustentabilidade, a endogenia, a territorial (enfim: diversas! dependendo do referencial ser mais ideológico ou espacial, isolada ou conjuntamente). Com isso, fato proveitoso para o aprofundamento da sua importância, acabou incorporando outras dimensões

---

<sup>20</sup> Livre tradução de “*actores portadores de proyectos, con poder efectivo como para incidir en el curso de los acontecimientos*”. Nesse ínterim Boisier (2003:14-6) trata do desenvolvimento como uma propriedade emergente de um sistema territorial complexo, no qual são subsistemas locais relevantes, em número de seis: os valores, os atores, as organizações (públicas e privadas), os procedimentos, o capital econômico e os capitais intangíveis.

que não puramente a econômica, espelhando que os valores envolvidos estão distantes da neutralidade e, tal qual afirma o autor, “dependentes de variáveis e preconceitos ideológicos”.

Condicionado ao fato de que os resultados de um processo de desenvolvimento têm diminutas influências das estratégias que os pretendem implementar, especialmente em função de “contingências não-manipuláveis, externas, aleatórias, que interferem direta e incisivamente” nesses mesmos processos, Siedenberg (2003:170-71) exorta a dificuldade de para chegar-se a uma conceituação dessa magnitude. Entretanto, o autor não abandona a tarefa e procura refletir sobre uma concepção de desenvolvimento que apreenda a sua grandeza de, enquanto um estado, também um processo e, de mesmo senso, possa ser considerada adequadamente cabível e adaptável conforme a delimitação escolhida para servir como eventual referencial analítico (região, espaço, sociedade). Então, a explicitação de desenvolvimento pautada pelo autor anuncia-se em termos de ser

o desdobramento de forças produtivas próprias, específicas de cada espaço, visando a suprir toda a sociedade com bens materiais e culturais vitais e com serviços básicos, no âmbito de uma ordem política e social que garanta a todos os membros dessa sociedade as mesmas chances e permite a todos participar do resultado comum desse bem-estar produzido e das decisões políticas.

Encaminha-se este tópico buscando-se aporte no pensamento de Amartya Sen (2000). Para ele o desenvolvimento é liberdade, visualizável pelo sucesso das pessoas com a oportunidade de participar da escolha social e na tomada de decisões públicas que consolidam e fazem avançar o progresso dessas próprias oportunidades de participação e de influência nessas escolhas sociais, resultando, em conjunto, inclusive a melhoria de oportunidades econômicas, além das liberdades políticas. Nesse sentido, as liberdades, afirma o autor (2000:17-26, 52), “não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais”.

A concepção de desenvolvimento de Sen (2000) como um processo de expansão das liberdades reais (como fins e como meios) que as pessoas possam desfrutar, atribui à liberdade como fim o papel constitutivo do desenvolvimento e à liberdade enquanto meio, o papel instrumental para desenvolvimento.

Para o autor o papel constitutivo do desenvolvimento como liberdade relaciona-se a própria liberdade condizente à substância da vida humana (denominada por ele de liberdade substantiva), ao passo que o desenvolvimento como liberdade enquanto meios “concerne ao modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades e intitamentos contribuem para a expansão da liberdade humana em geral” – o próprio âmago do desenvolvimento. As conformações das liberdades substantivas, condizentes ao papel constitutivo do desenvolvimento, já referido, para Sen (2000:52), incluem:

as capacidades elementares como, por exemplo, ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e a fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão, etc. *Nessa perspectiva constitutiva o desenvolvimento envolve a expansão dessas e de outras liberdades básicas: é o processo de expansão das liberdades humanas*, e sua avaliação tem de basear-se nessa consideração (grifou-se).

Destacando que o desenvolvimento também pode ser concebido como um processo de crescimento da liberdade humana em geral, Sen (idem:53:4) atribui às liberdades instrumentais o caráter de inter-relação recíproca e exorta que um tipo de liberdade “pode contribuir imensamente para promover liberdades de outros tipos” e que elas “contribuem, direta ou indiretamente, para a liberdade global que as pessoas têm para viver como desejariam”. Para arrematar seu arrazoado, elenca, sem a pretensão de exaurimento dentre as possíveis liberdades existentes, cinco tipos distintivos que merecem destaque na sua perspectiva instrumental: “(1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora”. Os destaques propostos pelo autor devem-se a salientar especificamente “algumas questões políticas” requerentes de uma atenção especial.

Em comentários breves sobre cada uma dessas liberdades Sen (idem:55-6) especifica-as da seguinte forma:

As *liberdades políticas*, amplamente concebidas (incluindo o que se denominam direitos civis), referem-se às oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em que princípios, além de incluírem a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, de ter liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura, de ter a liberdade de escolher entre diferentes partidos políticos etc. Incluem os direitos políticos associados às democracias no sentido mais abrangente (...)

As *facilidades econômicas* são as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca. (...)

*Oportunidades sociais* são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada (como por exemplo levar uma vida saudável, livrando-se de morbidez evitável e da morte prematura), mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas. (...) De modo semelhante, a participação política pode ser tolhida pela incapacidade de ler jornais ou de comunicar-se por escrito com outros indivíduos envolvidos em atividades políticas. (...)

*Em interações sociais*, os indivíduos lidam uns com os outros com base em alguma suposição sobre o que lhes está sendo oferecido e o que podem esperar obter. Nesse sentido, a sociedade opera com alguma presunção básica de confiança.

As *garantias de transparência* referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar: a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza. (...) As garantias de transparência (incluindo o direito à revelação) podem, portanto, ser uma categoria importante de liberdade instrumental. Essas garantias têm um claro papel instrumental como inibidores da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas.

(...) A *segurança protetora* é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte. A esfera da segurança protetora inclui disposições institucionais *fixas*, como benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulamentares para os indigentes, bem como medidas *ad hoc*, como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados (destaques do autor).

## **4 O MUNICÍPIO DE CRISSIUMAL E O CONSELHO DE REPRESENTAÇÃO POPULAR**

### **4.1 Caracterização do Município de Crissiumal<sup>21</sup>**

O Município de Crissiumal, criado em 18 de dezembro de 1954, pela Lei Estadual 2.553 e instalado em 28 de fevereiro de 1955, desmembrado do Município de Três Passos, é constituído por uma área que abrange 362,15 km<sup>2</sup> e localiza-se na Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, compondo a micro Região Ceileiro e, na divisão do Estado por Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES –, pertence ao Conselho Regional Noroeste Colonial – CRNOC.

Os seus limites territoriais envolvem a vizinhança ao norte com a República Argentina e parte do Município de Tiradentes do Sul, ao sul com parte dos Municípios de Humaitá e de Nova Candelária, a leste, além de parte do Município de Três Passos, também é limítrofe com parte do Município de Humaitá e, a oeste, com partes dos Municípios de Horizontina e de Doutor Maurício Cardoso. Atualmente conta com cinco distritos instalados: Sede, Esquina Gaúcha, Planalto, Lajeado Grande e Vista Nova. O Distrito Sede expandiu-se e deu origem às Vilas: Paraíso, Nova, Alvorada, União Faz a Força, Mirim e Industrial.

---

<sup>21</sup> Este tópico tem por referência geral publicações que refletem os fatos correlacionados à existência do Município, nos seus aspectos sociais, econômicos, geográficos e históricos organizados por professores da rede escolar local e ao longo do texto são utilizadas de forma ampla, sem especificações delimitadas (SCHWANKE e POHL, 2007; PLETSCH et al.,1995). Também se utilizou por referência o estudo de Both (2008).

O nome Crissiumal é originário da taquara criciúma, que existia em abundância na localidade e era utilizada para alimentação e, entre outras destinações, como matéria-prima para artesanato e para o mobiliário, principalmente o trançado que servia de lastros para camas.

Pertencendo à zona fisiográfica do Alto Uruguai, o seu sistema hidrográfico é conformado pelos rios Uruguai, que confere o limite do Município com a Argentina, Lajeado Grande e Buricá, além de elevado número de menores cursos d'água denominados genericamente de lajeados, entre outros: Principal, Caçador, Mirim, Teimoso, Bugre e Nass. O relevo do território de Crissiumal é constituído de terreno bastante ondulado e mais acidentado à medida da proximidade com o Rio Uruguai. O clima é do tipo temperado subtropical, altitude de 402 metros acima do nível do mar e a vegetação natural é de floresta subtropical, da qual restam algumas áreas não desmatadas. As geadas ocorrem mais intensamente entre os meses de maio a setembro e o fenômeno climático vai minguando à medida da aproximação das margens do Rio Uruguai, propiciando terras adequadas à agricultura, especialmente a fruticultura.

Destaca-se que a história recente do Município indica a ocorrência de instabilidades climáticas que alteraram consideravelmente as condições de vida locais, repercutindo suas conseqüências tanto no campo como na cidade. São arrolados como marcantes acontecimentos climáticos a forte chuva de granizo que ocorreu em junho de 2005 e que resultou em torno de 65% da população desabrigada e 80% das residências danificadas. O acontecimento mobilizou outros municípios e entidades da região, além do poder público estadual (Executivo e Legislativo) para auxiliar na recuperação<sup>22</sup>. Também é o caso da mais longa estiagem que afetou toda a Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul e que durou em torno de 4 meses, tendo se iniciado em novembro/dezembro de 2004 e findada nos idos de março de 2005. Além disso há também a referência de uma cheia tida como a maior

---

<sup>22</sup> Schwanke e Pohl (2007:37) expressam-se: “sendo considerada, para muitos, uma noite de terror. A destruição foi devastadora [...] o comércio fechou suas portas e a comunidade local e regional se mobilizaram para recuperação dos danos [...] as escolas atingidas paralisaram as aulas por não haver transporte escolar e por solidariedade as (sic) escolas destruídas”. Além disso, uma busca na internet, via <[www.google.com.br](http://www.google.com.br)>, informando-se, por exemplo, as palavras “granizo de 2005 crissiumal rs”, apresenta fartas indicações sobre o caso.

enchente ocorrida até o presente, na qual o Rio Uruguai, em agosto de 1983, atingiu 25 metros de transbordo.

Sobre a ocupação do chão crissiumalense os registros em relação aos primeiros habitantes anotam que inicialmente esse território era habitado por indígenas e, tendo em vista a proximidade com a redução de São Nicolau, veio a contar com a presença ‘civilizadora’ dos jesuítas. Nos idos da década de 1930, ainda na condição de povoado (situação formalmente reconhecida em 1936 e, posteriormente, alçado à condição de Vila, em dezembro de 1953), chegaram os primeiros imigrantes de etnias diversas, predominando os alemães e italianos vindos das chamadas colônias velhas, principalmente por conta de um contrato assinado entre o Estado do Rio Grande do Sul e uma empresa de colonização que, além da construção de estradas de ferro e de rodagem, visava à ocupação e colonização de terras devolutas então pertencentes ao Estado e localizadas entre os Rios Santa Rosa e Turvo, em direção ao Rio Uruguai, na divisa com a Argentina.

A população de Crissiumal, em termos absolutos, bem como em relação à sua composição entre habitantes urbanos e rurais, considerando o Censo de 2000 e a Contagem da População de 2007, procedidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, apresenta os seguintes números e parâmetros:

**Tabela 2**

Número de habitantes e população urbana e rural de Crissiumal, 2000 e 2007

<b>Referência</b>	<b>Total</b>	<b>Rural</b>	<b>% Sobre Total</b>	<b>Urbana</b>	<b>% Sobre Total</b>
2000	15.180	9.056	59,66	6.124	40,34
2007	14.126	8.749	61,94	5.977	42,31

Fonte: IBGE, Contagem da População 2007 e Censo 2000

Os atuais 362,15 km<sup>2</sup> de território de Crissiumal são recortados por 2.365 propriedades rurais. Elas apresentam uma área média em torno de 12 hectares e a maior possui 67 hectares<sup>23</sup>. A produção primária é composta principalmente pela pecuária leiteira e pela produção de fumo, de soja, de milho, de trigo, além de gado suíno. Na área do município é possível desenvolver a agricultura anual e intensiva numa fração correspondente a 21,7% do

<sup>23</sup> Informação verbal prestada pelo Servidor efetivo que ocupa o Cargo de Veterinário e, no momento, também acumula a função de Secretário de Agricultura.

território e as áreas que apresentam afloramento de rochas representam 57,4%, restando, então 20,9% da área total imprópria para culturas anuais.

De acordo com dados do Setor de Tributos da Prefeitura Municipal de Crissiumal, referendados por Both (2008), a representatividade do setor primário no valor agregado do município está em cerca de 50% do gerado, o setor secundário corresponde a 15% das atividades exercidas e o setor terciário representa em torno de 35% da economia municipal, que está alicerçada no minifúndio e num sistema agropecuário voltado para a policultura. Sobre a questão da produção primária, destaca-se que desde 1999 há no Município o programa Via Lácteo, que viabilizou o aumento da produção leiteira nas propriedades rurais por meio de ações voltadas à melhor capacitação técnica dos produtores (alimentação animal, sanidade do rebanho, melhoramento genético, etc.) e, ainda, com alguma ajuda de custo para a melhoria das condições físicas das instalações dos produtores. Segundo referências do pessoal técnico do Setor da Agricultura da municipalidade envolvido no programa, num período de cerca de 5 anos a produção leiteira aumentou de 40 mil litros/dia para uma quantia em torno de 95 mil litros/dia.

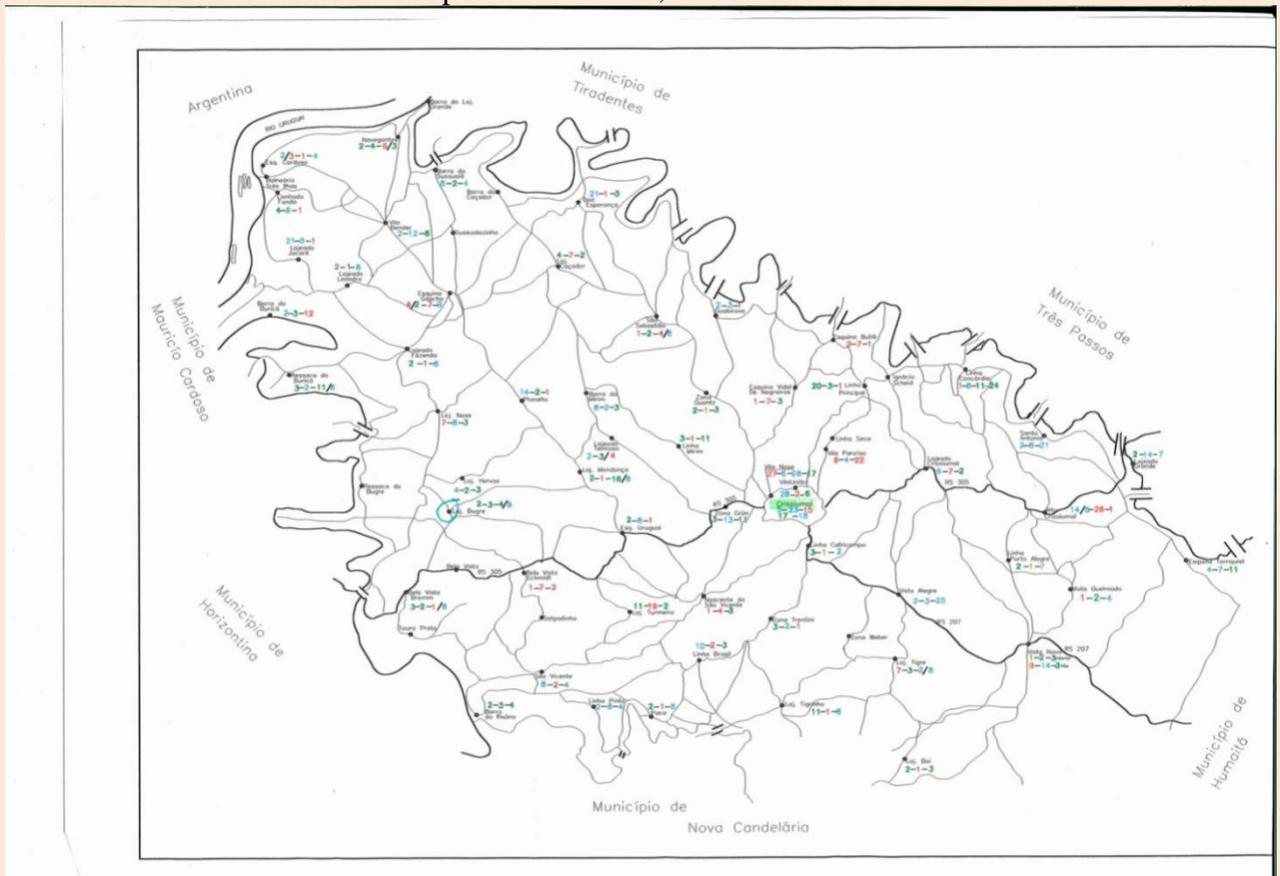
Conforme servidores da Secretaria de Obras o Município possui atualmente em torno de 2.600 quilômetros de estradas na sua circunscrição. Desses, em torno de 35 estão sob a responsabilidade de manutenção por parte de órgão estadual, sobrando, então, todo o restante de malha rodoviária local para que o poder público municipal avie condições mínimas de rodagem. Apenas há acesso asfáltico até a Sede a partir do Município de Humaitá, cerca de 16 quilômetros e, desses, pouco mais de 50% pertente ao território crissiumalense.

Em relação à capacidade escolar instalada existem vinte escolas no município, sete municipais e treze estaduais, sendo duas delas com cursos de ensino médio. Both (2008) refere que a taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais, base 2005, conforme informações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, é de 6,6%; o coeficiente de mortalidade infantil como base no mesmo ano, de acordo com a Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul – FEE, é de 17,75 por mil nascidos vivos, e a expectativa de vida no município gira em torno de 73 anos, conforme o

Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, levantado no ano de 2000.

Fato peculiar na história de Crissiumal em relação ao exercício da democracia para escolha dos mandatários municipais é que a sua prática contemporânea tem enredo recente, cerca de 20 anos. Por ser fronteiroço o Município estava incluído na área de Segurança Nacional e, assim, desde o início de janeiro de 1965 até o final de dezembro de 1985 foi governado por prefeitos nomeados pelo Governo Federal. Essa situação findou com o movimento de redemocratização do país e assim houve a extinção dessas áreas específicas. Assim o Município que conta presentemente com pouco mais de 50 anos de existência não exerceu o poder de voto majoritário ao longo de mais de 20 anos de sua história e apenas voltou a eleger o Prefeito e o Vice, em 15 de novembro de 1985, empossados em 1º de janeiro de 1986.

**Figura 1**  
Mapa de Crissiumal, localidades



Fonte: Prefeitura Municipal de Crissiumal, 2003.

## 4.2 O Conselho Municipal de Representação Popular – CMRP

O CMRP de Crissiumal foi concebido uma instância deliberativa e de representação da sociedade civil nos debates e nas definições das políticas públicas municipais. O seu mister é a promoção da representação do povo Crissiumalense nas decisões de natureza econômica e social que são produzidas pelo Executivo Municipal e a sua existência formal-legal está demarcada a partir de 1º de fevereiro de 2001, promulgada pela Lei Municipal 1.615, com sua forma de funcionamento inicialmente estabelecida por meio do Decreto Executivo número 16/2001, editado em 05 de março de 2001.

De fato, a sua configuração teve início a partir do resultado da eleição de 2000. Nas palavras de um dos gestores componente das forças políticas eleitas para o quadriênio 2001-2004 pode-se depreender algumas motivações envolvidas no processo que viabilizou mudanças na administração pública em Crissiumal, esclarecendo ao pesquisador que elementos fomentaram a pretensão de pensar formas de a sociedade participar dos desígnios públicos locais, em termos de que

“...aquela experiência da consulta popular e do orçamento participativo [...] na visão da comunidade não trouxe os resultados desejados [...] Porque nós tínhamos uma situação assim, por exemplo... há uma rodovia [...] tem 27 quilômetros... Essa obra esteve em andamento 23 anos [...] a sociedade havia cruzado os braços, havia um movimento aqui chamado ‘sem asfalto, sem voto’... Numa eleição para deputado estadual fez com que na urna houvesse quase 50% em branco dos votos prá deputado. A sociedade chegou ao ponto de não acreditar mais em solução de governo. [...] sob à luz, à ótica da LRF, que lá, num determinado momento ela induz, ou ela sugere, ou ela estimula, ou ela recomenda que se criem mecanismos pra... haver uma participação popular. Mas que participação popular? [...] A gente tinha claro que a gente precisava encontrar mecanismos pra... estimular a participação das pessoas, mas não poderia ser aquela coisa, muito... muito... frágil, como era a consulta popular, em que nós simplesmente reuníssemos as pessoas e os fizéssemos sonhar com algo que nós não teríamos condições de cumprir. E segundo, que também não ficássemos refém... vamos dizer, é uma ação do governo que não estivesse institucionalizada... daí nós entendemos que teríamos que criar uma Lei, que regulamentasse isso, até pra evitar que na troca do gestor se trocasse a... modalidade... Então criamos o Conselho de Representação Popular. Isso está instituído e regimentado [...] Depois da eleição [...] iniciamos novas eleições, em que cada comunidade elegia seus representantes [...] Nós queríamos, resumidamente, que em cada ponto desses houvesse três pessoas que nos auxiliassem a administrar, nos ajudassem a tomar as decisões...” (Excertos do Depoimento do Gestor “D”)

O CMRP é formado por 03 (três) conselheiros (dois titulares e um suplente) de cada uma das 51 (cinquenta e uma) localidades rurais e urbanas relacionadas na Lei que o compõe e que constituem o território da circunscrição municipal. O mandato desses Conselheiros, que são eleitos por voto direto e secreto por moradores maiores de 16 (dezesseis) anos presentes numa reunião convocada especificamente para esta finalidade, era por um período de 02 (dois) anos, permitida uma recondução. Posteriormente, em abril de 2005, o prazo foi ampliado para 04 (quatro) anos, continuando o seu exercício a ser honorífico, sem remuneração. Permanece a diretiva de que a renovação deverá ser de no mínimo de 1/3 (um terço) de seus membros ao final do mandato. A alteração do tempo de mandato de 02 (dois) para 04 (quatro) anos foi proposta pelo Poder Executivo a fim de que os mandatos de Conselheiros tivessem a mesma duração do mandato majoritário, consentâneo com os governantes eleitos para o seu respectivo quadriênio administrativo. Depois de eleitos e para fins de encaminhar o funcionamento do CMRP todos os Conselheiros (titulares e suplentes) escolhem dentre seus membros uma Diretoria do Conselho de Representação Popular que será responsável pela condução dos trabalhos para o período vindouro. Esta Diretoria será constituída por um Presidente, um Vice-Presidente e um Secretário.

Entre as razões de existência do Conselho, quando do envio do Projeto de Lei à Câmara Municipal, em 12 de fevereiro de 2001, foi manifestado aos Senhores Vereadores que sua justificação era a de o Povo estar representado nas decisões do Executivo municipal, nas reuniões de elaboração do orçamento municipal e encaminhamento da Lei Orçamentária Anual (LOA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Plano Plurianual (PPA), bem como os demais assuntos que merecessem a apreciação ou consulta popular, por meio da convocação e coordenação dos Conselheiros.

Nesse sentido, o mesmo Gestor entrevistado assim se manifestou sobre as atividades realizadas nas Comunidades e que resultaram no CMRP e suas diretivas:

“...elegemos três conselheiros e colocamos assim, de uma maneira geral, o que se pretendia: que numa reunião seguinte [...] eles escolhessem as prioridades e que esses conselheiros fossem os seus representantes junto ao governo, para que essas prioridades fossem cumpridas... fossem os fiscais... fossem, enfim, tudo isso [...]

Tão logo terminamos as reuniões de informação, de formação, de escolha, de votação no conselho... Definido tudo isso, nós delegamos prá EMATER a responsabilidade de levantar os sonhos [...] a EMATER tinha mais capacidade e credibilidade na comunidade e mais isenção [...] Resumindo, eles abriram mão de algo coletivo, podia ser de uma cancha de bochas, alguma coisa assim, em favor de uma pessoa [...] o que mais apareceu foram redes de água [...] A maioria decidiu por aquilo, porque as prioridades sempre foram decididas também pelo voto: um levanta que o ginásio é mais importante, outro levanta que a rede de água é mais importante e a decisão, ela se dava, na maioria dos casos, a partir de uma votação. Vamos então votar e ver o que é mais importante [...]" (Excertos do Depoimento do Gestor "D")

Entre as atribuições dos Conselheiros estão, além das atividades ligadas às planificações municipais (LOAs, LDOs, e PPA), juntamente com outras matérias objetos de apreciação e consulta popular, acima já referidas:

a) defender as prioridades eleitas pelas comunidades que representam, tanto junto ao Poder Executivo quanto junto ao Legislativo Municipais, definidas a partir da discussão democrática, em reuniões especialmente convocadas para essa finalidade;

b) propiciar a transparência das ações desenvolvidas pelo Conselho via prestação de esclarecimentos à população, nas suas comunidades de representação, sobre as atividades desenvolvidas nessa instância, bem como sobre os atos do Executivo e Legislativo, no tocante à aprovação e aplicação dos recursos orçamentários e das subvenções;

c) prestar todos os esclarecimentos à população sobre as atividades do CMRP e, também sobre as atividades do Executivo, no que diz respeito ao andamento das obras que envolvam recursos públicos (por exemplo: participação do poder público na construção de prédios para agroindústrias) e à qualidade dos serviços públicos prestados a comunidade;

d) integrar, quando eleito para essa finalidade outros Conselhos Municipais legalmente instituídos (por exemplo, Agricultura, Saúde, Assistência Social, etc.);

e) convocar, organizar e coordenar as reuniões na sua comunidade de representação, assim como conduzi-las de forma democrática e participativa, defendendo a vontade da maioria dos presentes; e

f) participar ativamente das reuniões do CMRP e sempre defender o interesse coletivo de sua comunidade de representação.

A previsão normativa é de que as reuniões ocorram ordinariamente a cada 04 (quatro) meses, uma vez convocadas ou por seu Presidente ou pelo Prefeito Municipal. Extraordinariamente poderão ocorrer até duas anuais, igualmente convocadas pelo Presidente do Conselho ou pelo Prefeito Municipal. Nas reuniões ordinárias e extraordinárias participarão os Conselheiros efetivos e, quando expresso na convocação, os suplentes. As reuniões do Conselho Municipal de Representação Popular só se instalarão com a presença mínima de 2/3 (dois terços) dos Conselheiros convocados. Todas as reuniões devem ter o seu assentamento em ata com a assinatura dos presentes e o registro dos assuntos tratados.

## **5 ANÁLISE DOS DADOS**

### **5.1 Análise das Entrevistas X Objetivos da Pesquisa**

Em consonância com os objetivos propostos (Geral e Específicos – vide Seção 1 Contextualização) o tratamento das entrevistas realizadas evidenciou as situações arrazoadas em seqüência. Principia-se por destacar uma parte dos depoimentos recolhidos dos entrevistados em relação aos objetivos específicos estabelecidos para a consecução da pesquisa para, ao término, encaminhar-se o fechamento das considerações finais e da conclusão conjugados com objetivo principal intentado pelo pesquisador. Esta construção foi pautada por assertivas representadas por um espectro de falas que inferissem a minoração da parcialidade e que, nessa mesma diretiva, buscassem o atamento de pontos de vista comuns nas expressões discursivas [elementos da análise do discurso: totalidade e parcialidade (FIORIN, 2003)].

Em relação ao primeiro objetivo [‘a) Identificar os atores e/ou sujeitos do processo de participação da sociedade civil na gestão pública do município de Crissiumal que se sucede por meio do Conselho Municipal de Representação Popular – CMRP, assim como as suas representatividades junto às comunidades locais.’] traz-se para chamamento as enunciações das entrevistas conformadas da seguinte maneira:

Conselheiro 1

“Começando assim: na [...] é um núcleo. Aí nós fizemos reuniões lá no clube [...] com a comunidade, [...]. Aí vamos ver o que a nossa comunidade precisa. O que precisa primeiro, o que precisa depois. [...]

Quando a gente tem algum assunto para resolver a gente se reúne [...] o pessoal diz: precisamos tal coisa, temos que falar com o prefeito. Então o líder, o conselheiro tem o papel de ser o elo de ligação da comunidade com o prefeito ou com o diretor de obras [...] Desde coleta do lixo, se a coisa não está andando bem, o pessoal vem e me fala: temos que dar uma chegada lá no diretor de obras para ver o que está acontecendo, a gente vai lá conversar. E depois repassa para a comunidade. E a gente tem sido atendido bem, nesse sistema [...]

Porque o conselheiro é escolhido pela comunidade, voto aberto. Faz uma reunião, se vota, e é escolhido pela comunidade. Não tem partido, não tem reunião, não tem nada.[...]” (Excertos do Conselheiro 1)

Conselheiro 6

“... a gente foi lá para escutar a proposta do prefeito, da administração e para colaborar. E daí, ali que surgiu o nome da gente. Colocaram em apreciação e fomos eleito. Mas ninguém fez campanha, ninguém fez nada. Simplesmente o pessoal que estava ali naquele momento elegeram os conselheiros.” (Excertos Conselheiro 6)

Conselheiro 8

“...aqui era uma comunidade, só que ela não tinha ainda, sabe... essa participação no município, como conselheiro... e daí um dia nós conversemo aí, e aí nois resolvemo e montemo... os conselheiros, e aí fizemo uma reunião com a participação do prefeito, mais a comunidade e aí escolhemo...”

[...] esses conselheiro pra comunidade representa, cada sua comunidade ter seus representantes... os três conselheiro, que seriam os dois e mais um suplente, e a comunidade se reúne, ela faz as reunião, e aí os líderes, os conselheiros, eles levem o problema para a prefeitura e a prefeitura lá ela fica por dentro dos problema e aí o qual ela vai pegar e vai resolver, que tem muitos problemas: o pessoal tem... ehh... falta de água, falta de estrada, falta disso, então daí nois temo vez e voz de ir lá no prefeito. Quando se trata de conselheiro nois temo a preferência diante da prefeitura, do prefeito [...] nois temo o nosso dia marcado [...]” (Excertos Conselheiro 8)

Conselheiro 9

“foi feito reunião em cada localidade e escolhido pelo voto secreto das pessoas dois representantes. Que seriam então e um suplente que iriam reivindicar...”

Conselheiro 10

“Bom foi indicado, tinha votação. Foi reunida a comunidade e daí tinha votação. Então o primeiro mais votado, o segundo mais votado e o suplente.” (Excertos Conselheiro 10)

Gestor “C”

“Porque aí tinha muita rivalidade política, até aquele período ali, e isso acabou também se criando um pouquinho mais de harmonia entre os partidos [...] Mas a maioria optou por ajudar o município: – Não! Vamos esquecer um pouco de questões políticas, vamos tentar todo mundo embarcar no mesmo ônibus e vamos buscar recursos. Porque não era o prefeito que estava pedindo, eram os conselheiros que estavam pedindo. Cada localidade tinha os seus representantes, então eles não iam também dizer não para os representantes da comunidade. (Excertos Gestor “C”)

Nesse primeiro objetivo os aspectos das categorias teóricas tratadas no Capítulo 3 que mais se distinguem são ‘sociedade civil’ e ‘políticas públicas’ e é com base nelas que se imerge nesta parte analítica.

Com base nas reflexões conceituais de Bucci (2006) a respeito da compreensão de políticas públicas enquanto um processo, e nesse sentido, em conjunto com Gonçalves (2006) importar, necessariamente, a evidenciação do componente político no âmago dessas relações processuais, identifica-se que os atores/sujeitos do processo de participação da sociedade civil na gestão pública do município de Crissiumal, por meio do CMRP, são os Conselheiros e os Gestores Municipais. Todavia, na figura dos Conselheiros existe a delegação de representatividade das 51 (cinquenta e uma) comunidades locais e ela (a delegação) está sujeita à prestação de contas para as comunidades, numa idéia de que, realmente, aquelas pessoas têm a possibilidade de influenciar as decisões de, pelo menos, o que fazer. Percebe-se que, de certa forma, os componentes da comunidade (vínculos psíquicos: matéria e substância) congregam-se na condição de ator/sujeito do processo de participação existente pela via da Sociedade Civil (vínculos formais: forma e ordem) (BONAVIDES, 2007), eis que as discussões pelas prioridades tiveram capilaridade e fluidez com base na comunidade até chegar na instância do Conselho. Assim, considera-se que todas as pessoas envolvidas nas comunidades (no caso, inclusive as não Conselheiras) também são os sujeitos do processo de participação da Sociedade Civil na gestão pública do município de Crissiumal.

Essa situação permite observar uma movimentação desses sujeitos na construção das demandas e na constituição do interesse por vê-las atendidas, o que confere uma idéia de sociedade organizada segundo o critério mecanicista (BONAVIDES, 2007). Tal fato repercute esboços de uma relação de ordem vetorial Sociedade–Estado, com a Sociedade uma protagonista realmente importante nos desígnios da dimensão local do Estado, posto identificar-se substantivos indicativos dos entrevistados de que a sociedade se conforma um sujeito essencial e ativo no processo democrático local (TENÓRIO e SARAVIA, 2006).

Isso é referendado pela posição do Gestor “C” [referindo situações da relação entre Vereadores e Sociedade Civil, posteriormente ao advento do CMRP] ao evidenciar elementos que repercutem a Sociedade Civil estar detendo o poder de fato, porquanto a busca

dos governantes, juntamente com ela (sociedade), de novas áreas de consenso, representando, portanto, a formação de novas fontes de legitimidade (BOBBIO, 2003).

O segundo objetivo específico está manifestado em termos de ‘b) Investigar se as deliberações do fórum de participação existente são transformadas em políticas públicas, considerando as suas fases clássicas de composição (discussão, formulação, implementação e avaliação) e se essas práticas apresentam caráter de continuidade ao longo do período a ser estudado, além de verificar se elas constituem compartilhamento dos interesses da comunidade entre o poder público e a sociedade civil.’ O mapeamento dos depoimentos dos entrevistados importou a seleção de excertos que se estende em seqüência:

Conselheiro 1

“... Foi comprado uma área de terra aí para a indústria láctea, aí tinha uma empresa que viria para cá, acho que era a [...] e o Conselho aprovou tudo. A prefeitura começou a construção do prédio, estava quase pronto o prédio e a [...] desistiu. Aí, quer dizer, gerou o impasse... mas o prefeito saiu atrás de outra empresa, conseguiu essa que está aí, a [...] mas antes disso foi lotado dois ônibus com os conselheiros [...] Fomos a Lobato para conhecer a indústria, para não acontecer de novo como aconteceu que a outra desistiu, para ver a estrutura dela. Então o Conselho foi lá conhecer, com os vereadores [...] Um aprendizado, mas se foi... a prefeitura viabilizou os ônibus para os conselheiros irem lá conhecer e conversar com o pessoal... para daí aprovar, aí recém depois dessa visita foi feita uma reunião para ver se aprovava a vinda da [...]. E foi aprovado. [...] às vezes ia o prefeito com dois conselheiros do interior, outros da cidade, mas sempre os conselheiros acompanhando nas visitas...” (Excertos Conselheiro 1)

Conselheiro 9

“[...] Assim que foram eleitos esses dois Conselheiros e um suplente, aí a comunidade, sem a participação do poder público, se reuniu e elegeu três prioridades, das quais também pelo voto secreto e livremente todos com direito de votar, e aonde que deixou a gente muito feliz porque teve comunidade onde de tanta dificuldade que poderiam ter sido prioridades elegeram banheiro para uma família que não tinha banheiro. Então isso aqui chamou muito a atenção do que é tu te a participação das pessoas, do coletivo, que todos têm o direito de optar por aquilo que acharem viável para a comunidade.” (Excertos Conselheiro 9)

Conselheiro 11

“[...] É, mas era primeiro uma outra indústria que iria se instalar e daí foi feita reunião para ver se o povo estava querendo essa de laticínios para o município. Daí entrou em discussão porque uns acharam que iam ser prejudicados por causa de uma firma que eles estavam vendo e começou entrar em discussão. Aí o prefeito colocou: – Olha, analisam se fica o imposto para o município. Como assim, fica só uma fatia pequena para o nosso município, qual é a vantagem que vocês têm? Vender para um outro município que tem os impostos, ou vender para o teu próprio município que vem os impostos e que fica a arrecadação aqui, que podemos investir em obras para o município pra ti mesmo? Daí por fim o pessoal concordou. Aí foi feito.....daí o prefeito tinha aquela discussão, por causa do terreno de doar ou não doar e daí foi

feito assim [...] se a Laticínios instalar e ficar, acho que de dez ou doze anos, aí eles vão ser donos da área. E causo desse tempo, eles se retirarem antes, eles não têm direito a nada dessa obra, desse terreno e dos prédios [...]

Olha, noventa por cento acontece, por exemplo, na comunidade chega o pessoal, ou às vezes tem uma bocha, ou uma janta, alguma coisa e daí como é que foi lá? O que foi decidido, o que foi... e daí é comentado, um comenta com um, um comenta com outro, ou às vezes é feito uma reunião sobre isso daí [...]

As três foram uma melhoria na rede de luz que é meio fraco. Foi melhoria para a agricultura, para o solo. Para calcário, esses projetos e qual era o outro? Hum... água [...] Então foi essa rede de água, foi feita. (Excertos Conselheiro 11)

#### Conselheiro 12

“[...] Eu acho que, fato positivo para nós, que houve discussão, primeiro para comprar aquela área onde tem a [...], indústria de leite. Aí foi chamado todo o Conselho, aí o Conselho aprovou a compra daquela área. O prefeito expôs: – esse é o preço que a família me fez, e o que vocês acham? Então foi discutido, posto em votação, o Conselho aprovou, aí foi comprado aquela área, que inicialmente não era para ser a [...] que era para vir aqui, era a tal de [...] uma empresa do Paraná também, [...] E mais empreendimento lá, terraplanagem, essas coisas tudo foram feitas com a aprovação do Conselho [...]

É, envolver todo mundo, ele (o Prefeito) administra em conjunto com as comunidades. [...] ele consulta os conselheiros o que acham, inclusive aquela vez foi vendido umas máquinas velhas para vender... ele chamou o Conselho e pediu: – O que vocês acham, vamos vender essas máquinas ou não vamos vender? Aí o Conselho aprovou, foi vendido, foi comprado até essas patrolas novas, esses maquinários, chamou o Conselho... [...] o Conselho aprovou e comprou. Então... é uma participação atuante.” (Excertos Conselheiro 12)

#### Gestor “A”

“[...] Obviamente isso aqui, para nós sairmos aonde que nós chegamos para ser da atividade leiteira foi quando nós chamamos o Conselho e aí nós discutimos aonde nós vamos investir. Em que nós vamos trabalhar [...]

O Conselho, depois vai fazer a programação para o ano, o que nós vamos desenvolver durante o ano [...] Hoje nós temos aí praticamente quase todas as comunidades com abastecimento de água...” (Excertos Gestor “A”)

#### Gestor “B”

“Então cada um coloca a sua explanação lá e existem vários questionamentos. Sempre nesses dias existe alguma coisa para eles votar se quer ou não. Se acham importante ou não. Dá um... sempre eles levam alguma coisa para trabalhar com a comunidade. Agora, no plano esse do meio ambiente, como é que é? [...] Plano Diretor! Eles levaram pra comunidade, também pra conversar com a comunidade o que iria ser interessante. Não é uma coisa feita assim! – É, nós vamos fazer assim!” (Excertos Gestor B)

#### Gestor “C”

Existiu também um entendimento nas próprias comunidades com essa criação desses Conselhos. Claro que você vai dizer: – ah, é mil maravilhas! [...] Não! Existem problemas também, muitas vezes a pressão para cima dos próprios Conselheiros é bastante grande porque existe [...] São pessoas que realmente fazem um trabalho voluntário, mas existem as cobranças também. Existem comunidades que: – ah, mas faltam estradas, a estrada está com problema, então acaba cobrando do próprio Conselheiro. Então claro que há certo... desgaste. Eles vêm para cá e vêm cobrar [...] Até pode haver um desgaste natural, isso porque todo o projeto em si, quando você faz, mesmo que você queira que todo mundo participe, mas também tem as coisas que vêm. As pessoas elogiam muitas coisas boas e também existe a cobrança bem maior. Porque você tem aí, cinquenta, sessenta, cento e poucas pessoas, conselheiros em cada localidade que acabam também, até por cobrança da comunidade para eles,

acabam vindo aqui cobrar de nós. Mas com isso você também, é uma forma de você ficar a par do que falta naquela localidade. Então, além das prioridades, o Conselheiro também faz o trabalho de reivindicar certas melhorias de estradas, alguma coisa no sentido, às vezes, ‘ah! a rede de água lá está com problema, a bomba...’ tudo que é coisas assim relacionadas à comunidade eles acabam vindo...[...]

Então foi assim, muitas localidades a própria comunidade, pessoas participavam, todas interessadas, eles mesmos: – Não! Ele precisa mais do que eu. Isso houve também...” (Excertos Gestor “C”)

Para o tratamento analítico desse segundo objetivo específico os componentes teóricos mais destacáveis são os relativos à ‘gestão pública’ e à ‘política pública’ respectivamente inseridos nos tópicos 3.2 e 3.3, passados.

Principiando-se esta parte analítica pela verificação se as fases ou etapas clássicas de políticas públicas estão contempladas na atuação do fórum em estudo, pelo seu aspecto afirmativo, isto é, pelas decisões efetivas transformadas em ações (GAPI–UNICAMP, 2002), depreende-se que, sim, as discussões havidas no CMRP são pressupostos das atuações governamentais informadas pelas políticas públicas formatadas via Conselho.

Os elementos consensuais expressados pelos Conselheiros entrevistados permitem relacionar as fases de Valles (2002) – *a) iniciación; b) elaboración; c) implantación; e d) evaluación y sucesión* – e também a existência de retroalimentação entre elas. O depoimento do Conselheiro 1 espelha a questão da formulação de alternativas quando refere a participação dos conselheiros na viagem que aferiu as condições de uma empresa postulante a se instalar no Município, com benefícios fiscais e de infra-estrutura. Um pouco mais adiante nas capilaridades é possível depreender que se tratava de decisões ligadas a uma macro política industrial, comercial e social do Município: uma empresa compradora de leite estimularia, como mais tarde os números indicaram [vide explanação sobre o crescimento da produção leiteira local, tópico 4.1 retro] a melhoria do rendimento dos agricultores de pequeno porte e a condição de empregos locais, com mais recursos financeiros circulando e minimizando a grande dependência das condições climáticas.

O depoimento do Conselheiro 9 reflete a eleição de prioridades na sua comunidade e esse fato pode ser lido como sendo parte da fase da construção das demandas e

incorporação na agenda pública, uma vez que a administração incorporaria as prioridades apresentadas como premissa para suas ações. O Conselheiro 11 expressa situações condizentes à implementação de ações (a decisão pelo destino do terreno e a concessão de benefícios) e à avaliação das atividades do Conselho (quando divide com a comunidade as decisões tomadas e presta contas das mesmas, fato que também pode informar suas futuras ações, uma vez que colhe a percepção dos membros da comunidade a que pertence).

Em relação ao terceiro objetivo específico ‘c) Inferir se a participação da sociedade civil na gestão pública da municipalidade eleita para estudo assinala-se, sob a perspectiva dos envolvidos, como práticas do tipo includentes e se representam, efetivamente, atos de gestão social.’, os seguintes destaques narrativos ensejam o encaminhamento da análise que se aponta:

Conselheiro 1

“Quando uma indústria vê que a comunidade está junto buscando, claro que ela se importa bastante. Inclusive, aqui, o sindicato... até é importante isso, o pessoal da Diretoria da [...] eles, uma das coisas que ajudou a empresa vir para cá, de trazer tudo o que eles trouxeram [...] foi que eles viram o interesse dos agricultores e eles perguntaram: tu é de que partido? – Para ver se não era tudo do partido do prefeito – E eles viram que tinha de todos os partidos: tinha do PT, do PMDB, do PP, de todos os partidos. E estava o presidente do Sindicato, dos dois Sindicatos e daí ele se admirou: mas como? O sindicato ajuda? Ah... claro, o Sindicato está junto com a prefeitura. [...] Eles viram que o povo realmente estava unido e essa união um tanto se deve à criação desse sistema, mostrou para nós, comunidade, que a gente tem que trabalhar unido. Não é que... a divisão partidária... E só na época da campanha [...] *(Respondendo sobre o caráter das reuniões)* Bastante argumentação [...] Geral, todo mundo tem espaço. A reunião geralmente se fazia assim: o prefeito colocava os interesses dele, o que ele achava que era... aí coloca a palavra à disposição e o pessoal usa bastante a palavra e cobra, pergunta, quer saber o porquê. [...] Um exemplo: o Conselho se reuniu para decidir sobre, vamos dar um exemplo, a venda das máquinas que estão estragadas, vamos fazer um leilão para arrecadar dinheiro para comprar tal e tal máquina. Foi decidido isso na reunião! Aí vai para a Câmara de Vereadores para ser aprovado porque... o Conselho aprova, mas isso, essa aprovação não é legal. Ela não tem valor jurídico, vamos dizer assim. Até pode ter, mas eu acredito que sem a aprovação da Câmara de vereadores que, são eleitos para isso não vai ter validade então se o Conselho, na sua maioria aprovou, os vereadores se sentem na obrigação de aprovar, porque muitas vezes não se aprovava coisas nas Câmaras de vereadores simplesmente pelo fato de ser de tal partido o projeto ou de tal partido. E agora não tem mais isso, terminou isso, porque... se é uma coisa que a comunidade quer, não interessa o partido. O pessoal vai ter que aprovar porque dentro do Conselho tem pessoas de todos os partidos.” (Excertos Conselheiro 1, *explicações do pesquisador*)

Conselheiro 11

“... às vezes o prefeito tem uma idéia vamos dizer assim, não é tão positiva para o município como é para o prefeito, então há discussão entre os conselheiros e aí já

vai... Olha, até a sugestão das máquinas, por exemplo. Tinha gente que acharam que tinha que continuar o serviço das máquinas. O prefeito sugeriu já o lado, por exemplo, dos particulares. Daí entrou uma discussão: mas eu não tenho dinheiro para pagar. Não, então vamos fazer o seguinte: a prefeitura vai sarcear um tanto, por exemplo, o enterro de um animal, de despesa do particular...

Para mim é mais interessante com o Conselho. Porque o que que acontecia antes? Por exemplo, o caso de vereador... Vamos pegar o lado, antes eram os vereadores nas comunidades. Hoje não tem mais vereador que vai lá na prefeitura pedi um bueiro por exemplo para um... para mostrar para a comunidade, uma melhoria na entrada do... Hoje o próprio Conselho transmite para a administração ou até encaminha para um vereador, mas hoje os vereador estão mais a disposição para procurar projetos fora. Fazer um projeto pra vir verba pra instruir no município. Que antes era o quê? Eu até volta e meia escuto... Tiradentes do Sul não tem um Conselho, então escuto nas programações da prefeitura, vereador pedindo um bueiro lá para o fulano, outro uma melhoria lá na entrada dele, cascalhamento e essas partes não acontecem mais em Crissiumal. Que anos atrás o que acontecia nas reuniões dos vereadores? Era pedir verba, era pedir dinheiro, era melhoria na luz, era melhoria de estrada e, hoje, no nosso município não acontece mais isso.” (Excertos Conselheiro 11)

Conselheiro 12

“Não, não, lá é bem democrático, quando é reunido o Conselho cada um tem o direito de falar, e fala, se tem alguma coisa coloca. Nunca houve assim uma retaliação com alguém. [...]

Com certeza, com certeza, que antes, não vou citar ninguém, mas teve uns mandatos, uns mandatários que eram tudo uns ditadores. Era assim, não ouviam ninguém [...].” (Excertos Conselheiro 12)

Gestor “B”

“São, de questionamentos (*as reuniões*). Geralmente se coloca assim... se convida as entidades que trabalham com eles. Então EMATER, Secretárias, Cooperativas, Bancos, enfim o que eles... têm interesse [...]

[...] Hoje nós já temos lideranças de novo na comunidade. Tu consegues ver que está tendo uma renovação [...] Nunca mudou [...] porque ninguém queria assumir. Hoje, tu observas que isso também ajudou com que eles tomam coragem de assumir uma... Ou de ir a uma reunião, de participar de um evento, de ir numa excursão.”<sup>24</sup> (Excertos Gestor “B”)

Gestor “C”

“[...] Muitas vezes os conselheiros reuniam a localidade. Aconteceu várias reuniões de eles reunir a comunidade para daí, ali levantar então, tantas pessoas e tal. E aí, às vezes no entendimento deles mesmo já diziam: - Não! Quem necessita mais é o meu vizinho, então eu abro mão, deixa ele fazer. Então foi assim, muitas localidades a própria comunidade, pessoas participavam, todas interessadas, eles mesmos – Não! Ele precisa mais do que eu. Isso houve também...” (Excertos Gestor “C”)

Para o tratamento analítico desse objetivo específico os componentes teóricos que mais sobressaltam são o de ‘gestão pública’, tal qual o segundo objetivo, e o de ‘participação’.

<sup>24</sup> Aqui o Gestor está se referindo à sua percepção sobre o comportamento atual da maior parte das pessoas que vivem nas comunidades do interior. Na entrevista com o pesquisador referiu que dentre as “cinquenta e tantas” do Município, 03 ou 04 são menos ativas. Também aqui se ressalva que das 51 inicialmente componentes do CMRP, 04 localizam-se na Sede ou no seu entorno imediato e essas não estavam contempladas na referência do Gestor como inseridas no grupo ‘comunidades do interior’.

Os da primeira parte aqui referida dizem respeito aos elementos de gestão social e em relação ao componente ‘participação’ os destaques referem-se aos ingredientes relacionados aos níveis de participação e correlatos à democracia e à cidadania.

Nesta altura, para o tratamento deste objetivo específico cabe esclarecer, mesmo de maneira breve, o que se delimita por ‘includente’. Afinal, se o enunciado se expressa em termos de o pesquisador buscar se, nas perspectivas dos envolvidos, as práticas são do tipo includentes, o que vem a ser tal coisa?

Obviamente, includente relaciona-se com o ato de ‘fazer parte’ (FERREIRA, 2004). Entrementes, para acadêmica delimitação recorre-se à sustentação teórica tratada neste trabalho. Includente importa o Governo de Demo (1991) – o partido ou, leia-se, arranjo de partidos – que no momento e tempo limitado detém o poder do Estado –, na sua linha institucional (porque contempla o Conselho no conjunto de órgãos locais) e operacional (porque busca saber do CMRP quais são as prioridades que informa a sua condução política) (Santos, 2006) dar guarida a um processo em que as suas ações são implementadas com a participação da sociedade civil, pelas suas diferentes instâncias constituídas (TENÓRIO e SARAIVA, 2006).

O depoimento do Conselheiro 1 demonstra vivências de um conjunto de instâncias locais imbuídas num objetivo comum consertado como política industrial e de desenvolvimento local, ao representantes da comunidade buscarem informações sobre um determinado empreendimento que mais tarde se localizaria no Município. Da mesma forma este Conselheiro também explana que as reuniões do CMRP apresentavam um caráter de ampliação à ‘vez e voz’ dos que tinham alguma coisa a colocar. Esta situação de os presentes realmente se manifestarem e atuarem também é corroborada pelo Gestor “B” que, inclusive, pela prática de o cidadão ter postura mais crítica, visualiza o surgimento de novas potencialidades de formação de sujeitos mais capacitados a imprimir ações junto e no seio das comunidades.

O Conselheiro 11 também afiança que havia discussões entre os presentes para o encaminhamento de deliberações que repercutiram decisões político-administrativas relativas

à gestão da coisa pública, sendo o caso da venda das máquinas rodoviárias da municipalidade e a forma de suprir o atendimento da prestação desses serviços aos demandantes. Este Conselheiro chamou a atenção para a diferença que faz um Conselho, referenciando que municípios vizinhos não os têm. Com isso, segundo seu entendimento, os Vereadores acabam sendo os porta-vozes das coisas diuturnas e conjunturais da comunidade e deixam de se envolver com coisas estruturais, resultantes do envolvimento em projetos que importem a busca de apoios políticos de suas instâncias partidárias de deputados estaduais e federais.

Sobre o caráter das reuniões o Conselheiro 12 explana a característica de terem sido democráticas, no sentido de dar ‘voz’ aos que quisesse se manifestar. Também refere que este novo patamar de participação na gestão pública é diferente do que vivenciou no passado, quando gestores “não ouviam ninguém”.

Sobre a questão de traços de gestão social, conclui-se que sim, esse fato é concreto. Afinal, pelas percepções colhidas há, em Crissiumal, a prática de uma gestão pública cujos gestores levam em conta, nas suas ações relativas à tomada de decisões, a incorporação da participação da sociedade, via CMRP, no processo de planejamento e de implementação de políticas públicas.

Mais detidamente, um pouco mais aprofundada a análise da questão da participação e considerando os seus diferentes níveis, identifica-se que na municipalidade pesquisada, nos termos da classificação proposta pela *UNDP* e trabalhada por Bandeira (1999) há a predominância da *formação de consensos*, havendo espaços para um grau mais apurado de participação.

A formação de consensos importa a interação bidirecional para obter compreensão mútua e alcançar posições negociadas aceitáveis para todo o grupo envolvido, havendo, entretanto, a possibilidade de grupos mais vulneráveis tenderem a silenciar ou concordar passivamente (BANDEIRA, 1999). O Conselheiro 12 atesta a existência de interação bidirecional entre as instâncias envolvidas no CMRP, ao exaltar que já havia divisado situações de mandatários não receptivos a escutar terceiros, conforme já se frisou. Por sua vez os Gestores “B” e “C” refletem: “B” que há pessoas assumindo posições discursivas, e “C” a

existência de um consenso comunitário sobre a opção mais urgente para atendimento das prioridades.

Assim, conclui-se que neste terceiro objetivo específico, a partir da percepção dos atores, as práticas têm características de inclusivas e representam efetiva abertura ao consenso dos envolvidos, traduzindo-se em traços de gestão social.

Em relação ao quarto e derradeiro objetivo específico [‘d) Apreciar se a participação da sociedade civil na gestão pública do município estudado condiz, sob a perspectiva dos sujeitos envolvidos, a alguma alteração das condições de vida na sociedade local.’], os excertos destacados assinalam-se nos seguintes termos:

Conselheiro 1

“O que dá para ver assim que... o desenvolvimento de Crissiumal nos últimos anos foi muito maior, inclusive depois que foi criado o Conselho. Porque se tomou decisões mais seguras. [...]

Aqui nós temos indústria de calçados, a indústria moveleira, que também é forte, a L.A. Comércio está crescendo aqui, está expandindo, inclusive estão construindo ali a B. (uma loja de eletrodomésticos) [...]

Hoje está faltando mão-de-obra... na construção civil, na fábrica, hoje está faltando mão-de-obra... em todos os ramos.” (Excertos Conselheiro 1)

Conselheiro 10

“Melhorou... porque antes, na comunidade principalmente não se fazia, não se construía nos outros prefeitos. Tu pedia [...] não tinha participação da prefeitura, nunca. Então mudou... de uns anos para cá... é solicitado e a comunidade se reúne, a prefeitura dá... até os funcionários, que nem o nosso aqui no salão. Ah!... não com dinheiro, não foi ajudado com dinheiro, mas os funcionários a prefeitura cedeu...” (Excertos Conselheiro 10)

Conselheiro 11

“Muito. Eu na minha opinião acho, hoje, o que que deveria de ser... municipal, estadual e além federal. Porque acontece o seguinte, hoje estão sendo aprovadas, às vezes, obras que não é possível o município e nem o estado e nem o país não poder arcar. Por quê? Um jogo político: eu vou aprovar para esta comunidade uma obra dessa, vão votar tudo para mim. Agora, se existe um líder comunitário em cada comunidade, não vai acontecer essas obras. Entendeu? [...]

É. Em primeiro lugar eu vou dizer assim, o município há alguns anos atrás em setor de... como é que eu vou dizer... em setor de firma se instalar para cá estava pouco. Não é muito, hoje, mas já vieram algumas, e pelo jeito estão vindo mais ainda.” (Excertos Conselheiro 11)

Conselheiro 12

“Claro! Quando tem algum problema, eles procuram a gente e a gente... sei lá... foi conseguido muita coisa.” (Excertos Conselheiro 12)

Gestor “A”

“E daí agora a gente está trazendo gente de fora que não tem gente para trabalhar. [...] Nós não temos problema de emprego. E depois vem o leite [...] Bem antes, então, tu vias as propriedades se modificarem. As propriedades modificaram enormemente: o modelo de vida, o tipo de vida deles melhorou, a qualidade de vida deles muito...” (Excertos Gestor “A”)

A categoria conceitual principal requisitada para proceder-se à análise deste objetivo é a de desenvolvimento, tratada no tópico 3.5.

Com referências na concepção de desenvolvimento de Boisier (2006), na linha de que este estado das coisas está mais associado a atitudes e menos com conquistas materiais, observa-se que a percepção dos entrevistados revela a alteração de posturas dos sujeitos frente às necessidades de evolução coletiva. Mesmo que o depoimento do Conselheiro 1 se apóie nas alterações materiais do entorno social Crissiumalense, manifesta que foram tomadas “decisões mais seguras” e isso pode ser traduzido por atitudes mais ativas correlacionadas ao evento participação, via CMRP. Igualmente, o Conselheiro 11, ao referir em seu depoimento que um representante comunitário se faz presente com mais vigor nas discussões a respeito de obras públicas, mesmo que, novamente sendo este um elemento material no discurso (uma partícula significativa, relativa à forma de expressão), reflete como significado a essencialidade da postura e atitude do sujeito no processo em que ele está envolvido. No caso, o processo de desenvolvimento da sociedade local em que este sujeito está inserido.

Também por Boisier (2003 e 2004) se pode destacar que as duas percepções referidas (Conselheiros 1 e 11) revelam capacidade o sujeito atuar e tal elemento condiz ao caráter essencial de um processo de desenvolvimento. Nesse sentido manifesta-se um poder efetivo para os sujeitos ‘Conselheiros’ incidirem no curso dos acontecimentos, influenciando, de alguma forma, a alteração das condições de vida local (vide excerto do Conselheiro 12, no que diz respeito ao chamamento dos ‘Conselheiros’ para participarem “quando tem algum problema”).

Tal qual se referiu anteriormente, Siedenberg (2004) ensina que o construto ‘desenvolvimento’ se reputa no fato de vir a se constituir em algo manifestamente novo, sem caracterizar quantificações de uma mesma coisa e representa uma evolução no sentido da transformação e do melhoramento das coisas. Esse construto é consubstanciado a partir de um

ator social participativo, ativamente incluído neste processo enquanto sujeito e estando presente, neste processo, o acionamento dos mecanismos de assimilação e de adaptação do processo de mudanças. As percepções dos sujeitos entrevistados revelam, no mínimo, alterações das condições materiais de vida da sociedade local, no que diz respeito ao conteúdo econômico, como é o caso da escassez de mão-de-obra local (Conselheiro 1) e postos de trabalho (Conselheiro 11 e Gestor “A”). Também é o caso das melhorias nas propriedades rurais (que são caracterizadas como pequenas, vide tópico 4.1, retro) e a leitura do Gestor “A” sobre as alterações do modelo de vida dos pequenos agricultores.

Enfim, as manifestações dos atores concretizam um estado de melhora geral das condições de vida comunitária, inclusive contando com um conteúdo econômico, que transformou e transforma as relações locais.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES

Assim, esmiuçadas as correlações entre as percepções colhidas nas entrevistas com os objetivos específicos, resta, então, encaminhar-se aspectos conclusivos conjugados com o objetivo principal, ou geral, da pesquisa, qual seja, repete-se: ‘Pesquisar se a participação da sociedade civil na gestão pública municipal, desde a criação do Conselho Municipal de Representação Popular, em Crissiumal, representa, segundo a percepção dos atores, efetiva influência na discussão, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas locais, congregando políticas de desenvolvimento estimuladas pelo poder local.’

Constata-se que a gestão do município foco da investigação conta, de fato, com a participação da sociedade civil nos seus desígnios administrativos e essas ações têm sua origem efetiva a partir da criação do CMRP. Além disso, essas interações da sociedade civil com o Estado (nível local) constituem elementos que pautam as atividades governamentais, haja vista a busca pelo atendimento das prioridades que foram trazidas ao conhecimento e à agenda pública posteriormente a terem sido escolhidas pelas comunidades, formatando políticas públicas que se transformam em objetos de planificações públicas. Estas ações correspondem, efetivamente, a uma inovação no status quo local e traduzem-se, segundo a leitura das percepções colhidas, em melhorias nas condições de vida da população. Está-se diante de ações de desenvolvimento, nos parâmetros conceituais tomados como referências neste trabalho.

É mister considerar os limites naturalmente impostos pelo método investigativo escolhido para proceder a esta pesquisa, de caráter qualitativo e, adicionalmente, a técnica

metodológica para a leitura das impressões colhidas em campo, a análise do discurso, que está sujeita, de maneira significativa, ao posicionamento histórico e cultural do pesquisador. Por conta disso os resultados aqui referidos são subjetivos e caracterizados pelas suas relatividades, não significando posições extremadas e inquestionáveis e, por conseguinte, restritas quanto a possibilidades de generalizações.

Evidentemente o debate está em aberto e espera-se ter contribuído de maneira modesta para a visualização de outros caminhos possíveis na condução da gestão pública, conforme já se expressou, numa perspectiva de conhecimento, de análise e de evidenciação de entendimentos sobre a gênese e sobre a dinâmica da participação da sociedade civil na gestão pública municipal, enquanto, inclusive, a viabilização de políticas públicas que propiciem desenvolvimento para a comunidade local.

Bem destaca Murilo de Carvalho (2006:8-9) que nos caminhos da cidadania “O exercício do voto não garante a existência de governos atentos aos problemas básicos da população. Dito de outra maneira: a liberdade e a participação não levam automaticamente, ou rapidamente, à resolução de problemas sociais.” No caso estudado pode-se compreender interativamente o que Duriguetto (2007) presume deveria ser, pelo menos, uma constante mola a despertar a preocupação das pessoas que assumem a responsabilidade de governar e, também, daquelas conformadoras da sociedade como um todo. Sendo elas detentoras de conhecimentos mais ampliados, têm sobre suas alçadas compromissos mais vigorosos com o próprio desígnio da realidade que inclusive compõem. De fato pensar-se o mundo social tem correlação imediata com o exercício da faculdade humana peculiar de refletir sobre as ações humanas e de examinar-se os processos que instauram os sujeitos históricos, procurando-se entender e favorecer as modificações que podem resultar a transformação dos ambientes e dos sujeitos neles inseridos.

Ainda, conforme Bauer (1999:157) as causas e os efeitos das ações de um sistema social são interdependentes e a sociedade é um elemento que se produz a partir das interações entre os seres humanos. Estes, a sua vez, “são produzidos pela... sociedade (educação, linguagem, cultura)”. Isso traduz que as coisas não são estanques, elas se sucedem em evolução determinando patamares diferentes em cada estágio. É provável que se não houvesse

o desencanto e o afrontamento com formas incipientes de participação lá na consulta popular, a Sociedade Civil Crissiumalense teria dificuldades para cingir-se em torno de um projeto local com potencial transformador das relações Sociedade–Estado naquele território, por meio do Conselho de Representação Popular.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **A Participação da Sociedade Civil na Gestão Pública Local e na Produção das Políticas: a atuação dos conselhos municipais de Ijuí – RS, de 1989 a 2000.** Ijuí: Ed. Unijui, 2002.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Espaços Públicos Ampliados para o Processo de Planejamento do Desenvolvimento Local/Regional: os Coredes e Comudes no Rio Grande do Sul. **Participe: revista de participação, cidadania e gestão local.** Ijuí: UNIJUI, n. 10 e 11, pp. 41-56, Jan.-Jun. 2006 – Jul.-Dez. 2006.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **Gestão Pública I.** Ijuí: Ed. Unijui, 2008. (Coleção educação a distância, série: livro-texto)

ANDRADE MARTINS, Gilberto de. **Estudo de Caso: uma estratégia de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2006.

ARGERICH, Eloísa Nair de Andrade. **O Estado Brasileiro e suas Propostas de Reforma: o futuro da gestão pública e a cidadania.** Ijuí: UNIJUI, 2004. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania).

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio: versão 5.0** Editora Positivo: 2004, CD-Room.

BANDEIRA, Pedro. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: **Texto para discussão.** Brasília: IPEA/BNDES/ANPEC, 1999.

BAUER, Ruben. **Gestão da Mudança: caos e complexidade nas organizações.** São Paulo: Atlas, 1999.

BEDIN, Gilmar. Estado de Direito e Desigualdades Sociais: Uma Leitura da Exclusão Social e a partir da Realidade Brasileira, pp.225-36. In: BALSÁ, Casimiro Marques; BONETTI, Lindomar Wessler; SOULET, Marc-Henry. **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional.** Ijuí: Ed. Unijui, 2006.

BOBBIO, Norberto. Sociedade Civil. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Traduzido por Carmen C. Varriale. et al. 6. ed. Brasília: UnB, 2003, CD-ROM.

BOISIER, Sergio. *Y si el Desarrollo Fuese una Emergencia Sistémica*. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 27, oct. 2003. Disponível em: <<http://www.yorku.ca/ishd/CUBA.LIBRO.06/DEL/CAPITULO3.pdf>> Acesso em: 20 abril 2007.

BOISIER, Sergio. *Una (Re)Visión Heterodoxa del Desarrollo (Territorial): un Imperativo Categórico*. **Estudios Sociales**, Hermisillo: México, v. XII, n. 23, pp. 10-36, enero-junio, 2004.

BOISIER, Sergio. *Un Ensayo Epistemológico y Axiológico sobre Gestión del Desarrollo Territorial: conocimiento y valores*. Santiago de Chile, 2005. Disponível em: <<http://www.redelaldia.org/IMG/pdf/boisier.pdf>> Acesso em: 19 nov. 2007.

BOISIER, Sérgio. Desenvolvimento. In: SIEDENBERG, Dieter Rugard (Coord). **Dicionário do Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 69.

BOISIER, Sérgio. Desenvolvimento Local. In: SIEDENBERG, Dieter Rugard (Coord). **Dicionário do Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 70.

BOTH, Miriam Carla Petry. **Atividade Agroindustrial e o Desenvolvimento Local: Um Estudo de Caso da Cooper Fonte Nova de Crissiumal**. Três Passos: UNIJUÍ/DEAd, 2008, 109 p. (Relatório do Estágio II do Curso de Administração).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>> Acesso em: 15 maio 2008.

BREMAEKER, François E. J de. **Mitos e Verdades sobre as Finanças dos Municípios Brasileiros**. Rio de Janeiro: IBAM, 1994.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de Política Pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50.

BURRELL, Gibson. Ciência Normal, Paradigmas, Metáforas, Discursos e Genealogia da Análise. In CLEGG, S. R. et al (orgs.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998, v.1, pp. 439-62.

CAMARGO, Aspásia Brasileiro Alcântara. Atualidade do federalismo: tendências internacionais e a experiência brasileira. In: VERGARA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (orgs.). **Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

CARVALHO, Maria do Socorro M. V. Desafios contemporâneos de gestão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, pp. 307-16, mar.-abr. 2004.

CHANLAT, Jean-François. **Ciências Sociais e Management: reconciliando o econômico e o social**. Tradução de Ofélia de Lanna Sette Torres. São Paulo: Atlas, 2000.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. **As Pedras e as Flores do Caminho: os percursos da gestão pública no Brasil**. PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma Nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. **RAE-Eletrônica – Edição Especial Minas Gerais**, v. 46, p. 113-44, 2006. Disponível em: <<http://www.rae.com.br/redirect.cfm?ID=4651>> Acesso em: 21 mar. 2007.

COSTA, Sérgio. **As Cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

CUNILL GRAU, Nuria. **Repensando o Público através da Sociedade: novas formas de gestão pública e representação social**. Tradução de Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. *¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?* In: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de Ciudadania y Sociedad Civil in Tiempos de Globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110. Disponível em: <<http://www.globalcult.org.ve/pub/Rocky/Libro2/Dagnino.pdf>> Acesso em: 15 nov. 2007.

DEMO, Pedro. Participação e Planejamento: arranjo preliminar. **RAP**, Rio de Janeiro: FGV, v. 25, n.3, p. 31-54, jul.-set. 1991.

DEMO, Pedro. **Avaliação Qualitativa**. 8.ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

DEMO, Pedro. **Metodologia do Conhecimento Científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DEMO, Pedro. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. 3.ed. rev. e ampl. – 11. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. **Crissiumal – Dados Gerais**. Disponível em: <[http://portalmunicipal.org.br/entidades/famurs/dado\\_geral/mumain.asp?iIdEnt=5523&iIdMun=100143111](http://portalmunicipal.org.br/entidades/famurs/dado_geral/mumain.asp?iIdEnt=5523&iIdMun=100143111)> Acesso em: 02 maio 2008.

FIORIN, José Luiz. **Elementos de Análise do Discurso**. 14.ed. 1ª. reimpr. São Paulo: Contexto, 2008.

FLEURY, Sonia. Políticas sociais e democratização do poder local. In: VERGARA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (orgs.). **Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas Técnicas para o Trabalho Científico: elaboração e formatação**. 14. ed. Porto Alegre, s.n., 2006.

GILL, Rosalind. Análise de Discurso. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (editores). **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático**. Traduzido por Pedrinho A. Guareschi. 6.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de Caso Qualitativo. In: GODOI, Christiane K.; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da. (orgs.). **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 115-46.

GONÇALVES, Alcindo. Políticas Públicas e a Ciência Política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 75-96.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Alternativas de Participação dos Cidadãos na Gestão Pública: uma comparação entre Porto Alegre e Montevidéu. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**. Porto Alegre, Ano 2, n. 1, jun. 2002. Disponível em: <<http://www.revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/92>> Acesso em: 20 jul. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA – IBGE. **Censos Demográficos**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default\\_censo\\_2000.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm)> Acesso em: 31 mar. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA – IBGE. **Contagem da População 2007**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/default.shtm>> Acesso em: 31 mar. 2008.

IGNÁCIO, Paulo Roberto Galvão. **O Processo Democrático como Fator de Desenvolvimento no Município de Boa Vista das Missões, RS**. Ijuí: UNIJUI, 2006. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania).

JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (orgs.). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MAJONE, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formación de políticas*. 1ª. reimpressão, 2000. México: Fondo de Cultura Econômica, 1997.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de Caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.

MENEZES, Estera Muszkat; SILVA, Edna Lúcia da. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

MERRIAM, Sharan. B. *Qualitative research and case study applications in education*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1998.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 17. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 4. ed. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco, 1996.

MURILO DE CARVALHO, José. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 8.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

NASCIMENTO, José Olavo do. **A Despesa Pública: alguns enfoques preambulares**. 2.ed. Porto Alegre: CRCRS, 2001.

NOBRE, Marcos. Participação e Deliberação na Teoria Democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004, pp. 21-40.

P. GODOY, Odette de. Entrevista: uma prática discursiva. In: SPINK, Mary Jane P. (org.). **Práticas Discursivas e Produção de Sentidos no Cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas**. 3ª.ed. São Paulo: Cortez, 2004, pp. 183-214.

PACHECO, Júlio César de Carvalho. **Os Direitos Sociais como Fator Preponderante para o Desenvolvimento**. Ijuí: UNIJUI, 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento)

PASTORI, Giorgio. Administração Pública. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Traduzido por Carmen C. Varriale. et al. 6. ed. Brasília: UnB, 2003, CD-Room.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Entre o Gerencialismo e a Gestão Social: em busca de um novo modelo para a administração pública brasileira**. [S.d.]. Disponível em: <[http://www.participacaopopular.org.br/textos/ana.paula.paes\\_entre.o.gerencialismo.pdf](http://www.participacaopopular.org.br/textos/ana.paula.paes_entre.o.gerencialismo.pdf)> Acesso em: 21 abril. 2007.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE-Eletrônica**, Rio de Janeiro: FGV, v. 45, n.1, p. 36-49, jan.-mar. 2005. Disponível em: <<http://www.rae.com.br/artigos/2025.pdf>> Acesso em: 21 mar. 2007.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma Nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Reimpressão. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PINHO, José Antonio Gomes de; SANTANA, Mercejane Wanderley. O que faz o Governo Municipal no Brasil? In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, XXIV, Florianópolis-SC, 2000. **Anais**.

PLETSCH, José Raymundo. et al. **Apontamentos sobre o Passado de Crissiumal: 1933 – 1993**. Crissiumal: [S.ed.], 1995.

RIBEIRO, Renato Janine. **A Sociedade Contra o Social: o alto custo da vida pública no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

RICCI, Rudá. **Por uma Lei de Responsabilidade Social ou... Para se contrapor ao Estado-Facilitador.** Revista Espaço Acadêmico, num. 33, fev. 2004. Disponível em <[http://www.espacoacademico.com.br/033/33ricci.htm#\\_ftn1](http://www.espacoacademico.com.br/033/33ricci.htm#_ftn1)> Acesso em: 24 set. 2007.

RICHARDSON, Roberto Jarry. et al. **Pesquisa Social: métodos e técnicas.** 3ª.ed. 8. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

RIZEK, Cibele Saliba. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil: um balanço necessário.** DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 161-65, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15991.pdf>> Acesso em: 21 out. 2007.

ROCHA, Décio; DEUSDARÁ, Bruno. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. **ALEA: Estudos Neolatinos.** Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 305-22, jul.-dez. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/alea/v7n2/a10v7n2.pdf>> Acesso em: 07 out. 2008.

ROSA, Denis. Ação de Governo Local e o Dilema Efetividade-Equidade. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 22, p. 217-21, jun. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdg/rsocp/n22/n22a17.pdf>> Acesso em: 30 maio 2008.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado.** Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SAAD, Andréa Zamin. **Ações de Fomento à Cidadania e Implicações no Desenvolvimento Local.** Ijuí: UNIJUI, 2006. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania).

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Dilemas e desafios para a governança democrática no Brasil.** Disponível em: <[http://www.polis.org.br/seminario/dilemas\\_e\\_desafios.htm](http://www.polis.org.br/seminario/dilemas_e_desafios.htm)> Acesso em 20 maio 2008.

SCHWANKE, Teresinha Maria Lippert; POHL, Vera Lúcia Bagetti. **Da Criciúma a Crissiumal.** Três de Maio: SETREM, 2007.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade.** Traduzido por Laura Teixeira Motta e revisão técnica por Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIEDENBERG, Dieter Rugard. A Gestão do Desenvolvimento: ações e estratégias entre a realidade e a utopia. In: BECKER, Dinizar F.; WITTMANN, Milton Luiz (orgs.). **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, pp. 157-73.

SIEDENBERG, Dieter Rugard. Desenvolvimento: ambigüidades de um conceito difuso. **Revista Desenvolvimento em Questão**, Ijuí: Ed. Unijuí, n. 3, p. 9-26, jan.-jun. 2004.

SIEDENBERG, Dieter Rugard. Participação. In: SIEDENBERG, Dieter Rugard (Coord). **Dicionário do Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, pp. 131-34.

SIEDENBERG, Dieter Rugard. Participação Social. In: SIEDENBERG, Dieter Rugard (Coord). **Dicionário do Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, pp. 134-35.

SPINK, Peter. A inovação na perspectiva dos inovadores. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio. (orgs.) **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SPINK, Maty Jane P.; LIMA, Helena. Rigor e visibilidade: a explicitação dos passos da interpretação. In: SPINK, Mary Jane P. (org.). **Práticas Discursivas e Produção de Sentidos no Cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas**. 3ª.ed. São Paulo: Cortez, 2004, pp. 93-122.

SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. **Consenso e Democracia Constitucional**. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Tem Razão a Administração? Ensaios de teoria organizacional**. 2.ed.rev. Ijuí: UNIJUI, 2004.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social**. 2. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re) Visitando o Conceito de Gestão Social. **Revista Desenvolvimento em Questão**, Ijuí: Ed. Unijuí, n. 5, p. 101-24, jan.-jun. 2005.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Cidadania. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme (org.). **Cidadania e Desenvolvimento Local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; COSTA, Frederico Lustosa da. **Bases Conceituais e Metodológicas para o Estudo da Participação Cidadã na Gestão Pública: entre práticas e representações sociais**. Rio de Janeiro: FGV/EBAP/PEGS, mar. 1998. Disponível em: <[http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp\\_professor.asp?cd\\_pro=28](http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_professor.asp?cd_pro=28)> Acesso em: 08 abr. 2006.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão Pública e Cidadania: metodologias participativas em ação. **RAP**, Rio de Janeiro: FGV, n.4, pp. 101-25, 1997.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; SARAVIA, Enrique J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (orgs.). **Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2006, pp. 106-32.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Programa para aplicação às pesquisas em ciências da gestão de um método de caráter fenomenológico. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão;

ZOUAIN, Deborah Moraes. (orgs.) **Pesquisa Qualitativa em Administração**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

TONELLA, Celene. Sociedade Civil. In: INSTITUTO CULTIVA; ESCOLA DE GOVERNO DE SAO PAULO. **Dicionário da Gestão Democrática: conceitos para a ação política de cidadãos, militantes sociais e gestores participativos**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007, pp. 289-94.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 1.ed. 16. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. Grupo de Análise de Políticas de Inovação GAPI-UNICAMP. **Metodologia de Análise de Políticas Públicas**. 2002. Disponível em: <<http://www.campus-oei.org/salactsi/rdgnino1.htm>> Acesso em: 12 ago. 2006.

VALLES, Josep M. **Ciencia Política: una introducción**. Barcelona: Ed. Ariel, 2002.

VERGARA, Sylvia Constant; ALMEIDA CORREA, Vera Lúcia de. (orgs.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

VERGARA, Sylvia Constant. Nota Técnica: Ciência Normal, Paradigmas, Metáforas, Discursos e Genealogia da Análise. In CLEGG, S. R. et al (orgs.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998, v.1, pp. 463-66.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. 8.ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

## DOCUMENTOS

### Livros de Atas Consultados

Conselho Municipal de Representação Popular, sem termo de abertura, primeiro registro Reunião do dia 15 de dezembro de 2000, último registro 27 de outubro de 2007.

Registro das Reuniões realizadas nas Localidades, Escolha de Conselheiros e Eleição de Prioridades, 2001 e 2005, sem termo de abertura.

### Legislação Municipal de Crissiumal

#### Projetos de Lei

Projeto 011/2001 – Criação do Conselho Municipal de Representação Popular

Projeto 031/2005 – Alteração do artigo 3º da Lei Municipal 1.615/2001

#### Decreto Municipal

Decreto 016/2001 – Aprova o Regimento do Conselho Municipal de Representação Popular

#### Leis Municipais

Lei 1.615/2001 – Cria o Conselho Municipal de Representação Popular

Lei 1.678/2001 – PPA quadriênio 2002 a 2005

Lei 1.768/2002 – LDO para 2003

Lei 1.770/2002 – LOA para 2003

Lei 1.854/2003 – LOA para 2004

Lei 1.855/2003 – LDO para 2004

Lei 1.943/2004 – LDO para 2005

Lei 1.945/2004 – LOA para 2005

Lei 1.981/2005 – Alteração artigo 3º da Lei 1.615/2001

Lei 2.033/2005 – PPA quadriênio 2006 a 2009

Lei 2.034/2005 – LDO para 2006

Lei 2.035/2005 – LOA para 2006

Lei 2.128/2006 – LDO para 2007

Lei 2.130/2006 – LOA para 2007

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)