

Área: Sustentabilidade | **Tema:** Responsabilidade Social Corporativa

**OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DA CÂMARA DE VEREADORES DE CACHOEIRA
DO SUL E OS OBJETIVOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA**

**THE SOUTHERN CACHOEIRA'S COUNCIL COUNCIL SOCIAL PARTICIPATION MECHANISMS
AND THE GOVERNANCE GOALS**

Igor Noronha De Freitas e Nelson Guilherme Machado Pinto

RESUMO

A Constituição de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”, veio irradiando efeitos nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais no que toca à participação social nas decisões governamentais e esta caminha paralelamente ao reconhecimento de determinada coletividade à importância desse protagonismo social, na proporção da transparência e da acessibilidade dadas, pelos representantes ou governantes, a esses mecanismos. Em Cachoeira do Sul, da Lei Orgânica às Resoluções da Câmara Municipal de Vereadores existem mecanismos à disposição dos munícipes que dialogam com essa participação social. O trabalho faz a análise de cada um deles. A fundamentação teórica foi erigida com base em três pilares: Governança, sob o aspecto da transparência, Democracia Participativa, pelo exercício da cidadania e na Gestão Pública Municipal, sob o viés do papel do menor ente de nossa federação e como a participação opera nas decisões políticas e administrativas. Os resultados mostram cada instrumento de participação dentro do espaço delimitado pelo estudo, os anos de 2017 e 2018, em função do empirismo proposto, o exercício do mandato parlamentar na 17ª legislatura. As considerações finais trazem a análise quantitativa desses mecanismos de participação e a partir dessa forma de levantamento de dados, vem a mensuração quanto ao cumprimento dos objetivos da governança pública, sob o viés da transparência;

Palavras-Chave: Governança; Democracia Participativa; Gestão Pública Municipal;

ABSTRACT

The Constitution of 1988, the so-called "Citizen Constitution", has radiated effects on the State Constitutions and Municipal Organic Laws regarding social participation in governmental decisions and this goes in parallel with the recognition of a particular collectivity to the importance of this social protagonism in the proportion of transparency and the accessibility given by the representatives or governors to these mechanisms. In Cachoeira do Sul, from the Organic Law to the Resolutions of the City Council of Aldermen there are mechanisms available to the citizens who dialogue with this social participation. The work analyzes each of them. The theoretical basis was established based on three pillars: Governance, under the aspect of transparency, Participative Democracy, for the exercise of citizenship and Municipal Public Management, under the bias of the smallest part of our federation and how participation operates in decisions political and administrative. The results show each instrument of participation within the space delimited by the study, the years 2017 and 2018, in function of the proposed empiricism, the exercise of the parliamentary mandate in the 17th legislature. The final considerations bring the quantitative analysis of these mechanisms of participation and from this form of data collection comes the measurement of compliance with the objectives of public governance, under the transparency bias;

Keywords: Government; Democracy Participation; Municipal Public Management;

"OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DA CÂMARA DE VEREADORES DE CACHOEIRA DO SUL E OS OBJETIVOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA"

Igor Noronha de Freitas¹
Nelson Guilherme Machado Pinto²

Resumo

A Constituição de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”, veio irradiando efeitos nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais no que toca à participação social nas decisões governamentais e esta caminha paralelamente ao reconhecimento de determinada coletividade à importância desse protagonismo social, na proporção da transparência e da acessibilidade dadas, pelos representantes ou governantes, a esses mecanismos. Em Cachoeira do Sul, da Lei Orgânica às Resoluções da Câmara Municipal de Vereadores existem mecanismos à disposição dos munícipes que dialogam com essa participação social. O trabalho faz a análise de cada um deles. A fundamentação teórica foi erigida com base em três pilares: Governança, sob o aspecto da transparência, Democracia Participativa, pelo exercício da cidadania e na Gestão Pública Municipal, sob o viés do papel do menor ente de nossa federação e como a participação opera nas decisões políticas e administrativas. Os resultados mostram cada instrumento de participação dentro do espaço delimitado pelo estudo, os anos de 2017 e 2018, em função do empirismo proposto, o exercício do mandato parlamentar na 17ª legislatura. As considerações finais trazem a análise quantitativa desses mecanismos de participação e a partir dessa forma de levantamento de dados, vem a mensuração quanto ao cumprimento dos objetivos da governança pública, sob o viés da transparência;

Palavras-chave: Governança; Democracia Participativa; Gestão Pública Municipal;

TÍTULO EM INGLÊS

Abstract:

The Constitution of 1988, the so-called "Citizen Constitution", has radiated effects on the State Constitutions and Municipal Organic Laws regarding social participation in governmental decisions and this goes in parallel with the recognition of a particular collectivity to the importance of this social protagonism in the proportion of transparency and the accessibility given by the representatives or governors to these mechanisms. In Cachoeira do Sul, from the Organic Law to the Resolutions of the City Council of Aldermen there are mechanisms available to the citizens who dialogue with this social participation. The work analyzes each of them. The theoretical basis was established based on three pillars: Governance, under the aspect of transparency, Participative Democracy, for the exercise of citizenship and Municipal Public Management, under the bias of the smallest part of our federation and how participation operates

¹ Agente Administrativo na Universidade Estadual do Rio Grande do Sul – UERGS, Advogado, inscrito na OAB/RS sob o nº 75648, Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gestão das Organizações Públicas da UFSMP). e-mail: igornoronhadefreitas@yahoo.com.br

² Professor Adjunto do Departamento de Administração UFSM, professor do Programa de Pós-Graduação em Organizações Públicas da UFSM e Doutor em Administração pela UFSM. E-mail: nelguimachado@hotmail.com.

in decisions political and administrative. The results show each instrument of participation within the space delimited by the study, the years 2017 and 2018, in function of the proposed empiricism, the exercise of the parliamentary mandate in the 17th legislature. The final considerations bring the quantitative analysis of these mechanisms of participation and from this form of data collection comes the measurement of compliance with the objectives of public governance, under the transparency bias;

Keywords: Government; Democracy Participation; Municipal Public Management;

1 INTRODUÇÃO

Segundo Avritzer (2013, p11) já é lugar comum identificar o forte avanço da participação social com a promulgação da Constituição de 1988 e com as legislações infraconstitucionais que lhe seguiram. Para Schier e Melo (2017, p129) foi um importante momento de ruptura e em virtude do cenário anterior ter sido carregado de restrições e privações à participação popular, a Constituição Cidadã traz vários dispositivos que consagram liberdades antes suprimidas. Este processo irradiou efeitos nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, que trazem vários mecanismos de participação popular. Esta participação dar-se-á na medida do reconhecimento de determinada coletividade à importância desse protagonismo social, na proporção da transparência e da acessibilidade dadas, pelos representantes ou governantes, a esses mecanismos. É o que nos ensina Lock (2012, p35), para quem “a participação do cidadão, na rede social política, depende principalmente do amadurecimento da consciência cidadã”;

Em Cachoeira do Sul, cidade do centro do Estado do Rio Grande do Sul, de aproximadamente noventa mil habitantes, a Lei Maior da Municipalidade, promulgada em 1990, prevê alguns desses mecanismos, ampliados pelo Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores e por Resoluções da Casa, colocando à disposição do munícipe vários fóruns e ferramentas de participação social nos assuntos da mencionada cidade. Partindo do empirismo proposto para a elaboração do presente trabalho, a partir da experiência como integrante do Poder Legislativo na citada municipalidade, o texto analisa cada um desses mecanismos, da previsão legal à utilização pela população, na delimitação no tempo proposta, nos anos de 2017 e 2018, a primeira metade da 17ª legislatura. Na fundamentação teórica, três são os pilares para o seu desenvolvimento. A Governança, principalmente a aplicável à administração pública, no que toca à transparência. Na Democracia Participativa, o exercício da cidadania será o enfoque e de Gestão Pública Municipal, sob o viés do papel do menor ente de nossa federação. As considerações finais vão cuidar da análise quantitativa desses mecanismos de participação e a

partir dessa forma de levantamento de dados, procurar mensurar se os objetivos da governança pública foram atendidos;

2 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

As bases teóricas nas quais se sustenta este trabalho estão inseridas no contexto da gestão social. Com isso, segundo Cançado, Pereira e Tenório (2015), “busca-se uma nova esfera pública que consiga aproximar a população da política. Para que isso aconteça efetivamente é necessário um espaço onde as pessoas privadas se encontrem em um espaço público a fim deliberarem sobre suas necessidades e futuro”. Assim, é que serão abordadas teorias sobre Governança Pública em razão da interação entre os atores, das esferas pública e privadas. A democracia participativa, reconhecendo-a como direito fundamental inerente ao estado democrático de direito. E a gestão pública municipal, na medida da redefinição do papel do menor ente federado à luz da autonomia conferida pela Constituição Federal de 1988 e as responsabilidades decorrentes;

2.1 – Governança Pública;

Segundo Ramos, Vieira e Paraboni (2017) “desde sua redemocratização a Sociedade Brasileira nunca debateu tanto o tema da produtividade e a qualidade dos processos e decisões que envolvem os entes estatais”. Os autores ainda mencionam que este processo propõe introduzir no setor governamental brasileiro as mudanças de valores e comportamentos indispensáveis à Administração Pública na promoção do desenvolvimento do Estado para o bem-estar social. Cavalcante e Pires (2018) vão dizer que isto difere do padrão convencional, fazendo surgir a governança pública, a partir das relações entre o governo, o mercado e a sociedade civil. De acordo com Pinto e Reisdorfer (2015, p30) “a governança pública é a capacidade do setor público, na figura de ação do Estado, em formular e programar políticas públicas para que ocorra a consecução das metas coletivas da sociedade estando, portanto, preocupada com a gestão dos recursos públicos”. Neste sentido, a diferença entre governança e governabilidade, trazida por Siqueira e Rosolen (2018) é importante para a gestão pública. Dizem os autores que enquanto a governabilidade consiste na capacidade política do Estado, a legitimidade através de condições estruturais, políticas, econômicas e sociais, a governança é a capacidade de execução das políticas públicas, de governar com eficiência na sua implementação.

É possível verificar a aplicabilidade desses conceitos pelo que ensina Ckagnazaroff (2017), segundo ele é possível identificar duas preocupações, tanto países desenvolvidos quanto países em desenvolvimento: Uma voltada à eficiência e a eficácia das suas respectivas

administrações públicas, por privatizações ou parcerias; por meio de estratégias relacionadas às redes de políticas públicas, à descentralização e à participação cidadã. A outra se materializa na preocupação com a transparência, prestação de contas e representatividade de tais articulações, uma vez que esses processos envolvem recursos públicos e buscam responder às demandas sociais; Segundo Haret, Da Silveira e Alves (2016), a soberania popular, como princípio constitucional, “é uma premissa dialógica entre a sociedade e o Estado, promovendo uma real participação de todos os envolvidos no processo de concretização do poder e solidificação da democracia popular”.

A expressão governança pública encontra paradigma na Governança Corporativa. Segundo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2009, p19):

“É o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de Governança Corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade”.

Ainda, segundo o IBGC, os princípios básicos de Governança Corporativa são a Transparência, a Equidade, a Prestação de Contas e a Responsabilidade Corporativa. Segundo Nobre et. al. (2017) “o tema transparência pública está em constante evidência, seja por meio dos dispositivos legais que estão inseridos, como também pela pressão social por maiores esclarecimentos de informações sobre recursos públicos”. O IBGC vai dizer que esta transparência dialoga com a disponibilidade às partes interessadas de informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por leis ou regulamentos e que a adequada transparência resulta em um clima de confiança. A equidade é caracterizada pelo tratamento justo de todos interessados (stakeholders), não existindo espaço para atos discriminatórios de qualquer ordem. Prestação de Contas (ou accountability) é o processo através do qual as entidades e os gestores públicos são responsabilizados pelas próprias decisões e ações, a resposta a uma responsabilidade conferida, conforme Sobreira e Júnior (2017). Por fim, Rodrigues e Dalongaro (2018) mencionam que “a responsabilidade corporativa está relacionada à ética. A empresa deve, além de respeitar as leis de seu país, ter uma definição clara de seus valores e princípios éticos, por isso, deve garantir a sustentabilidade da empresa, com vistas à sua longevidade”. Assim, segundo Ckagnazaroff (2017), “governança é um padrão ou estrutura que emerge em um

determinado sistema político-social como o resultado comum de intervenções de todos os atores envolvidos/interessados”.

2.2 – Democracia Participativa;

A teoria geral do estado estuda toda sua dinâmica, desde sua origem, formatação organizacional, até seu funcionamento e finalidades. Azambuja (2001, p18) nos diz que os elementos essenciais do Estado são população, território e governo. Diz também o autor que no mundo moderno, desde que o homem nasce, e durante toda sua existência, participa simultânea e sucessivamente de diversas instituições ou sociedades, formadas por indivíduos ligados pelo parentesco, por interesses materiais ou por objetivos espirituais. Nestas linhas ser cidadão, então, é compor-se a uma sociedade, possuir a consciência de que é um sujeito de direitos, mas que paralelamente a estes caminham seus deveres, de onde pegamos a concepção sociológica do direito de Montoro (1991, p55) para quem esta ciência não existe a não ser para os homens vivendo em sociedade, não podendo se conceber uma sociedade humana em que não haja normas jurídicas, regras, determinando as relações sociais, tal como a consciência coletiva do grupo que a representa a cada momento;

No âmbito do ordenamento constitucional brasileiro a cidadania surge dentre os fundamentos da República Federativa do Brasil, já no seu artigo 1º, juntamente com a dignidade da pessoa humana, a soberania, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. No que toca aos direitos políticos, há a necessidade de conjugar esses fundamentos, principalmente a cidadania e a soberania, com o art. 14 do texto constitucional, quando o dispositivo menciona que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito, II – referendo e III - iniciativa popular”. Lenza (2007, p45) ensina que “além e desempenhar o poder de maneira indireta (democracia representativa) o povo também realiza diretamente concretizando a soberania popular”. Diz ainda, logo a seguir, que “a CF/88 consagra a ideia de democracia semidireta ou participativa, verdadeiro sistema híbrido”. Desta forma Siqueira e Rosolen (2018) vão dizer que:

“O Brasil adotou a República Democrática, na qual o governo será exercido pelos representantes eleitos através da vontade popular. Os deveres republicanos são condições limitadoras dos representantes eleitos para satisfazer o interesse da coletividade, tendo em vista que deverão prestar contas do governo, adotar medidas transparentes e se responsabilizar politicamente pelos atos que praticar no exercício da função pública”.

Para Schier e Melo (2017, p131) “a participação popular na tomada de decisão política é uma diretriz estabelecida pelo constituinte que promove a interação entre a sociedade civil com o Estado na regulação social das políticas públicas”. Dentro dessa ideia, Lock (2012, p35) ensina que “é o direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, confirmando, reformando ou anulando os atos públicos”. Bonavides (2001, p144) menciona que este processo compreende “a ruptura definitiva do Estado liberal e sua substituição pelo Estado social”, a consolidação do princípio democrático, onde a participação é um direito fundamental, inerente ao Estado de Direito no ensinar de Schier e Melo (2017, p132).

2.3 – Gestão pública municipal

De acordo com De Barros e De Castro (2018), “a gestão pública, seja a burocrática, iniciada na segunda metade do século 19, seja a gerencial, de 100 anos depois, é definida como a administração em instituições públicas do Estado”. Segundo Siqueira e Rosolen (2018) a Administração Pública brasileira foi modificada a partir da constitucionalização do Direito Administrativo, promovendo profundas alterações na atuação da gestão pública para com a sociedade, reformulou os métodos voltados ao cumprimento dos postulados constitucionais da boa Administração Pública. Nos municípios isso foi sentido quando estes entes alcançaram o grau de autonomia que têm hoje com a Constituição de 1988 e esta autonomia, decorrente de um processo de descentralização, aparece nas repartições de competências ali descritas. Veloso (2011) vai classificar o processo como “a redefinição do papel dos municípios brasileiros no provimento de bens e serviços públicos à população, causado principalmente pelos processos de descentralização federativa, universalização dos direitos da cidadania e instituição da seguridade social”. Nesta senda, Junqueira (1998) afirma que “o desenvolvimento local é a utilização de recursos e competências locais disponíveis na busca pela melhoria da qualidade de vida da população”.

No entanto, o processo crescente de urbanização tem estabelecido algumas provocações. Se por um lado, para Veloso (2011), a descentralização “seria o caminho mais adequado para aumentar a eficiência no uso dos recursos, a eficácia das políticas públicas, a transparência das decisões e a responsabilização dos governantes perante seus cidadãos”, para Nahas (2016) “a urbanização brasileira caracterizou-se pelo agravamento das desigualdades, pelo crescimento desordenado das cidades, pela degradação do meio ambiente e pelo uso predatório dos recursos

naturais”. Harmonizar as oportunidades criadas pela descentralização com as responsabilidades inerentes ao aumento da autonomia e à urbanização é o desafio dos gestores, uma vez que “a gestão pública não só deve dar resposta às exigências e demandas atuais, mas também deve ser orientada ao desenvolvimento do município, sendo necessário que a gestão pública induza o processo de fortalecimento da instituição pública”, como mencionado por Vidal (2016);

3 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Segundo Gil (2008, p27), cada pesquisa social tem um objetivo específico. Assim, para se chegar aos objetivos propostos neste trabalho foram utilizados como métodos, os aplicáveis à pesquisa exploratória. Para Révillion (2015) “estudos exploratórios podem ser concebidos a partir de uma ótica objetivista, onde entram métodos tais como os estudos de caso e grupos focais”. Ao falar das finalidades dessa modalidade de pesquisa a autora completa dizendo que esta busca entender as motivações a determinadas atitudes comportamentais das pessoas. Segundo Gil (2008, p27) “o objetivo, na pesquisa exploratória, é proporcionar visão geral acerca de determinado fato”.

Assim sendo, a pesquisa exploratória foi realizada a partir de manuais, artigos, livros e normas da municipalidade de Cachoeira do Sul, como a Lei Orgânica, o Regimento Interno da Câmara de Vereadores e suas Resoluções, relacionados ao tema. O trabalho foi organizado em cinco tópicos, a saber: Introdução, pela qual o trabalho será apresentado com as razões que justificam o seu estudo, a delimitação no tempo e no espaço e qual o objetivo pretendido. Na fundamentação teórica a Governança, principalmente a aplicável à administração pública no que toca à transparência, a Democracia Participativa, pelo exercício da cidadania, e a Gestão Pública Municipal, sob o aspecto do papel do menor ente de nossa federação, serão os pilares para seu desenvolvimento. O item que vai cuidar da análise e discussão dos resultados vai descrever como cada mecanismo de participação social da Câmara de Vereadores de Cachoeira do Sul se apresenta e como a sociedade fez uso desses mecanismos dentro do espaço delimitado pelo estudo, os anos de 2017 e 2018, em função do empirismo proposto. As considerações finais vão cuidar da análise quantitativa desses mecanismos de participação e a partir dessa forma de levantamento de dados, procurar mensurar se os objetivos da governança pública foram atendidos;

4 - ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS

Na Constituição Federal de 1988 aparecem três mecanismos de participação direta do povo, como disposto no art. 14, § 4º, II: “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”. Nesta esteira, além das formas expressamente previstas no texto constitucional, Rocha (2008) ensina que “dos avanços inseridos na Constituição, quase a totalidade das políticas sociais brasileiras contam com espaços institucionalizados de participação, os conselhos, órgãos administrativos colegiados com representantes da sociedade civil e do poder pública. Como já mencionado, esses avanços no que toca à participação cidadã alcançaram os municípios também.

Delimitado no espaço, nosso estudo abordará a realidade no município de Cachoeira do Sul, da região central do Rio Grande do Sul, com população estimada em 82.547 habitantes³. O artigo 1º da sua Lei Orgânica, promulgada em maio de 1990, diz que “reger-se-á observados os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual”. Diz ainda a “lei máxima” do município que poderá ser emendada mediante proposta dos eleitores, subscrita, no mínimo, por cinco por cento dos eleitores do Município⁴. Além da possibilidade dos eleitores modificarem a lei orgânica a estes também cabe a iniciativa de leis⁵. No que toca ao poder popular⁶, ainda tem a previsão do acesso à informação, a tribuna popular⁷, cuja utilização vem disciplinada no Regimento Interno do Legislativo, e a garantia das consultas referendárias, plebiscitárias ou revogatórias, por cinco por cento do eleitorado do Município. Também na norma procedimental interna da Casa que vem a previsão das audiências públicas⁸. Ainda inserido no processo legislativo, previsto na Lei Orgânica, da referida municipalidade; aparecem as resoluções, previstas no art. 2º, §1º, V, Regimento Interno da Câmara Municipal, como uma de suas funções legislativas. Estas resoluções se apresentam de várias formas e finalidades:

a) **Ouvidoria:** Criada pela Resolução 05/02, de 26 de fevereiro de 2002, entre seus objetivos está propiciar à comunidade um meio de manifestar os seus pedidos, reclamações, apoio e

³ Censo de 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/cachoeira-do-sul/panorama>, acesso em jul: 2019;

⁴ Art. 32, III, § 2º;

⁵ O art. 35 diz que exercerá em forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do eleitorado do Município, da cidade, do bairro ou comunidade rural, conforme o interesse ou abrangência da proposta.

⁶ Artigos 62 a 64 da Lei Orgânica;

⁷ Prevista no art. 105 do Regimento Interno, e disciplinada pelos artigos 199 a 203.

⁸ O art. 204 diz que as Comissões poderão realizar audiências públicas, inclusive com entidades da sociedade civil e Conselhos Populares, para instruir matéria em tramitação de seu âmbito regimental de atuação, bem como para tratar de assunto de interesse público, a critério da Comissão.

reivindicações à ação dos vereadores e da Administração Municipal e a ampliação dos canais de participação da comunidade junto ao Poder Legislativo. O ouvidor recebe as demandas e dá os encaminhamentos de acordo com os destinatários; São instrumentos aos trabalhos e ao funcionamento da Ouvidoria⁹, a urna¹⁰, tribuna livre, os pedidos que lhe forem encaminhados diretamente, o atendimento direto ao público e os requerimentos formalizados pelos vereadores.

b) **Tribuna do Estudante:** Instituída pela Resolução 03/04, de 08 de junho de 2004, é o instrumento que o Poder Legislativo utilizará para possibilitar a participação dos estudantes na discussão dos assuntos de interesse da comunidade e, ao mesmo tempo, incentivar a criação de novos líderes entre os jovens cachoeirenses. Consiste na realização de cinco reuniões durante o ano letivo, com a participação dos Vereadores e Estudantes, os quais terão a oportunidade de manifestar-se sobre o assunto em pauta;

c) **Fala Comunidade e Fala Interior:** Criados pela Resolução 01/05, de 09 de março de 2005, a iniciativa tem por objetivo promover reuniões descentralizadas da Câmara de Vereadores, respectivamente, com as comunidades da zona urbana e rural de Cachoeira do Sul, a fim de colher propostas, ideias, sugestões, críticas e informações relativas à realidade do município, e dar os encaminhamentos cabíveis em forma de proposição conforme o estabelecido no Regimento Interno da Casa;

d) **Câmara Estudantil Cachoeirense:** Estabelecida pela Resolução nº 03/05 de 03 de agosto de 2005, objetiva a participação das lideranças estudantis do município de forma a propiciar a estas o conhecimento do trabalho parlamentar, através da simulação de etapas do processo legislativo, em especial nas sessões plenárias. Composta pelo mesmo número de Vereadores da Casa, 15, será composta por Presidentes de Grêmios Estudantis ou seus representantes;

e) **Câmara nas Escolas:** Implementada pelo Decreto Legislativo 02, de 2 de junho de 2009, o projeto tem por objetivo levar a Câmara de Vereadores às Escolas sediadas no Município para aprimorar os conhecimentos dos estudantes acerca do Poder Legislativo, realizando palestras que propiciem aos alunos o conhecimento do trabalho, estrutura e funções do mesmo.

A tabela abaixo mostra, de forma bem didática, como os instrumentos de participação social da Câmara de Vereadores de Cachoeira do Sul foram demandados do ponto de vista

⁹ Art. 4º da Resolução 05/02, de 26 de fevereiro de 2002;

¹⁰ Utilizada principalmente quando a Câmara de Vereadores se faz presente em eventos abertos ao público. É colocada no local e fica à disposição da população que, através de formulários, encaminham suas demandas ao Legislativo. Esses pedidos serão encaminhados através de pedidos de providência, de informações ou indicações, de acordo com a natureza;

quantitativo. Inobstante, algumas considerações, que seguirão à tabela, são importantes para uma melhor análise do quadro;

Mecanismo de Participação	2017	2018	Total
Proposta de Emenda à Lei Orgânica	-	-	-
Lei de Iniciativa Popular	-	-	-
Consultas referendárias, plebiscitárias ou revogatórias	-	-	-
Tribuna Popular	35	24	59
Audiência Pública	09	18	27
Ouvidoria	-	22	22
Tribuna do Estudante	-	-	-
Fala Comunidade	-	-	-
Fala Interior	03	03	06
Câmara Estudantil	-	-	-
Câmara nas Escolas	06	03	09

Tabela elaborada pelos autores

De todos os instrumentos de participação sociais disponíveis pelo Legislativo cachoeirense, o mais utilizado no período a que o estudo se propôs é a tribuna popular (mais que o dobro do segundo colocado, a audiência pública). É de creditar esse índice à forma relativamente simples de acesso a este mecanismo de participação¹¹, onde sindicatos, entidades representativas de moradores, Conselhos Populares, associações de categorias profissionais, município com trabalho relevante ou entidade representativa da sociedade civil, desde que convidado(s) por vereador, para melhor explicar suas atividades, através de ofício à Presidência da Casa, contendo os dados de identificação da entidade, o nome do orador e o assunto a ser tratado, poderão se manifestar pelo tempo de 10 (dez) minutos, na quinta parte das sessões ordinárias¹²; Entender as razões que levaram cerca de 60 (sessenta pessoas), em dois anos, a

¹¹ Artigos 200 e 201 do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Cachoeira do Sul

¹² O artigo 99 do Regimento Interno divide a sessão ordinária em 10 (dez) partes: I - à discussão e votação da ata; II - à leitura do expediente; III - à leitura de um trecho da Bíblia Sagrada; IV - ao Pequeno Expediente; V - à Tribuna Popular; VI - ao Grande Expediente; VII - à apresentação e discussão de proposições em pauta; VIII - à discussão e votação da matéria da ordem do dia; IX - às comunicações da Presidência; X - às Explicações Pessoais.

ocuparem a tribuna do seu Legislativo para falarem aos seus representantes na municipalidade demandaria a coleta de entrevistas para a qual este estudo não se propôs, deixando espaço a outros trabalhos que mediriam, qualitativamente, essas iniciativas;

Audiências públicas foram a segunda forma mais utilizada de participação social durante o tempo estudado, onde os mais variados assuntos foram discutidos. Colaboraram para o número, nos dois anos os encontros dispostos nas leis orçamentárias. O artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar 101/00) estabelece parâmetros acerca da transparência nos gastos públicos, onde uma das formas é a realização de audiências quadrimestrais com participação popular para demonstração dos anexos pertencentes à Gestão Fiscal e Execução Orçamentária. Buscando ampliar a compreensão e a participação popular, a Lei Complementar 131/09, que incluiu o inciso I ao artigo 48 da LRF, incentivando a participação popular disciplinou a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Um fator determinante para que o segundo ano do estudo houvesse grande aumento no número de audiências públicas foi a realização de 7 (sete) encontros descentralizados¹³, de 14 agosto a 11 de setembro, para que a Câmara de Vereadores pudesse ouvir a população sobre o Projeto de Lei nº 22/2018, de autoria do Executivo que alteraria a Planta Genérica de Valores do Município de Cachoeira do Sul. Na sessão do dia 17 de setembro o projeto foi rejeitado por unanimidade, uma vez que nos encontros a população se manifestou majoritariamente contrária à proposta.

Propostas populares, de Emenda à Lei Orgânica, de Lei ou Consultas referendárias, plebiscitárias ou revogatórias, não foram experimentadas no período compreendido no estudo. Apenas uma vez, na história recente da municipalidade, uma iniciativa dessas foi levada a efeito quando, em 2012, liderados pela Câmara do Comércio, Indústria e Serviço de Cachoeira (Cacisc) houve tentativa de mitigar a composição do Legislativo Municipal, de 15, aprovada pela Emenda à Lei Orgânica nº 05, de 06 de julho de 2011, para 10 cadeiras¹⁴. O processo, eivado de vícios formais, teve seu fim pela decisão, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, nos autos do Agravo de Instrumento nº 70048843718, de 14 de agosto de 2013¹⁵. Apesar disso, é de referir o entendimento de Harlet, da Silveira e Alves (2016), para quem “a participação ativa do

¹³ A cidade foi dividida em 7 regiões para que toda a população pudesse participar;

¹⁴ Maiores detalhes podem ser acessados nas edições de 09 de novembro de 2011 e 01 de agosto de 2012 do Jornal do Povo, disponíveis em <https://www.jornaldopovo.com.br/site/index.php>, acessadas em: jul 2019

¹⁵ Disponível em <http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>, acessado em: jul 2019, na aba processos no Tribunal de Justiça;

povo brasileiro nas decisões políticas é ainda incipiente. Não por falta de anseios populares, mas pelos critérios trazidos no texto constitucional”. Sobre isso Silva (2011, p121) vai nos ensinar que “a legalidade é também um princípio basilar do Estado Democrático de Direito. É essência do seu conceito subordinar-se à Constituição e fundar-se na legalidade democrática”. E segue, completando o raciocínio, quando diz que “o direito, então, imanado por esses valores, se enriquece do sentir popular e terá que ajustar-se ao interesse coletivo”.

A Ouvidoria, muito embora exista desde 2002, não existem registros dos seus trabalhos em 2017, vindo a ser reimplementada no ano seguinte, a partir de divulgação desse instrumento de interação com a comunidade. Quanto aos demais mecanismos de participação maior destaque não merecem, pois não destoam da rotina do Parlamento Municipal. As ausências sentidas quanto à Tribuna do Estudante, o Fala Comunidade e a Câmara Estudantil, diante da demanda de trabalho, estes mecanismos não puderem ser experimentados.

Quando verificado como tudo isso se operou no contexto local, se observa a avaliação feita pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) no tocante à transparência. A preocupação da governança pública com a gestão dos recursos públicos de que fala Pinto e Reisdorfer (2015, p30) encontra justificativa quando as preocupações levantadas por Ckagnazaroff (2017) se materializam na busca pela eficiência com a transparência e prestação de contas. Assim é que a referida Corte de Contas realizou avaliação dos sites dos Executivos e Legislativos Municipais do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 06/08/2018 a 11/10/2018. A Câmara Municipal de Cachoeira do Sul fez uso do prazo dado pelo Tribunal, de 15/10/2018 a 26/10/2018, para solicitar revisão à avaliação e dos 31 pedidos, 22 foram deferidos¹⁶, resultando no preenchimento de 49 itens, dos 59 avaliados pelo TCE gaúcho no quesito transparência, elevando este patamar a 83% de atendimento¹⁷. No ano anterior, 2017, com o preenchimento de 37 dos mesmos 59 itens o atendimento era de 62%;

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Descrever e analisar mecanismos de participação social no âmbito de uma Casa Legislativa é tarefa instigante, que aumenta à medida que se está, neste ambiente, exercendo mandato parlamentar. A proposta empírica norteadora do presente trabalho se deu neste sentido.

¹⁶ Disponível em: http://portal.tce.rs.gov.br/docs/transparencia_2018/relatorio_transparencia_2018.pdf. Acesso em jul: 2019.

¹⁷ Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/avaliacao_portais_rs. Acesso em jul: 2019

Ao lado de toda a fundamentação teórica foi possível compreender de forma mais ampliada como cada processo de participação acontece e onde se justifica, onde a cidadania ativa é decorrente de um processo de consolidação e maturação desse princípio inerente ao estado democrático de direito. O cenário nacional e internacional, quando a gestão pública vai deixando de ser burocrática e vai passando à postura gerencial, têm espaço para esta institucionalização à medida que as gestões públicas, independentemente do nível de governo, estão envoltas a questões que envolvem eficiência e a eficácia nas suas atuações, de quem a preocupação com a transparência, prestação de contas e a legitimidade andam paralelamente;

Emerge desse processo o conceito de governança que, inicialmente trazido da iniciativa privada, na sua forma corporativa, gradativamente ganha espaço junto aos órgãos públicos a ponto da governança pública receber significativa atenção da academia, de forma a ser compreendida como as condições que o setor público tem em formular e programar políticas públicas tendentes ao atendimento das demandas e metas da coletividade, sem deixar de atentar à correta gestão do dinheiro público. Com o aumento significativo da autonomia dos municípios, trazida pela Constituição Federal de 1988, cresce a responsabilidade dos agentes políticos locais, sejam prefeitos, na sua função típica de administrar a cidade, sejam dos parlamentares, no seu mister de legislar e fiscalizar, nesta redefinição deste, que é o menor ente de nossa federação no provimento de bens e serviços públicos à população.

O desenvolvimento dessas unidades federativas dar-se-á à medida que for melhor a utilização de recursos, bem como as competências locais disponíveis, os stakeholders da cidade, puderem ser melhores utilizadas na busca pela melhoria da qualidade de vida da população como um todo. Essa melhoria pode se dar não somente na forma tradicional de representação, típica do Estado Moderno, mas em todos os fóruns de exercício da cidadania, bastando que exista um ambiente institucional acessível e transparente a este protagonismo. Durante este estudo foi possível verificar a compatibilidade de todos os fundamentos do referencial teórico ao contexto verificado na unidade estudada, ou seja, a Câmara Municipal de Vereadores de Cachoeira do Sul, nos anos de 2017 e 2018. A busca pela implementação dos princípios norteadores da governança pública, aliada às ferramentas constantes da democracia representativa e da gestão pública municipal se evidenciou pela avaliação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul que reconheceu avanços, de um ano para outro, no que toca à divulgação de informações no portal da transparência do Legislativo Municipal em apreço.

REFERENCIAS

AVRITZER, Leonardo (Org). Experiência democrática, sistema político e participação popular / Leonardo Avritzer. – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL – Constituição Federal de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, Acesso em jul 2019;

_____ - Lei Complementar 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm, Acesso em jul 2019;

_____ - Lei Complementar 131/09 – Lei da Transparência, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm, Acesso em jul 2019;

CACHOEIRA DO SUL – Lei Orgânica do Município. Disponível em: <https://www.camaracachoeira.rs.gov.br/index.php/legislao-mainmenu-33>. Acesso em jul 2019;

_____ - Decreto Legislativo 02/09, da Câmara de Vereadores de Cachoeira do Sul, de 2 de junho de 2009, que criou o projeto Câmara nas Escolas no âmbito do Poder Legislativo Municipal. Disponível em: <https://www.camaracachoeira.rs.gov.br/index.php/legislao-mainmenu-33>. Acesso em jul 2019;

_____ - Resolução 16/91 - Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Cachoeira do Sul. Disponível em: <https://www.camaracachoeira.rs.gov.br/index.php/legislao-mainmenu-33>. Acesso em jul 2019;

_____ - Resolução 05/02, da Câmara de Vereadores de Cachoeira do Sul, de 26 de fevereiro de 2002, que criou a Ouvidoria no âmbito do Poder Legislativo Municipal. Disponível em: <https://www.camaracachoeira.rs.gov.br/index.php/legislao-mainmenu-33>. Acesso em jul 2019;

_____ - Resolução 03/04, da Câmara de Vereadores de Cachoeira do Sul, de 08 de junho de 2004, que criou a Tribuna do Estudante no âmbito do Poder Legislativo Municipal. Disponível em: <https://www.camaracachoeira.rs.gov.br/index.php/legislao-mainmenu-33>. Acesso em jul 2019;

_____ - Resolução 01/05, da Câmara de Vereadores de Cachoeira do Sul, de 09 de março de 2005, que criou os Projetos Fala Comunidade e Fala Interior no âmbito do Poder Legislativo Municipal. Disponível em: <https://www.camaracachoeira.rs.gov.br/index.php/legislao-mainmenu-33>. Acesso em jul 2019;

_____ - Resolução 03/05, da Câmara de Vereadores de Cachoeira do Sul, de 03 de agosto de 2005, que criou a Câmara Estudantil no âmbito do Poder Legislativo Municipal.

Disponível em: <https://www.camaracachoeira.rs.gov.br/index.php/legislao-mainmenu-33>. Acesso em jul 2019;

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. Fundamentos Teóricos da Gestão Social/Fundamentos de la gestión social: una aproximación teórica/Theoretical foundations of the social management. Desenvolvimento Regional em debate: DRd, v. 5, n. 1, p. 4-19, 2015.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. A relação entre gestão de política pública e governança. GIGAPP Estudios Working Papers, v. 4, n. 72-78, p. 345-359, 2017.

DE BARROS, Aluizio Antônio; DE CASTRO, Carlos Henrique Silva. Gestão social e gestão pública no desenvolvimento local. Cadernos do Desenvolvimento, v. 8, n. 12, p. 147-162, 2018.

HARET, Florence Cronemberger Haret; DA SILVEIRA, Daniel Barile; ALVES, Edmilson Pereira. Governança corporativa e soberania popular: Mecanismo de controle do poder do Estado na Sociedade e Economia. Economic Analysis of Law Review, v. 6, n. 2, p. 333-355, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. 4.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2009;

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEORGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) - Censo de 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/cachoeira-do-sul/panorama>, acesso em jul: 2019;

LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado®. Editora Saraiva, 2007.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa et al. Sistemas de Indicadores Municipais no Brasil: experiências e metodologias. Anais, p. 1-17, 2016.

PINTO, Nelson Guilherme Machado; REISDORFER, Vitor Kochhann. Governança cooperativa. Universidade Federal de Santa Maria, Colégio Politécnico, Rede e-Tec Brasil, Santa Maria/RS, 2015.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set. 2017;

RAMOS, Schirlei Stock; VIEIRA, Kelmara Mendes; PARABONI, Ana Luiza. Governança Corporativa em Organizações Públicas: Aplicação do Limpe na Mesorregião Centro-Occidental Rio-Grandense. Revista Administração em Diálogo-RAD, v. 19, n. 1, p. 01-31, 2017.

RÉVILLION, Anya Sartori Piatnicki. A utilização de pesquisas exploratórias na área de marketing. Revista Interdisciplinar de Marketing, v. 2, n. 2, p. 21-37, 2015.

RIO GRANDE DO SUL – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Relatório da Transparência de 2018. Disponível em: http://portal.tce.rs.gov.br/docs/transparencia_2018/relatorio_transparencia_2018.pdf. Acesso em jul: 2019.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca (Coords.), v. 20, p. 131-148, 2008.

RODRIGUES, Marlene; DALONGARO, Roberto. Governança corporativa. Observatorio de la Economía Latinoamericana, n. abril, 2018.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. revista e atualizada (até a EC 67, de 22.12.2010). São Paulo: Malheiros, 2011.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ROSOLEN, André Vinícius. GOVERNANÇA DO ESTADO E O DIREITO (DEVER) À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A REGRA DA OBSERVÂNCIA AOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS. Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law, v. 18, n. 3, p. 665-678, 2018.

SOBREIRA, Karoline Rodrigues; JÚNIOR, Manuel Salgueiro Rodrigues. Governança no setor público segundo IFAC: levantamento do nível de aderência de uma instituição de ensino superior. Revista Controle: Doutrinas e artigos, v. 15, n. 1, p. 166-194, 2017.

VELOSO, João Francisco Alves Organizador et al. Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras. 2011.

VIDAL, Josep Pont; DE SOUZA ROSA FILHO, Duarte. Desafios de uma nova gestão pública para o desenvolvimento dos municípios no Pará. Novos Cadernos NAEA, v. 14, n. 2, 2016.