

Gestão e controle social de processos de planejamento e desenvolvimento local e regional nos Coredes do Rio Grande do Sul e em Conselhos Municipais em quatro regiões

Relatório de Sistematização de Resultados de Pesquisa
Versão 2 – agosto de 2023

Relatório de sistematização de resultados do Projeto de Pesquisa “Observando o desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: gestão e controle social nos territórios dos Coredes Noroeste Colonial, Vale do Rio Pardo, Missões e Litoral”, financiado pelo Edital Fapergs 05/2019 – Programa Pesquisado Gaúcho – PQG.

PARTE 2

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Localização e municípios integrantes do Corede Noroeste Colonial.....	81
Figura 2 – Evolução do PIB municipal: 2010 e 2020.....	83
Figura 3 – Evolução do PIB per capita municipal: 2010 vs 2020	84
Figura 4 – Evolução do Idese dos municípios, Corede Noroeste Colonial e Estado do Rio Grande do Sul - 2013 vs 2020	85
Figura 5 – Localização e municípios integrantes do Corede Missões.....	140
Figura 6 – Evolução do PIB municipal: 2010 vs 2020.....	143
Figura 7 – Evolução do PIB per capita municipal: 2010 vs 2020	144
Figura 8 – Evolução do Idese dos municípios, Corede Missões e Estado do Rio Grande do Sul - 2013 vs 2020	145
Quadro 1 – Conselhos Municipais - Ijuí – 2023.....	86
Quadro 2 – Relação de conselhos municipais ativos em Ijuí, em 2022	87
Quadro 3 – Relação dos Conselhos de Ijuí em que foram realizadas entrevistas	88
Quadro 4 – Natureza dos órgãos colegiados e representação do presidente do conselho	115
Quadro 5 – Mecanismos de Intervenção dos Conselhos Municipais	120
Quadro 6 – Conselhos Municipais - Santo Ângelo - 2020.....	147
Quadro 7 – Conselhos municipais de Santo Ângelo participantes da pesquisa	148

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População municipal em 2010 e 2022 - Corede Noroeste Colonial.....	82
Tabela 2 – Conselhos municipais - 2023.....	86
Tabela 3 – População municipal em 2010 e 2022 - Corede Missões.....	141
Tabela 4 – Conselhos municipais - 2023.....	146
Tabela 5 – Caráter dos conselhos municipais - Município de Santo Ângelo - RS.....	161

SUMÁRIO

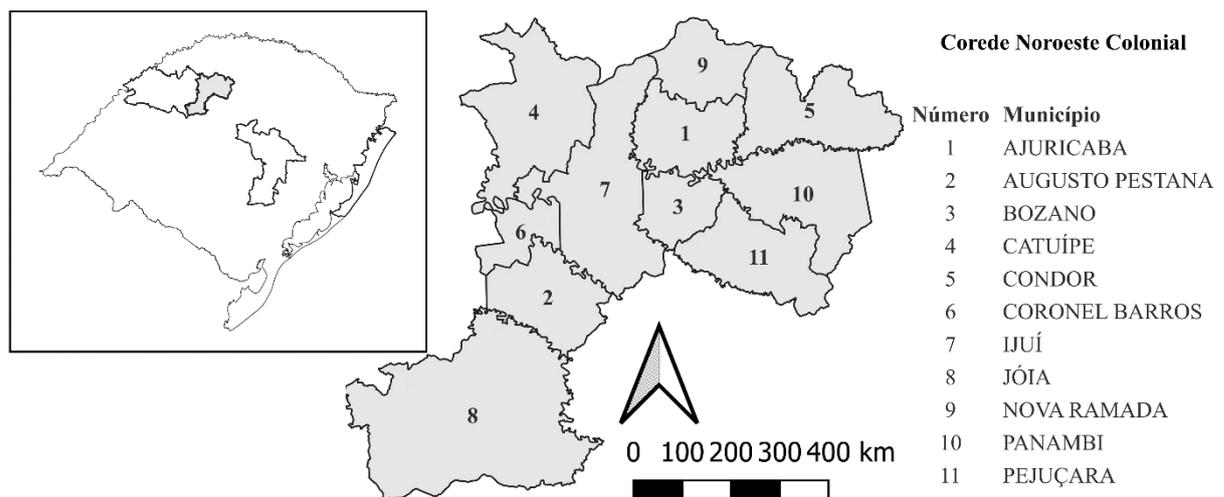
4 GESTÃO E CONTROLE SOCIAL NO COREDE NOROESTE COLONIAL	81
4.1 CONTROLE SOCIAL EM CONSELHOS MUNICIPAIS DE IJUÍ	88
4.1.1 Representatividade	88
4.1.1.1 Segmentos representados	89
4.1.1.2 Paridade e equilíbrio na representação	92
4.1.1.3 Critérios de indicação e escolha	94
4.1.2 Transparência do espaço público	98
4.1.2.1 Variabilidade de instrumentos e mecanismos de acompanhamento e monitoramento	99
4.1.3 Legitimidade social	104
4.1.3.1 Reconhecimento público.....	104
4.1.3.2 Visibilidade.....	108
4.1.3.3 Estrutura de apoio.....	110
4.1.4 Gestão, dinâmica e Instrumentos de controle interno.....	113
4.1.4.1 Gestão e dinâmica de funcionamento do conselho	114
4.1.4.2 Processos, fluxos e registro da informação.....	117
4.1.4.3 Mecanismos de intervenção.....	119
4.1.5 Inteligibilidade	121
4.1.5.1 Adequação da informação.....	122
4.1.5.2 Educação permanente dos conselheiros.....	124
4.1.6 Transparência	125
4.1.6.1 Publicização	126
4.1.6.2 Responsividade.....	129
4.1.6.3 Canais/Instrumentos.....	131
4.1.6.4 Democratização da informação	133
4.1.7 Efetividade.....	135
4.1.7.1 Resolutividade	135
4.1.7.2 Regularidade e periodicidade do funcionamento.....	137
4.1.7.3 Atendimento do bem-comum	138
5 GESTÃO E CONTROLE SOCIAL NO COREDE MISSÕES.....	140
5.1 CONTROLE SOCIAL EM CONSELHOS MUNICIPAIS DO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO.....	147
5.1.1 Representatividade	148

5.1.1.1 Segmentos representados	149
5.1.1.2 Paridade e equilíbrio na representação	150
5.1.1.3 Critérios de indicação e escolha	152
5.1.2 Transparência do espaço público	154
5.1.2.1 Variabilidade de instrumentos.....	154
5.1.2.2 Mecanismos de acompanhamento e monitoramento.....	155
5.1.3 Legitimidade social	156
5.1.3.1 Reconhecimento público.....	158
5.1.3.2 Visibilidade.....	159
5.1.4 Gestão, dinâmica e instrumentos de controle interno	160
5.1.4.1 Gestão e dinâmica de funcionamento do conselho	161
5.1.4.2 Processos, fluxos e registro da informação.....	163
5.1.4.3 Mecanismos de intervenção.....	164
5.1.5 Inteligibilidade	165
5.1.5.1 Adequação da informação.....	165
5.1.5.2 Educação permanente dos conselheiros.....	166
5.1.6 Transparência	168
5.1.7 Efetividade.....	172
5.1.7.1 Regularidade e periodicidade do funcionamento.....	173
5.1.7.2 Atendimento do bem-comum	176

4 GESTÃO E CONTROLE SOCIAL NO COREDE NOROESTE COLONIAL

O Corede Noroeste Colonial está situado na região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul e, juntamente com os Coredes Celeiro, Missões e Fronteira Noroeste, integra a Região Funcional de Planejamento número 7. O Corede Missões tem nas suas adjacências os Coredes Missões, Fronteira Noroeste, Celeiro, Rio da Várzea, Alto do Jacuí e o Corede Central. O mapa apresentado na Figura 1 exibe a localização dos 11 municípios que integram o Corede Noroeste Colonial.

Figura 1 – Localização e municípios integrantes do Corede Noroeste Colonial



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de malhas territoriais do IBGE (IBGE, 2015)

Nestes municípios vivem 175.360 habitantes de acordo com os dados preliminares do Censo de 2022 o que representa 1,58% da população gaúcha (IBGE, 2022b). Esta informação, quando comparada ao ano de 2010, mostra um incremento populacional da ordem de 5,25% como pode-se visualizar na Tabela 1. É possível observar também que este crescimento é resultado do aumento populacional em apenas quatro dos 11 municípios: Augusto Pestana, Coronel Barros, Ijuí e Panambi. O primeiro citado (Augusto Pestana), embora apresente uma variação positiva, manteve em 2022, praticamente, a mesma população de 2010. Nos casos em que a população diminuiu cabe destaque aos municípios de Nova Ramada e Jóia, onde este decréscimo foi superior à 10%.

O Corede Noroeste Colonial ocupa uma área de 5.170,68 km², que corresponde a 1,92 % do território do Estado do Rio Grande do Sul e equivale a uma densidade de 33,91 habitantes por km² (IBGE, 2022b). Este mesmo indicador, no ano de 2010, era de 32,22 hab./km² ilustrando a

estabilidade populacional no Coredes. É adequado ressaltar, ainda, dois municípios apenas inflam este número: Panambi com 88,1 e Ijuí com 123,57 hab./km². Caso fossem desconsiderados a densidade demográfica dos demais municípios, em conjunto, diminuiria para 11, 75 hab./km² reforçando a impressão da baixa densidade populacional neste Coredes.

Tabela 1 – População municipal em 2010 e 2022 - Corede Noroeste Colonial

Município	População 2010	População 2022	Variação
AJURICABA	7.255	6.707	-7,55%
AUGUSTO PESTANA	7.097	7.146	0,69%
BOZANO	2.200	2.135	-2,95%
CATUÍPE	9.323	8.679	-6,91%
CONDOR	6.552	6.406	-2,23%
CORONEL BARROS	2.459	2.819	14,64%
IJUÍ	78.920	85.135	7,88%
JÓIA	8.329	7.123	-14,48%
NOVA RAMADA	2.437	2.157	-11,49%
PANAMBI	38.068	43.320	13,80%
PEJUÇARA	3.973	3.733	-6,04%
Total do Corede Noroeste Colonial	166.613	175.360	5,25%

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do IBGE (IBGE, 2011, 2022b)

A economia da região, considerando o conjunto dos 11 municípios, tem nos serviços, com 60,6%, a maior contribuição ao Valor Adicionado Bruto (VAB) referente ao ano de 2020, seguido pelas atividades industriais (23,7%) e, por fim, pela agropecuária (15,6%). Este cenário pode ser diferente caso se analisem individualmente os municípios. Em oito deles (Ajuricaba, Augusto Pestana, Bozano, Catuípe, Condor, Coronel Barros, Ijuí e Panambi) os serviços continuam representando a maior contribuição ao VAB. Nos três municípios restantes (Jóia, Nova Ramada e Pejuçara) as atividades agropecuárias compõem a maior parte do VAB.

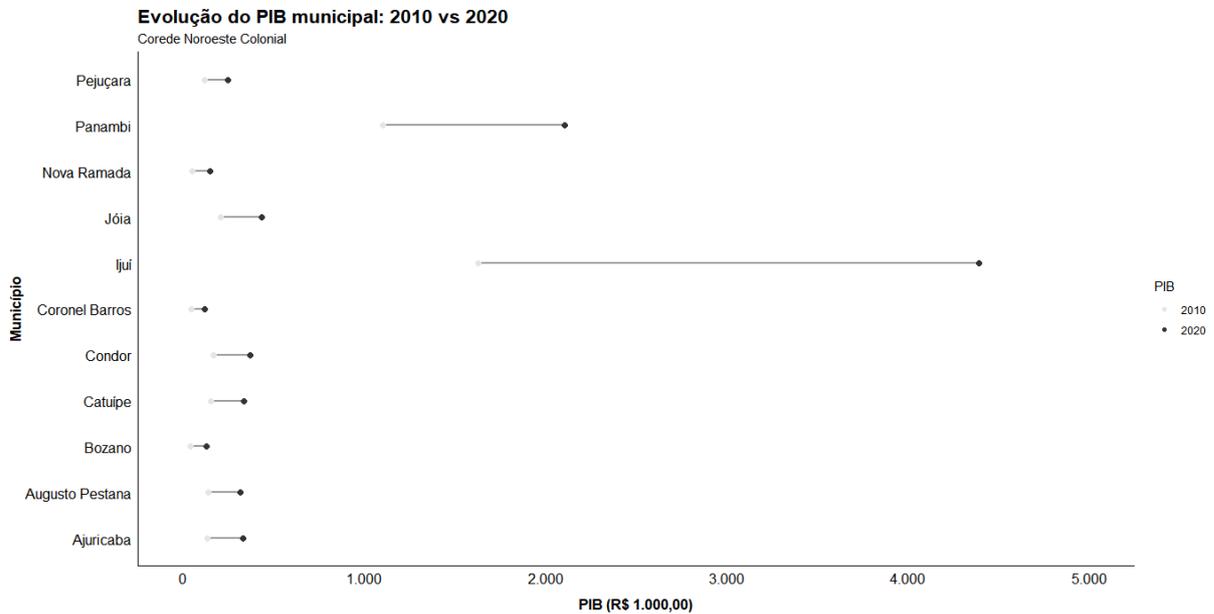
Pode-se destacar, adicionalmente, que as atividades industriais possuem uma participação mais acentuada em dois municípios da região: Ijuí, com 26,2%, e Panambi com 39,1%.

A Figura 2 ilustra a comparação e a evolução do PIB total entre todos os municípios integrantes do Corede Noroeste Colonial.

As informações referentes a alguns municípios destacam-se facilmente no gráfico. O primeiro destes destaques cabe ao município de Ijuí, polo deste Corede. Além de apresentar um Produto Interno Bruto muito superior aos demais municípios, tanto em 2010 quanto em 2020, foi

também quem mais evoluiu no período considerado no gráfico. O município de Panambi é o segundo desta lista, novamente levando em consideração os dois critérios: o valor total do PIB e o crescimento deste indicador entre 2010 e 2020.

Figura 2 – Evolução do PIB municipal: 2010 e 2020



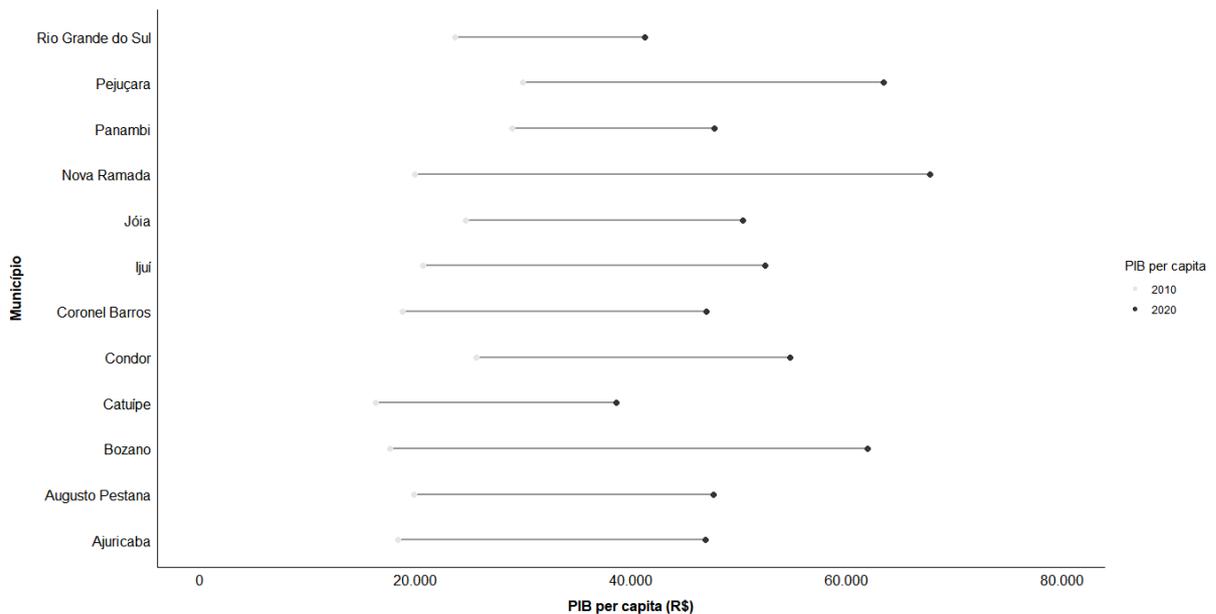
Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do IBGE (IBGE, 2022a)

Os demais municípios do Corede Noroeste Colonial situam-se em posições distantes de Panambi e Ijuí. Para os 9 municípios restantes os valores dos respectivos PIBs situam-se muito aquém daqueles municípios citados bem como apresentaram crescimento muito pequeno entre os anos de 2010 e 2020.

O gráfico disposto na Figura 3 exhibe a evolução e comparação entre os municípios do Corede Noroeste Colonial agora de forma *per capita*. O gráfico também contém as mesmas informações para o Estado do Rio Grande do Sul. O ranking estabelecido para o PIB total dos municípios não se repete neste novo contexto.

É preciso considerar que o indicador PIB *per capita* é influenciado tanto pelo PIB total do município quanto pela população municipal. Como consequência tem-se que os municípios menores colocam-se em posições mais destacadas.

Figura 3 – Evolução do PIB per capita municipal: 2010 vs 2020



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do IBGE (IBGE, 2022a)

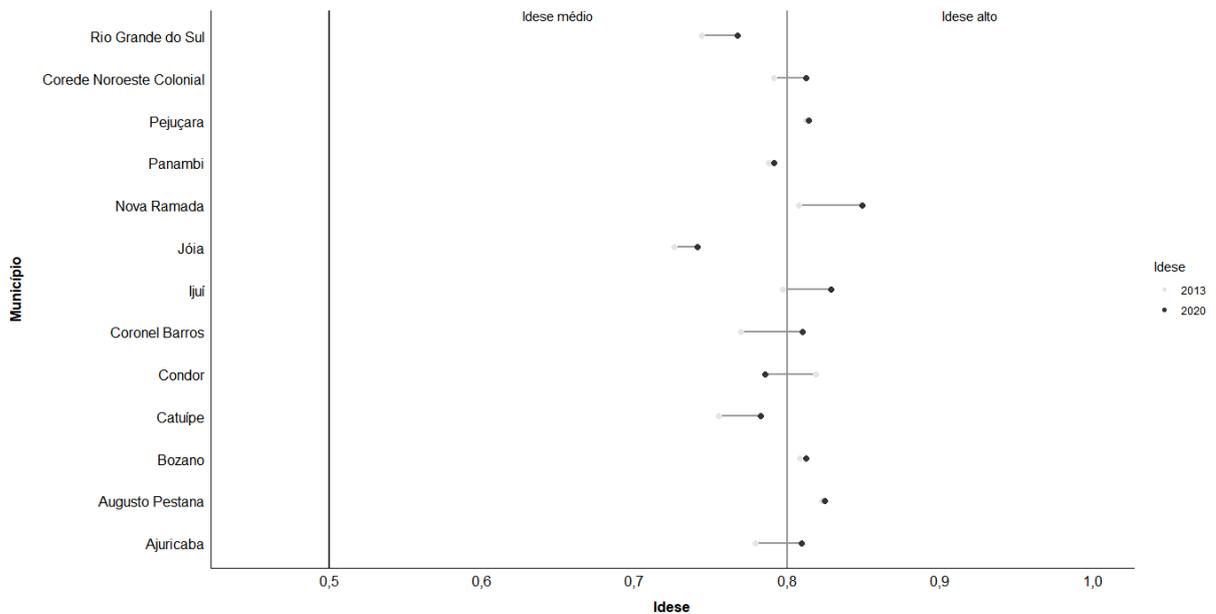
A comparação com o Estado do Rio Grande do Sul mostra que, com exceção de um município, os demais apresentam valores superiores ao PIB *per capita* estadual.

O destaque negativo fica por conta do município de Catuípe enquanto sobressaem-se positivamente os municípios de Bozano, Nova Ramada e Pejuçara. visto que, além de grande crescimento no período, os valores do PIB *per capita* no ano de 2020 são bastante superiores aos indicadores estaduais.

Do ponto de vista socioeconômico o cenário pode ser observado a partir do gráfico exposto na Figura 4, que apresenta o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese),

O Idese é um indicador produzido originalmente pela Fundação de Economia e Estatística e, com a extinção desta, pelo Departamento de Economia e Estatística integrante da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul. É formado por três blocos – Educação, Renda e Saúde – e seus valores estão distribuídos entre os limites de 0 e 1. Os resultados são classificados em três faixas distintas: Idese baixo (até 0,5), médio (entre 0,5 e 0,8) e alto (acima de 0,8).

Figura 4 – Evolução do Idese dos municípios, Corede Noroeste Colonial e Estado do Rio Grande do Sul - 2013 vs 2020



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de (DEE, 2020)

Os municípios do Corede Noroeste Colonial apresentam, na sua maioria, índices relativos ao Idese, no ano de 2020, enquadrados na faixa superior, considerados de alto desenvolvimento. O índice do próprio Conselho Regional também apresenta esta característica. Por outro lado, parte desses municípios, assim como o Estado do Rio Grande do Sul, permaneceram na faixa intermediária, correspondente ao Idese de médio desenvolvimento.

A evolução destes indicadores no período de 2013 a 2020, nos melhores casos, não chega a ser significativa. Pois a quase totalidade das diferenças deram-se na segunda casa decimal. Existem situações, inclusive de crescimento quase nulo, como são o caso Augusto Pestana, Bozano, Panambi e Pejuçara. O pior contexto apresenta-se no município de Condor onde houve a regressão de um Idese alto, em 2013, para um Idese médio, em 2020.

Dentre os blocos que compõem o Idese, o índice referente à renda municipal segue o mesmo comportamento do indicador consolidado apresentado acima, isto é, àqueles com maior valor de Idese apresentam um maior valor para o bloco Renda. A mesma lógica aplica-se aos municípios com Idese menor. Neste bloco três municípios (Bozano, Coronel Barros e Nova Ramada) ultrapassam, inclusive, o valor de 0,8. No bloco Educação alguns municípios podem ser destacados pois seus índices são superiores à 0,8, estando enquadrados na faixa superior do Idese. São os municípios de Augusto Pestana, Ijuí, Nova Ramada e Pejuçara. O bloco Saúde,

por fim, apresenta um cenário completamente diferente pois todos os municípios ultrapassaram o valor de 0,8.

Os municípios, principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, instalaram diversos conselhos municipais. Alguns destes conselhos foram constituídos de forma voluntária, mas a grande maioria foi em decorrência das obrigações impostas pelas leis federais que regulam as diversas políticas públicas relacionadas a estes conselhos. Um ponto importante, entretanto, é o fato de que os municípios, de um modo geral, não publicizam os seus conselhos. Uma análise dos portais dos 11 municípios integrantes do Corede Noroeste Colonial resultou na Tabela 2. Em apenas 5 destes portais existem referências aos conselhos municipais sendo que em alguns deles é muito provável que as referências estejam incompletas. Isso não significa que estes municípios não possuam conselhos criados e /ou ativos, mas certamente evidencia um problema de transparência e divulgação da organização social nestes municípios.

Tabela 2 – Conselhos municipais - 2023

Município	Número de Conselhos no portal municipal
Bozano	2
Coronel Barros	3
Ijuí	8
Jóia	10
Panambi	33

Fonte: Elaborado pelos autores

O município de Ijuí, que possui a maior população e o maior PIB do Corede Noroeste Colonial, exhibe em seu portal municipal uma relação com apenas 8 conselhos (IJUÍ, 2022). As referências, no portal municipal, estão listadas no Quadro 18.

Quadro 1 – Conselhos Municipais - Ijuí – 2023

Conselho de Desenvolvimento de Ijuí - Codemi
Conselho Municipal da Criança e do Adolescente - Comdica
Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência
Conselho Municipal de Educação
Conselho Municipal de Energia e Meio Ambiente de Ijuí
Conselho Municipal de Saúde
Conselho Municipal do Idoso
Conselho Tutelar

Fonte: Elaborado pelos autores

O portal municipal de Ijuí, contudo, está desatualizado visto que, de acordo com documento obtido da Secretaria Municipal de Planejamento do município, existem atualmente 21 conselhos em funcionamento regular (Quadro 19).

Quadro 2 – Relação de conselhos municipais ativos em Ijuí, em 2022

Conselhos		Lei de Criação
1	CMEI - Conselho Municipal de Educação De Ijuí	Criação: lei nº 4226, de 09 de janeiro de 2004
2	Comus - Conselho Municipal de Saúde	Criação: lei nº 2617, de 04 de abril de 1991
3	Comrural - Conselho Municipal de Agropecuária e Desenvolvimento Rural	CRIAÇÃO: LEI Nº 2815 - 1º de dezembro de 1992
4	Comtur - Conselho Municipal de Turismo de Ijuí	Criação: lei nº 3317 de 09 de julho de 1997
5	Comdica - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	Criação: lei nº 4206, de 22 de dezembro de 2003 alteração: lei nº 4690, de 30 de maio de 2007.
6	Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ijuí	Criação: lei nº 5305, de 20 de agosto de 2010
7	Consema - Conselho Municipal de Energia e Meio Ambiente	Criação: lei nº 2659, de 07 de agosto de 1991
8	Condecom - Conselho Municipal de Defesa do Consumidor	Criação: lei nº 4940, de 27 de janeiro de 2009
9	Comui - Conselho Municipal do Idoso	Criação: lei nº 3080, de 30 de dezembro de 1994
10	Comas - Conselho Municipal de Assistência Social	CRIAÇÃO: LEI Nº 3132, 3 de julho de 1995
11	CAE - Conselho de Alimentação Escolar	Criação: lei nº 5320, de 10 de setembro de 2010
12	Comped - Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência	Criação: lei nº 5480 de 05 de agosto de 2011
13	Comasfi - Conselho Municipal de Acompanhamento, Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação	Criação: lei nº 4679, de 26 de abril de 2007.
14	Comhab - Conselho Municipal de Habitação	Criação: lei nº 3822, de 04 de julho de 2.001
15	Codemi - Conselho de Desenvolvimento do Município de Ijuí	Criação: lei nº 5864, de 12 de dezembro de 2013
16	Comdim - Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	Criação: lei nº 5318, de 03 de setembro de 2010
17	Comuci - Conselho Municipal de Cultura de Ijuí	Criação: lei nº 4568, de 11 de julho de 2006
18	Cedemei - Conselho de Consumidores de Energia Elétrica do Departamento Municipal de Energia de Ijuí	Criação: lei nº 4127, de 09 de julho de 2003
19	Consabi - Conselho Gestor do Saneamento Básico	Criação: lei nº 5633, de 15 de junho de 2012
20	Conpladip - Conselho do Plano Diretor Participativo	Criação: lei nº 4597, de 22 de setembro de 2006
21	Conselho Municipal de Esporte e Lazer	Criação: lei nº 6.874, de 28 de novembro de 2019

Fonte: Elaboração dos autores com base em informações da Secretaria Municipal de Planejamento de Ijuí

Além disso, Ijuí tem historicamente utilizado a marca de município conselhistas, anunciando normalmente a existência de cerca de 35 conselhos, entre eles os Conselhos Distritais do meio rural, aparentemente inativos atualmente, pelo menos com base nas informações oficiais. Vale lembrar que em 13 de setembro de 2022 o Poder Legislativo local aprovou a Lei n. 7.724, que institui a obrigatoriedade de divulgação dos conselhos municipais no portal eletrônico do Poder Executivo de Ijuí, lei que até o momento não vem sendo cumprida.

4.1 CONTROLE SOCIAL EM CONSELHOS MUNICIPAIS DE IJUÍ

Considerando a matriz de subcategorias e critérios de análise e as questões do roteiro semiestruturado para orientar as entrevistas, a presente seção descreve e analisa os resultados parciais observados em Ijuí, município mais populoso do Corede Noroeste Colonial. Foram realizadas entrevistas com representantes de sete Conselhos Municipais (Quadro 20).

Quadro 3 – Relação dos Conselhos de Ijuí em que foram realizadas entrevistas

Código do Entrevistado	Conselho de que participa	Sigla do Conselho
E1	Conselho Municipal de Energia e Meio Ambiente de Ijuí	Consema
E2	Conselho de Desenvolvimento do Município de Ijuí	Codemi
E3	Conselho Gestor do Saneamento Básico de Ijuí	Consabi
E4	Conselho do Plano Diretor Participativo de Ijuí	Conpladip
E5	Conselho Municipal de Educação de Ijuí	Cmei
E6	Conselho Municipal de Saúde de Ijuí	Comus
E7	Conselho Municipal de Defesa do Consumidor de Ijuí	Condecon

Fonte: Elaborado pelos autores, 2023.

No diálogo (entrevista), que permitiu obter informações, com os participantes do estudo, os preceitos éticos foram considerados em todos os contatos realizados conforme a legislação que trata sobre as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos, mantendo, assim, o rigor, validade e fidedignidade dos processos investigativos.

Desse modo, os entrevistados receberam uma codificação para nomeá-los e estão identificados como E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7. As entrevistas foram organizadas por eixos proporcionando uma reflexão voltada às questões da representatividade, como já mencionado anteriormente.

4.1.1 Representatividade

A representatividade em conselhos é importante porque ajuda a garantir que diferentes perspectivas, experiências e necessidades sejam consideradas nas tomadas de decisão. Quando um conselho é composto por um grupo homogêneo de pessoas, pode haver tendência a subestimar ou ignorar as necessidades e perspectivas de outras comunidades, o que pode levar a decisões injustas e prejudiciais. Por outro lado, a diversidade nos conselhos pode ajudar a identificar e abordar questões que podem ter sido negligenciadas ou ignoradas anteriormente, podendo auxiliar também na promoção de mais inovação e criatividade na resolução de

problemas, uma vez que diferentes perspectivas podem levar a soluções mais abrangentes e eficazes.

A importância da representatividade em conselhos está relacionada ao fato de que a diversidade é fundamental para a tomada de decisões efetivas e equitativas. Além disso, a falta de representatividade pode contribuir para a perpetuação de desigualdades e exclusão social, e garantindo que os conselhos sejam representativos, é possível aumentar a qualidade e a legitimidade das decisões tomadas, além de promover uma maior inclusão e participação de diferentes grupos na governança. Além disso, a representatividade em conselhos pode ter um impacto positivo no engajamento cívico e na confiança nas instituições democráticas, pois quando as pessoas veem que seus interesses e perspectivas estão sendo representados nas tomadas de decisão, elas tendem a ter mais confiança nas instituições e a se envolver mais ativamente na governança.

No entanto, é importante lembrar que a representatividade não se limita apenas à diversidade de raça, gênero, idade ou outras características identitárias. Também é importante considerar a diversidade de experiências e perspectivas, incluindo diferentes profissões, áreas de conhecimento, origens geográficas e socioeconômicas. Em resumo, a representatividade em conselhos é importante porque ajuda a garantir que as tomadas de decisão reflitam a diversidade de perspectivas e necessidades em uma comunidade, promove a inclusão e a equidade e pode ter um impacto positivo na confiança nas instituições democráticas e no engajamento cívico.

Sendo assim, o eixo a respeito da representatividade abrange questões a respeito da participação popular, participação dos representantes dos conselhos, paridade, equilíbrio, além do conhecimento e compreensão do cidadão para as questões de controle social.

4.1.1.1 Segmentos representados

Os conselhos municipais funcionam como organizações capazes de estreitar a relação entre o governo e sociedade civil, pois ocorre conjuntamente à participação da administração pública e populares.

São vários os conselhos municipais de um município e por isso vários segmentos são representados. Um conselho municipal reúne-se em dias preestabelecidos para a discussão de

assuntos pertinentes e de sua alçada. Eles deliberam sobre questões no âmbito da política municipal e suas decisões acabam sendo ou devem ser parâmetros para os órgãos municipais e para a execução das ações públicas governamentais e não governamentais.

Podemos pensar que essa participação e representatividade dos segmentos ocorre numa forma de cidadania deliberativa, que significa “que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (Tenório, 2005, p. 105).

Segundo Allebrandt e Tenório (2018) os conselhos municipais são espaços nos quais as pessoas apresentam suas inquietações por meio de entendimento mútuo e por isso, os conselhos municipais devem ser casos da esfera pública. A esfera pública deverá identificar, compreender, problematizar e propor soluções aos problemas da sociedade, de um município/bairro/comunidade, entre outros, e essas soluções devem contribuir para o desenvolvimento ou controle de políticas públicas, ou ainda, que estas propostas possam contribuir com o poder Executivo municipal ou Câmara de Vereadores, que são poderes públicos constituídos.

A Lei Complementar nº 6.929 de 2020 do município de Ijuí/RS do Conpladip em seu art. 8º, diz que “a gestão da Política Municipal Participativa de Desenvolvimento será democrática e priorizará a sustentabilidade, fundamentada na participação dos diferentes segmentos da sociedade em sua formulação, execução e acompanhamento.” Uma das competências do conselho é viabilizar a participação de todos os segmentos no planejamento municipal, conforme o art. 29 da referida lei, objetivando com isso uma melhoria da organização estrutural da cidade e do município como um todo.

Diante dos questionamentos feitos aos entrevistados referentes aos segmentos que participam, algumas respostas valem o destaque.

O entrevistado E4 cita algumas das associações que participam do Conpladip: “Associação dos Engenheiros e dos Arquitetos. Unijuí, a ACI, a Associação dos Corretores, da AIPAN, os funcionários públicos, a UAB. Sincicato dos Servidores”. Ele destaca que algumas associações não apareciam e isso foi comprovado pelas atas e essas associações foram chamadas a serem mais participativas.

O Decreto n. 5.438 de 2014, que é o regimento interno do Codemi detalha em seus artigos como se dá a estrutura e composição dos membros e representantes de órgãos ou entidades organizadas, bem como a Lei 5.864/2013.

A representante do Codemi, o entrevistado E2 salientou que

Hoje em dia sim tem uma representatividade bem diversificada... Era eu o vice-presidente da Cotrijuí e a representante dos hospitais. Têm os clubes de serviço social, representação da ACI, Sebrae que eu acho que são os mais ativos. Tem uma representatividade da prefeitura (do poder público), APAE que está sempre presente também. Sindilojas. Há outros representantes da sociedade civil, tem representação dos Pais também, então nós temos representantes de todas as modalidades de ensino da Rede Pública do Município, temos representação das escolas infantis particulares, temos representantes das escolas particulares da Educação Básica, temos representantes da comunidade externa e representantes da Secretaria Municipal de Educação.

Ainda destaca que no período de pandemia o trabalho continuou e foi tão intenso quanto os demais setores da sociedade ligados à educação. Tiveram reuniões frequentes na forma on-line e que nesse ano (2023), as reuniões retornaram na forma presencial e que foi encontrada uma certa dificuldade de disponibilidade por parte dos conselheiros e que, quando estes faltam, têm as suas justificativas.

O Consema, em sua regulamentação própria, também tem definida a sua composição em seus artigos, na Lei 2.659/1991 e no Decreto n. 3.644-GEM/2006 do município do Ijuí e tendo em vista as modificações que ocorreram no Regimento Interno, dará possibilidade de outras entidades participarem à exemplo o Grupo de Escoteiros e outras associações ambientalistas (muitas dessas, precisam se legalizar para poder participar, segundo a entrevistada E1.

Conforme relato da entrevistada

se agregou um grupo muito importante aqui em Ijuí... Os Sindicatos, que tinham mais ligação com essa questão ambiental, então o Sindicato Rural, Sindicato dos Trabalhadores Rurais... As usinas - o DEMEI e a Ceriluz bem presentes, as entidades ambientalistas, e também a parte educacional, um grupo que incluía a Corregedoria Regional(...) e a SMED. O DEMEI e Ceriluz são grandes impactadores do ambiente e tem uma responsabilidade sobre isso e a representação deles foi sempre muito técnica, muito boa. (...) O SMED que sempre foi muito linkado a questões socioambientais, com a educação ambiental... Temos a representação da sociedade, temos a representação das cooperativas... era a Cotrijuí... União das Associações de Bairro A CORSAN... APAJU - Associação dos Profissionais Agrônomos de Ijuí... a intersindical, que a cada ano indica um sindicato, nesse ano a indicação foi o CPERS... A EMATER faz parte e a AIPAM que entra como Associação Ambientalista... A ACI, geralmente participa muito pouco.

Duas leis regulamentam o Consabi, a Lei n. 5.532/2011 e a Lei n. 5.633/2012. Na entrevista o representante, aqui citado E3, relatou um pouco da sua composição de representantes e a forma como é deliberado:

[...] são duas câmaras [...]. A câmara setorial de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário - ACAI, eles são formados por quatro representantes do Poder Executivo e quatro representantes da Corsan, então, essa câmara quem delibera é a Corsan e o município (...) E a Câmara setorial de limpeza urbana, manejo de resíduos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas e também saneamento ambiental, a CRDS, ela é formada aí por quatro representantes do Poder Executivo, mais um representante da UABI, que é a Associação dos Bairros, um representante da Corsan e representante dos sindicato Rurais de Ijuí, e um representante Fórum da Agenda 21, que representa a sociedade civil. Essa é a representatividade do Conselho.

Citando por último e não menos importante, o Comus, que tem sua legislação esplanada na Lei n. 2.617/1991 e no Decreto n. 7.613/2021, cita a entrevistada E6 alguns dos segmentos

seis vagas de trabalhadores, doze de usuários e seis prestadores e gestores, de gestor nós temos a Secretaria de Saúde e a Coordenadoria Regional, de Prestadores os dois hospitais, APAE e Unijuí, de trabalhadores, nós temos seis vagas atualmente preenchidas com portaria emitida pela pelo Prefeito Municipal. Nós temos três, não houve interesse, a gente não conseguiu preencher as outras vagas de trabalhadores precisam que esses trabalhadores estejam regulamentados e vinculados ao SUS.

Percebe-se, pelos relatos dos entrevistados, que vários segmentos são contemplados com seus representantes nos conselhos. Em alguns contextos, essa representatividade é mais participativa e em alguns momentos evidencia-se o desinteresse ou a dificuldade de participação. Em alguns casos, as vagas destinadas a participação de algumas entidades em algumas categorias ficam em aberto, verificado isso na seguinte fala do entrevistado E6:

Dos usuários, nós tivemos na composição uma baixa na questão das vagas de portadores de doenças, que eram três vagas e só foram preenchidas duas. Esta vaga está em aberto. E dos movimentos sociais eram duas vagas, só teve uma vaga que foi preenchida, tá? Neste mesmo momento, nós tínhamos, para os sindicatos urbanos, duas vagas e três sindicatos se candidatando a essas duas vagas. Tomamos, por decisão em plenário, que sendo o sindicato também um movimento social, ele poderia usar aquela vaga que ficaria vazia e eu estaria deixando hoje um sindicato, um usuário interessado em participar de fora, e ele é um movimento social (...) A gente sente falta de algumas categorias”. (Comus, E6)

4.1.1.2 Paridade e equilíbrio na representação

Tendo em mente que dentro desses conselhos municipais está presente a cidadania deliberativa, então “as soluções para as questões locais deixam de ser papel exclusivo do poder político e administrativo ou dos interesses sociais corporativos, passando a ser tarefa compartilhada com

a sociedade civil”, por meio da partilha de poder exercida por “um procedimento político argumentativo no qual a cidadania delibera e decide com os outros poderes” (Tenório, 1999, p. 235).

Diversas áreas como educação, saúde, assistência social, criança e adolescente, cultura, meio ambiente, planejamento urbano, saneamento básico, entre outros, devem atender, em sua organização e funcionamento, ao princípio da democracia participativa, incorporando, diretamente, formas consultivas ou deliberativas na tomada de decisões, devendo haver uma paridade e equilíbrio na representação dos conselhos municipais.

Nesse sentido, a representante do Codemi, a entrevistada E2 elucida que por ser serviço voluntário não tem como obrigar a participação da sociedade civil, “é um grupo muito grande, não se consegue reunir metade, até porque se faz em horário útil”. Referente à representação “as entidades têm vaga lá dentro, por legislação municipal e as entidades se encarregam da melhor forma para participar”, referente aos indicativos de paridade da representação, “como é serviço voluntário, não tem como cobrar a presença”.

Houve algumas mudanças na lei municipal, com a Lei n. 6.675/2018, sendo que algumas dessas mudanças ampliaram a indicação dos diferentes segmentos, mas, conforme relato da entrevista, ficou evidente que muitos segmentos não participam, apesar da indicação.

A entrevistada E5 diz que no CMEI também relata a dificuldade dos conselheiros em participarem das reuniões na modalidade presencial, pois a demanda está bem maior do que já era, antes, no período da pandemia, estava acontecendo de forma intensa na modalidade online, mas era mais fácil dos conselheiros participarem.

A representatividade então, ela se coloca, da rede Municipal de Ensino: um representante da secretaria, um representante da Educação Infantil, um representante do Ensino Fundamental, um representante da EJA, um representante das escolas infantis particulares, um representante da escola particular da Educação Básica, um representante dos pais e um representante da APAE. Tem ampla participação, se você vê, nós temos a participação de toda a comunidade civil, porque nós temos um representante que é da comunidade externa independente. (CMEI, E5)

Referente a paridade e equilíbrio, a entrevistada E1 diz que a representação da sociedade civil é maior que a dos governos. Conforme o relato,

[...] de governo mesmo, oficialmente, tem a SMED, a Secretaria de Meio Ambiente... O Demei... A Emater que também é híbrida. Esses seriam os órgãos do Estado, vamos dizer assim, do município. A Corsan também. Das 16, 5 são, sendo que duas pelo menos são meio híbridas [...] mas tem uma representação maior da sociedade pelos sindicatos, cooperativas, pelos setores ambientalistas.

No Consabi, referente aos critérios que estabelecem paridade e equilíbrio na representação dos segmentos:

sim, são quatro representantes da corsan e quatro representantes do Poder Executivo e na câmara setorial também, nós temos aí quatro representantes do poder municipal e [...] representantes das esferas da sociedade civil, tendo o representante dos bairros, o sindicato, a ACI, (...) então tem tido uma representatividade da representação pública e [...] do Poder Executivo (Consabi, E3).

Segundo a entrevistada E6, representante do Comus, em 2012, saiu uma reformulação da lei que regulamentou os conselhos. É uma resolução do Conselho Nacional de Saúde e essa resolução obriga a paridade nos conselhos, sendo 50% de usuários, 25% de trabalhadores e 25% de gestores e prestadores.

O entrevistado E4, vê no Conpladip uma composição bem equilibrada. Diz que “representantes do poder executivo diretamente, são três vagas dentro das onze, todas as outras oito são externas” e “7 são absolutamente técnicas da área, são pessoas ligadas a engenharia, arquitetura, o planejamento urbano mesmo”. Salienta que nessa representatividade, cada área defende os seus interesses e que isso não teria como ser diferente e por isso as discussões são “bem frutíferas, bem maduras [...], está muito bom de trabalhar o conselho [...] a entidade tem plena autonomia”.

4.1.1.3 Critérios de indicação e escolha

A participação cidadã é um princípio fundamental para a construção de uma gestão pública mais democrática e participativa, nesse sentido, a criação de conselhos municipais em diversas áreas tem sido uma estratégia adotada por muitos municípios para garantir a participação da sociedade civil na tomada de decisões e no controle das políticas públicas. Em Ijuí, há diversos conselhos municipais atuando em diferentes áreas, como saúde, educação, assistência social, meio ambiente, entre outras. Esses conselhos são compostos por representantes da sociedade civil e do poder público, e têm como objetivo discutir e deliberar sobre políticas públicas nessas áreas.

No entanto, um aspecto importante que deve ser considerado na atuação dos conselhos municipais é a forma como são indicados e escolhidos seus representantes. Isso porque a representatividade dos conselhos é fundamental para garantir a legitimidade de suas decisões e para promover a participação cidadã. Assim, este trabalho se propõe a discutir os critérios de indicação e escolha de representantes dos conselhos municipais de Ijuí, a fim de compreender como a participação cidadã tem sido garantida nesses espaços e quais os desafios para ampliar essa participação.

Desse modo, apresentam-se as respostas dos respectivos entrevistados dos conselhos anteriormente já mencionados. Na entrevista do Consema, o entrevistado identificado como E1 fala a respeito dos critérios de indicação e escolha dos membros. Ele explica que os membros do Consema são indicados por diversas entidades, como sindicatos, ONGs e instituições de ensino, com base em critérios específicos, como conhecimento técnico-científico e experiência em questões ambientais. Além disso, E1 destaca que o processo de escolha dos membros é transparente e conta com a participação da sociedade, uma vez que as reuniões do conselho são abertas ao público e as ações e decisões são divulgadas nas redes sociais e em outros meios de comunicação.

A fins de esclarecimentos, o Consema, E1 é um órgão colegiado que tem como objetivo deliberar e assessorar a Secretaria Estadual do Meio Ambiente na formulação e execução da política ambiental do estado. Uma vez nomeados, os representantes do Consema, E1 têm a responsabilidade de participar das reuniões do conselho, que ocorrem periodicamente, para discutir e deliberar sobre temas relacionados ao meio ambiente. Eles também devem levar as demandas e sugestões da população de Ijuí e região para serem discutidas no âmbito do conselho. Dessa forma, os representantes têm um papel importante na defesa do meio ambiente no estado e na promoção do desenvolvimento sustentável, atuando como ponte entre a sociedade civil e o governo estadual na tomada de decisões relacionadas ao tema (Consema, 2023).

No caso do Codemi, o entrevistado E2 menciona que na questão a respeito dos critérios de indicação e escolha, o Codemi, tem suas vagas definidas por legislação municipal e as entidades interessadas se encarregam de indicar seus representantes da melhor forma possível. Conforme o entrevistado, não há critérios específicos ou indicativos de paridade para garantir o equilíbrio entre os participantes. “Algumas entidades, como a ACI e o Sindilojas, são mais engajadas do

que outras da sociedade civil. O grupo de participantes ativos é grande, mas não é possível reunir metade deles em cada reunião. As reuniões são presenciais, mas antes [durante a pandemia] eram realizadas online, o que permitia uma maior participação” (E2).

Não tão distinto da Codemi, o entrevistado identificado como E3 fala a respeito da Consabi e responde que os representantes são indicados pelo prefeito municipal e pelas entidades que participam do Consabi, E3 é composto por duas câmaras setoriais, uma para abastecimento de água potável e esgotamento sanitário e outra para limpeza urbana, manejo de resíduos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (CRDS). A câmara é formada por quatro representantes do Poder Executivo e quatro representantes da Corsan, enquanto a câmara CRDS é formada por quatro representantes do Poder Executivo, um representante da UABI (Associação dos Bairros), um representante do Sindicato Rural de Ijuí e um representante do Fórum da Agenda 21, que representa a sociedade civil.

Outro Conselho de Ijuí entrevistado para este trabalho, é o E4 da Conpladip, que é um órgão de participação popular criado pela Lei Municipal nº 6.902/2016, com o objetivo de discutir e propor ações relacionadas ao planejamento e desenvolvimento urbano de Ijuí. O conselho é composto por representantes da sociedade civil e do poder público, que são indicados e nomeados conforme critérios estabelecidos em regulamento próprio, as reuniões são realizadas regularmente e abertas à participação da população, permitindo que a comunidade possa contribuir com sugestões e ideias para o desenvolvimento da cidade. De acordo com E4, as entidades têm plena autonomia na escolha dos representantes que integram o conselho, e não há um critério de indicação definido.

Segundo o entrevistado, na Associação das Empresas Imobiliárias e na ACI, a direção se reúne e indica os sócios que estão à disposição e têm interesse, conhecimento ou maturidade na área, já na Associação dos Corretores, sempre se faz uma ampla discussão para escolher os participantes, levando em consideração quem tem interesse e comprometimento com a função. Não há informações precisas sobre como é feita a indicação em outras entidades. O já no caso do entrevistado E5, que responde essa questão dos critérios e indicações dos representantes do CMEI, um órgão colegiado de caráter consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador, criado pela Lei Municipal nº 4.057/1997. Ele é responsável por assessorar e acompanhar a política educacional do município, garantindo a participação da comunidade na gestão da educação pública.

As reuniões do CMEI, E5 são realizadas regularmente, com a presença de seus membros e convidados e têm como objetivo discutir temas relevantes para a educação do município, como a elaboração e revisão do Plano Municipal de Educação, a definição de políticas educacionais, a análise e aprovação de projetos pedagógicos e a fiscalização das instituições de ensino. Dessa forma, o CMEI busca assegurar a qualidade do ensino público em Ijuí, bem como garantir que as políticas educacionais estejam de acordo com as necessidades e expectativas da comunidade local. É válido mencionar que o número total de membros pode variar de acordo com as especificidades locais, mas geralmente é definido em legislação municipal. Em Ijuí, segundo a Lei Municipal nº 5.399/2013, o CMEI é composto por 19 membros titulares e respectivos suplentes.

O entrevistado E5 é membro de um Conselho Municipal de Educação e explica que o Conselho é responsável por fiscalizar e avaliar as políticas públicas de educação na cidade, E5 esclarece que os representantes do Conselho são indicados por entidades da sociedade civil e que há critérios para justificar faltas e substituir conselheiros ausentes. O entrevistado também menciona que o trabalho do Conselho é transparente e monitorado por órgãos como o Tribunal de Contas e a Promotoria da Infância.

O último dos nossos entrevistados em relação a esta temática da representatividade é E6, que se considera um dos conselhos mais organizados, sendo ele o Comus de Ijuí que é um órgão de caráter consultivo, deliberativo e normativo, que tem como objetivo propor, fiscalizar e avaliar políticas públicas de saúde no município. É formado por representantes do governo, prestadores de serviços de saúde, trabalhadores da área da saúde e usuários do sistema de saúde, sendo que estes últimos devem compor no mínimo 50% dos membros do conselho. O Comus é responsável por analisar e aprovar o plano municipal de saúde, acompanhar a execução das políticas e ações na área da saúde, além de participar da elaboração do orçamento destinado ao setor.

O Conselho Municipal de Saúde de Ijuí é composto por 24 membros titulares e 24 suplentes, sendo 50% desses representantes dos usuários do SUS, 25% dos trabalhadores da área de saúde e 25% dos prestadores de serviço e do governo. Essa composição busca garantir a participação democrática e a representatividade de todos os segmentos envolvidos na gestão da saúde no município. O entrevistado E6 menciona que o processo de indicação e escolha dos representantes do conselho foi estabelecido por meio de um edital que solicitava aos

interessados que atendessem a determinados critérios, tais como ter pelo menos dois anos de constituição, possuir ata de fundação e registro de atas, estar regulamentado dentro da instituição e ter vinculação com o SUS.

Além disso, foram feitas plenárias por segmento, em que os trabalhadores de saúde precisavam apresentar uma carta de indicação dos conselhos ou entidades que regulamentassem suas atividades. Houve impasse com dois sindicatos, que não indicaram trabalhadores de saúde, mas sim secretários e presidentes de instituições privadas. Também houve pendências com os agentes comunitários de saúde, que não possuíam representatividade, mas poderiam se vincular a uma associação nacional. A escolha dos representantes dos usuários foi feita por meio de uma única candidatura para preencher as vagas disponíveis, em relação às vagas sobranes, a plenária decidiu por composições adicionais, como no caso do movimento social.

4.1.2 Transparência do espaço público

Uma administração transparente permite a participação cidadã na gestão, bem como no controle público. A participação social, além de ser um direito de todo cidadão, é de grande valia para a construção de uma sociedade baseada nas necessidades e desejos comuns. Portanto, para o exercício da democracia é de fundamental importância que as ações governamentais sejam divulgadas, assim como tornadas públicas para que possam ser analisadas e criticadas (Bobbio, 1987).

Portanto, a efetividade da participação social faz-se de grande relevância para que se fundamente as pontes dialógicas, assim como potencializar a relação entre governo e cidadão. Para que haja a ampliação da comunicação pública, e que se resolva a interlocução entre estado e sociedade, os canais de participação tornam-se alternativas importantíssimas para abrir espaço nos processos decisórios (Santos, 2018).

A transparência tem como propósito a promoção do acesso às informações governamentais pelos cidadãos, a fim de possibilitar uma maior fiscalização pela sociedade. Desta maneira, a transparência pode ser dividida em dois modos, ativa e passiva. A ativa é aquela em que os órgãos públicos divulgam as informações no que diz respeito às suas ações a todos os cidadãos, e a passiva decorre quando há solicitação dos cidadãos sobre informações aos órgãos públicos (Allebrandt, Tenório, 2018).

Segundo a Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, o direito de acesso à informação pública de interesse particular ou coletivo está garantido no inciso XXXIII do seu art. 5º. Os mecanismos de acompanhamento e monitoramento são diversos, e servem para contribuir para a gestão ética e transparente, o qual é um princípio constitucionalmente previsto.

A Constituição inovou em aspectos essenciais, mas também alterou regras centralizadoras.

A Constituição Federal de 1988 inova em aspectos essenciais, especialmente no que se refere à gestão das políticas públicas, por meio do princípio da descentralização político-administrativa, alterando normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre o poder central (União), poderes regionais (Estados e Distrito Federal) e locais (municípios). Com a descentralização, também aumenta o estímulo à maior participação das coletividades locais – sociedade civil organizada – criando mecanismos de controle social (Maroni, 2005, p. 04).

O art. 1º. da Constituição Federal estabelece a cidadania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, incorporando a participação da comunidade na gestão das políticas públicas. A participação da comunidade nas políticas públicas é o que se pode chamar de controle social.

Portanto, o acompanhamento de políticas públicas é um critério que complementa o controle social, no que tange os mecanismos utilizados no controle, ao acompanhamento, bem como a fiscalização das políticas públicas, aplicação de recursos, programas, ou seja, tudo o que foi definido em conjunto, entre sociedade e governo, se está de acordo com o que fora acordado nos processos de participação (Allebrandt, Tenório, 2018).

4.1.2.1 Variabilidade de instrumentos e mecanismos de acompanhamento e monitoramento

Quanto aos instrumentos de controle, estes dizem respeito a busca por analisar a utilização dos meios de controle governamental de maneira independente, são exemplos: audiência pública, consulta popular, portal de transparência, atas, relatórios etc. Portanto, este critério busca compreender, da mesma maneira que analisar de que forma os conselhos gestores de políticas públicas utilizam os instrumentos de controle governamentais à disposição (Allebrandt, Tenório, 2018).

Posto isto, a idealização de conselhos na gestão pública não é novidade, as Câmaras de Vereadores, anteriormente, eram denominadas de Conselhos Municipais, e os vereadores de Conselheiros Municipais. Atualmente, afirmado o modelo representativo do poder legislativo nos três níveis da federação, nascem os conselhos municipais (Allebrandt, 2003).

A Lei Orgânica, a qual pode ser comparada com a “constituição” de cada município, enquadra os conselhos municipais como instrumento de participação do cidadão na gestão pública. Por conseguinte, entende-se que os conselhos são órgãos públicos criados através de leis e são regidos por meio de regulamentos, sua atribuição é de compartilhar espaços e informações entre governo e cidadão.

Analisar os conselhos, conhecendo sua arquitetura organizacional, isto é, sua estrutura e seu *modus operandi* é fundamental para entender até onde este instrumento se constitui efetivamente como processo de construção da cidadania interativa, com melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, como possibilidade de contribuir num processo de inclusão social, minimizando os efeitos negativos e nefastos do processo de globalização em curso no Brasil e no mundo (Allebrandt, 2003, p. 04).

No que concerne aos mecanismos utilizados pelo Consema, o entrevistado E1 declara que além de reuniões abertas ao público, a Secretaria de Meio Ambiente está fazendo o uso das mídias com maior visibilidade, operando, desta forma, com a ferramenta do Instagram. Nesta plataforma são divulgados datas e horários de reuniões, bem como a contemplação ou destinação de recursos, para que assim a sociedade saiba o que e como ocorrem os trâmites internos. Essas publicações são realizadas tanto pelo presidente quanto pelo secretário, ambos possuem autonomia para tal ação.

O entrevistado E1 afirma que as divulgações também são praticadas por meio das rádios locais, para, de certa forma, promover controle social. Nessas ações há diversas pessoas da sociedade, as quais são engajadas e, envolvem-se no processo, para auxiliar na divulgação das atividades.

Os mecanismos de acompanhamento de atividades e ações do Codemi, de acordo com o entrevistado E2, dizem respeito a consulta popular, e a divulgação é realizada através das mídias, mas, essencialmente pela rádio local.

De acordo com o Consabi, todos os recursos e projetos aprovados passam pelo trâmite adequado, e estão à disposição da população para consulta pública. No que tange as reuniões, segundo o entrevistado E3, por diversas vezes elas são internas, ou seja, apenas os representantes participam. Porém, este Conselho está trabalhando na possibilidade de desenvolver um conjunto de atividades, para obter um número maior de integrantes e apoiadores.

Quanto ao Conpladip, este desempenha reuniões trimestrais, isto é, ao ano são realizadas quatro reuniões. As solenidades são realizadas a partir de uma pauta. Durante a pandemia do Coronavírus (Covid-19), as reuniões realizadas foram apenas com pautas emergentes, visto que, na época, as pessoas tinham de cuidar-se mais e o mundo estava em quarentena.

No que se refere ao CMEI, este órgão busca trabalhar de maneira transparente, em vistas desse princípio, opera juntamente com a Secretaria Municipal de Educação, a qual trata-se de um espaço público. Da mesma forma, o Conselho está ligado a entidades maiores, representantes dos conselhos municipais a nível estadual e nacional.

Segundo o entrevistado E5, o CMEI também presta questionamentos anuais ao Tribunal de Contas, bem como para a Promotoria da Infância. Estes, por sua vez, são órgãos que possuem clareza das funções desempenhadas por cada Conselho, e realizam vistorias, e monitoramentos para haver a adequação de algum setor, quando necessário.

No Comus, são realizadas reuniões mensais, essencialmente toda última quarta-feira de cada mês. Essas sessões são abertas para toda população que tiver interesse em participar. Quando há ocasiões da presença de usuários, seja por denúncia ou ouvidoria, os responsáveis encaminham até o Conselho para uma reunião junto dos conselheiros para que sejam tomadas as medidas cabíveis a cada situação. Os encontros, para o entrevistado E6, de maneira geral, são produtivos.

Outro caminho a ser percorrido é de investir nas mídias sociais, atualmente as redes sociais mostram-se os melhores meios para engajar o público, bem como para que órgãos públicos estejam de acordo com a Lei do Acesso à Informação e a Lei da Transparência.

No presente momento o Conselho conta com uma fanpage oficial na plataforma do Facebook, neste ambiente virtual são divulgadas informações importantes, e também, na pandemia do Coronavírus (Covid-19) foram transmitidas reuniões, conferências e eleições ao vivo.

O Comus sempre registra suas sessões em atas, porém, elas estão disponíveis apenas em vias físicas em um livro. O entrevistado E6 declara que o Conselho está estudando a possibilidade de novos meios de divulgação, como por exemplo a comunicação mais assertiva de datas e horários de eventos e reuniões, através de jornais locais e o site oficial da Prefeitura. Por fim, o entrevistado E6 expõe que ainda se necessita de um maior discernimento nesse ramo.

De acordo com os dados da pesquisa, o Comus está buscando estabelecer um canal entre a ouvidoria e o Conselho, a fim de determinar um fluxo, para o bom funcionamento do mesmo. Outra questão, diz respeito a possível possibilidade de obter um telefone celular para o Conselho, pois na atualidade o mesmo é muito utilizado e facilita as comunicações e os trâmites internos. Essa opção, nova, traz mais conforto e menos formalidade para a resolução de possíveis problemas.

Identifica-se que há diversos instrumentos de monitoramento de controle à disposição da sociedade. No entanto, constata-se que possui a necessidade de se desenvolver uma divulgação mais eficaz, para que assim, os cidadãos se adaptem aos métodos com o intuito de praticar o devido controle social. É de extrema importância que esteja à disposição da sociedade mecanismos de linguagem acessível, e que os conselheiros estejam aptos a utilizar tais ferramentas, em prol da livre transparência.

Pode-se notar que ainda há de se desenvolver o ramo do controle social, visto que, o mesmo trata-se de uma temática de grande valia, bem como analisada em estudos anteriores. Não obstante, necessita-se caminhar rumo a cidadania mais ativa, isso significa que a população deve envolver-se mais, articular-se, sugerir soluções e ideias, sem deixar de lado o papel de fiscalizador. A participação cidadã é o alicerce para avançar rumo ao aperfeiçoamento e ao desenvolvimento de políticas públicas eficazes.

A partir de 1988, com a introdução da Constituição Cidadã, pode-se observar, a nível nacional, a crescente formação de diversos arranjos institucionais para a efetivação de políticas públicas.

Nesses arranjos, por sua vez, os atores sociais ganham espaço como protagonistas para a sugestão e implementação de políticas públicas.

Essa nova análise com início nos arranjos institucionais proporciona certificar os atores envolvidos no processo, de que maneira acontece a governança, os processos de tomadas de decisão e a autonomia das instâncias que participam (Lotta, Favareto, 2016). Posto isto, os canais de democracia participativa, originados dentro das políticas públicas viabilizam o acesso a consultas e deliberações sobre as ações governamentais, o que fortalece a legitimidade do ente público.

A apuração realizada através da perspectiva dos entrevistados é um passo importantíssimo para o devido entendimento no que diz respeito aos territórios com impactos multidimensionais. Por meio da gestão social, bem como do controle social como ferramentas de desenvolvimento, observou-se, de certa maneira, a baixa participação efetiva da sociedade.

A participação popular é de grande valia e necessária para a assertividade de políticas públicas, os representantes podem e devem participar efetivamente desse processo sugerindo melhorias, na medida em que é um direito básico de todo cidadão, porém, infelizmente, pouco exercido.

Na generalidade, constata-se que para que novos arranjos sejam formulados e fortalecidos, a participação social é o elemento principal, pois pode reforçar a democratização, a qual já é um direito da sociedade. Por meio dessa democracia participativa é que se obteve a criação de conselhos, conferências, audiências públicas, reuniões, orçamentos e planejamentos elaborados em conjunto. Isso resulta em uma aliança entre governo e sociedade civil, que atualmente é de grande importância, e gera eficientes resultados no que diz respeito às políticas públicas.

Em essência, as instituições públicas atuais devem estar abertas, assim como interagir com a sociedade, através de meios de comunicação eficazes, de forma a prestar contas ao cidadão (MATOS, 2012).

Posto isto, entende-se que no novo modelo de sociedade - ideal - a transparência, diálogo e a participação são ferramentas essenciais para que se construa uma nação soberana e unida, para que estes, em conjunto, trabalhem em prol do bem-estar maior.

4.1.3 Legitimidade social

A legitimidade social é categoria fundamental para compreender a respeito da credibilidade dos conselhos municipais perante a sociedade. Como já visto em “Representatividade”, os conselhos devem ser paritários, representando uma pluralidade de atores sociais, de modo que as deliberações possam atender à vontade geral da sociedade na busca por interesses comuns.

Interesses comuns referem-se aos objetivos a serem alcançados pelas diferentes áreas de atuação das políticas públicas, como saúde, educação, saneamento, planejamento urbano, desenvolvimento etc. Atender aos interesses coletivos é princípio orientador de todas as políticas públicas, razão pela qual organizam-se audiências públicas, fóruns de discussão e de deliberação, visando promover a discussão de uns com os outros sobre quais as melhores alternativas para guiar as decisões dos representantes eleitos pelo povo.

Quando as determinações populares não se efetivam, ou seja, quando os gestores públicos não acolhem ou deixam de dar uma resposta às demandas discutidas no âmbito dos conselhos municipais, estes espaços passam a ser desacreditados, e portanto, perdem o apoio, e por consequência, a *legitimidade social*. As experiências dos conselhos municipais são distintas, e dependem de múltiplos fatores, como a proximidade do cidadão com a área de atuação do conselho; o histórico de participação daquele segmento por ele representado; se é deliberativo e/ou consultivo; dentre outros. Para encontrar essas respostas, os entrevistados foram questionados a respeito do reconhecimento público; da visibilidade e da estrutura de apoio.

4.1.3.1 Reconhecimento público

A entrevistada E1, do Consema, trouxe alguns exemplos de não atendimento às demandas da sociedade civil, e enfatizou que isso deslegitima determinados canais de comunicação com o poder público. Primeiro, referiu-se à audiência pública para fazer a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), “uma série de demandas de dois três anos atrás não tinham sido atendidas (...) e tu vai lá para que de novo para não ser atendido”.

Outro exemplo citado pela entrevistada, foi referente ao papel que a ouvidoria cumpre no município. Ao se reportar em nome dos moradores do bairro para tratar de um problema relacionado ao esgoto de três edifícios, foi informada que deveria tratar diretamente com a

secretaria de obras. Ao questionar o papel da ouvidoria, que deveria fazer os devidos encaminhamentos, exemplifica o porquê de determinados espaços de discussão não obterem o reconhecimento público desejado, descredibilizando processos de tomada de decisões coletivas.

Neste sentido, o reconhecimento público dos conselhos não diz respeito somente à atuação dos sujeitos que conduzem essas entidades, mas ao acolhimento das proposições pelos poderes executivo e legislativo. É na câmara de vereadores que as políticas públicas se revestem de um dos seus princípios expressos, que é o da legalidade, e conforme relata E6:

eu acho que sim, o conselho é respeitado em todo o município, o grande problema que eu acho que as reuniões são públicas, abertas, né? Mas o pessoal ainda prefere ir lá falar com o vereador, né? Do que, ir lá no conselho que ali é a questão direta, que tu vais lidar direto com o secretário, com toda a equipe, né? E essa é uma das questões ainda que ainda não tá habituado, mas é importantíssimo, acho que sim, muitos deles (Comus, E6).

Cabe fazer uma comparação entre o papel dos conselheiros municipais e o papel dos representantes eleitos pelo povo através do sufrágio universal, que é o de servir e atender às demandas da sociedade. Porém, tais demandas não podem ser consideradas como a soma das vontades individuais, mas sim como a vontade geral em busca de um interesse coletivo.

Deste modo, uma discussão realizada por diferentes representantes da sociedade civil *pode ser considerada como a legítima vontade do povo*. Entretanto, o relato de E4 converge com os demais entrevistados, “[...] a câmara não é obrigada a seguir o parecer do conselho. Não, e não é obrigado nem a puxar o conselho [para] uma discussão. E tem vereadores que são enfáticos nesse sentido” (E4, Conpladip).

É preciso relacionar, mais uma vez, *legitimidade com representação*, já que o poder legislativo municipal é constituído por vereadores eleitos através de mecanismos formais, e representam um projeto político do partido que o elegeu. Já os conselhos municipais, quando não possuem mecanismos transparentes para a escolha dos seus representantes, podem não ser reconhecidos como espaços legítimos de defesa dos interesses coletivos.

Ressalta-se, porém, que o reconhecimento pode ser parcial, na medida em que aqueles representantes que ora desempenham papel de conduzir determinado conselho municipal, estão a serviço de um projeto político, seja ele em nome da coletividade, seja ele em nome dos interesses de grupos específicos.

O Conpladip, assim como outros conselhos, é uma arena de conflitos de interesses muito específicos, uma vez que alterações no plano diretor se refletem nas possibilidades de investimentos privados na área de urbanização. Conforme relato de E4,

a comunidade como um todo, ela entende uma mudança de plano diretor como algo possível, então eles acham simples assim, “não, mas isso a gente muda o plano diretor”, e mal ou bem, é sim, através dum requerimento, vai pra uma pauta, se discute, se vota, se assim o Gabinete entender e se assim a Câmara de Vereadores entender. Depois de duas votações e com sanção do prefeito se muda, realmente, o Plano Diretor (E4, Conpladip).

Neste exemplo, é possível identificar que, assim como outros, o Conpladip é reconhecido socialmente, uma vez que há o entendimento de que naquele espaço se discutem as pautas relacionadas ao desenvolvimento urbano do município. Por esta razão, representantes de segmentos do mercado, como imobiliárias, construtoras, e demais cidadãos interessados em edificar em determinadas regiões do município, participam ativamente dos processos de discussão, e o reconhecem como legítimo.

Através das mudanças na legislação urbana, setores do mercado local interessados pelo tema do desenvolvimento econômico, prospectam através do Conpladip, o que não visualizam no Conselho de Desenvolvimento do Município de Ijuí (Codemi), pois conforme E2, “as pessoas não se engajam [...] é tudo serviço voluntário, não tem como cobrar”.

[...] é muito pouco o conhecimento da grande maioria da população se perguntar que que é de desenvolvimento não vai te dizer que não sabe o que que faz e coisa assim eventualmente alguém próximo de um dos membros, mas acho que o pessoal não conhece né? (E2, Codemi).

O desenvolvimento, pauta do Codemi, é representado também nas discussões do Conselho Regional de Desenvolvimento Noroeste Colonial, (Corede-Norc), o qual é reconhecido tradicionalmente pela discussão e debate público sobre o destino de recursos originados do governo do Estado, por um mecanismo denominado Consulta Popular.

O Codemi é, portanto, mais abrangente que os demais conselhos, uma vez que desenvolvimento diz respeito não somente a categorias econômicas, mas também aos aspectos sociais e ambientais do município, dentre outros.

Deste modo, assim como a própria E2 enfatiza, “[...] a minha insistência agora com a consulta popular, né? De retornar para sociedade o que que foi conseguido na eleição da votação do ano passado”.

Além da consulta popular, mecanismo citado pela entrevistada, há uma tradição na elaboração de planos e programas, não somente da área do desenvolvimento, mas em todos os demais conselhos municipais, assim como consta em suas atribuições legais.

A atuação do Conselho Municipal de Educação relaciona-se aos direitos e deveres das crianças e adolescentes, por meio da fiscalização de sua conformidade com a lei e em sua eficácia na prática.

A entrevistada E5, do CMEI, reforça que “nós então temos que fazer essa fiscalização, precisam fazer os devidos contatos com as pessoas responsáveis pelos setores, e *dar esse retorno à comunidade*”.

Mais uma vez, a ideia de reconhecimento relaciona-se com o retorno das entidades à comunidade a que este grupo investido de poderes legais o representa. E reforça, ainda, que “[...] no período de *pandemia* também nos mostrou isso, né, o quanto o conselho foi procurado não só no sentido de denúncias, no sentido de consultas né, do que fazer e como fazer o que estava previsto na lei naquele momento”.

Assim como outros conselhos, o reconhecimento público do CMEI evidencia-se pelo seu papel fiscalizador e regulador de políticas públicas municipais de educação, porém, o aspecto fiscalizador abrange basicamente a rede pública de ensino, já que de acordo com a entrevistada E5, não há muitos mecanismos de controle sobre a educação básica da iniciativa privada.

O CMEI, dentre as suas atribuições, deve estabelecer normas para ampliação, criação, desativação e autorização de funcionamento de escolas integrantes do Sistema Municipal de Ensino.

Constatando-se a efetividade delas, é possível afirmar que há o reconhecimento público por parte de determinados atores, como Secretaria Municipal de Educação, Escolas integrantes da rede pública de ensino, famílias de usuários do ensino público.

4.1.3.2 Visibilidade

A visibilidade dos conselhos municipais pode ser verificada tanto pelos instrumentos que são utilizados para amplificar demandas específicas, quanto pelas estratégias de construção de narrativas para sensibilizar e convocar a sociedade para participar das reuniões, elementos que contribuem para o reconhecimento público destes espaços.

Quanto aos instrumentos, identificou-se a utilização da mídia tradicional, como jornais, emissoras de rádio, a emissora de televisão RBS TV, que é sucursal da rede globo, e dos meios de comunicação digitais, como Facebook e Instagram.

Os meios de comunicação digitais são mais explorados pelas possibilidades de transmissão online, assim como afirmou a entrevistada E6 do Comus: “Hoje nós só temos a fanpage do conselho. No Facebook. É transmitido na nossa página como foram transmitidas na conferência, na pandemia, como foram transmitidas durante o período eleitoral”.

O aumento da visibilidade dos conselhos aparece com frequência relacionada ao período crítico da Pandemia de Covid-19. Isso porque áreas como saúde e educação foram mais demandadas pelo próprio poder público e pelas demais entidades com quem possuem relações. Além disso, o distanciamento social, principal medida para a contenção do coronavírus, acelerou mudanças em relação ao uso das tecnologias para a realização de reuniões virtuais, possibilitando que mais cidadãos tivessem acesso às reuniões e pudessem acompanhá-las.

A comunicação, que é um dos elementos que proporciona visibilidade aos conselhos, aparece constantemente nas falas dos entrevistados, e a imprensa (escrita, radiofônica e televisiva), é extremamente importante para a criação de estratégias para a mobilização dos cidadãos:

[...] a gente se divide um pouco, por exemplo, deixa o [presidente do Corede] aqui com a Rádio assim [...] Rádio Progresso essas coisas já têm meu telefone já entra em contato comigo a Rádio Jornal da Manhã ou Jornal da Manhã, ainda faltam as mídias, aqui tem aqueles [...] Ijuí online [...] A mídia agora já tô fiz amizade vai ser um pouco com os repórteres que me procuraram e eu quero ligar questão da consulta popular voltando né? [...] A mídia principalmente a mídia, rádios. O pessoal ainda escuta bastante rádio nesta cidade (E2, Codemi).

Outra logística que a gente precisa é criar novas formas de divulgação dos horários, e infelizmente eu até tentei com o jornal que ele colocasse nota de rodapé, mas a rede pública privada, né? De comunicação só faz com custeio. Nós não temos como custear

isso. O site da Prefeitura é algo que eu também tenho que buscar esse espaço de divulgação. (Comus, E6).

Além da divulgação de informações na imprensa e nas mídias digitais, o contato face a face com os principais interessados no debate público é um instrumento potente, pois como afirma uma das entrevistadas:

Então, as reuniões são toda última quarta-feira do mês, são abertas e toda população pode participar, inclusive hoje nós tivemos três usuários, né? Coincidiu com um que tinha uma situação que ele me trouxe aqui e eu o levei ao conselho pra conversar com os conselheiros e porque era uma questão de uma denúncia e o outro ele queria fazer uma ouvidoria, ele foi chamado por uma ouvidoria e estava aguardando só que a ouvidora da secretaria também é nossa secretária e ela não poderia sair da reunião naquele momento pra falar com ele. E eu o convidei pra participar e ele participou e ficou a reunião inteira e achou muito bom (E7, Comus).

Embora todos os entrevistados tenham afirmado que as reuniões são abertas à população, há diferenças importantes entre os conselhos presididos por segmentos da sociedade civil, independente do governo, e aqueles conselhos presididos diretamente pelos secretários municipais cuja pasta corresponda à área de atuação daquele órgão.

Uma das características citadas pelos entrevistados que atuam nessas duas instâncias concomitantemente, é de que o atual governo municipal tem uma orientação mais técnica para suas secretarias municipais, direcionando a participação a setores de interesse. Assim, Consabi e Conpladip, destacaram-se por atuarem preferencialmente com grupos de interesse.

O Consabi, ligado ao saneamento básico, atua a partir de duas câmaras setoriais: a primeira, de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário; a segunda, de Limpeza Urbana, Manejo de Resíduos Sólidos, Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas e Saneamento Ambiental.

O Conpladip, ligado ao Plano Diretor, atua junto a segmentos que possuem interesses específicos em relação ao plano diretor, enfaticamente de natureza econômica, com o objetivo de fortalecer os investimentos no setor imobiliário e da construção civil.

Por outro lado, o Comus e o Consema, ligados à saúde e ao meio ambiente e energia, respectivamente, são mais independentes, combativos, e abrangem uma pluralidade de setores da sociedade civil. Naturalmente, também há grupos de interesse, como a rede privada de saúde, que busca legitimar seus interesses através da participação do colegiado do Comus.

É esperado que seja assim, pois esse é um forte indício de reconhecimento e, principalmente, do poder que o conselho possui e, por consequência, das possibilidades de maior controle social de políticas públicas.

O tema da visibilidade, portanto, é complexo, pois, para quem o conselho é visível? Ampliar a visibilidade dos conselhos é possibilitar que sejam mais plurais em sua composição, e que reflitam efetivamente os interesses gerais da sociedade, e não apenas a soma dos interesses individuais.

4.1.3.3 Estrutura de apoio

Conselhos municipais podem se organizar a partir de diferentes estruturas de apoio, tais como uma secretaria executiva, responsável pela gestão administrativa e suporte técnico-administrativo ao conselho; equipe de profissionais especializados, contribuindo para análises e pareceres técnicos; ouvidorias; bancos de dados; assessoria de imprensa; dentre outras subestruturas que contribuem para que se atinjam os objetivos propostos pelos conselhos.

O suporte técnico-administrativo contribui para o bom funcionamento dos conselhos, e desonera o trabalho dos conselheiros, que desempenham funções em seus horários livres e de maneira voluntária. Assim, escrever e submeter ofícios a todos os membros; localizar editais; buscar informações junto aos órgãos competentes; receber convites e encaminhá-los aos membros dos conselhos, fica a cargo de um responsável técnico com atribuições exclusivas a essas finalidades.

Já uma assessoria de imprensa contribui para a maior visibilidade das ações praticadas pelos conselhos, além de mobilizar a sociedade para participar e acompanhar as formulações, os debates públicos e todas as atividades que correspondem aos conselhos.

Profissionais especializados cumprem um importante papel na elaboração de pareceres técnicos, análises mais aprofundadas a respeito das temáticas a serem discutidas, repassando as informações de maneira mais clara a todos os membros dos conselhos, que nem sempre tem um entendimento técnico dos assuntos que são abordados.

Os bancos de dados cumprem essa função subsidiária, ao fornecerem informações primárias e secundárias, subsidiando a elaboração de relatórios, pareceres, e até mesmo auxiliando na compreensão de temas mais sensíveis e/ou complexos.

Além disso, as ouvidorias proporcionam um canal direto de comunicação entre a sociedade e os conselheiros, permitindo que as demandas da população sejam ouvidas e levadas em consideração nas deliberações e formulações de políticas públicas.

Em resumo, essas e outras subestruturas podem contribuir significativamente para o bom funcionamento dos conselhos municipais, pois ampliam a sua visibilidade, legitimam as suas ações perante a sociedade, e principalmente, possibilitam que os conselheiros tenham tempo para tratar da dimensão política que este tipo de trabalho exige.

É possível identificar que os conselhos contam com alguns serviços de apoio lotados nas secretarias correspondentes ao seu campo de atuação, como secretária executiva, salas para reuniões, e suporte audiovisual e de internet; assessoria de imprensa, a partir de profissionais lotados em outros órgãos/setores, porém ligados à área de atuação do conselho.

Além da estrutura das secretarias municipais, a Unijuí é uma instituição parceira, que tradicionalmente liberou seus profissionais para participar das reuniões, ofereceu estrutura de pessoal e estrutura física, além dos inúmeros professores que sempre se fizeram presentes com seus conhecimentos técnicos e científicos, apoiando as realizações da sociedade civil.

O CMEI ocupa uma sala específica na Secretaria Municipal de Educação, conta com todo o apoio e logística de uma secretária que atua exclusivamente no conselho municipal. Além disso, a professora municipal que preside o CMEI possui dois turnos para atuar como conselheira municipal.

[...] nós temos em todo o apoio da Secretaria Municipal da Educação tanto que nós temos **essa sala esse espaço aqui dentro do espaço da secretaria**, né, para viabilizar o nosso trabalho então e temos uma secretária técnica também que atua 40 horas, toda essa parte e a secretária nela faz a parte da secretaria e a parte técnica né de pesquisa de elaboração de documentos.

temos uma secretária técnica 40 horas eu tenho liberado da escola 2 turnos por semana então para trabalhar com a secretária né e fazer as visitas enfim cumprir as demandas do Conselho (CMEI, E5).

O Consema e o Consabi, dois conselhos que atuam com temas relacionados ao meio ambiente, possuem uma composição com características políticas e técnicas. O primeiro, de forma mais voluntária, conta com a participação de economistas, advogados, ambientalistas, dentre outros profissionais bastante engajados com questões ambientais.

Já o segundo, é composto por pessoas que atuam em órgãos como a Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) e a própria Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Saneamento,

A gente tem na secretaria do meio ambiente (um espaço) a secretaria do meio ambiente está no prédio da do sindicato rural e eles têm um auditório e geralmente é um auditório se não dá porque o sindicato também ocupa a estrutura né a gente faz no auditório assim numa das salas de reuniões. A gente pode fazer em qualquer uma das entidades que estão ali representados, me esqueci de colocar a Unijuí né porque a gente pode. Já fizemos reunião aqui o ano passado a reunião comemorativa do dia mundial do meio ambiente foi aqui eu tenho uma secretária que é a secretária da secretaria do meio ambiente e dela era ela é a secretária do Consema do Consabi. Os dois conselhos que estão na secretaria do meio ambiente né (Consema, E1).

Sim a gente tem uma estrutura de apoio a secretaria por exemplo fornece a Secretária do Conselho que faz todas as atas têm que fazer toda uma organização, prestação de contas, então a gente tem um uma estrutura em relação a isso e todos os projetos acho que a legitimidade de notícias de divulgação é feita nos meios de comunicações usuais né. Então tem que ter um acompanhamento muito próximo então a gente tem uma equipe uma comissão dentro da secretaria essa comissão passa por representantes do Conselho que fazem acompanhamento de todas as obras. (Consabi, E3).

O Comus, que também possui uma dimensão técnica acentuada, especialmente no trato de documentos e de relatórios financeiro-contábeis, conta com apoio de membros voluntários, com experiência bancária, administrativa e contábil.

A entrevistada E6 menciona a relevância da formação acadêmica em direito da atual funcionária pública que presta serviço de apoio ao conselho, e isso mostra a relevância das estruturas de apoio técnicas de especialistas.

essa nova gestão nós precisávamos de um espaço, uma secretária, né dois anos passaram algumas secretárias eu acho que a gente ficou seis, sete meses, né? No início dessa gestão sem secretária. Então eu passei fazendo tudo e mais um pouco e aí a os conselheiros ajudando nas atas até aquele momento nós também não tínhamos essa estrutura de mesa diretora de secretária, primeira, segunda secretária e a gente buscava isso e foi trocando e trocando estamos com uma menina nova faz trinta dias, tivemos uma outra pessoa aí bem eficiente, a menina que tinha, mas ela entrou num sofrimento com a ouvidoria. E aí tivemos que trocar, então colocou-se outra pessoa. A menina que assumiu conosco ela é bacharel em direito tá se adaptando, mas ela é assistente administrativa na secretaria. Então eu acredito que ela possa contribuir muito, ela tá aprendendo, é complexo (Comus, E6).

4.1.4 Gestão, dinâmica e Instrumentos de controle interno

A subcategoria “gestão, dinâmica e instrumentos de controle interno” avalia aspectos relacionados com os procedimentos e condições que asseguram ações comunicativas nos Conselhos, próprios da Democracia Deliberativa.

As escolhas nos modelos de gestão e condução das atividades nos Conselhos Municipais fornecem indícios acerca da ocorrência de uma efetiva gestão social ou se, ao cabo, tem-se no espaço público dos Conselhos a predominância de ações estratégicas determinadas pelo Estado e pelo Mercado.

A ação comunicativa se refere à interação entre sujeitos capazes de linguagem, que estabelecem relações interpessoais para se entenderem sobre algo no mundo e assim poderem harmonizar seus planos de ação. Nas palavras de Habermas (2012, p. 166):

O conceito do agir comunicativo, por fim, refere-se à interação de pelo menos dois sujeitos capazes de falar e agir que estabeleçam uma relação interpessoal (seja com meios verbais ou extraverbais). Os atores buscam um entendimento sobre a situação da ação para, de maneira concordante, coordenar seus planos de ação e, com isso, suas ações.

Não se trata de uma estratégia para atingir um fim, nem para atender um parâmetro normativo ou uma performance dramaturgica, mas sim de uma interação social autêntica em busca do entendimento. Esta negociação de sentidos, visando construir consensos, para alinhamento dos planos de ação dos sujeitos se assemelha aquilo que se designa de processo de cocriação.

Para a construção de políticas públicas sob esta abordagem é fundamental a participação de múltiplos atores, com diversas perspectivas para explorar e entender os problemas, idear variadas soluções, testar, implementar e aprimorar as propostas que se constituirão em políticas públicas, numa lógica de divergência e convergência que busca a construção de soluções mais assertivas e colaborativas, evitando a “solução única” e enviesada que costuma emanar dos gabinetes que agem com a mentalidade tradicional do setor público (Cavalcante; Mendonça; Brandalise, 2019).

Neste sentido, Tenório (2016, p. 64-65) aponta para a necessidade de enfatizar o aspecto da participação, em contexto de espaços públicos em que todos tenham direito à fala e que sejam

orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum.

O acréscimo que fazemos à discussão sobre *gestão social* integrada à proposta habermasiana de uma *cidadania deliberativa* está relacionado ao significado de *participação*. Por sua vez, a necessidade de agregar a estes dois conceitos anteriores o de *participação*, está vinculada à ênfase que se faz primordial quando se deseja dizer que a *gestão social* deve ser praticada como um processo intersubjetivo, dialógico, em que todos têm direito à fala. E este processo deve ocorrer em um espaço social, na *esfera pública*. *Esfera* na qual se articulam diferentes atores da *sociedade civil* que ora em interação com o *Estado*, ora em interação com o *mercado*, ora os três interagindo conjuntamente, vocalizam as suas pretensões com o propósito de planejar, executar e avaliar políticas públicas ou decisões que compartilhem recursos em prol do bem comum. Assim, entendemos *gestão social* como o *processo gerencial deliberativo* que procura atender às necessidades de uma dada sociedade, região, território ou sistema social específico.

Os Conselhos Municipais são espaços públicos onde a sociedade civil tem lugar e função institucionalizados nas gestões municipais, por natureza são ou deveriam ser espaços democráticos.

O Conselho é o *locus* onde podem interagir Estado, mercado e sociedade civil, ambiente fértil para o desenvolvimento da gestão social e da cidadania deliberativa. A seguir serão tecidas considerações sobre a efetiva ocorrência ou não da gestão social sob os aspectos da gestão, dinâmica e instrumentos nas rotinas de alguns conselhos do município de Ijuí.

4.1.4.1 *Gestão e dinâmica de funcionamento do conselho*

Um primeiro elemento a ser considerado é a natureza estabelecida para o órgão colegiado em sua lei de criação, se deliberativo ou apenas consultivo. Tal fator impacta diretamente na gestão e dinâmica de funcionamento do conselho, podendo lhe conferir maior relevância e autonomia ou enfraquecê-lo, caso o resultado de seu trabalho se restringir a ser considerado como uma opinião, sem caráter normativo.

O Quadro 21 indica o caráter estabelecido para cada um dos conselhos investigados conforme a legislação vigente. Os dados indicam que todos estes conselhos possuem caráter deliberativo em matérias relacionadas a sua área de atuação em políticas públicas. Em alguns casos a deliberação é de âmbito administrativo, as quais culminam em atos como a alteração do regramento para uso do solo urbano ou concessão de áreas públicas para instalação de empresas.

Quadro 4 – Natureza dos órgãos colegiados e representação do presidente do conselho

Conselho	Representação do Presidente do Conselho	Natureza do Órgão
Conselho Municipal de Energia e Meio Ambiente (Consema)	Sociedade Civil	Órgão deliberativo (Lei 2.659/1991)
Conselho de Desenvolvimento do Município de Ijuí (Codemi)	Sociedade Civil	Órgão deliberativo, de assessoramento e cooperação (Lei 5.864/2013)
Conselho Gestor do Saneamento Básico (Consabi)	Governo Secretário da Pasta	Órgão colegiado deliberativo, regulamentador e fiscalizador, de nível estratégico superior do Sistema Municipal de Saneamento Básico, sob a responsabilidade do Poder Executivo (Lei 5.532/2011)
Conselho do Plano Diretor Participativo de Ijuí (Conpladip)	Governo Secretário da Pasta	Órgão consultivo e deliberativo em matéria de natureza urbanística e de política de desenvolvimento urbano e rural (Lei 6.929/2020)
Conselho Municipal de Educação de Ijuí (CMEI)	Governo Servidor Público Efetivo	Órgão com função normativa, consultiva, propositiva, deliberativa e fiscalizadora em assuntos relativos ao Sistema Municipal de Ensino (Lei 4.226/2004)
Conselho Municipal de Saúde (Comus)	Governo Servidor Público Efetivo	Órgão com funções deliberativas, fiscalizadoras e de formulação estratégica, atuando no acompanhamento, controle e avaliação das políticas públicas de saúde na área de abrangência do município, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros (Lei 2.617/1991)
Conselho Municipal de Defesa do Consumidor (CONDECON)	Governo Servidor Público Cargo Comissionado	Órgão colegiado, consultivo e deliberativo (Lei 4.940/2009)

Fonte: Elaborado pelos autores, 2023

Em outros conselhos as deliberações abrangem também o âmbito financeiro, tornando o órgão o responsável pela liberação de recursos de fundos municipais. Nestes casos, nota-se que a dinâmica de funcionamento do conselho se volta bastante aos ritos relacionados à liberação e fiscalização dos recursos financeiros, como indicam os depoimentos:

Então a gente tem desde a questão da destinação de recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente como eu falei antes né a gente passou a exigir sempre um projeto, orçamento e uma prestação de contas posterior, algumas ações né principalmente na proteção animal a gente faz o acompanhamento então a cada dois, três meses tem uma prestação de contas porque o recurso significativo e muitas ações às vezes não eles não conseguem [cumprir as metas] (Consema, E1).

O conselho é disposto pela lei municipal. Lei 5.633/2021, que dispõe sobre a regulamentação do Conselho, nós temos aí a secretária que faz a ata do Conselho, todos os conselheiros assinam a ata, enfim é todo feito um registro né quando é

proposto um projeto a gente pede todos os orçamentos, toda a apresentação do projeto, muito projeto vem de outros locais, das Secretarias, da Corsan e outros órgãos que fazem parte é... e ele dispõe dessa estrutura e uma secretária que é disponibilizada para o conselho e ela faz toda essa organização né, toda a administração dos recursos (Consabi, E3).

Em boa parte dos casos foi possível perceber que o acento dos relatos residia mais nos aspectos pragmáticos das atividades do conselho do que em elementos relacionados à participação, às evoluções na construção de entendimentos e ao desenvolvimento democrático. Em alguns relatos fica explícita a atuação no conselho com fins estratégicos, utilitaristas e orientados ao atingimento de propósitos particulares ou corporativos:

É claro, que é uma questão realmente de interesses, né, mas é que a vida é, é isso, né? Nem teria como ser diferente. A ACI, a Associação das Imobiliárias, Associação dos Engenheiros vão ter um... uma expectativa em relação aos seus crescimentos, né? O engenheiro edifica, então ele vai querer que o conselho caminhe pra frente, né? O corretor vende, ele vai querer que as coisas aconteçam. A ACI é o contexto da prestação de serviço, do agro, né, do comércio, da indústria. Então, a gente nota sim que existem forças dentro da estrutura, mas elas são bastante equilibradas e... e as discussões hoje, ahm, lhe confesso assim, são bem frutíferas, bem maduras, boas assim, são tão, tão... tá muito bom de trabalhar o conselho (Conpladip, E4).

Por ser voluntário, não remunerado, não há um desejo de comprometimento, isso é um fato claro né, a menos que tu tenhas outras intenções, normalmente quem quer uma prospecção política ou social acaba indo, do contrário não né... Isso é uma questão muito clara, muito, muito sincera sabe... não tem outras palavras para dizer, é falta de interesse mesmo porque não é uma questão remunerada, não é questão que vai atender o status que você atinge (Condecon, E7).

Contudo, tal postura utilitarista não é unanimidade nos conselhos pesquisados, conforme indica E1 (Consema), existe espaço de fala no conselho e conseguem avançar para o consenso pelo melhor argumento, referendado no conhecimento técnico:

A gente tem sempre conselheiros que falam bastante, que tem experiência né, então são agrônomos, são economistas, são advogados, biólogos no meu caso né, professores né, tem os técnicos, sempre ele é bem técnico mesmo e o nosso conselho tem essa característica de ser bem ponderado né, todo mundo poder se manifestar, muito raramente a gente não chega a um consenso né, em que todos podem se manifestar. Inclusive tem assim, por exemplo, a representante da Cotrijui é uma funcionária da Cotrijui e ela traz muitas dúvidas da comunidade, da vivência dela como munícipe né, então é uma pessoa que pergunta muito, que argumenta bastante, mesmo não tendo uma formação na área às vezes né, na área de Meio Ambiente ou energia.

Neste mesmo conselho houve uma manifestação muito interessante que aponta para a existência de um nível maior de postura crítica e autonomia na gestão do conselho em relação ao Poder

Executivo, a ela é associado o fato de ser um dos poucos conselhos em que o(a) presidente não faz parte da esfera governamental.

A gente tem uma certa dificuldade de o poder público nos chamar, que é o poder público é complicado... tem uma resistência... porque talvez o único conselho que o Secretário não é o presidente, o Secretário da pasta né, não é o presidente, porque todos os outros ele é o presidente... eu acho que talvez o Comus não, o da saúde, é a [E6] que não é a Secretária mas é do [setor público], e ela é bem atuante também, mas tô lembrando assim... mas os outros assim Desenvolvimento Rural, Obras, Planejamento, Educação... são os Secretários e o nosso não, e o nosso é muito técnico e muito argumentativo né, então tem gente que tem uma boa formação e um bom conhecimento que talvez tenha uma certa dificuldade de passar algumas coisas que o Município gostaria.

De fato, dentre os 7 conselhos pesquisados, em 5 deles a coordenação é de membros que representam o Estado, perfazendo mais de 70%. Porém, não é regra absoluta que o fato de o presidente do conselho ser representante do Estado determine o menor grau de autonomia ou cooptação do conselho, a conduta ética e a postura democrática das pessoas que lideram podem criar ambientes propícios ao desenvolvimento da gestão social.

No momento em que falta esta postura ética e democrática à liderança, outro fator que atua em favor da gestão social é a existência de competências, procedimentos e regras institucionalizadas, estabelecidas em regramento legal e que devem ser normativamente observadas. Neste sentido, todos os 7 conselhos possuem sua criação através de Lei Municipal e 6 deles possuem regimento interno, aprovado através de deliberação do conselho e Decreto Municipal, apenas o Conpladip não possui regimento interno. Estes institutos legais estabelecem a estrutura e composição dos conselhos, princípios orientadores, competências, ritos, processos, direitos, tais elementos são essenciais para garantir os espaços democráticos e serão analisados a seguir.

4.1.4.2 Processos, fluxos e registro da informação

Todos os conselhos municipais afirmaram observar ritos para o processamento de suas pautas e o registro de suas deliberações em ata. Na maior parte dos casos estes registros não estão publicados abertamente, mas podem ser obtidos se solicitados formalmente. Todos os conselhos informaram que recebem apoio do poder público mediante cedência de servidor para secretariar o conselho, que abrange a realização das convocações, registro das atas, pesquisas e produção de documentos, dentre outros. O apoio também é realizado mediante a disponibilização da

estrutura física das Secretarias Municipais para o desenvolvimento das rotinas e assembleias dos conselhos.

Então como eu disse anteriormente nós temos uma secretária técnica 40 horas, eu tenho liberado da escola 2 turnos por semana então para trabalhar com a secretária né, e fazer as visitas, enfim cumprir as demandas do Conselho. Nós temos toda essa estrutura já falada e temos toda uma organização, um protocolo de reuniões né, como uma plenária normal, com comunicações, termos ata de todas as reuniões realizadas, assim seja reuniões com todo o colegiado, seja a reunião de comissão de trabalho né tudo a gente tem organizado e tudo nós temos registrado em ata, qualquer reunião que aconteça a gente faz registro de ata, quando a gente faz visitas à escola, então nós temos esse registro realizado também da comissão que realizou né, quando tem condições de estudo aqui nós temos o registro de ata, é o que vai validar mesmo então todo esse trabalho, todo esse processo (CMEI, E5).

E a gente emite pareceres. Toda a prestação de contas, todo o plano de trabalho aprovado, as comissões se reúnem e sai o parecer da comissão que vai ao plenário do conselho se ela recomenda ou não a aprovação. É o plenário que decide, mas aquele grupo que analisou emite um parecer da comissão e aí depois de aprovado ou não fica no registro da ata, mas sai um parecer assinado por mim dizendo que se foi aprovado ou não com todos os critérios. Se tem ressalva ou não (Comus, E6).

Em sua fala E6 ainda aponta que existem fluxos processuais definidos, com ritos e prazos, embora, em alguns casos, percebam a necessidade de qualificar processos, eles são observados conforme o regimento.

Estamos regulamentando esses fluxos que talvez estavam criados equivocadamente antes... muito antes da pandemia. E hoje um documento ele vem físico e ele vem virtual. Físico porque tem gente... que nós precisamos manipular... virtual para que todo conselheiro possa olhar do que se trata. Quando ele estiver falando na reunião se ele não olhou, ele não quis olhar. Todo documento que precisa a aprovação precisa vir e está no regimento... dez dias antes. Pra que as comissões se reúnam, olhem e questionem.

Mesmo no Conpladip, que não possui regimento interno, existem procedimentos para o encaminhamento de demandas, balizados às exigências do rito de alteração legal do Plano Diretor, conforme expressa E4: “É sim, através dum requerimento, vai pra uma pauta, se discute, se vota, se assim o Gabinete entender e se assim a Câmara de Vereadores entender. Depois de duas votações e com sanção do Prefeito se muda, realmente, o Plano Diretor”.

O requerimento referido no depoimento anterior é realizado mediante protocolo físico na Secretaria de Planejamento. O Comus e CMEI apresentaram relatos de que as demandas também chegam ao conselho por variados canais, em especial pode ser destacada a Ouvidoria das Secretarias Municipais de Saúde e Educação, respectivamente. O depoimento a seguir de E3, indica que os requerimentos ao Consabi são registrados pelos requerentes via e-mail: “Ele

é encaminhado por e-mail para o conselho e aí encaminha o projeto e pede para colocar em pauta, o presidente analisa a pauta, vê o projeto que se há viabilidade a gente coloca em pauta”.

Estes relatos evidenciam que não existe uma “padronização” nestes elementos processuais dos conselhos, cada um faz do seu jeito, de acordo com as ferramentas e conhecimentos ao alcance de cada grupo. Esta característica, além de dificultar o acesso e acompanhamento dos cidadãos, impõe uma fragilidade aos processos de gestão social, pois ao não haver uma institucionalização dos procedimentos e da operação dos conselhos, com trocas de pessoas, se perdem registros e garantias de observância de processos democráticos. O relato de E6 apresenta um exemplo concreto de perda de registros e descontinuidades:

Nós temos uma secretária agora, uma servidora de carreira da Prefeitura. Nós tínhamos até a gestão passada... era uma CC... um cargo de confiança... foi uma boa pessoa, tudo bem, a gente não tem queixas, mas é diferente, porque as pessoas saem, eu daqui a pouco tô saindo. Eu preciso de continuidade. Ela saiu, se perdeu documentação, porque a pessoa saiu [...].

No item a seguir serão apresentadas características dos produtos das deliberações dos conselhos e seus instrumentos para intervenção nas políticas públicas.

4.1.4.3 Mecanismos de intervenção

Os mecanismos de intervenção são instrumentos que fazem uso de linguagem escrita e oral para comunicar o produto da deliberação do conselho municipal. O ato se reveste de legitimidade por emanar de um órgão colegiado legalmente instituído para intervir em determinadas políticas públicas. O Quadro 22 lista os principais mecanismos de intervenção citados nas entrevistas pelos coordenadores dos conselhos, os quais são empregados em seus procedimentos.

De forma geral todos os Conselhos empregam os registros de suas atas como instrumentos jurídicos para diversas finalidades, em muitos casos compondo e subsidiando Projetos de Lei. Os conselhos que fazem a gestão de fundos municipais deliberam sobre a pertinência de Projetos no intuito de cumprir os objetivos das políticas públicas, através da emissão de pareceres pela aprovação de projetos subsidiam sua consecução. Outros mecanismos recorrentes são os diálogos diretos com os interessados e, no caso de conselhos de caráter normativo, a expedição de documentos legais como portarias e instruções normativas.

Quadro 5 – Mecanismos de Intervenção dos Conselhos Municipais

Conselho	Mecanismos de Intervenção
Conselho Municipal de Energia e Meio Ambiente (Consema)	<ul style="list-style-type: none"> - Emissão de pareceres acerca de Licenciamentos Ambientais (O Conselho é o órgão de 2ª instância para recursos de Licenciamentos Ambientais) - Emissão de pareceres acerca da aprovação ou não de recursos financeiros para projetos relacionados a energia e meio ambiente - Fazem visita <i>in loco</i> e vistorias - Reuniões com técnicos e interessados - Formações para conselheiros - Trocas de experiências com outros conselhos municipais de meio ambiente - Fiscalização de execução de projetos e prestações de contas - Ofícios
Conselho de Desenvolvimento do Município de Ijuí (Codemi)	<ul style="list-style-type: none"> - Emissão de pareceres em resposta à pedidos de doação de áreas industriais e incentivos fiscais. - Divulgação e apoio em questões relacionadas à Consulta Popular.
Conselho Gestor do Saneamento Básico (Consabi)	<ul style="list-style-type: none"> - Emissão de pareceres acerca da aprovação ou não de recursos financeiros para projetos relacionados ao saneamento básico. - Reuniões com solicitantes de recursos financeiros para que explanem sobre seus projetos - Acompanhamento e vistorias de obras de saneamento - Audiências públicas para debater temas relacionados ao saneamento
Conselho do Plano Diretor Participativo de Ijuí (Conpladip)	<ul style="list-style-type: none"> - A ata da deliberação e aprovação pelo Conpladip é requisito para se alterar o zoneamento do Plano Diretor. - Reuniões com munícipes e empreendedores para esclarecimentos acerca de requerimentos efetuados
Conselho Municipal de Educação de Ijuí (CMEI)	<ul style="list-style-type: none"> - Visita às escolas (fiscalizações) - Emissão de pareceres - Emitir de normas para o Sistema Municipal de Ensino, em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Reuniões com pessoas e setores públicos
Conselho Municipal de Saúde (Comus)	<ul style="list-style-type: none"> - Plenárias de conselhos - Pré-conferências - Conferências - Fórum interinstitucional municipal de saúde mental - Ofícios - Emissão de pareceres acerca da análise de planos de trabalho e prestações de contas. - Criação de comissão para formação dos conselheiros
Conselho Municipal de Defesa do Consumidor (Condecon)	<ul style="list-style-type: none"> - Ofícios - Emissão de normativas

Fonte: Elaborado pelos autores.

Neste caso, a quantidade de itens elencados guarda relações com o grau de consciência sobre as competências e atuação de cada conselho. Por exemplo, o Codemi tem em sua lei de criação e regimento diversas outras atribuições, tais como organizar o Fórum de Desenvolvimento anual e as Assembleias Municipais duas vezes por ano, contudo além dos procedimentos

relacionados à concessão das áreas industriais o conselho não apresenta indícios de uma busca efetiva por desenvolver todas as suas finalidades institucionais.

No mesmo sentido, o Poder Público também é tímido em suas ações de apoio aos conselhos, estando mais restritas à disponibilização de profissionais e estruturas físicas. Ações mais contundentes, visando a ativação e conscientização dos conselhos sobre sua missão de gestão social não são percebidas.

4.1.5 Inteligibilidade

Buscamos compreender como as informações compartilhadas entre os membros dos conselhos municipais são tratadas, visando garantir a compreensão de todos e facilitando o processo de tomada de decisões. Além disso, procuramos identificar os canais de apoio disponíveis para esclarecer dúvidas e se há cursos de formação para todos os integrantes.

O exercício do controle social é incompatível com o sigilo de informações¹, não bastando compartilhá-las, sendo necessário proporcionar entendimento aos participantes. Quando os usuários do SUS precisam deliberar acerca de contas públicas, por exemplo, terão em mãos balancetes, dados contábeis, acessíveis a profissionais que tenham um conhecimento específico. Assim pode ocorrer no meio ambiente e energia, ao tratar de regras sobre a utilização de áreas de preservação ambiental; ou com o conselho do plano diretor, ao abordar o zoneamento urbano, ou a edificação em zonas de interesse social.

São apenas alguns, dos inúmeros exemplos que poderiam ser citados, e que mostram a relevância do adequado tratamento às informações compartilhadas entre os integrantes dos conselhos municipais.

Ainda que todos os membros de um conselho tenham um prazo adequado para a leitura dos documentos que apoiam as tomadas de decisões, por quais meios eles podem tirar as suas

¹ Tudo o que diz respeito à privacidade das pessoas físicas deve ser tratado com o devido cuidado, orientando-se sobretudo pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGDP).

dúvidas? E de que modo esses cidadãos podem aprimorar os seus conhecimentos e ter mais autonomia para interpretar determinados conhecimentos de natureza mais técnica?

4.1.5.1 Adequação da informação

Com relação às informações, percebeu-se a preocupação dos entrevistados com o compartilhamento de documentos referentes a dados técnicos, e que demandam conhecimentos específicos para serem compreendidos.

quando largam documento isso demanda um tempo de você sentada e concentrar de ler porque é uma lei entre aspas que você tá colocando ali né então a gente vê as vezes que não é acessado por todos vamos dizer assim, né, mas não acredito que seja por uma dificuldade de entendimento, mas muitas vezes as dificuldades de tempo (E5, CMEI)

A entrevistada menciona as palavras “tempo” e “dificuldade” associadas a “leis”, levando à conclusão de que, o necessário cumprimento das funções de regulação e de fiscalização, que são de competência do conselho, depende da inteligibilidade dos documentos. Para E6, do Comus,

E hoje um documento ele vem físico e ele vem virtual. Físico porque tem gente que nós precisamos manipular virtual porque todo conselheiro possa olhar do que se trata. Quando ele estiver falando na reunião se ele não olhou e ele não quis olhar. Todo documento que precisa a aprovação precisa vir e está no regimento (E6, Comus).

Soma-se à questão de “tempo” e de “compreensão”, as questões “formato” e “canais de distribuição”. Os documentos podem ser distribuídos tanto no formato digital quanto no formato impresso, atingindo o maior número de membros possível. Os grupos de WhatsApp são os principais canais de distribuição dessas mensagens, já que a maioria das pessoas dispõe de um dispositivo eletrônico portátil. Porém, nem sempre ler um documento através do celular contribui para o entendimento das informações que estão contidas nele.

Para o entrevistado E3 do Consabi, as dificuldades de compreensão dos documentos estão relacionadas às obras, como de saneamento básico, que exigem um nível de conhecimento técnico elevado. O mesmo pode ser observado no Conpladip, que se refere às questões de zoneamento, principal ocorrência nas reuniões relativas ao plano diretor do município.

Muitas vezes há uma dificuldade, mas assim a gente sempre tenta trazer todas as informações possíveis né enfim mas assim um nível técnico de exigência para obras, né (E3, Consabi).

A ideia é carregar no sistema sempre com antecedência a pauta. Normalmente são questões de zoneamento, né? Pelo menos pra pessoa entender eh, é o que que tá sendo requerido. (E4, Conpladip).

Conforme E6, do Comus, há um nível elevado de complexidade no que diz respeito à prestação de contas e à aprovação de planos de trabalho, e como são questões que se referem a recursos

Nós trancamos o pé não uma vez, a gente devolve prestação de contas dizendo, não veio plano de trabalho, nós não vamos analisar. Se você pegar lá na secretaria você vai achar tem um monte de parecer dizendo gente não vai pisar. Se nós não analisarmos o projeto inicial e não sabemos o que foi feito prestação de contas a gente não vai analisar e devolveu (E6, Comus).

As informações, que são de natureza técnica, contábil, jurídica, são acessadas por alguns dos membros dos conselhos, mas não por todos. Há um fluxo de distribuição das informações, e todos têm acesso a elas com antecedência, o que é facilitado pelos canais digitais de comunicação, como o WhatsApp.

Alguns canais para esclarecimento de dúvida se destacam, como: membros especialistas, ligados a entidades como a Corsan, à Unijuí, a demais entidades da sociedade civil que possuem trajetória nas referidas áreas de conhecimento, como a Associação Ijuicense de Proteção ao Ambiente Natural (Aipan). Além disso, a própria prefeitura municipal, através de seus funcionários de carreira, que dominam conhecimentos técnicos, estão disponíveis a qualquer cidadão que tenha dúvidas.

A gente lê o relatório de gestão, tá? Não entendeu. Vai pra o financeiro do município é alguma coisa jurídica, a gente pede pra assessoria jurídica da Secretaria de Saúde os pareceres. Não tivemos problema, eles sempre tiveram juntos, sempre nos apoiaram. Mas hoje eis que eu digo, nós temos pessoas mais antigas e pessoas novas, a ideia que o novo rendimento é que o conselho a cada quatro anos renove trinta por cento. Tá? Mas algumas pessoas são necessárias sempre estarem ali pela construção (E6, Comus).

Há conselhos que estão centrados na trajetória de membros/lideranças, que estão diretamente ligados às políticas públicas relativas às suas áreas de atuação. Mas a militância nem sempre ocorre na perspectiva republicana, quando um conselho é presidido por cidadãos com interesses privados, com uma visão mais voltada para interesses de classe, as informações podem não ser

acessíveis a todos os membros, pois não serão discutidas, detalhadas exaustivamente até a compreensão.

4.1.5.2 Educação permanente dos conselheiros

Como visto nos parágrafos anteriores, a inteligibilidade está relacionada à compreensão de documentos e informações de natureza técnica, o que depende muitas vezes de formação específica, ou de acesso a pessoas que podem tornar determinados conhecimentos acessíveis a todos os membros de um conselho municipal.

É inviável supor que todos os cidadãos que manifestam interesse em participar de processos de discussão possuam formação plena em áreas como contabilidade e legislação, as quais são frequentemente encontradas nos documentos que são disponibilizados pelos conselheiros.

A educação permanente desses sujeitos diz mais respeito às finalidades das informações que ao conteúdo, pois o debate não é estritamente técnico, tem natureza política, republicana, voltada para o bem comum. A escolaridade dos sujeitos, como pode-se supor, é fator coadjuvante, o que protagoniza é a intencionalidade, a visão de uma sociedade guiada pelo princípio do comum (Dardot e Laval, 2019).

Algumas ocorrências nas entrevistas em relação à necessidade de formação dos integrantes não dizem respeito à cidadania, mas aos interesses individuais, como “então muitas vezes as pessoas até nem chegam até o conselho, mas pede uma licitação, pede o cronograma de obra, nós temos todo um mapeamento” (E3, Consabi).

As licitações mencionadas pelo entrevistado E3 referem-se a investimentos em obras públicas de saneamento básico e ampliação do sistema de esgotamento sanitário, os quais são de competência municipal e envolvem a participação de diversos órgãos públicos e privados, incluindo a Corsan. Embora haja preocupação com a transparência das informações, a forma de acesso aos dados pelos membros do conselho é de responsabilidade dos interessados, que devem entrar em contato com os agentes públicos para obter uma melhor compreensão dos processos.

Não existem processos formalmente estabelecidos para a formação de conselheiros municipais, e eles se evidenciam importantes, assim como exemplifica uma das entrevistadas:

Visitador do PIN é uma pessoa específica, muito diferentes do agente comunitário de saúde, só que o pessoal lá da câmara não entendia, achava que o agente comunitário de saúde. Podia fazer o papel do visitador do PIM, tá? Bom, eu sei que grande parte do nosso conselho também não talvez não teria esse discernimento, mas assim cinquenta por cento teria e essa discussão foi feita hoje de manhã foi feito esse entendimento com os conselheiros que estavam ali, se isso tivesse sido feito antes, ele vai pra lá e o conselheiro que estava lá saberia dizer não, olha, não é assim. (E6, Comus).

Existem canais acessíveis para que os interessados em esclarecer pontos dúbios possam entrar em contato, é parte do trabalho de qualquer servidor público prestar informações, pois consta na lei de acesso à informação, e também é princípio administrativo, no âmbito da estrutura burocrática do Estado, dar publicidade aos atos públicos. Além do mais, há diversas instituições parceiras que apoiam logística e tecnicamente o funcionamento dos conselhos, e que contam com apoio acadêmico-científico.

Os pontos cruciais são: o entendimento dos processos e funções básicas dentro de um conselho; as atribuições dos integrantes; a visão compartilhada entre os membros; dar conhecimento a respeito de quais canais de informação existem; informar sobre direitos e deveres dos cidadãos, dentre outros aspectos, que merecem ser abordados em processos formativos voltados para os conselheiros municipais.

4.1.6 Transparência

A transparência é um requisito crucial para a efetivação do controle social e está intimamente ligada ao princípio da publicidade na gestão pública. Seu objetivo é garantir que a população tenha acesso às informações do setor público, o que permite que os cidadãos acompanhem e fiscalizem as ações do Estado. A transparência é fundamental para promover a participação ativa da sociedade na gestão pública e garantir que as políticas e serviços públicos atendam às necessidades e demandas da população.

Diversos são as ferramentas utilizadas para a efetivação da transparência, como a divulgação de atas de reuniões, relatórios de prestação de contas, informações sobre a composição e funcionamento dos conselhos, entre outras. Além disso, é importante que os conselhos

mantenham canais de comunicação abertos com a população, para receber sugestões e críticas, e para prestar esclarecimentos sobre suas atividades.

Por fim, a transparência nos conselhos municipais também contribui para a promoção de uma gestão pública ética e responsável, que atenda aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. Com informações claras e acessíveis, os conselhos podem tomar decisões mais informadas e eficientes, contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à população.

4.1.6.1 Publicização

Autores como Tenório (2015) e Allebrandt (2018) enfatizam a importância da publicização dos conselhos municipais perante a sociedade para o fortalecimento da participação democrática e o controle social da gestão pública local.

A comunicação é uma ferramenta fundamental para o fortalecimento dos conselhos municipais e que é necessário utilizar uma variedade de canais para alcançar diferentes públicos e garantir a transparência e a participação democrática (Tenório, 2015). A necessidade de ações de publicização que assegurem o conhecimento, por parte da sociedade, das atribuições e funcionamento dos conselhos municipais, bem como o acesso às informações sobre as suas atividades e deliberações (Allebrandt, 2018).

Ambos os autores reconhecem que a publicização dos conselhos municipais é essencial para a construção de uma sociedade mais participativa e democrática, permitindo que os cidadãos tenham acesso às informações sobre as políticas públicas e possam contribuir de forma efetiva para a gestão pública local.

Ademais a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, caput evidencia a publicidade como um dos princípios basilares da Administração Pública, no qual deve-se abranger toda a atuação estatal e impõe a ampla divulgação dos atos administrativos praticados, exceto nas hipóteses legais de sigilo. Esta diretriz de publicidade do Poder Público é ainda reforçada por outros preceitos constitucionais, além de ser reafirmada ao longo da legislação infraconstitucional. Em suma, o princípio da publicidade é fundamental para os conselhos municipais, uma vez que sua atuação deve ser transparente e acessível à sociedade. A publicidade garante que as decisões e

atividades dos conselhos sejam divulgadas amplamente, permitindo que a sociedade possa exercer o controle social sobre a gestão pública local.

Com base nas entrevistas realizadas observou-se que há uma preocupação por parte dos representantes dos Conselhos com relação a publicização e o compartilhamento das informações e ações realizadas para com a sociedade. Destaca-se que os Conselhos estão buscando estabelecer um canal de ouvidoria para melhorar a transparência, a publicidade e a comunicação entre o Poder Público, o Conselho Municipal e a sociedade civil.

Nesse sentido, a partir da análise das entrevistas salienta-se que há acesso às informações via poder público, porém não são todas as informações que podem ser divulgadas em reuniões públicas, devido ao grau de responsabilização, dessa forma devem ser tratadas em particular, como é o caso de denúncias realizadas no Conselho Municipal de Saúde (Comus).

Outra questão relevante é o trabalho em conjunto entre os Conselhos e as Secretarias Municipais, visto que os conselhos municipais são órgãos colegiados compostos por representantes da sociedade civil e do poder público, com o objetivo de acompanhar, fiscalizar e propor políticas públicas em determinada área, como saúde, educação, meio ambiente, entre outras. Já as secretarias municipais são responsáveis por executar as políticas públicas, ou seja, colocá-las em prática. Dessa forma, a articulação entre eles é fundamental para garantir que as políticas públicas sejam efetivamente implementadas e que os resultados sejam avaliados de forma participativa e transparente. O entrevistado E6 corrobora com tais informações expondo que:

existe um diálogo tranquilo e um fluxo de informações entre o Conselho Municipal de Educação (CMEI) e a Secretaria Municipal. Além disso, sempre há consultas mútuas quando surgem dúvidas. Isso em razão de que os projetos sempre passam pelo CMEI antes de serem enviados para a Câmara Municipal”.

Da mesma forma o entrevistado E4, afirma que há um bom diálogo com a administração pública e demais Secretarias e que as informações geralmente são enviadas por e-mail para serem colocadas na pauta do Conselho Gestor de Saneamento Básico (Consabi), primeiramente é analisado o projeto se tem capacidade de ser habilitado, caso positivo vai para a pauta e é discutido em reunião. interessante destacar que “caso o projeto tenha vindo de outra secretaria, o Consabi solicita para que venham explanar sobre o projeto para esclarecer todas as dúvidas antes da aprovação”.

Por outro lado, o entrevistado E7, destaca que alguns dos projetos não chegam ao Conselho antes de ir para a Câmara e acaba sendo refutado no plenário por não possuir o parecer, conforme exposto pelo entrevistado abaixo:

muitas vezes já nos questionamos como é que esse projeto já tá passando lá e não passou aqui, pois o projeto antes de ir pra câmara tem que passar pelo conselho. Só que temos que deixar bem claro qual é o nosso papel, porque quando a política chega lá na câmara, ela já tem que ter o parecer do conselho. Já aconteceram casos de chegar na câmara e voltar para o conselho, pois não tinha o nosso parecer. Um exemplo aqui do Comus é a questão sobre visitantes do PIM - Primeira Infância Melhor e agentes comunitários de saúde. Os Visitador é uma pessoa específica, muito diferente do agente comunitário de saúde, só que o pessoal da câmara não tinha conhecimento sobre isso, achava que o agente comunitário de saúde poderia fazer o papel do visitador. E não pode, então, precisamos aproximar o conselho da Câmara de Vereadores para discutir o nosso papel, o que se faz aqui e como a câmara pode se apropriar também dessas discussões.

No mesmo sentido, o entrevistado E3 afirma “(...) nunca ter conversado diretamente com o Prefeito Municipal como membro do conselho em situações específicas”. O que acontece é que vêm as demandas do poder público para o Conselho também avaliar para dar prosseguimento e são questões que precisam ser resolvidas como é o caso exemplificado abaixo:

Há uma demanda para o Conselho se manifestar, como por exemplo a concessão de áreas no distrito industrial. Aí vem um dossiê junto, vem uma análise por parte dos técnicos, vem o projeto. É bom, tem uma lei regendo isso, eles apresentam todos os componentes que têm na lei, previsão de investimento, de emprego. E alguém do conselho faz um parecer técnico.

Embora algumas demandas pontuais cheguem até o Conselho através das Secretarias, outras o Conselho fica sabendo através de outras instituições ou até mesmo tem que ir atrás das informações, informa o entrevistado E2, como por exemplo:

A mudança do plano diretor essa mais recente não passou pelo conselho e deveria parar uma vez que essa mudança interferiu nas áreas de preservação urbanas e rurais, então nós temos que dar o nosso parecer em relação a essas mudanças e não chegou até nós. Foi um questionamento que o Conselho de Energia e Meio Ambiente (Consema) fez para o ministério público, para a câmara de vereadores e para o executivo municipal.

Tais ações destacam a importância dos Conselhos na tomada de decisão e na aprovação de projetos antes de sua implementação. Assim, quando os conselhos municipais, as secretarias municipais e a câmara de vereadores trabalham juntos, é possível estabelecer um diálogo mais efetivo entre a sociedade civil e o poder público, permitindo que as demandas e necessidades da população sejam consideradas nas decisões e ações do governo local. Além disso, essa

parceria pode contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à população, pois os conselhos podem acompanhar de perto a execução das políticas públicas e oferecer sugestões de melhorias.

Os dados fornecidos pelas entrevistas indicam que os Conselhos e Secretarias Municipais, quanto o Poder Público estão cientes da importância da publicização das informações e da comunicação com a sociedade. No entanto, percebe-se que em alguns dos conselhos é preciso melhorar a comunicação entre o tripé do poder público, secretaria e conselho para que todas as demandas sejam discutidas por ambas as esferas, oportunizando o entendimento sobre este importante espaço de participação, qualificando a democracia participativa e propiciando maior controle social do desenvolvimento.

4.1.6.2 Responsividade

A responsividade dos conselhos municipais é uma questão importante no que diz respeito à participação cidadã e à governança democrática. Em regra, os conselhos municipais são mecanismos que permitem que a sociedade civil participe da gestão pública, dando voz às demandas e necessidades da população. No entanto, na prática, nem sempre os conselhos municipais são capazes de atender às demandas dos cidadãos de forma efetiva. Muitas vezes, esses conselhos sofrem de falta de recursos, falta de autonomia ou falta de representatividade, o que limita sua capacidade de serem responsivos às demandas populares.

Diversos são os instrumentos de responsividade que podem ser utilizados pelos Conselhos Municipais para promover uma gestão mais participativa e responsável, sendo eles: a consulta popular, audiências públicas, fóruns de debate, ouvidorias, entre outros.

A consulta popular instituída através da Lei nº 11.179 de 1998 é considerada um instrumento de responsividade, pois permite que os governantes sejam mais responsáveis e sensíveis às demandas da população. Através da consulta popular, os cidadãos podem expressar suas opiniões e prioridades em relação às políticas públicas e investimentos, o que influencia diretamente as decisões do governo (Allebrandt, 2010).

Ao convocar a população para participar da definição de políticas públicas e investimentos, a consulta popular promove uma maior participação cidadã e garante que os governantes estejam

mais alinhados com as necessidades da população. Isso pode resultar em políticas públicas mais eficazes, que atendam de fato às necessidades dos cidadãos e contribuam para o desenvolvimento social e econômico do país.

Portanto, a consulta popular é um instrumento de responsividade que contribui para uma gestão pública mais democrática e participativa, fortalecendo a relação entre governo e sociedade. Nesse sentido, o entrevistado E3 ressalta essa necessidade de “expor para a sociedade os resultados obtidos através da votação da Consulta Popular”. Os conselhos municipais devem ser responsáveis por ouvir e levar em consideração as demandas da população, devolvendo o resultado do trabalho realizado para atender às necessidades da comunidade.

Também é de fundamental importância que os Conselhos estejam a par do que acontece nos outros órgãos e instâncias superiores ao conselho, conforme destaca o entrevistado E6, “o CMEI precisa estar sabendo das demandas que vem do Conselho Nacional da Educação, pois isso mostra que o conselho está ciente do que acontece em nível nacional e adequar a realidade local às normas e regulamentos”. Dessa forma, assegura-se que a população tenha acesso a tudo o que é permitido e que está regulamentado por lei.

Assim, enfatiza-se a importância da participação ativa dos membros do Conselho, principalmente os conselheiros em relação aos projetos que chegam para serem debatidos e potencializados no Conselho. Visto que segundo o entrevistado E7 “todos os Conselhos não só o Comus são responsáveis por aprovar, fazer sugestões ou até mesmo rejeitar um projeto”. Portanto, isso significa que os conselhos devem ser responsáveis por fiscalizar e deliberar sobre as questões que envolvem a comunidade, e que a participação dos membros é essencial nesse processo.

Outro ponto importante destacado pelo entrevistado E7 é a importância da prestação de contas e do acompanhamento financeiro dos projetos. Ressalta que “o conselho deve questionar e avaliar os relatórios de gestão e financeiros, e que a assessoria jurídica e financeira do município é uma aliada importante nesse processo”. Essa postura responsável e ativa dos conselhos municipais em relação à gestão pública é fundamental para garantir que os recursos sejam bem utilizados e que os direitos da população sejam respeitados.

Por fim, destaca a importância da realização de conferências, que são espaços de participação popular e de elaboração de propostas para políticas públicas, visto que “o plano municipal de saúde dos últimos quatro anos foi construído em cima das propostas da última conferência de saúde realizada em 2019” (E7).

Em resumo, as entrevistas com membros dos conselhos municipais destacam a importância da responsividade desses órgãos em relação à sociedade. Os conselhos municipais devem estar atentos às demandas da população, adequando a realidade local às normas e regulamentos nacionais, e sendo responsáveis por fiscalizar e deliberar sobre as questões que envolvem a comunidade. Além disso, a prestação de contas, o acompanhamento financeiro, e a participação popular são essenciais para garantir que os recursos sejam bem utilizados e que os direitos da população sejam respeitados.

4.1.6.3 *Canais/Instrumentos*

Esse critério busca analisar quais os canais e instrumentos de comunicação estão sendo utilizados pelos Conselhos para a divulgação a comunidade das políticas e ações que vêm sendo desenvolvidas. Segundo Tenório (2015), os conselhos devem utilizar uma variedade de canais de comunicação, como mídias sociais, sites, boletins, cartazes, entre outros, para alcançar diferentes públicos e garantir a transparência e a participação democrática. Nessa mesma perspectiva, Allebrandt (2017) destaca que a comunicação é um elemento-chave para o sucesso dos conselhos municipais, pois permite que os cidadãos conheçam as atribuições e responsabilidades dos conselhos e possam participar ativamente de suas atividades. O autor enfatiza a importância de uma comunicação clara, transparente e acessível, que leve em conta a diversidade dos públicos e que seja capaz de promover a mobilização e engajamento social em torno das questões públicas locais.

Com relação ao critério em análise, verificou-se que os *Canais/Instrumentos* mais utilizados pelos Conselhos Municipais são os jornais e rádios, sendo os principais mecanismos de difusão das informações para a sociedade, considerando ser de abrangência local, facilitando que a informação se propague de forma mais rápida e acessível.

Temos um canal de comunicação com a comunidade através das rádios e jornais locais como repórter, progresso e jornal da manhã. (E2 e E7). Aqui no município o pessoal

ainda escuta bastante rádio, então temos que usar a nosso favor para poder divulgar as informações do nosso Conselho (E3).

Além destes, são utilizados também outros instrumentos de comunicação, como site da prefeitura municipal, redes sociais, e-mail e WhatsApp. Porém alguns conselhos como Conselho Municipais CMEI, Consabi e Compladip afirmam não possuir redes sociais próprias então, “as informações do que estão sendo realizadas pelos mesmos são disponibilizadas no portal da transparência da Prefeitura Municipal” (E6 e E4). No entanto, destaca-se o WhatsApp como principal meio de comunicação e transmissão de informações, visto que no contexto da crise da Covid-19 outros métodos tiveram que ser utilizados para a realização das reuniões de forma online.

Nessa perspectiva o entrevistado E7 “idealiza no ano de 2023 comprar um celular próprio do Comus, no qual todas as demandas sejam enviadas para este número e a nossa Secretária vai dar encaminhamento, inclusive abrir uma ouvidoria para as denúncias, o que é muito importante”. Outro projeto que o Conselho está planejando e desenvolvendo juntamente com o Poder Público Municipal é a realização de Pré-Conferências online com a comunidade para ter um canal direto de discussão.

Tais dados demonstram que os conselhos municipais utilizam diferentes canais e instrumentos de comunicação de suas atividades. No entanto, a efetividade desses canais ainda é questionável e há a necessidade de aprimoramento na divulgação das ações desses conselhos para a sociedade.

Como é o caso da Consulta Popular em que os Conselhos buscam fazer uma interlocução com a sociedade, uma vez que este é o maior envolvimento dos mesmos em relação ao processo participativo de desenvolvimento. E segundo o entrevistado E6 “alguns conselhos só disponibilizam canais de comunicação com a comunidade quando tem votação para a Consulta Popular, porque eles dependem dos recursos”. A participação da população por meio da consulta popular é fundamental para o fortalecimento da democracia participativa e para a construção de políticas públicas mais efetivas e democráticas.

Os entrevistados destacam a importância da mídia em divulgar as atividades desenvolvidas pelos conselhos, além do Conselho dar abertura para dúvidas da população com relação a consulta popular, pois o retorno das políticas públicas se dá por meio da votação na consulta

popular. No entanto, questiona-se até que ponto essa divulgação é efetiva, considerando a quantidade de pessoas que respondem à Consulta Popular no período de avaliação.

Dessa forma, os canais de comunicação dos conselhos com a população são de extrema importância para o processo de participação e controle social. Isso porque, através desses canais, os conselhos conseguem informar a população sobre suas atividades, programas e projetos em andamento, bem como receber demandas, sugestões e críticas da comunidade em relação a essas ações.

Além disso, os canais de comunicação também possibilitam que a população acompanhe o trabalho dos conselhos e possa participar ativamente de suas reuniões, debates e deliberações. Isso fortalece a transparência e a legitimidade dos conselhos, além de permitir uma maior efetividade de suas decisões, já que elas são tomadas a partir de um processo democrático e participativo.

4.1.6.4 Democratização da informação

O critério de democratização das informações é utilizado dentro dos Conselhos Municipais para garantir a transparência e a participação efetiva da sociedade civil. A divulgação de informações claras e acessíveis sobre as atividades, seus membros, suas decisões e suas demandas é fundamental para que a população possa compreender e se engajar nos processos de participação democrática. A democratização das informações deve contemplar não apenas a disponibilização de dados e documentos, mas também a promoção de espaços de debate e diálogo entre os conselhos e a comunidade, com o objetivo de esclarecer dúvidas, ouvir sugestões e críticas, e construir coletivamente soluções para os problemas enfrentados pelo município (Tenório, Allebrandt, 2018)

Não há uma lei específica que regulamente a democratização das informações nos conselhos municipais, mas a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) estabelece as regras para a divulgação de informações públicas em geral, inclusive aquelas relacionadas aos conselhos e suas atividades. Além disso, os municípios desenvolvem normas específicas que regem a transparência e a participação social em seus conselhos.

As entrevistas realizadas revelam a importância da democratização da informação na tomada de decisão e na atuação dos conselhos. É notável que o acesso à informação é fundamental para que esses conselhos possam desempenhar suas funções com efetividade. Primeiramente se evidencia a importância da contribuição do poder público com informações técnicas para subsidiar as demandas do conselho. Ressalta “a necessidade de o orçamento ser discutido pelos conselhos, aqui no Codemi nós priorizamos isso, pois demonstra a relevância da transparência, da democratização e da participação nas decisões que afetam a população” (E3).

No mesmo sentido, o entrevistado A4 destaca a importância da disponibilidade de informações para subsidiar projetos imobiliários. Enfatiza que “as informações disponibilizadas pelo Consabi ajudam a viabilizar projetos e que a estrutura de administração dos recursos é essencial para a organização e efetividade do conselho” (E4).

Outro assunto levantado pelo entrevistado E7 é a necessidade de se adequar às leis de proteção de dados, ele destaca que “o Comus que recebe denúncias precisa ter muito cuidado com relação aos dados pessoais das pessoas, precisamos evidenciar a importância da privacidade e do controle das informações pessoais”. Além disso, evidencia que já ocorreram “[...] problemas relacionados à falta de transparência e ao sigilo de informações que afetam a credibilidade do conselho”

Por fim, acentua-se a importância dos debates por parte dos conselhos com relação às demandas que precisam de mais atenção.

É preciso, fazer análises, debates e esgotar todos os recursos de esclarecimentos. Se precisar fazer duas ou três reuniões para discutir aqui dentro do Compladip o mesmo assunto deve-se fazer, pois essas informações precisam ser passadas de forma democrática e clara para a população (E5).

Em suma, destacam a importância da democratização da informação para a atuação efetiva dos conselhos municipais, através da transparência e da participação nas decisões que afetam a população.

É parte fundamental dos Conselhos garantir o acesso à informação de forma democrática, clara e eficaz, a fim de promover um diálogo construtivo com a comunidade para a tomada de decisões.

4.1.7 Efetividade

Esta seção traz os resultados do estudo em que se objetivou analisar e compreender a atuação dos conselhos municipais, em relação a sua efetividade, frente às experiências participativas de controle social à luz da gestão social. O texto busca abordar a discussão, análise e os resultados, contemplando as categorias Resolutividade, Regularidade e periodicidade do funcionamento e Atendimento do bem-comum, a partir da percepção dos entrevistados e da interpretação procedida pelos autores sobre os conselhos municipais de Ijuí/RS.

4.1.7.1 Resolutividade

Esta categoria trata dos resultados efetivos alcançados para a sociedade através da atuação dos conselhos, seja respondendo às demandas da sociedade, seja contribuindo na qualificação das políticas públicas municipais. Tal questionamento feito aos conselheiros, objetiva analisar a percepção dos gestores quanto a capacidade dos conselhos em promover o controle social na sua área de atuação.

Observou-se divergências entre as respostas dos representantes, no entanto em sua grande maioria, veem que os conselhos estão atuando efetivamente na sua função, havendo uma avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados (E1, E3, E4, E5, E6). Partes dos entrevistados destacaram a qualidade das discussões nos ambientes coletivos “Eu vejo ele [...] bem efetivo, bem representativo. É um debate saudável, é um debate técnico, é um debate útil e eu entendo que ele (o conselho) cumpre o seu papel” (E4). “As reuniões [...], eu acho que sim, tem uma efetividade de participação. Ela pode ser melhorada, deve ser melhorada, agregar mais né” (E3).

O CMEI, demonstra compreensão sobre a sua função, destacando o amplo papel regulador do conselho, que atua a partir das orientações do conselho Nacional de Educação, visando garantir e assegurar os direitos de toda a comunidade escolar:

Sim, Eu acredito que sim né. Porque é o que eu disse, o nosso papel aqui é fiscalizador, é deliberativo, é consultivo, é normativo. Então seguimos tudo que vem do Conselho Nacional da Educação, nós temos que estar a par, temos que adequar, normatizar e regulamentar para nossa realidade local. E nesse sentido a gente vai estar então assegurando a população, as escolas, em particular, o acesso a aquilo que é permitido, que é viável, e que está regulamentado por lei e que, em especial, os nossos alunos têm direito né (E5).

O Comus destaca a evolução ao longo dos últimos ano, mas precisa avançar, principalmente na aproximação com a comunidade.

Exatamente. Eu acho que sim [...]. O meu parecer hoje, acho que a gente já avançou muito desde quando eu entrei para hoje, com essas construções que a gente conseguiu. Mas eu acho que, vamos dizer, que cinquenta por cento foi atingido cinquenta por cento não. Vemos, o conselho local, não foi construído, que era um importante espaço de discussão da comunidade, mas eu não posso culpar a gestão, nem os usuários, é nós mesmo, o conselho, que estagnamos lá naquele período. Eu acho que a gente tá caminhando pra melhorar. Está avançando (E6).

Os Conselhos que atuam como gestores de fundos de recursos, como o Meio Ambiente e energia e de Saneamento Básico, chamam atenção para qualidade dos resultados obtidos através da aplicação dos recursos no apoio a projetos:

Acho que sim, principalmente a partir da gestão do Fundo Municipal do meio ambiente a gente consegue visualizar. Então é bem importante que a sociedade saiba, por exemplo a questão da proteção animal e a questão dos resíduos sólidos com as associações de catadores, durante a pandemia, ali tanto o Consema quanto o Consabi, foram dois conselhos que foram essenciais (E1).

O Codemi afirma que vem enfrentando dificuldades, a atuação do conselho se limitou nos últimos anos. O representante destaca que houve melhorias no processo de avaliação dos projetos para cessão de uso de áreas para empreendimentos. “Muito pouco isso aí, [...] agora a preocupação desde que eu assumi, que era a preocupação [...] de organizar essa questão das doações de terra, isso eu acho que tá organizado agora, mas aí tem que partir pra mais detalhamento sim” (E2). No entanto os espaços de discussão foram afetados. “[...]a questão das reuniões on-line foi bastante prejudicada também que no fim só concentrado no que tá na agenda e não conversa adiante, né?” (E2). E em relação aos demais campos de atuação do conselho, como a promoção de fóruns de desenvolvimento e a elaboração do plano de estratégico municipal, não houve avanços. “[...] vocês podem anotar que essa legislação não está sendo cumprida, em função, da sei lá, da pandemia, acabou levando essa. [...] essa cobrança aí da legislação acabou esquecida” (E2).

De forma geral, os representantes percebem os conselhos efetivos em relação a qualidade de atuação, em especial nos ambientes de discussão. No entanto verifica-se, que em determinadas situações falta compreensão do amplo papel do conselho na sociedade, o que acaba refletindo na promoção restrita de ações.

4.1.7.2 Regularidade e periodicidade do funcionamento

Em relação a categoria Regularidade e Periodicidade de Funcionamento, busca-se verificar a constância e frequência que são promovidos espaços de discussão entre os membros.

Verificou-se que praticamente todos os conselhos realizam reuniões entre os membros regularmente, no entanto o espaço de tempo acontece de forma diferente em cada organização. Enquanto o Conselho Municipal de Educação reúne-se quinzenalmente, os conselhos de Saúde e de Meio e Energia tem realizado encontros mensais. Já os conselhos do Plano Diretor e de Saneamento Básico reúnem-se a cada três meses.

Observa-se que há uma preocupação quanto a definição de um período específico dentro do mês para os encontros, o que contribui na organização e na participação dos integrantes: “Por exemplo, nós nos reunimos nas quintas, né? Então, sempre se observa que seja a quinta, se é a última quinta-feira do terceiro mês, então sempre que se tenha uma certa periodicidade, daí a pessoa já sabe, olha, na última quinta, do terceiro mês, é a nossa reunião. [...]Então, se delibera assim pra que sejam sempre o máximo de presentes possíveis, mas dentro de uma regularidade bem-organizada” (E3).

Em situações em que há espaço de tempo amplo, como ocorre com parte dos conselhos, quando surgem demandas emergenciais, os representantes afirmam realizar convocações extraordinárias. “Na lei está trimestral, mas depende da demanda a gente atua mais constante uma vez por mês” (E3). Em algumas situações específicas verificou-se a preocupação em manter os espaços de discussão ativos, mesmo quando não há pautas a serem discutidas, utilizando os encontros também como espaços de formação: “Se não tem nenhum processo para analisar né, vindo uma demanda que vem, a gente faz uma reunião de formação, convida um palestrante, convida alguém” (E1).

Alguns conselhos colocam que enfrentam dificuldades em relação a regularidade de funcionamento: “Tem períodos inativos. Quando tem assunto a gente se reúne. Não estamos com periodicidade. Isso se eu me lembro que anos atrás tinha. [...]. Inclusive nem horário, nem dia da semana não está nada especificado. Varia, um dia na segunda, um dia na quarta” (E2).

Em relação a participação individual dos conselheiros nos debates e ações do conselho, observou-se que todos destacaram o ambiente participativo nas reuniões (E1, E2, E3, E4, E5 e E6). Alguns representantes destacam a importância do respeito dentro do coletivo

Nós conseguimos fazer bons debates aqui dentro. Como em qualquer outro segmento tem os que conseguem se expressar e tem uma opinião, mais elaborada mais clara sobre determinados assuntos, mas todos assim participam dessa maneira respeitando a individualidade de cada um (E5).

[...] quando algum assunto fica grosseiramente divergente, a gente procura ou suspender e dialogar ou abrir um tempo ou às vezes se entende que é uma questão de classe mesmo (E4).

Na mesma linha, em determinados conselhos é demonstrado preocupação em relação as dificuldades de entendimento do grupo sobre o que está sendo debatido, o que pode prejudicar as discussões e a participação dos membros. “Nosso conselho ele está se equilibrando. Mas sim, nós temos pessoas com dificuldades, mas aptas a aprenderem. E é isso que então a gente quer buscar com essa comissão poder discutir e fortalecer essas pessoas e falar algumas coisas, ensiná-las” (E6).

4.1.7.3 Atendimento do bem-comum

A categoria *atendimento do bem-comum*, refere-se aos benefícios tangíveis ou intangíveis para a comunidade ou localidade, oriundos da política pública (Tenório *et al.*, 2008). A declaração de que algo é para o bem comum implica ser ele para o bem-estar de todos os membros da comunidade ou grupo. Nesse sentido esta pesquisa pretende analisar os segmentos da sociedade que estão usufruindo dos benefícios decorrentes das ações promovidas pelos conselhos municipais.

Ao analisar as falas dos entrevistados as lideranças demonstram entendimentos heterogêneos, quanto a atuação do conselho e o alcance coletivo das ações. O que é percebido a partir dos segmentos que representam, as demandas atendidas e foco de atuação.

Uma parte dos conselhos demonstram atuar de forma limitada, com base nos pleitos encaminhados. Tais ações refletem atender ou beneficiar grupos, entidades que estão próximos e/ou possuem amplo conhecimento do processo, correndo o risco de *enviesar o escopo de atuação do conselho*.

Como foi declarado por um dos conselheiros, responsável pela gestão do fundo de recursos, em que coloca de forma crítica a preocupação em tornar-se um instrumento para as ações do Poder Público: “Mas a maior parte do recurso é para própria secretaria mesmo, que não tem muita, é uma briga que a gente tem é que a Secretaria [...] não tem um orçamento adequado para as funções que desempenha. [...], geralmente o socorro vem do fundo municipal e não do orçamento da prefeitura” (E1).

Na mesma linha, verificam-se situações em que o campo de atuação do conselho está voltado para demandas solicitadas por grupos específicos.

Mas é muito raro assim isso ser requerido por ou pessoas físicas ou rendas menores, estruturas menores, geralmente são estruturas maiores, rendas maiores, interesses maiores o que não quer dizer que não tem um lado muito bom no sentido de desenvolvimento porque às vezes o que está sendo requerido ali gera uma expansão ordenada das coisas e sempre me preocupa muito isso (E1).

Entretanto, observa-se uma preocupação, ao menos parcial, de ampliar o foco de atuação, aproximar-se da comunidade e dos problemas por elas enfrentados: “Quanto [...] mais ter a participação da sociedade a gente vai conseguir direcionar para o bem comum” (E3).

Ações como ampliar a comunicação e a criação de conselhos locais são vistos como alternativas para aproximar os conselhos da população:

E a gente chama atenção que não é só para as coisas do executivo. Essa liberação de recursos também é para projetos da comunidade (E1)

E aí agora nós vamos começar [...] esse processo de construção de conselho local e discussão das necessidades em cada bairro, [...], mas que aí a gente vai conseguir conversar com todos os nossos bairros. Ponto a ponto. Eu sou só uma representação. [...]. Agora eu não sei o que acontece dentro do bairro. Porque os nossos bairros são distintos, mas tem particularidades (E6).

Diante disso, observou-se que a percepção de atendimento do bem comum, tanto em seus processos de discussão e deliberação e em seus resultados, ainda carecem de aperfeiçoamento nas práticas de parte dos conselhos.

O bem comum não deve ser considerado o somatório de bens singulares, e sim voltado para o bem-estar de todos os membros da comunidade ou grupo.

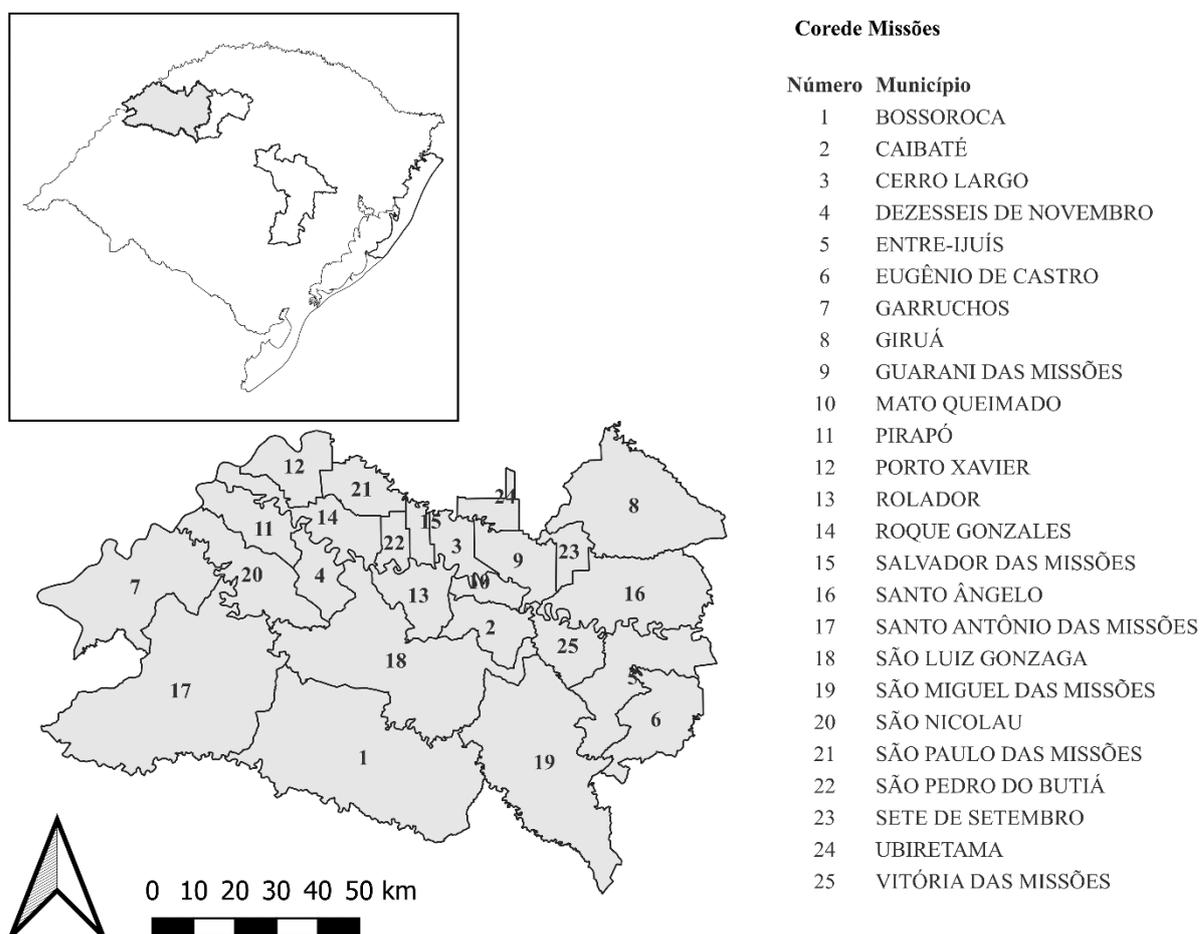
5 GESTÃO E CONTROLE SOCIAL NO COREDE MISSÕES

O Corede Missões está situado na região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul e, juntamente com os Coredes Noroeste Colonial, Missões e Fronteira Noroeste, integra a Região Funcional de Planejamento 7.

Além da Fronteira com a República Argentina o Corede Missões tem nas suas adjacências os Coredes Fronteira Noroeste, Noroeste Colonial, Vale do Jaguarí e o Fronteira Oeste. O mapa apresentado na Figura 5 exibe a localização dos 25 municípios que integram o Corede Missões.

Nestes municípios vivem 240.177 habitantes de acordo com os dados preliminares do Censo de 2022 o que representa 2,17% da população gaúcha (IBGE, 2022b).

Figura 5 – Localização e municípios integrantes do Corede Missões



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de malhas territoriais do IBGE (IBGE, 2015)

Quando comparada ao ano de 2010, mostra uma diminuição populacional da ordem de 3,18% como pode-se visualizar na Tabela 3. É possível observar também que, dos 25 municípios, 19 seguem este viés decrescente. Alguns municípios como Bossoroca, Dezesseis de Novembro, Garruchos, Pirapó, Rolador, São Nicolau, Sete de Setembro e Ubiretama perderam mais de 10% de sua população no período transcorrido entre os dois censos.

Tabela 3 – População municipal em 2010 e 2022 - Corede Missões

Município	População 2010	População 2022	Variação
Bossoroca	6.887	5.886	-14,53%
Caibaté	4.954	4.707	-4,99%
Cerro Largo	13.289	13.710	3,17%
Dezesseis de Novembro	2.866	2.506	-12,56%
Entre-Ijuís	8.938	9.157	2,45%
Eugênio de Castro	2.797	2.633	-5,86%
Garruchos	3.233	2.615	-19,12%
Giruá	17.085	15.971	-6,52%
Guarani das Missões	8.115	7.554	-6,91%
Mato Queimado	1.799	1.793	-0,33%
Pirapó	2.757	2.250	-18,39%
Porto Xavier	10.560	9.821	-7,00%
Rolador	2.546	2.277	-10,57%
Roque Gonzales	7.206	6.579	-8,70%
Salvador das Missões	2.669	2.878	7,83%
Santo Ângelo	76.304	76.768	0,61%
Santo Antônio das Missões	11.210	10.292	-8,19%
São Luiz Gonzaga	34.558	34.690	0,38%
São Miguel das Missões	7.421	6.986	-5,86%
São Nicolau	5.727	5.114	-10,70%
São Paulo das Missões	6.367	5.837	-8,32%
São Pedro do Butiá	2.873	3.069	6,82%
Sete de Setembro	2.126	1.824	-14,21%
Ubiretama	2.296	1.994	-13,15%
Vitória das Missões	3.485	3.266	-6,28%
Total do Corede Missões	248.068	240.177	-3,18%

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do IBGE (IBGE, 2011, 2022b)

O Corede Missões ocupa uma área de 12.861,2 km², que corresponde a 4,79 % do território do Estado do Rio Grande do Sul e equivale a uma densidade de 18,67 habitantes por km² (IBGE, 2022b). Este mesmo indicador, no ano de 2010, era de 19,1 hab./km² ilustrando, mais uma vez, o declínio populacional. É adequado ressaltar, ainda, dois municípios apenas inflam este número: Cerro Largo com 77,6 e Santo Ângelo com 113 hab./km². Caso fossem

desconsiderados a densidade demográfica dos demais municípios, em conjunto, diminuiria para 12,47 hab./km² reforçando a impressão da baixa densidade populacional neste Corede.

A economia da região, considerando o conjunto dos 25 municípios, tem nos serviços, com 63%, a maior contribuição ao Valor Adicionado Bruto (VAB) referente ao ano de 2020, seguido pela agropecuária (24,5%) e, por fim, pelas atividades industriais (12,6%).

Este cenário pode ser diferente caso se analisem individualmente os municípios. Em nove deles (Caibaté, Cerro Largo, Entre-Ijuís, Giruá, Guarani das Missões, Porto Xavier, Salvador das Missões, Santo Ângelo e São Luiz Gonzaga) os serviços continuam representando a maior contribuição ao VAB. Dos municípios restantes, em 15 deles (Bossoroca, Dezesseis de Novembro, Eugênio de Castro, Garruchos, Mato Queimado, Pirapó, Rolador, Santo Antônio das Missões, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Sete de Setembro, Ubiretama e Vitória das Missões), as atividades agropecuárias compõem a maior parte do VAB. No município de Roque Gonzales, por fim, a indústria participa com maior intensidade no Valor Adicionado Bruto.

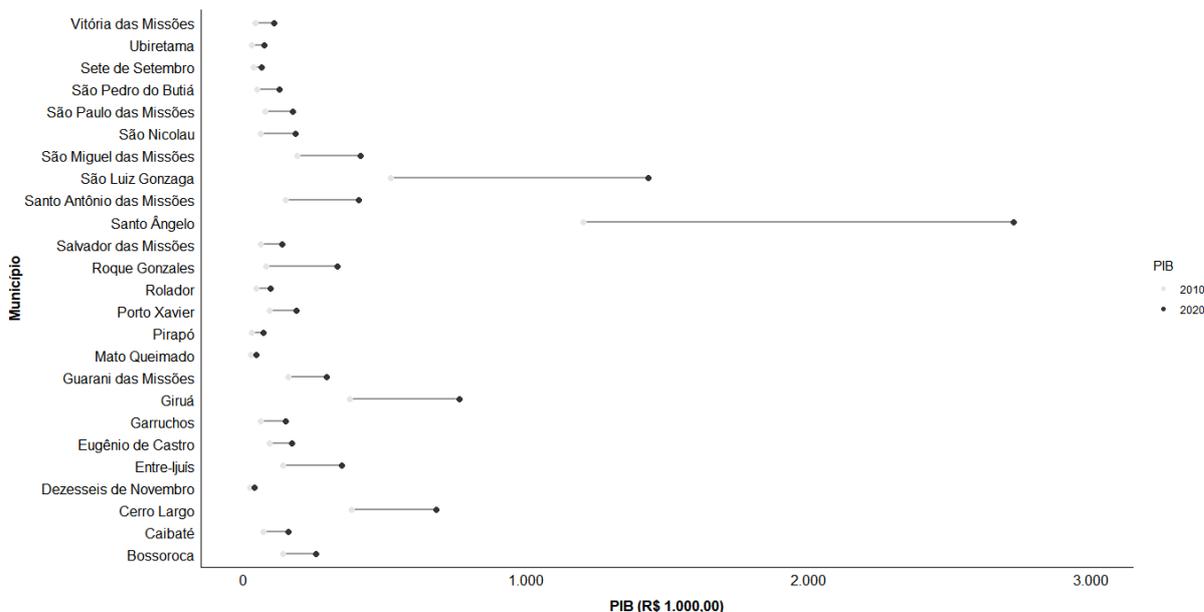
A Figura 6 ilustra a comparação e a evolução do PIB total entre todos os municípios integrantes do Corede Missões. As informações referentes a alguns municípios destacam-se facilmente no gráfico.

O primeiro destes destaques cabe ao município de Santo Ângelo, polo deste Corede. Além de apresentar um Produto Interno Bruto muito superior aos demais municípios, tanto em 2010 quanto em 2020, foi também quem mais evoluiu no período considerado no gráfico.

O município de São Luiz Gonzaga é o segundo desta lista, novamente levando em consideração os dois critérios: o valor total do PIB e o crescimento deste indicador entre 2010 e 2020.

Os demais municípios do Corede Missões situam-se em posições distantes de São Luiz Gonzaga e Santo Ângelo. Cabe distinguir, mesmo assim, o grupo formado por São Miguel das Missões, Santo Antônio das Missões, Roque Gonzales, Entre-Ijuís, Cerro Largo e Giruá, com ênfase para os dois últimos.

Figura 6 – Evolução do PIB municipal: 2010 vs 2020



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do IBGE (IBGE, 2022a)

Para os 17 municípios restantes os valores dos respectivos PIBs situam-se muito aquém daqueles municípios citados bem como apresentaram crescimento muito pequeno entre os anos de 2010 e 2020.

O gráfico disposto na Figura 7 exibe a evolução e comparação entre os municípios do Corede Missões agora de forma *per capita*. O gráfico também contém as mesmas informações para o Estado do Rio Grande do Sul.

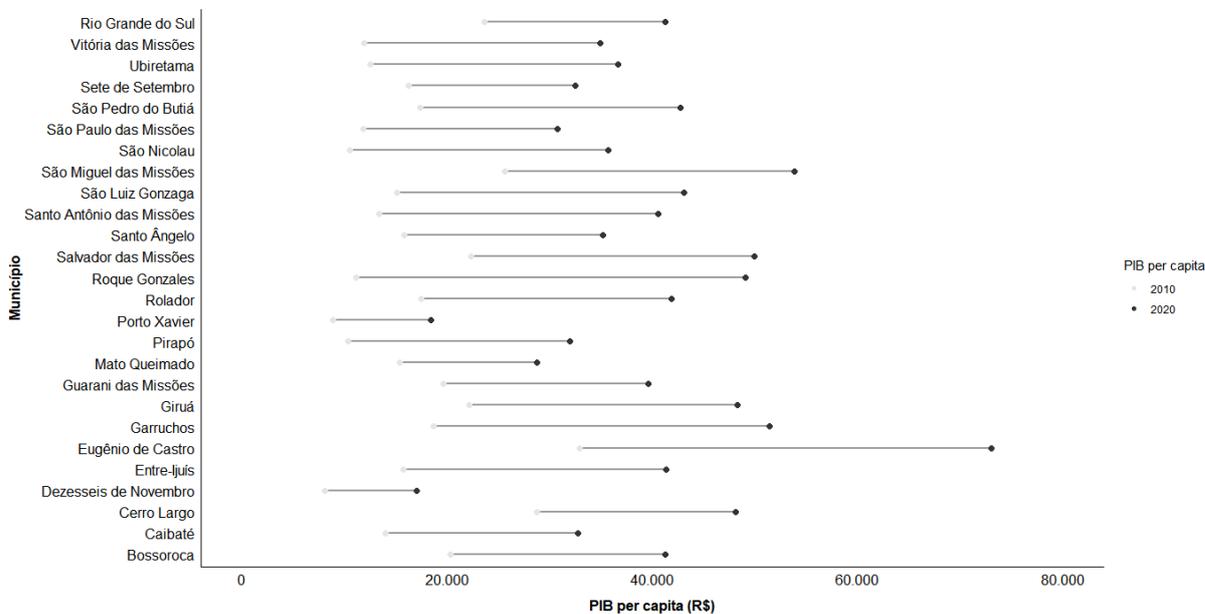
O ranking estabelecido para o PIB total dos municípios não se repete neste novo contexto. É preciso considerar que o indicador PIB *per capita* é influenciado tanto pelo PIB total do município quanto pela população municipal. Como consequência tem-se que os municípios menores colocam-se em posições mais destacadas.

A comparação com o Estado do Rio Grande do Sul mostra que, com exceção de dois municípios, os demais apresentam valores inferiores. Estas diferenças, contudo, não parecem significativas.

Os destaques negativos ficam por conta dos municípios de Porto Xavier e Dezesseis de Novembro enquanto sobressaem-se positivamente os municípios de São Miguel das Missões e

Eugênio de Castro visto que, além de grande crescimento no período, os valores do PIB *per capita* no ano de 2020 são superiores aos indicadores estaduais.

Figura 7 – Evolução do PIB per capita municipal: 2010 vs 2020



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do IBGE (IBGE, 2022a)

Do ponto de vista socioeconômico o cenário pode ser observado a partir do gráfico exposto na Figura 8.

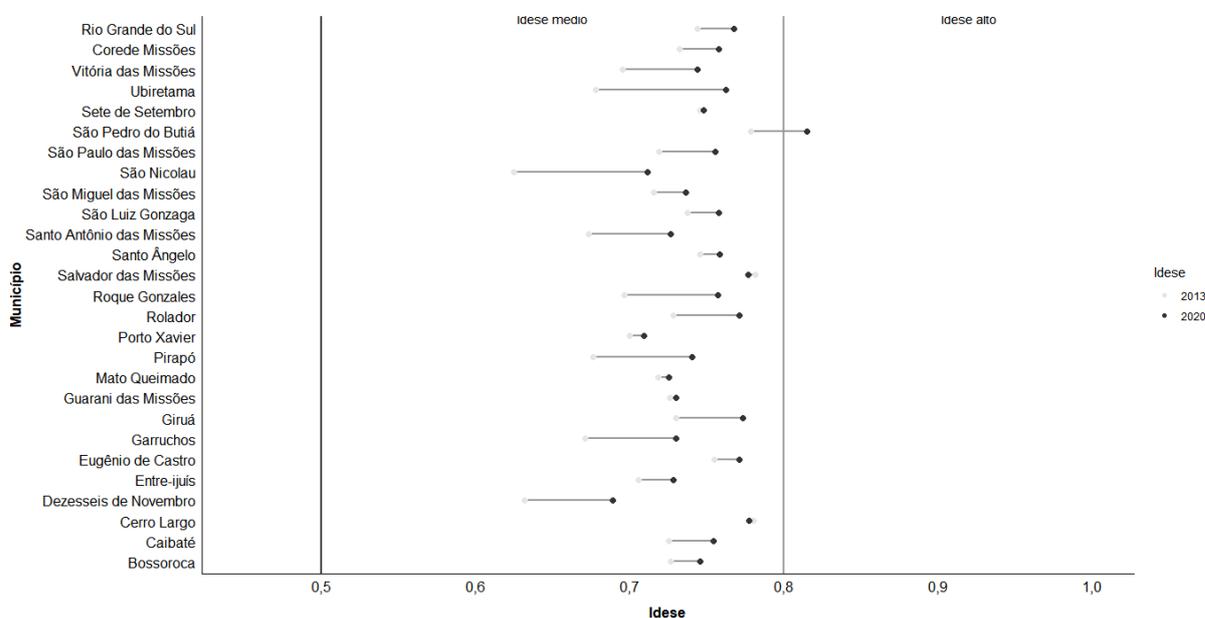
O Idese é um indicador produzido originalmente pela Fundação de Economia e Estatística e, com a extinção desta, pelo Departamento de Economia e Estatística integrante da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul. É formado por três blocos – Educação, Renda e Saúde – e seus valores estão distribuídos entre os limites de 0 e 1. Os resultados são classificados em três faixas distintas: Idese baixo (até 0,5), médio (entre 0,5 e 0,8) e alto (acima de 0,8).

Com exceção do município de São Pedro do Butiá, assim mesmo apenas para o ano de 2020, os demais municípios, o Corede Missões e o próprio Estado do Rio Grande do Sul situam-se no patamar intermediário.

Não existem, praticamente, índices que destoem dos valores do grupo, exceto, talvez, os municípios de Guarani das Missões, Mato Queimado, Porto Xavier e Sete de Setembro onde a variação positiva do indicador foi ínfima e, os casos que mais chamam a atenção, os municípios

de Cerro Largo e Salvador das Missões onde o índice verificado em 2020 foi inferior ao de 2010.

Figura 8 – Evolução do Idese dos municípios, Corede Missões e Estado do Rio Grande do Sul - 2013 vs 2020



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de (DEE, 2020)

Dentre os blocos que compõem o Idese, o índice referente à renda municipal segue o mesmo comportamento do indicador consolidado apresentado acima. Todos 25 municípios exibem valor menor que 0,8 significando que nenhum pode ser enquadrado na faixa superior do Idese. O município de Dezesseis de Novembro não atinge sequer a faixa intermediária onde os indicadores são maiores do que 0,5. No bloco Educação alguns municípios podem ser destacados pois seus índices são superiores à 0,8 estando assim enquadrados no faixa superior do Idese. São os municípios de Porto Xavier, Pirapó, Caibaté, São Paulo das Missões, Rolador e São Pedro do Butiá. P bloco Saúde, por fim, apresenta um cenário completamente diferente pois apenas 4 municípios não ultrapassaram o valor de 0,8 e, mesmo assim, apresentaram índices muito próximos deste valor.

O fato de praticamente todos os municípios do Corede Missões apresentarem um índice Médio de desenvolvimento, de acordo com os parâmetros do Idese, pode ser explicado, em parte, pelos baixos valores estabelecidos no bloco Renda. E, embora o PIB e o PIB *per capita* não signifiquem exatamente a renda dos habitantes destes municípios, seus baixos valores, exibidos no início desta caracterização ajudam a explicar o baixo desempenho neste bloco do Idese.

Os municípios, principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, instalaram diversos conselhos municipais. Alguns destes conselhos foram constituídos de forma voluntária, mas a grande maioria foi em decorrência das obrigações impostas pelas leis federais que regulam as diversas políticas públicas relacionadas a estes conselhos. Um ponto importante, entretanto, é o fato de que os municípios, de um modo geral, não publicizam os seus conselhos. Uma análise dos portais dos 25 municípios integrantes do Corede Missões resultou na Tabela 4. Em apenas 8 destes portais existem referências aos conselhos municipais sendo que em dois deles, Cerro Largo e Garruchos, é muito provável que as referências estejam incompletas.

Tabela 4 – Conselhos municipais - 2023

Município	Número de Conselhos no portal municipal
Cerro Largo	4
Garruchos	1
Giruá	17
Guarani das Missões	14
Porto Xavier	16
Santo Ângelo	23
São Nicolau	11
São Paulo das Missões	11

Fonte: Elaborado pelos autores

O município de Santo Ângelo, que possui a maior população e o maior PIB do Corede Missões, exibe em seu portal municipal uma relação com 23 conselhos (SANTO ÂNGELO, 2022). Uma estrutura importante, existente em Santo Ângelo, é o Fórum dos Conselhos o qual possui estrutura administrativa e sede própria. Esta estrutura e a sede são compartilhadas com os conselhos municipais de forma que, a quase totalidade deles têm suas atividades amparadas por este Fórum.

O portal municipal de Santo Ângelo exibe referências tanto para o Fórum dos Conselhos quanto para os conselhos municipais de políticas públicas instalados no município os quais estão listados no Quadro 23.

O portal municipal de Santo Ângelo, contudo, aparenta estar desatualizado visto que em seu conteúdo traz como data de publicação o ano de 2020. Em alguns conselhos, ainda, o nome é a única informação disponível e, em outros, ora o telefone de contato, ora o nome do Presidente estava incorreto.

Quadro 6 – Conselhos Municipais - Santo Ângelo - 2020

Conselho
CMPC - Conselho Municipal de Políticas Culturais
COMDEMA - Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
CMT - Conselho Municipal de Trânsito
Conselho Gestor do Fundo Local de HABITAÇÃO
COMDIM - Conselho Municipal dos Direitos da Mulher
CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social
COMALES - Conselho Municipal de Alimentação Escolar
COMUDEC - Conselho Municipal de Defesa Civil
CMS - Conselho Municipal de Saúde
CME - Conselho Municipal de Esportes
COMAD - Conselho Municipal Antidrogas
COMDASA - Conselho do Desenvolvimento Agropecuário de Santo Ângelo
COMPAHC - Conselho Mun. do Patrimônio Arqueológico, Histórico e Cultural
Conselho de Ciência, Tecnologia e Inovação
COMDICA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CME - Conselho Municipal de Educação
COMDEF - Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência
COMTUR - Conselho Municipal de Turismo
COMID - Conselho Municipal do Idoso
CONDECON - Conselho Municipal de Defesa do Consumidor
COMCIDADE - Conselho Municipal da Cidade
COMSEA - Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
COMUDE - Conselho Mun. de Desenvolvimento de Santo Ângelo

Fonte: Elaborado pelos autores

5.1 CONTROLE SOCIAL EM CONSELHOS MUNICIPAIS DO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO

Nesta seção, partindo da compreensão dos atores sociais e agentes públicos, são analisados os processos e a dinâmica da gestão e do controle social do desenvolvimento regional no âmbito do município de Santo Ângelo, integrante do Corede Missões. Os sujeitos que participaram dessa pesquisa são cidadãos envolvidos na gestão do processo de desenvolvimento regional como representantes de 16 (dezesesseis) entidades e segmentos da sociedade civil que atuam no âmbito dos Conselhos Municipais do município de Santo Ângelo no Rio Grande do Sul e que são apresentados no Quadro 24.

As entrevistas foram realizadas presencialmente pelos pesquisadores, equipe composta por quatro professores e quatro estudantes do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul, campus Cerro Largo (RS). As entrevistas duraram em média 40 minutos, gerando cerca de 10 (dez) horas de gravações, que transcritas traduzem-se em aproximadamente 200 (duzentas) páginas de texto. e, com objetivo de preservar a identidade dos entrevistados(as), utilizou-se a codificação “SA para os(as)

entrevistados(as) integrantes dos 16 (dezesseis) conselhos abordados, numerados sequencialmente de SA01 a SA24.

Quadro 7 – Conselhos municipais de Santo Ângelo participantes da pesquisa

Conselho
CMPC - Conselho Municipal de Políticas Culturais
COMDEMA - Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
COMDIM - Conselho Municipal dos Direitos da Mulher
CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social
COMUDEC - Conselho Municipal de Defesa Civil
CMS - Conselho Municipal de Saúde
CME - Conselho Municipal de Esportes
COMAD - Conselho Municipal Antidrogas
COMDASA - Conselho do Desenvolvimento Agropecuário de Santo Ângelo
COMPAHC - Conselho Mun. do Patrimônio Arqueológico, Histórico e Cultural
COMDICA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CME - Conselho Municipal de Educação
COMDEF - Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência
COMID - Conselho Municipal do Idoso
COMCIDADE - Conselho Municipal da Cidade
COMUDE - Conselho Mun. de Desenvolvimento de Santo Ângelo

Fonte: Elaborado pelos autores

A análise dos dados foi realizada com base na proposta da hermenêutica em profundidade apresentada no Escopo Metodológico, adotando em especial o procedimento metodológico da análise de conteúdo, no processo iterativo de interpretação/reinterpretação da HP, com o suporte ferramental do software NVIVO. O texto está organizado com base nas categorias e critérios de análise que foram apresentados e analisados neste livro.

5.1.1 Representatividade

O conceito de Gestão Social, na interpretação de Tenório (1998, p. 16), se manifesta a partir de “[...] um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais”. Com base nisso, estudos são desenvolvidos no sentido de refletir sobre o modo como a gestão social se incorpora na dinâmica das organizações (esfera) públicas.

Dentre estudos que abordam essa temática pode-se citar alguns que trazem uma das funções da administração, ou seja, o “Controle” aplicado a partir do escopo social manifestado nas demandas oriundas da sociedade civil. conforme, Martins (1989, p.8) sugere:

De fato, o controle é um aspecto fundamental da vida do Estado e da sociedade. Onde quer que haja objetivos a serem alcançados, padrões a serem respeitados, regras a serem obedecidas, condições a serem satisfeitas, onde que a ação individual supere o egocentrismo infantil para tornar-se ação socialmente significativa; onde quer, enfim, que haja interação civilizada, existe a necessidade de um fluxo permanente e sistemático de operações de controle. Se essa necessidade não é atendida, temos o descontrole e, conseqüentemente, torna-se baixo o grau de governabilidade.

A participação da sociedade civil torna-se parte importante da maneira como o controle social se manifesta na gestão social dentro da esfera pública. Segmentos da sociedade civil representados por entidades, instituições, conselhos, associações etc., bem como cidadãos podem estabelecerem interações que permitam a participação nos processos decisórios que envolvem demandas da sociedade civil organizada que, até então, não podem estar somente sob responsabilidade dos poderes Executivos e Legislativos, tanto municipal, estadual e federal.

Na perspectiva dessa maior participação, reforça-se a importância do sistema democrático que, segundo Bordenave (1994, p. 8), “democracia é um estado de participação”. E essa é uma garantia dada, no Brasil, pela Constituição Federal de 1998.

Assim, pode-se afirmar que a gestão social e o controle social convergem no sentido da incorporação de uma forma dialógica e transparente que cria oportunidade para a participação da sociedade civil (TENÓRIO, 2016), por meio dos seus vários conselhos/instituições, de contribuir para a identificação de demandas e auxiliarem no encaminhamento de políticas públicas que atendam as necessidades que se manifestam nos mais diferentes segmentos da sociedade. Dessa maneira, a participação, a partir do estudo da “representatividade” dos conselhos municipais de Santo Ângelo foram abordados três tópicos de análise: [1] Segmentos representados; [2] Paridade e Equilíbrio na representação; [3] Critérios de indicação e escolha.

5.1.1.1 Segmentos representados

Com relação aos *segmentos representados* pelos Conselhos Municipais de Santo Ângelo, os resultados apontam convergência quanto a estrutura de cada conselho ser composta por entidades públicas, organizações privadas e do terceiro setor que estejam identificadas com o segmento da esfera pública que o conselho atende. O quantitativo de entidades representantes de cada conselho, segundo a pesquisa, apresenta o menor com seis (6), que é o Conselho

Municipal de Educação, e o maior com 46 (quarenta e seis) participantes, que é o Conselho Municipal de Desenvolvimento.

No caso do Conselho do Desenvolvimento Agropecuário cada localidade procura participar por meio de sua associação. E, para participação junto a associação interessada encaminha-se um ofício ao conselho, que analisa e insere o novo membro, cuidando para que a questão relacionada a paridade seja cumprida.

Há também problemas que foram identificados na pesquisa, como por exemplo quando relacionado a identificação das entidades com as causas que o conselho atua. No Conselho Municipal Antidrogas existem entidades que não tem relação direta com a área de atuação do conselho, fazendo parte deste por terem sido indicadas pelo poder público ou pela sociedade civil. Dessa forma, isso impacta negativamente na representatividade do próprio conselho em relação a efetividade do seu propósito.

Outra dificuldade encontrada a partir dos dados coletados junto aos conselhos municipais é com relação a incorporação de novos membros. Além de poucas entidades, existem dificuldades desses membros participarem com mais efetividade, isso decorre do fato de que muitas entidades já fazem parte de outros conselhos, o que acarreta certa sobrecarga de atividades, que complexifica sua efetiva representação nos conselhos.

Quanto aos aspectos positivos, há entidades que atuam de maneira efetiva nos conselhos, principalmente aquelas que se articulam politicamente, e que muitas vezes facilitam o encaminhamento de recursos oriundos de emendas parlamentares, que são destinadas ao atendimento de demandas importantes dentro da área de atuação do conselho municipal. Essas entidades concorrem e se colocam a disposição dos conselhos com o propósito de subsidiar seus projetos a partir das demandas levantadas, e posteriormente, poderem pleitear recursos e destinar ao atendimento de demandas sociais identificadas pelos conselhos municipais.

5.1.1.2 Paridade e equilíbrio na representação

Quanto a *paridade e equilíbrio na representação* os resultados da pesquisa mostram que cada conselho é criado a partir de lei específica municipal. Como regra há a necessidade de paridade na quantidade de entidades da sociedade civil (privada) e do poder público. Essa paridade,

segundo dados da pesquisa, é de 50% de entidades da esfera privada e 50% composto de instituições do poder público.

Destaca-se, a partir dos dados levantados e analisados, que todos os conselhos municipais pesquisados no município de Santo Ângelo atendem o quesito da paridade e equilíbrio na representação. No entanto, há um consenso em relação a necessidade de reestruturação das entidades participantes. Isso se deve ao fato de que muitas entidades compõem a estrutura do conselho, mas não participam das reuniões ordinárias onde são discutidas e deliberadas ações de atendimento as demandas da sociedade. Isso mostra que não basta apenas a instituição estar registrada na lei como integrante do conselho, é preciso que se faça representar a partir da participação nas reuniões ordinárias e eventos promovidos pelo conselho municipal.

Diante desta constatação, a pesquisa identificou que os conselhos estão passando por um processo de reestruturação, pela necessidade de substituição de instituições que não se fazem representar nas reuniões. E isso ocasiona frequentes necessidades de ajustes estruturais nos conselhos que, por exemplo, para inserir uma nova instituição da sociedade civil é necessário incluir ou excluir uma do poder público. Da mesma forma, para inserir uma entidade ou secretaria do poder público deve-se incluir ou excluir uma entidade da sociedade civil.

Com base nos dados da pesquisa pode-se interpretar que os conselhos estão encontrando dificuldades no encaminhamento e deliberação sobre demandas da sociedade, em decorrência da baixa participação das entidades, comprometendo a representatividade do conselho em sua área de atuação. Quem perde com isso é a população que, em algumas questões, não recebe o atendimento adequado as suas demandas.

Outro aspecto que compromete o desenvolvimento das atividades dos conselhos, no que concerne na representatividade, é a necessidade de participação de instituições dos dois segmentos (entidades públicas e privadas) nas decisões tomadas nas reuniões. Não é válido um segmento se fazer representar na reunião se o outro segmento não participar, o que ocasiona a impossibilidade de o conselho aprovar qualquer pauta que está sendo analisada. Da mesma forma, tem-se a necessidade da participação de metade mais uma (50% mais um) das entidades integrantes do conselho municipal para poder deliberar sobre questões de pauta que envolvem sua área de atuação.

5.1.1.3 Critérios de indicação e escolha

Quanto ao tópico de análise *critérios de indicação e escolha* foram identificados vários aspectos no conteúdo extraído a partir das transcrições das entrevistas, esses ajudam na compreensão de como os critérios de indicação e escolha se estabelecem, e ao mesmo tempo, influenciam na forma como as instituições públicas e privadas se fazem representadas junto aos conselhos.

No Conselho do Desenvolvimento Agropecuário de Santa Ângelo as entidades ligadas ao meio rural se reúnem, a cada dois anos, para indicar as instituições e as pessoas que farão parte da composição do conselho. Em relação ao poder público, este faz a indicação das entidades públicas e seus respectivos representantes, para compor o quadro de representatividade do setor público junto ao conselho. O período de vigência dos representantes, tanto de entidades públicas como privadas são de dois anos, assim ocorrem as substituições, renovações e/ou manutenções dos membros representantes das instituições.

Diante disso, e com base no conteúdo das entrevistas realizadas com vários presidentes dos conselhos municipais, evidenciou-se preocupações quanto a efetiva participação dos membros indicados. Essa preocupação se manifesta pelo alto índice de faltas nas reuniões mensais ordinárias programadas por cada conselho. Além disso, constatou-se que existem vários integrantes dos conselhos que se fazem presentes nas reuniões, no entanto não conseguem aprofundar ou contribuir em discussões relativas à área de atuação do conselho, devido ao baixo conhecimento sobre as demandas e pautas debatidas ao longo das reuniões. E isso, acaba comprometendo o desempenho do próprio conselho quanto as deliberações relativas às demandas sociais que se manifestam com frequência na esfera municipal.

Dessa forma, alguns conselhos procuram articular junto ao poder público e com a sociedade civil, a incorporação em seu quadro de entidades os que possuem afinidade com sua área de atuação, e sugerem que a escolha dos seus membros siga também este critério antes da indicação da entidade e seu respectivo representante na composição do conselho. Assim, os conselhos passariam a ter a oportunidade de serem mais atuantes e representativos junto à comunidade, por meio de uma maior qualificação dos seus membros.

Dentro dos aspectos relacionados a importância da afinidade dos membros com a área de atuação do conselho, identificou-se que na composição do Conselho Municipal da Pessoa com

Deficiência não há membro com deficiência. Este questionamento foi levantado pelo representante do próprio conselho ao relatar que seria importante ter em seu quadro membros que vivem “mais de perto” as carências que ainda se manifestam na sociedade quanto ao trato de aspectos relacionados as pessoas deficientes.

Na composição do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, segundo dados levantados na pesquisa, ficou evidenciado que todas as entidades participantes se fazem representar por mulheres, no entanto o conselho já teve em seu quadro a participação de um homem. Na opinião da representante do conselho é fundamental ampla maioria das mulheres na sua composição, no sentido de dar mais legitimidade as questões que são discutidas nas reuniões, ou seja, são muitas demandas que ainda devem ser tratadas e que envolvem os direitos das mulheres e nossa sociedade.

Outra providência que os conselhos estão tomando é no sentido de monitorar com mais atenção as presenças dos seus membros nas reuniões ordinárias. Isso se manifesta através dos encaminhamentos que acontecem quando da ocorrência de duas ou três faltas consecutivas do membro participante. O conselho entra em contato com a entidade solicitando uma justificativa e/ou a substituição do membro que não está participando das reuniões programadas. Essa atitude por parte dos conselhos evidencia a importância das entidades se fazerem presentes e representadas em todas as reuniões, pela existência de pautas e demandas da sociedade que precisam ser tratadas com seriedade e compromisso por cada um dos conselhos municipais.

Uma forma de alocação e organização de instituições e pessoas para participarem da composição dos conselhos, se dá por meio de um cadastro, como por exemplo o cadastro como produtor cultural ou artista junto a secretaria da cultura. Esse cadastro permite que possa ser eleito através da Conferência Municipal de Cultura, passando a integrar o quadro de membros do Conselho Municipal de Políticas Culturais de Santo Ângelo.

Por fim, expôs-se que é dessa maneira que acontece o processo de indicação e escolha dos membros dos Conselhos Municipais de Santo Ângelo. E, evidenciou-se que os conselhos estão funcionando, no entanto alguns encontram mais dificuldades em relação a efetiva e qualificada participação de alguns dos seus membros. Algumas medidas estão sendo tomadas para conter essas dificuldades, como ações que envolvem o monitoramento da presença de todos os membros, bem como em relação a afinidade e conhecimento dos representantes em relação a

área de atuação do conselho, e isso vêm ajudando a qualificar cada vez mais a participação de cada entidade membro, contribuindo para uma maior representatividade dos Conselhos Municipais de Santo Ângelo.

5.1.2 Transparência do espaço público

A categoria de análise Transparência do espaço público abrange as estratégias, mecanismos e ações de transparência estabelecidas pelos conselhos municipais. De outra forma, pode-se questionar o quanto, e de que modo, os cidadãos e cidadãs conhecem e podem acompanhar os trabalhos realizados pelo conselho. Esta categoria de análise apresenta como questão norteadora a existência de mecanismos de acompanhamento das atividades e ações do conselho. Esta questão foi aprofundada, visando a realização das entrevistas e posterior análise, em dois critérios: [1] A variabilidade dos instrumentos; [2] Os mecanismos de acompanhamento e monitoramento. Estes mesmos critérios, ainda, foram considerados quando da análise do conjunto de leis estabelecidas no município de Santo Ângelo, as quais criam e estabelecem orientações gerais sobre o funcionamento de cada conselho.

5.1.2.1 Variabilidade de instrumentos

No critério de análise *Variabilidade de instrumentos* os meios empregados pelos conselhos ao realizarem a divulgação de ações, eventos, ou mesmo a simples publicidade, refletem um misto de tradicionalismo e modernidade. Por uma das perspectivas a quase totalidade dos conselhos continua usando os órgãos de imprensa convencionais como o rádio, a televisão e os jornais. Até mesmo o clássico mural, na sede do fórum dos conselhos, também se constitui em espaço para a exibição de editais, atas ou notícias.

As mídias digitais representam o outro lado do conjunto de instrumentos utilizados pelos conselhos. Este emprego, contudo, pode ser classificado como bastante tímido e, até mesmo, improvisado. A maioria dos entrevistados aponta para o uso das redes sociais – Facebook, Instagram e Whatsapp – ao mesmo tempo em que muitos reclamam da falta de recursos humanos para tais atividades.

Os mesmos interlocutores completam as suas manifestações dizendo que o emprego destes meios de comunicação recai sob a responsabilidade do presidente do conselho quando não do fórum dos conselhos ou da própria secretaria municipal, à qual se relaciona mais fortemente.

Um panorama até certo ponto semelhante pode ser observado em relação aos sítios na internet. Em alguns casos as notícias ou informações do conselho são postadas nas páginas das secretarias municipais hospedadas no portal do município de Santo Ângelo.

De qualquer forma nenhum representante de conselho municipal relatou a existência de uma página ou sítio específico para o conselho. Finalmente, o site oficial do município apresenta tão somente uma relação, com informações para contato, dos conselhos existentes.

5.1.2.2 Mecanismos de acompanhamento e monitoramento

Para além dos instrumentos de comunicação empregados pelos conselhos é importante também observar qual informação estão tornando pública e como podem ser monitorados pela população municipal. Este é o escopo do segundo critério de análise na categoria Transparência do espaço público, o qual é denominado de *Mecanismos de acompanhamento e monitoramento*.

O público-alvo das ações de divulgação dos conselhos parecem ser os próprios conselheiros visto que as matérias frequentemente publicadas são os editais de convocação e a pauta das reuniões. Afora isso, a única ação de transparência citada nas entrevistas é a possibilidade de qualquer cidadão participar das reuniões dos conselhos. Em alguns destes casos, inclusive, o conselho permite a manifestação de todos, não apenas dos conselheiros presentes.

Os conselhos, entretanto, sofrem outro tipo de monitoramento. Em um deles observa-se um acompanhamento do Ministério Público em relação às ações promovidas por alguns conselhos municipais, como por exemplo o Conselho Municipal do Patrimônio Arqueológico Histórico e Cultural e o Conselho Municipal de Educação. Este último, inclusive, apresenta uma passagem característica:

Na verdade, as normativas editadas pelo Conselho de Educação, elas são todas publicadas. A tempos atrás eram nos jornais locais. Agora é no site da prefeitura municipal. E depois um órgão que é bastante fiscalizador e na educação eles fazem a parte deles que é o Ministério Público. Eu lembro que uma certa situação foi feita uma normativa, foi publicado à tarde, à noite já nós recebemos notificação que teria que

ser modificado. Daí ganhamos um prazo para modificar. Então é um dos órgãos mais direto de fiscalização é o Ministério Público (SA01).

Uma outra situação de acompanhamento acontece de maneira informal e velada de parte da própria Administração Municipal. Não foram encontradas, nas entrevistas, afirmações explícitas sobre tal contexto, mas uma colocação do entrevistado SA02, contudo, permite esta dedução:

O secretário participou conosco. Das reuniões, partilhava e pedia, pedia, né? Ele, eu acho que foi um dos que é que mais participou nas reuniões internas, da secretaria e chamando o conselho pra ver e até a abertura da gente para os postos de saúde. E agora levar o relatório, conversar com ele, que nós vamos entregar antes, né? A gente quer a é alinhar os pontos, então assim, eu acho que nessa parte foi, foi o secretário que sempre partilhou, né? O que teve mais acesso, né?

A legislação, tanto a nível nacional como a municipal, não estabelece critérios ou mecanismos para a transparência dos conselhos. A Lei de Acesso à Informação faz referências explícitas aos dispêndios financeiros dos entes públicos e, neste sentido, os conselhos municipais têm todas as suas despesas à cargo da administração municipal.

O conjunto de leis municipais, por outro lado, em alguns conselhos faz referências genéricas. São os casos do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente e do Conselho Municipal de Assistência Social. A lei de criação do primeiro conselho citado simplesmente faz referência à fixação em local público da relação de entidades e órgão pertencentes ao conselho. No segundo caso, bem mais promissor, é dada ênfase à divulgação das resoluções e temas discutidos nas reuniões. A realidade dos conselhos, no entanto, não caminha nesta direção.

Com base nas entrevistas, pode-se compreender que parte dos conselhos, parecem dispostos a exercer papel passivo no quesito transparência. “As atas estão à disposição” foi uma frase bastante pronunciada. Nenhum deles mostrou um rumo orientado à transparência ativa, no sentido de informar e posicionar o cidadão e a cidadã. Deste modo, possivelmente, os conselhos seriam mais conhecidos/reconhecidos pela comunidade.

5.1.3 Legitimidade social

A categoria de análise legitimidade social dos conselhos do município de Santo Ângelo, a partir do reconhecimento, da visibilidade e da estrutura de apoio.

Essas subdivisões, das quais compreende-se como requisitos da legitimidade social, são necessárias para dar ênfase na democratização das decisões que são do interesse coletivo. Em síntese, o reconhecimento público, é possível somente, a partir da participação social; logo, para que ocorra a visibilidade, as manifestações públicas são de suma necessidade e, por isso é importante uma estrutura de apoio contínua aos conselhos, mas também para as participações e representações já existentes em cada um dos conselhos municipais.

Salienta-se ainda que, a categoria de controle social é composta por seis critérios: “transparência; legitimidade social; acompanhamento de políticas públicas; instrumentos de controle; inteligibilidade e promoção do controle social [...]” (RIBAS; ALLEBRANDT; KRÜGER, 2018, p. 94), isso nos remete a pensar a importância da participação da sociedade, pois quanto maior sua atuação, maior é o fortalecimento para que se garanta assim, o controle social, tornando as políticas públicas mais eficientes e mais apropriadas aos anseios sociais, ou seja, mais praticidade para atender aos interesses públicos. E aqui dividido em dois critérios: [1] O (não) reconhecimento dos Conselhos Municipais; [2] A (in)visibilidade dos Conselhos Municipais.

O *(não) reconhecimento dos Conselhos Municipais* é um dos requisitos no que refere a legitimidade social. Para isso, é necessário o reconhecimento da participação política no âmbito local, por aqueles atores tradicionalmente excluídos do processo decisório. Os Conselhos são esferas públicas em que cabe o cidadão não apenas participar, mas decidir acerca de questões de interesse público.

Para alcançar a legitimidade social, é preciso alcançar o reconhecimento, e para isso, a sociedade precisa participar, pois uma “democracia deliberativa deve, assim, constituir-se em processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública, com vistas a decidir o interesse da coletividade” (Allebrandt; Cançado; Mueller, 2018, p. 19).

Compreende-se o controle social pelo exercício da fiscalização e monitoramento das funções administrativas e gestão do Estado. Logo, interpreta-se pelas seguintes características:

- a) transparência entendida como as informações governamentais abertas aos cidadãos, possibilitando uma maior fiscalização pela sociedade; b) legitimidade social caracterizada pelo reconhecimento da capacidade de atuação como promotora do controle social; c) o julgamento do acompanhamento de políticas públicas; e d)

instrumentos de controle utilizados de forma independentes pelos cidadãos (Tenório; Altieri; Kronemberger, 2018, p. 113).

5.1.3.1 Reconhecimento público

No que tange ao reconhecimento, os Conselhos Municipais de Santo Ângelo, alguns desses, não constam na própria Lei a importância do reconhecimento para a comunidade. Em entrevista como seus representantes, quando perguntado sobre esse aspecto, um dos conselheiros afirmou o seguinte: “eu acho bem pouca” (SA03). Logo, a Lei (1.683) do Conselho de Desenvolvimento Agropecuário de Santo Ângelo, não possui qualquer menção sobre tal reconhecimento (Santo Ângelo, 1993).

Essa relação da comunidade com os conselhos é fundamental para que as decisões sejam tomadas a partir do interesse público. Cabe ao cidadão, não apenas influenciar, mas decidir e dar ênfase ao pluralismo cultural, as desigualdades sociais existentes, bem como a complexidade social, para que se possa criar esferas deliberativas e assim, instituir medidas decorrentes do processo deliberativo (Allebrandt; Cançado; Mueller, 2018).

Nesse sentido, Laisner e Gonçalves-de-Mari (2014 *apud* Allebrandt; Cançado; Mueller, 2018, p. 24), relatam a importância dos espaços públicos e a participação cidadã, pois:

[...] dão voz a novos atores e temas, dão visibilidade ao conflito, permitindo que se reconheçam os interesses e opiniões divergentes, e propiciam aos seus participantes acesso à informação, conhecimento e poder. Trata-se da formação política de um cidadão cuja identidade social e individual se constrói e se fortalece quando em relação com a instituição.

Entretanto, a realidade tem se demonstrado outra. A SA04 relatou que

O Corede nunca foi chamado. Quando é para jornais rádios, somente em datas mais específicas e quando é para assuntos gerais na questão de desenvolvimento é difícil. Ou questão da segurança pública nesse momento a gente até faz questão que o delegado [...] vá, até pela própria representatividade que ele tem.

Essa fragilidade institucional no que se refere ao reconhecimento, é o resultado da necessidade uma “[...] reforma constitucional que levará ao reconhecimento da relevância da participação política, em âmbito regional e local, de atores tradicionalmente excluídos no processo decisório” (Tenório; Altieri; Kronemberger, 2018, p. 129). A constituição Federal, em seu

artigo 198 evidencia a importância dos conselhos, bem como da participação da comunidade nos serviços públicos:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (Vide ADPF 672)

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade (Brasil, 1988).

Com isso, sem prejuízo dos serviços assistenciais, os conselhos são a descentralização dos governos com a participação da comunidade. Essa participação leva a aceitação social, política e técnica. A partir disso, os conselhos são reconhecidos pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social quanto no político.

5.1.3.2 Visibilidade

Na discussão sobre a *(in)visibilidade dos conselhos municipais* os conselhos enquanto promotores do controle social, precisam ser fortalecidos e otimizados, tanto do que se refere a sociedade como a gestores públicos. É de fundamental importância que seja realizado um trabalho de publicização para que se tenha um melhor entendimento sobre esses espaços que propiciam oportunidades de participação para a sociedade. Os autores corroboram ao afirmar que “É preciso que os Conselhos disponham de uma maior autonomia e que tenham uma maior participação nas sugestões de políticas públicas” (Ribas; Allebrandt; Krüger, 2018, p. 102). Nesse sentido, a Lei 3.346/2009, do Conselho Municipal de Saúde em seu artigo 3º, estabelece que:

Art. 3º Sem prejuízo das atribuições do Poder Executivo, é da competência do Conselho Municipal de Saúde - CMS.

[...]

XXI - Estabelecer ações de informação, educação e comunicação em saúde e divulgar as funções e competências do Conselho de Saúde, seus trabalhos e decisões por todos os meios de comunicação, incluindo informações sobre as agendas, datas e local das reuniões (Santo Ângelo. 2009).

Entretanto, um dos conselheiros entrevistados em Santo Ângelo, relatou que os conselhos já tiveram uma importância imprescindível há alguns anos, a visibilidade ainda é algo a ser resolvido, mas, como todos os setores da sociedade civil, os conselhos não são diferentes, não possuem maior visibilidade, pois a única forma de impulsionar é pelas redes sociais. Outro

problema, segundo a SA05 é que que “[...] nem a própria Prefeitura reconhece a importância do Conselho para, por exemplo, um plano plurianual, digamos, que a Prefeitura tem que fazer. Eles não nos chamam para nos ajudar. Por exemplo, a questão da acessibilidade arquitetônica. Tem tantas coisas que nós poderíamos estar colaborando. [...]” .

Quando as autoridades não reconhecem a importância do trabalho exercido pelos conselhos, tornar esse trabalho visível fica ainda mais difícil. A Lei 2.985/2006, não fala sobre visibilidade, mas enfatiza o papel da Administração Pública dentro do(s) Conselho(s), em seu artigo 5º, frisando que: “Ao Poder Público Municipal incumbe, de forma articulada com entidades da sociedade civil, governamentais e não governamentais, formular estratégias e instrumentos capazes de tornar efetivos os direitos previstos na Constituição Federal e nas convenções e tratados internacionais” (Santo Ângelo, 2006).

Com isso, a invisibilidade pode ser constatada de diversas formas, uma delas é a escassez de informações, inclusive a nível nacional sobre sua existência. Quando o entrevistado(a) diz que a própria administração pública não os reconhece, pode-se dizer que esse silêncio e essa invisibilidade é uma percepção hegemônica no mundo, porque é excludente e age ativamente para criar a não existência (Santos, 2007). Por último o autor reflete que “[...] muito do que não existe em nossa realidade é produzido ativamente como não-existente, e por isso a armadilha maior para nós é reduzir a realidade ao que existe” (Santos, 2007. p. 28). Com isso, os Conselhos são invisibilizados dentro da Administração Pública e conseqüentemente para a comunidade.

5.1.4 Gestão, dinâmica e instrumentos de controle interno

A categoria de análise Gestão, dinâmica e Instrumentos de controle interno abrange as estratégias, mecanismos e ações empregadas pelos conselhos municipais para o seu funcionamento.

Este grupo foi aprofundado, tanto na realização das entrevistas como na posterior análise, em três critérios: [1] Gestão e dinâmica de funcionamento do conselho; [2] Processos, fluxos e registro da informação; [3] Mecanismos de intervenção.

5.1.4.1 Gestão e dinâmica de funcionamento do conselho

O critério de análise *gestão e dinâmica de funcionamento do conselho* considera como questão norteadora as formas como os conselhos se organizam para o seu funcionamento. O primeiro ponto a ser destacado, embora tenha sido referido em poucas entrevistas, está relacionado ao caráter dos conselhos municipais. A análise do conjunto de leis de criação dos conselhos municipais de Santo Ângelo resultou nos dados exibidos na Tabela 5.

Tabela 5 – Caráter dos conselhos municipais - Município de Santo Ângelo - RS

Caráter	Número de conselhos
Assessoramento	2
Consultivo	16
Deliberativo	10
Fiscalizador	8
Normativo	5
Supervisão	1
Total	20

Fonte: Elaborada pelos autores - Leis municipais de criação dos conselhos municipais

Obs.: Alguns conselhos, em virtude da especificação do caráter pela lei de criação, estão contados em duplicidade.

Apesar de algumas leis de criação dos conselhos não especificar claramente a quase totalidade dos conselhos, o que é natural, têm um caráter consultivo. Até porque nesta classe, em uma segunda análise, poderiam ser enquadradas as funções de assessoramento, fiscalização, normativa e supervisão. O número de conselhos com caráter deliberativo, ao representar apenas a metade dos conselhos estudados, traz algumas inquietações, pois pode indicar que alguns conselhos não são reconhecidos pela sociedade ou valorizados pelo poder público municipal. Este aspecto, inclusive, pode interferir na participação dos conselheiros como relata a (o) SA06:

[...] como nós somos um conselho que ele é, ele não é deliberativo, ele só é fiscalizador e consultivo, entende-se pelos seus membros que ele não faz parte de uma total gestão. Então isso acaba que os membros, isso esvazia a participação dos membros [...].

Os conselhos, de forma unânime, seguem as definições das respectivas leis de criação e realizam reuniões mensais. Eventualmente, quando a carga de trabalho assim o exige, fazem reuniões extraordinárias. Estas reuniões obedecem a um calendário anual, ou estabelecido na primeira sessão do ano, ou em determinada data em todos os meses. As reuniões, atualmente, são presenciais, mas durante a pandemia foram realizadas de forma online. Nesta situação, evidentemente, ocorreram dificuldades em relação às questões tecnológicas devido, principalmente, as limitações de parte dos conselheiros.

O horário das reuniões é, também, uma questão de difícil conciliação. Alguns conselhos, inclusive, fizeram experiências realizando reuniões em turnos diversos. No contexto atual, as reuniões são realizadas em horário comercial, de expediente, de modo a facilitar a presença dos funcionários públicos municipais membros de conselhos. Esta situação, por outro lado, contribui para um baixo índice de participação daqueles conselheiros que trabalham na iniciativa privada ou em organizações onde nem sempre é simples ou pacífica a dispensa do trabalho.

O município de Santo Ângelo congregou os conselhos municipais em uma entidade denominada de Fórum dos Conselhos. Este fórum possui sede, servidores e coordenador cedidos pela administração pública municipal. É neste ambiente que a quase totalidade dos conselhos realizam suas reuniões. Poucos conselhos, como por exemplo o Conselho Municipal da Pessoa Com Deficiência, fazem suas reuniões nas sedes das respectivas secretarias municipais. Em outras situações, como por exemplo o Conselho Municipal Antidrogas e o Conselho Municipal de Assistência Social, realizam suas reuniões de forma rotativa nas instituições e entidades objetos de sua atuação.

As pautas das reuniões são, usualmente, definidas pelas direções dos conselhos. Em alguns casos, como resultado de discussões em reuniões, são definidos itens de pauta para reuniões seguintes. Também, em quase todos os conselhos, a pauta pode ser construída conjuntamente, com a contribuição de conselheiros. As facilidades de comunicação, com o emprego das redes sociais, facilitam este diálogo. Um exemplo é a afirmação da(o) SA07:

Nós temos um período antes da reunião ordinária que é solicitado encaminhamento de pauta. Se tiver interesse de colocar alguma pauta em discussão na reunião ordinária você manifesta esse interesse. Hoje em dia é muito virtual, tudo é WhatsApp. Então, diz olha, gostaríamos que nós discorrêssemos sobre tal assunto. É formatada uma pauta e isso vai para a reunião.

Poucas leis de criação dos conselhos estabelecem um quórum mínimo, em primeira chamada, para a realização das reuniões. As que o fazem seguem dois caminhos distintos. Um dos lados estabelece um número que represente metade mais um do total de conselheiros existentes, definição que é confirmada pelas entrevistas. A segunda situação ocorre, de forma específica, em dois conselhos municipais: o Conselho Municipal de Educação que estabelece que as reuniões deverão ocorrer com um quórum mínimo de cinco integrantes e o Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor com presença mínima de quatro conselheiros. Com

exceção do Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor as demais leis de criação não estabelecem definições acerca de uma eventual segunda chamada. Determinam, entretanto, que as decisões devem ser tomadas por metade mais um dos membros do conselho. O caso do conselho citado e as falas observadas nas entrevistas remetem à realização de segundas chamadas com qualquer número de participantes.

A maioria das leis indicam a necessidade de eleições internas nos conselhos para escolha dos cargos diretivos. As entrevistas, contudo, apresentam uma situação em que, geralmente, o cargo de presidente é ocupado por representante da administração municipal. Uma exceção é o Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor cuja lei de criação determina que o cargo de presidente deverá ser ocupado pelo coordenador do Procon.

Nos conselhos, normalmente, são constituídas comissões para tratar de temas específicos. Algumas destas comissões são determinadas pelas próprias leis que criam os conselhos. Outras procuram responder a demandas pontuais como é o caso de diversas comissões em andamento para a revisão dos estatutos ou regimentos internos dos conselhos.

5.1.4.2 Processos, fluxos e registro da informação

O segundo critério de análise *processos, fluxos e registro da informação* considera como questão norteadora a existência de instrumentos de registro das reuniões, comunicações, informações e ações do conselho. Para as comunicações entre os conselhos, e os conselheiros, se empregam tanto meios tradicionais quanto o emprego de tecnologias mais atuais. De um lado tem-se, ainda, o uso de ofícios, entregues em mãos ou pelos correios, ou ainda os jornais municipais impressos e, de outro, o uso das redes sociais e o disparo de e-mails para os conselheiros. A forma mais comum, entretanto, reside no emprego do aplicativo WhatsApp para as convocações, debates e até mesmo a veiculação de notícias de interesse dos conselhos.

Os conselhos no seu funcionamento, como resultado de seus processos de gestão e tomada de decisão, geram muitas informações. As presenças nas reuniões são anotadas em livros específicos. As deliberações são registradas nas atas. As eventuais visitas e fiscalizações são consignadas em laudos.

O que causa surpresa, entretanto, é o fato de que nada é digitalizado. Nenhum documento está disponível para acesso online. Todos os conselhos empregam os mesmos métodos do século passado: livros e documentos físicos, depositados em armários de aço, em alguma secretaria municipal ou na sede do fórum dos conselhos.

5.1.4.3 *Mecanismos de intervenção*

O último critério de análise refere-se aos *mecanismos de intervenção* aos quais os conselhos estão sujeitos. Os conselhos, por um lado, sofrem monitoramento externo. Em um deles observa-se um acompanhamento do Ministério Público em relação às ações promovidas por alguns conselhos municipais, como por exemplo o Conselho Municipal do Patrimônio Arqueológico Histórico e Cultural e o Conselho Municipal de Educação. Este último, inclusive, apresenta uma passagem característica:

Na verdade, as normativas editadas pelo Conselho de Educação, elas são todas publicadas. A tempos atrás eram nos jornais locais. Agora é no site da prefeitura municipal. E depois um órgão que é bastante fiscalizador e na educação eles fazem a parte deles que é o Ministério Público. Eu lembro que uma certa situação foi feita uma normativa, foi publicado à tarde, à noite já nós recebemos notificação que teria que ser modificado. Daí ganhamos um prazo para modificar. Então é um dos órgãos mais direto de fiscalização é o Ministério Público (SA08).

Outra situação de acompanhamento acontece de maneira informal e velada de parte da própria Administração Municipal. Não foram encontradas, nas entrevistas, afirmações explícitas sobre tal contexto, mas uma colocação do SA09, contudo, permite esta dedução:

O secretário participou conosco. Das reuniões, partilhava e pedia, pedia, né? Ele, eu acho que foi um dos que é que mais participou nas reuniões internas, da secretaria e chamando o conselho pra ver e até a abertura da gente para os postos de saúde. E agora levar o relatório, conversar com ele, que nós vamos entregar antes, né? A gente quer a é alinhar os pontos, então assim, eu acho que nessa parte foi, foi o secretário que sempre partilhou, né? O que teve mais acesso, né?

Os próprios conselhos são, também, agentes de intervenção. Por um lado, fiscalizam e intervêm nas entidades, ou mesmo na administração pública, procurando observar o cumprimento de medidas ou a aplicação de verbas, principalmente.

Os conselhos, ainda, interferem no seu próprio funcionamento. Alguns entrevistados, neste sentido, relatam estar em execução processos de revisão de seus regimentos internos.

5.1.5 Inteligibilidade

Os desafios da gestão pública junto à Lei da Responsabilidade Fiscal exigem a oferta de resultados positivos para a população em geral. Frente a isso, os conselhos possuem um papel fundamental, daí a necessidade de seus membros certificarem-se da importância da capacitação quando passam a ser conselheiros municipais.

Esta função, enquanto representante da população exige conhecimento, comprometimento e transparência nas decisões tomadas em relação ao planejamento, implementação, execução, avaliação dos programas, projetos, aplicação de recursos, dentre outras responsabilidades.

Salienta-se que “O êxito no funcionamento dos colegiados territoriais, contudo, guarda relação com diversos aspectos: mobilização, organização social e capacitação dos atores sociais” (Kronemberger; Guedes, Tenório, 2018, p. 170).

5.1.5.1 Adequação da informação

Quanto à inteligibilidade, a capacidade de perceber e compreender as adequações da informação, educação permanente dos conselhos. Buscou-se compreender como as informações disponibilizadas e acessadas pelo conselho são compreendidas pelos membros participantes.

Constata-se que os a maioria dos representantes (entrevistados) dos conselhos entende que os conselheiros têm conhecimento dos assuntos a serem deliberados, por serem técnicos ou trabalharem em alguma secretaria/setor ou área profissional da qual possui relação com o conselho do qual é membro, e que, geralmente já são indicados por terem esta característica. “As pessoas que mais participam dos conselhos são as pessoas que já estão na área...”. (SA10).

Observa-se que a SA11, enfatizou que em relação a parte técnica de aplicação de recursos (quanto à percentagem) a maioria dos membros conselheiros não possui conhecimento. No entanto, ela informou que é feita uma comissão de aprovação de documentações com alguns conselheiros que tem uma visão, para que se possa fazer uma avaliação, pois eles já possuem um conhecimento técnico.

5.1.5.2 Educação permanente dos conselheiros

Ao referir-se à oferta de cursos de formação/capacitação para os conselheiros, percebe-se que a maioria dos entrevistados(as) informa que referida demanda dificilmente surge por serem os representantes já conhecedores dos assuntos do conselho do qual são representantes. Com exceção do Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência ao ser questionado sobre a existência de cursos de formação para os integrantes, respondeu que “não tem”. (SA05).

Outros responderam que sim, existem cursos/capacitações presenciais e online. Alguns informaram que se necessário for, existe a possibilidade de curso de formação, como por exemplo o entrevistado do Conselho Municipal Antidrogas informou que se “vier essa demanda e os conselheiros acharem viável...o conselho tem uma verba que pode ser disponibilizada...”. (SA13). Conselho Municipal de Defesa Civil, destacou que existem cursos online gratuitos no site da Defesa Civil (Secretaria Nacional de Defesa Civil) específico para conselheiros e que depende do interesse de cada membro a procura. E o Conselho Municipal do Idoso informou que vêm proporcionando a formação dos conselheiros por meio de palestras.

Vale salientar que alguns conselhos trazem disposto em lei a questão da formação/capacitação dos conselheiros, como por exemplo o Conselho Municipal da Cidade, que é regido pela Lei nº 3.559/2011, a qual dispõe no art. 24, “IV ressarcir despesas com capacitação e formação dos membros do Conselho da Cidade e Escritório, quando autorizadas pelo Conselho da Cidade” (2011, p. 6). No entanto a respeito da oferta de cursos de formação dos membros conselheiros, a informação obtida foi a seguinte: “Não, não foi feito nenhum”, informando que os representantes deste conselho: “vêm de setores técnicos” (SA14).

Já o Conselho Municipal de Saúde /Lei nº 3.346, destaca no art. 3º, inciso XXII, o seguinte:

Apoiar e promover a educação para o controle social. Constarão do conteúdo programático os fundamentos teóricos da saúde, a situação epidemiológica, a organização do SUS, a situação real de funcionamento dos serviços do SUS, as atividades e competências do Conselho de Saúde, bem como a Legislação do SUS, suas políticas de saúde, orçamento e financiamento (2009, p.3).

Neste, a SA15 esclareceu que realizam capacitação: “Nós somos capacitados, por exemplo, a pastoral da criança capacita. Nós temos capacitação o ano inteiro”.

Assim, outros conselhos também trazem na legislação informações sobre o quesito formação/capacitação como por exemplo: Defesa do Meio Ambiente/Lei nº 3.841/2014, art. 7, Inciso VI; Defesa Civil/Lei nº 3.872/2014, art. 27; Patrimônio Arquitetônico Histórico Cultural/Lei nº 3.365/2019, Inciso XXII.

Destaca-se também o que dispõe a Lei nº 4.126/2017, art. 24, inciso III do Conselho Municipal de Assistência Social:

Destinação de 3% (três por cento) dos recursos oriundos do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família IGD/PBF e/ou do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social IGD/SUAS, para fins de aprimoramento e desenvolvimento do CMAS (2017, p. 7).

Importante destacar que o que está disposto na lei municipal do Conselho Municipal de Assistência Social, vai ao encontro do que esclarece o Ministério da Cidadania:

O município deverá destinar pelo menos 3% (três por cento) dos recursos recebidos pelo IGD-M para o fortalecimento de atividades de apoio técnico e operacional do controle social do Programa Auxílio Brasil e do Cadastro Único. Tais recursos devem contribuir para o financiamento da execução das atividades de participação e controle social do PAB e do Cadastro Único na esfera municipal (Brasil, 2022, p. 54).

No entanto, de acordo com a SA16 de Santo Ângelo/RS, é destinado além desta percentagem obrigatória para a capacitação dos conselheiros, ela relata que “3% é muito pouco”.

Sobre os canais de informação disponibilizados para esclarecimentos destinados aos conselheiros a maioria respondeu que existem, como no caso do Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência (ao ser questionado expressou-se esclarecendo o seguinte: “Nosso canal de apoio aqui é a FADERS em Porto Alegre... (SA17).

O SA18 também informou haver canais de apoio esclarecimentos aos membros quando necessário: “Sim, existem... A UNC e a Undimi do secretário, também, quando nós temos dúvidas, a AMM nos orienta, a Undimi, a UNCME, a Reunião Estadual. Então são todas decisões. Nós temos informação direta do MEC...” (SA18).

Da mesma forma, os demais conselhos informaram que recebem algum tipo apoio, seja na própria Secretaria dos Conselhos, Secretarias Municipais ou por técnicos no assunto. Inúmeros

autores têm debatido sobre as grandes precariedades existentes para realizar o papel destinado aos municípios que participam dos Conselhos Gestores.

As mudanças e transformações da sociedade e das políticas públicas de desenvolvimento aportam, também aos Coredes e às distintas e diferentes formas de organização regional e local, o desafio da qualificação, da capacitação de suas lideranças, do planejamento, da gestão e da avaliação permanente (Allebrandt; Kohler, 2018, p. 70).

Assim, fazer parte do planejamento e do controle das políticas públicas exige muito além do comprometimento, é preciso estar capacitado, ter conhecimento, para fazer análise de informações, para enfim poder participar da tomada de decisões.

5.1.6 Transparência

O tema da transparência, especialmente na gestão pública, se afirmou como agenda necessária a partir das últimas décadas do século XX, especialmente no Brasil. Se pode dizer que essa afirmação está ligada a dois movimentos distintos. De um lado, o processo de redemocratização, que afirmou a compreensão do direito à informação como direito fundamental dos cidadãos em Estados Democráticos de Direito e, também, a publicidade e transparência como obrigação dos gestores públicos para com os cidadãos. De outro lado, as exigências das instituições financeiras (Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento), governos e organismos internacionais que financiam projetos de desenvolvimento, focados na eficiência, eficácia e efetividade dos recursos disponibilizados a governos e instituições de países em desenvolvimento.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, no seu Art. 5º, inciso XXXIII, ao estabelecer os direitos e garantias fundamentais, afirma que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (Brasil, 2011). O Art. 37, por sua vez, ao definir os princípios da administração pública, refere que a “publicidade” é dever “de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios”. Se tem presente que estes direitos e garantias fundamentais, assim como os princípios da administração pública, são ligados diretamente à concepção de um Estado Democrático de Direito, que se consolida no

país a partir da redemocratização, tornando-se praticamente impossível serem vistos de forma dissociada.

Regulamentando o direito à informação transparente e o princípio da publicidade na administração pública e gestão do Estado é que são criadas a Lei Complementar nº 131/2009, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, conhecida como Lei da Transparência; a Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, conhecida como Lei da Responsabilidade Fiscal; e a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Legislações que passam a nortear a elaboração de Políticas Públicas, Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias, Orçamentos Programas e projetos específicos que implicam em recursos do Fundo Público.

Na compreensão de Cruz, Silva e Spinelli (2016), o acesso à informação e a transparência tem como finalidade proporcionar aos cidadãos ferramentas importantes para a fiscalização e o controle social da administração pública e, inclusive, das organizações da sociedade civil. Eles entendem que o acesso à informação e a transparência devem ocorrer por meio de duas formas simultâneas: a transparência ativa e a transparência passiva. A primeira, se refere ao processo pelo qual os órgãos públicos divulgam, de forma espontânea, informações a respeito de suas ações, programas, projetos, aplicação de recursos, entre outros. A segunda, se refere ao fornecimento de informações mediante demandas específicas dos cidadãos aos órgãos públicos.

A garantia do acesso à informação e a transparência das mesmas são elementos indispensáveis quando se quer falar de controle social, pois cidadãos bem-informados apresentam melhores condições para tomar decisões com autonomia e participar ativamente das decisões da comunidade em que vivem. Para auxiliar a fiscalização e verificação do cumprimento da legislação sobre transparência, algumas metodologias foram criadas para mensurar os níveis de transparência dos entes públicos, entre as quais se podem destacar a Escala Brasil Transparente (EBT), o Ranking Nacional da Transparência e o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M), entre outros (Cruz, 2010).

Nesta pesquisa, a transparência foi incluída como uma subcategoria da categoria “controle social”. Nesta subcategoria foram definidos quatro critérios de investigação [1] Publicização; [2] Responsividade; [3] Canais/instrumentos; [4] Democratização da informação, para os quais

se buscou resposta nos conselheiros a partir de quatro questões orientadoras: (i) O(s) conselho(s) tem acesso às informações da administração pública e governamental? De que forma? (ii) Em caso de ter acesso, essas informações são utilizadas para a tomada de decisões no âmbito do conselho? (iii) Existe acompanhamento dos programas e ações governamentais sugeridas pelo conselho? De que forma isso ocorre? (iv) Tais informações são repassadas de forma clara para os cidadãos do município?

As entrevistas realizadas evidenciaram a dificuldade de identificar cada um dos quatro critérios da subcategoria transparência, de forma que se percebeu uma repetição intensa da ideia de transparência entendida como publicização, acesso às informações, visibilidade pública na relação do conselho com a administração municipal e com a comunidade. O critério menos compreendido nas entrevistas foi o da responsividade, tanto que apenas uma entrevista destaca a importância de o conselho dar resposta rápida e efetiva às demandas que são apresentadas ao mesmo.

Analisando o conjunto das respostas dadas pelos conselheiros se percebe que a maioria (10) manifesta a existência de transparência na administração pública municipal, na relação desta com a comunidade e com os representantes nos conselhos. Também é sentimento majoritário o entendimento de que no interior dos conselhos existe transparência nas informações; processos participativos de debate e deliberação; e amplos canais de comunicação com a comunidade e entre os conselheiros, com destaque para as redes sociais e a imprensa local. Dois fragmentos de fala evidenciam bem isso:

Sim, nós temos informação. Porque hoje, por exemplo, a própria prefeitura tem um site de transparência. E nossas publicações também. Então, ela tem publicidade. E por lei tem que ter. Hoje, com a tecnologia que tem de informação, você não tem como ficar fora das informações. E daí, quem tem dúvida numa publicação que o conselho fez, se dirige ao conselho, manda um e-mail, manda uma mensagem. Hoje, você pode solicitar informações até pelo Zap Zap. Então, nós temos...Não tem como ficar fora das informações (SA19).

Hoje em dia todo mundo tá na rede social, o mundo tá na rede social, então eu creio que é um mecanismo importante, potente pra gente divulgar ações e pro pessoal conhecer o conselho (SA20).

Se, por um lado foi possível observar esta visão bastante positiva da presença da subcategoria transparência nos conselhos, na relação destes com a administração pública e com a

comunidade, por outro, também se constata algumas evidências que apontam para fragilidades que ainda precisam ser superadas. Entre estas se podem destacar:

- a) A fragilidade da estrutura dos conselhos em dar conta da “assessoria de comunicação”, capaz de organizar e dar publicidade às reuniões, ações e deliberações dos conselhos. Conselheiros denotam que a comunicação das ações dos conselhos depende dos próprios conselheiros, da Presidência do Fórum dos Conselhos² ou da assessoria de comunicação da Prefeitura Municipal.
- b) A população, em geral, sabe das ações dos conselhos, de forma especial quando realizam eventos que apresentam repercussão na imprensa. Porém, grande parte da população não sabe quem são os conselheiros que participam dos diferentes conselhos, a rotina de reuniões e as deliberações que são tomadas em cada reunião. Essa realidade denota a necessidade de criar mecanismos e estratégias que tornem isso possível.
- c) A relação dos conselheiros com as entidades, grupos sociais, setores, segmentos e categorias profissionais que representam ainda é muito frágil, especialmente nas formas de discussão das pautas e retorno das deliberações tomadas. Os conselheiros acabam agindo mais de forma individual do que na representação dos coletivos que representam.

Tomando como referência as Leis de Criação e os Regimentos Gerais que instituem, disciplinam e estabelecem a organização e o funcionamento dos Conselhos de Políticas Públicas no município de Santo Ângelo, tendo como ano base 2021, pode-se identificar a inexistência das expressões “controle social” e “transparência” nos textos dos 26 conselhos catalogados. Isso não quer dizer que termos correlatos não sejam citados, tais como “amplamente divulgado”, “fiscalização”, “acompanhamento”, “levar ao conhecimento”, “solicitar auditorias

² Destaca-se que o município de Santo Ângelo criou uma estrutura de suporte ao funcionamento dos Conselhos, constituída por um secretário executivo e funcionários assistentes capazes de dar conta de rotinas de comunicação e registro das ações dos conselhos. Também montou uma sede dos conselhos em prédio com sala para recepção, atendimento individual, trabalho dos servidores, sala de reuniões e estrutura de comunicação. Ainda constituiu um Fórum dos Conselhos, com uma presidência encarregada de realizar a articulação entre os diversos conselhos existentes. Na entrevista realizada com o Presidente do Fórum dos Conselhos e nas demais entrevistas aos conselheiros, se percebe que eles avaliam esta estrutura como essencial para o funcionamento e a efetividade das ações dos Conselhos. Destacam que a criação desta estrutura representou um avanço muito importante para o trabalho dos conselhos no município. Se trata de uma experiência pouco comum em cidades do porte de Santo Ângelo, que denotaria uma investigação específica para aprofundamentos da importância da mesma para a atuação dos conselhos e dos conselheiros.

externas”, “acompanhar e fiscalizar”, “promover audiências públicas e conferências”, “desenvolver o estudo e o debate”, “divulgação ampla e acesso assegurado ao público”, “apresentar anualmente relatórios”, “estabelecer ações de informação, educação e comunicação”, entre outros.

As ideias de acesso amplo às informações e transparência são recorrentes nas falas de representantes dos conselhos, assim como nas leis de criação e nos regimentos internos de funcionamento dos conselhos. Porém, assim como a ausência dos termos “controle social” e “transparência” são recorrentes nas leis de criação e nos regimentos internos, os quatro critérios de investigação para representar a subcategoria transparência (publicização, responsividade, canais/instrumentos e democratização da informação) também não são claramente diferenciados e/ou identificados pelos representantes de conselhos nas entrevistas. Essa realidade denota, por um lado, a necessidade de sugerir mudanças no arcabouço legal dos conselhos; por outro, a produção de maior clareza no instrumento de entrevista para que ele se torne mais compreensível por parte da população que vier a participar de pesquisas similares nas quais se prevê a aplicação deste instrumento.

5.1.7 Efetividade

A efetividade é atingir os resultados esperados da melhor maneira possível. É, portanto, a junção da eficácia e eficiência, essenciais ao mérito administrativo. Para a Administração pública, o papel dos conselhos pode ser uma ferramenta importante de concretização dos direitos fundamentais, conforme exemplificado pelo SA18:

Se você fizer pelo conselho do estado, estadual, demora muito. Por exemplo, se você pedir a ampliação de uma turma, o conselho tem condições de fazer em um mês. Vai lá, conferir a escola, ver se tem condições, ver se tem ambiente, se tem alunos, se tem professores e pronto, e aprova e manda para o executivo, o final, que a decisão final é do executivo.

Cabe ressaltar que para os conselhos serem efetivos é importante que eles estabeleçam reuniões com periodicidade estabelecidas no seu regulamento interno, que representa uma composição atualizada e representativa do contexto ao qual torna o conselho efetivo, conforme aponta o SA12:

É positiva essas reuniões, porque elas já dão uma preparação para qualquer tipo de ação. Então dependendo do tipo de evento, já tem, já está formada, já está planejada,

como que vai ser a ação do poder público na defesa da comunidade. Então, através dos conselhos a um planejamento para que a ação seja realmente efetiva e positiva para a comunidade.

A constituição de um conselho é incentivada a partir da Constituição Federal de 1988 e como considera Avritzer (2008), talvez seja mais oportuno pensar que o desenho das experiências participativas, seja dos conselhos municipais ou de orçamentos participativos, deva ser redefinido para que tenham continuidade. Além disso, é essencial que o papel dos conselhos esteja adequadamente delineado e que os papéis dos integrantes dos conselhos estejam devidamente definidos, para evitar dissabores (e, em última análise, prejuízos ao interesse público) como o apresentado pelo SA21 “A gente não delibera. Então por que nós vamos nos reunir simplesmente para discutir algo que talvez não seja ouvido”?

O papel dos dirigentes públicos, no sentido de apoiar estas novas configurações, será fundamental no reconhecer a transição e adequações. Neste contexto, o papel dos conselhos é concretizar eficazmente as diretrizes políticas. A fala do SA05, nesse contexto eivado por desafios, é salutar:

O Conselho, o trabalho do Conselho, como eu disse, por menor que seja, ele tem uma eficácia. Se a gente conseguisse chegar mais, planejar melhor junto com o governo de forma mais efetiva e que nós pudéssemos ter mais visibilidade, com certeza os resultados seriam bem melhor na comunidade.

Visando análise das entrevistas subdividiu-se o item em dois critérios: [1] Regularidade e periodicidade do funcionamento; [2] O atendimento ao bem-comum é fundamentado.

5.1.7.1 Regularidade e periodicidade do funcionamento

No tange à *regularidade e periodicidade do funcionamento* dos conselhos é necessário se ater ao âmbito da criação e ampliação de espaços públicos com a finalidade de demonstrar e possibilitar um espaço de participação cidadã, o que não havia em anos anteriores à Constituição Federal de 1988, e que então por meio de processos de discussão e deliberação no processo de organização social surge inicialmente os conselhos com esse viés, contudo ainda nos dias de hoje há a necessidade de impulsionar o conhecimento para que as pessoas da sociedade participem. Destaca-se que, partir de condições favoráveis, os conselhos alcançam boa participação dos membros, conforme o SA24:

Sim. Existe um conselho com uma representação bem satisfatória de regularidade de participação dos representantes. Nós temos uma participação assim de 12 a 15 normalmente participando das reuniões. A título de regramento por exemplo, uma reunião mensal, reuniões ordinárias, reuniões extraordinárias, que ocorrem, elas estão regradas em algum tipo de documento, regimento, seria um regimento interno do conselho que inclusive foi feita uma revisão desse regimento interno no ano de 2021.

Cabe ressaltar que a institucionalização, sendo uma das formas de participação social, houve o fortalecimento por assim dizendo, e nessa relação o despertar para a constituição dos conselhos. Conselhos estes que tem a identidade de fortalecer a democracia. As discussões e argumentações entre os membros representantes da sociedade civil, realizando a interlocução com o Estado e diferentes iniciativas, sejam públicas ou privadas. Nesse contexto, a fala do SA23 é pertinente:

Eu tenho um conselho bastante dinâmico, talvez pelo perfil dos componentes, dos membros que o compõem. E eu tenho tido a felicidade de ter bastante encaminhamentos, bastante questionamentos. Aliás, isso é muito bom. Mas isso também depende da individualidade, depende do perfil de cada um. Em qualquer conselho, nós vamos ter gente que conversa mais, que pergunta mais, que responde mais, outros se preservam mais. Mas eu tenho um conselho bem ativo.

O acompanhamento exercido pelo cidadão é fundamental e deve ser pensado constantemente para a efetivação e desempenho do que se pretende representar os conselhos. Cada conselho tem sua identidade específica que é atender as reivindicações em conjunto daqueles representantes que compõem o conselho em específico. O SA18 faz um apontamento interessante sobre a participação dos cidadãos nas reuniões:

Então o que acontece é que o funcionário público, ele ainda pode sair no seu horário de trabalho com liberação, para participar das reuniões. Agora o particular, o que trabalha por conta, é complicado. Aqueles, os guerreiros participam, né! Porque são funções não renumeradas.

Os conselhos são em linhas constantemente interlocutores e devem ser assumidos por cidadãos representantes de diferentes segmentos da sociedade. Representantes devem atuarem com a liberdade e autonomia na promoção de desenvolvimento constitutivo de serviços de qualidade para a população.

Surge sentido no que se chama de democracia participativa, a qual está relacionada ao constante na Constituição da República Federativa Brasileira de 1988, no Parágrafo Único do seu artigo 1º que diz que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]” (Brasil, 1988).

Protagonizar que a efetividade dos Conselhos sejam meios à gestão democrática, e com isto, persistem alguns desafios, como a ampliação da representação para um maior número de pessoas interessadas, a captação de financiamentos, capacitação de conselheiros, a existência de relação entre o conselho e os interesses sociais (Paes de Paula, 2005). O SA18, inclusive, aponta a importância da interação do poder público com as entidades privadas:

É, então o sindicato de trabalhadores, em uma época, trabalhou com nós também. A única que nós temos efetivamente trabalhando com nós juntos é assistente social, que na parte é uma psicóloga do Creas, assistente social do Creas, e o da APAI, e da SMED, sindicato dos professores, e eu que represento as entidades privadas. Então somos nós os guerreiros que estamos lá, e não aflouxamos, né! Estamos com o cabo da adaga, mas estamos indo.

Verifica-se em Allebrandt (2012, p. 171), a efetividade encontra algumas dificuldades, já que:

Muitos conselhos têm sido criados pelas administrações municipais de forma compulsória, pois a inexistência do conselho dificulta o repasse de recursos ao município, sejam recursos ordinários, sejam recursos vinculados a projetos específicos. Quando a preocupação é apenas o cumprimento de uma exigência legal, os conselhos dificilmente têm funcionamento regular. A própria indicação dos conselheiros normalmente é feita a partir de pessoas indicadas pelo próprio executivo, e os conselhos acabam servindo apenas como instrumento de homologação de decisões já previamente tomadas. Esse é o caso típico em que a participação é vazia de significado, pois não possibilita o diálogo, a argumentação e a interação.

Constata-se que o funcionamento dos conselhos se dá de forma diferenciada de um em relação ao outro. As diferenças são evidenciadas por se tratar de diversos conselhos com diferentes especificidades.

Evidencia-se que a autonomia de cada conselho é dada ao papel de exercício de cada representante. Não basta só se reunir para que tenha uma efetividade é importante que dentro dos encontros ocorram tomadas de decisões e sejam debatidos profundamente questões que potencializem os objetivos de cada conselho. A participação ativa dos membros é de suma importância, conforme aponta o SA05:

Eu não sei, assim, eu vejo que talvez essa questão dessas políticas públicas, enfim, ou para poder gerar política pública e a indicação desses nomes, eu acho que as pessoas elas não levam muito a sério a importância que tem esses representantes dentro do Conselho. Eu não sei se as pessoas têm noção do que é um Conselho, da importância, porque tem muitos casos que qualquer um é dá uma só dá o nome aqui para representar, entende? Eles acham que é só dar o nome e a gente está buscando essa participação ativa dos membros, tanto que o nosso estatuto tem ali. Agora, quem não participar efetivamente, quem faltar em três faltas sem justificativa, nós vamos trocar, pedindo substituição ou tirando a instituição fora, a entidade fora.

O que se espera é uma participação crítica, engajada, onde o indivíduo detém informações suficiente e espaço político e de tempo adequados para discutir assuntos que afetem sua vida e de sua comunidade. Neste sentido, alguns conselhos encontram dificuldade para garantir a participação dos membros, conforme aponta o SA22 “E esses representantes participam de forma regular? Não. É uma peleia”.

Haver uma consciência sobre o papel efetivo e desempenho por cada um dos conselhos é quando proporcionar uma relação de resultados para as necessidades da comunidade representada. Quando se tem o estímulo efetivo de participação do cidadão individual e do conhecimento do que é realmente um conselho visualiza-se uma possibilidade de transformação.

5.1.7.2 Atendimento do bem-comum

O *atendimento ao bem-comum é fundamentado* na perspectiva da inclusão e sendo ela uma das condições de que os conselhos são espaços de encontro da sociedade civil com o poder público, deve-se estar bem as atribuições as quais os conselhos são direcionados.

A atuação de um ou mais conselhos em conjunto com a comunidade, incluídas participações individuais e/ou coletivas, têm potencial para gerar benefícios de difícil mensuração. Conforme a percepção do SA24, toda a população do município pode ser beneficiada pela atuação efetiva de um conselho municipal:

Olha, é complicado de dizer, né, porque assim ó, a nosso ver, o âmbito do conselho acaba beneficiando toda a população, desde por exemplo, citando, a questão de arborização da cidade, de cuidar da arborização, de fazer projetos para a reposição, de, a, desculpa a expressão, mas o conselho ficar fiscalizando a ação dos fiscais ambientais, cobrar da secretaria que as pessoas sejam fiscalizadas, até, por exemplo, o conselho promover campanhas de recolhimento de embalagens de agrotóxicos no interior. Então, tu acabas beneficiando toda a população do município.

Entender, portanto, que em um município existem vários conselhos e que estes conselhos atendem, a partir da sua atuação, demandas diferentes é de se levar em consideração no atendimento ao bem-comum. Nesta toada, veja-se a fala do SA24:

E aquela atuação do conselho no sentido da conscientização da população para que faça essa separação, existe alguma ação de palestras em escolas, de campanhas de mídia, de folders, então o conselho tem, periodicamente faz uma campanha de

conscientização da população quanto a importância. Todo ano é feita uma semana do meio ambiente no mês de julho, onde, nesse período, é intensificada essas campanhas.

Por isso, a participação é uma garantia constitucional e com isso quando um conselho está atendendo a uma área diferente do interesse público está garantindo direitos fundamentais as pessoas, em se tratando de contribuições para a cooperação de ações e engajamentos na sociedade. Veja-se, no relato do SA11 o quanto a participação e engajamento são importantes para a concretização de direitos fundamentais:

Viu que precisava, inclusive Santo Ângelo foi muito eficaz no sentido da vacinação. É um dos municípios que foi bem, né, sabe? Foi participação. O conselho participou bastante, estava sempre atuante na vacinação, dando a fazer os chamamentos, né?

A mobilização da sociedade civil é uma forma de os conselhos municipais que são órgãos públicos atenderem as suas manifestações e por eles representados solucionar os problemas apresentados. Os conselhos têm como objetivo formar políticas públicas que atendem às necessidades sociais e propor diretrizes das políticas públicas e fiscalização, controlar e deliberar sobre tais políticas, inclusive, nas situações atinentes à sua concretização, como aponta o SA23:

Absoluta certeza, como eu já frisei antes, o conselho delibera sobre aquilo que não está previsto. Por exemplo, aqui sejam em condomínios, em construções, em projetos habitacionais, aquilo que não está previsto no plano de diretor, o que está previsto só se cumpre aquilo que está previsto. E o conselho entra quando não tem essa previsão. Mais o setor da construção civil, dos projetos habitacionais, de condomínio, quase que 90% das nossas deliberações estão dentro dessa área.

.Portanto, no que consistir ao bem-comum é um dever de todos os membros da sociedade e todos nós cidadãos como pertencentes a um Estado Democrático de Direito estar atentos e preocupados na realização de criação de melhorias e de qualidade de vida fomentando, sustentando as instituições públicas e possibilitando as privadas quando parceiras no desenvolvimento de ações de integração a melhorarem as condições de vida humana. Especificamente, as atividades de planejamento atinentes aos conselhos municipais são deveres importantes ao atendimento do bem comum, conforme aponta o SA12:

Essa aí é a comunidade, vamos dizer, a maior parte da comunidade que é aquela, que realmente está vulnerável a situações de perigo, tipo vulneráveis a alagamentos, vulneráveis a vendavais, destelhamento. Essas pessoas são as mais beneficiadas, porque, através de um planejamento do conselho a ação é rápida e efetiva, e então, a resolução da problemas é rápido, isso minimizando o tempo de sofrimento das famílias daqui do município.

O engajamento e a responsabilidade devem se fazer presentes na dinâmica de construção de ações voltadas aos interesses da sociedade. Nesse sentido, é oportuno a manifestação e através dela, da voz de quem mais necessita ser repassadas e discutidas nos conselhos, já que o espírito proposto é de procurar resolver os problemas que são inquietantes da participação quando estas ocorrerem de forma efetiva e se conhece a real necessidade do que está sendo apresentado e com isto, procura-se encontrar a melhor solução quando o conselho é atuante e incessantemente oferece as condições de realização do desenvolvimento de forma sustentável e assim proporcionando melhorias de vida de todos os cidadãos.