

**FACULDADES INTEGRADAS DE TAQUARA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
MESTRADO**

**ALTERNATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO E GOVERNANÇA  
PARTICIPATIVA: A COMPENSAÇÃO ECONÔMICA PARA REDUÇÕES DO  
ORÇAMENTO PÚBLICO NA ÓTICA DOS ATORES SOCIAIS**

**RENATO RODRIGUES FREITAS JÚNIOR**

**Taquara**

**2015**

**RENATO RODRIGUES FREITAS JÚNIOR**

**ALTERNATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO E GOVERNANÇA  
PARTICIPATIVA: A COMPENSAÇÃO ECONÔMICA PARA REDUÇÕES DO  
ORÇAMENTO PÚBLICO NA ÓTICA DOS ATORES SOCIAIS**

Dissertação apresentada como critério parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Faccat – Taquara-RS, sob orientação do Prof. Dr. Carlos Fernando Jung.

**Taquara**

**2015**

Dedico este trabalho à minha família, por ser meu alicerce inabalável.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ...

... a Deus por me conceder força e persistência.

... aos meus pais, pela transmissão do cromossomo da inquietude intelectual.

... à minha esposa Juliana, pela paciência e pelas palavras sábias e oportunas.

... às minhas princesas Maria Clara e Cecília ... por existirem!

... à “Nona”, pelas orações: sempre eficazes.

... ao Professor Doutor Carlos Fernando Jung, por ter se tornado régua, maço e cinzel precisos no polimento deste aprendiz.

... à Professora Doutora Mariângela Guerreiro Milhoranza pelo exemplo de profissionalismo e amor à docência.

... ao Professor Doutor Jorge Moraes por ter aceito o convite: feito de coração.

... ao Professor Mario Riedel pela simplicidade e maestria com que conduz este curso.

... à FACCAT por ter sido fundamental ao significativo acréscimo de minha “poupança intelectual”. Saudade antes de partir!

... aos meus colegas docentes da FACOS pelo auxílio indispensável à realização da pesquisa de campo.

... e, por fim, aos meus colegas do Mestrado, pela doação, amizade, cumplicidade e carinho, sempre presentes em cada palavra e em cada gesto. Cresci com vocês!

## RESUMO

Esta dissertação apresenta os resultados de uma pesquisa que teve por finalidade identificar e propor alternativas para o desenvolvimento do município de Osório, RS, a partir da percepção social do impacto no orçamento público municipal, em virtude da perda do valor adicionado fiscal gerado pela Petrobras. Foram selecionadas alternativas socioeconômicas e ambientais com base em dois estudos distintos, ambos com abordagem quanti-qualitativa, realizados a partir de entrevistas. Na primeira, o público-alvo foram acadêmicos dos cursos de graduação em Direito, Administração de Empresas, Ciências Contábeis e Tecnólogo em Gestão Comercial da Faculdade de Osório – FACOS/CNEC. A escolha pelos alunos dos referidos cursos de graduação, se deu em virtude da temática do presente estudo, exigindo mínimo conhecimento técnico acerca de questões relacionadas à políticas públicas e legislação; o segundo estudo, foi realizado por meio de entrevistas com agentes públicos, presidentes de entidades representativas no âmbito do comércio e da indústria e de representação dos servidores públicos municipais. A escolha dos entrevistados, se deu face a necessidade de obtenção de informações cuja a importância não permitiria a busca indireta, exigindo que os dados fossem obtidos diretamente junto aos agentes responsáveis pela prática dos atos vinculados mais intimamente com a temática do presente estudo. Como resultados o estudo evidenciou a ausência de informação acerca da constituição do orçamento público por parte da população, bem como da forma de utilização; a necessidade de utilização de uma ferramenta vinculada à Internet para coleta da vontade da população; a preocupação significativa com o meio ambiente, e o reconhecimento das estruturas verdes disponíveis como patrimônio da sociedade passível de correta utilização, com vistas a obtenção de renda e geração de empregos; e a inexistência de um canal para efetivo diálogo com a comunidade. A pesquisa contribuiu no sentido de mostrar a necessidade de uma mais eficiente comunicação entre Poder Público e iniciativa privada; a preocupação com áreas como saúde, educação e desenvolvimento e, ainda, a elaboração e proposição de novos projetos para recuperação de receita.

**Palavras-chave:** Comunidade, Participação, Poder Público, Sinergia, Orçamento Público, Desenvolvimento Regional

## **ABSTRACT**

*This dissertation presents the results of a research that had the objective of identifying and proposing alternatives for the development of the municipality of Osório, Rio Grande do Sul, from the social perception of the impact in municipal public budget due to the loss of tax additional value generated by Petrobras. Socio-economic and environmental alternatives have been selected based on two different studies, both with quantitative and qualitative approaches, carried out from interviews. In the first one, the target public were scholars from the graduation courses in Law, Management, Accounting and Technologist in Comercial Management of Faculdade de Osório - FACOS/CNEC. The choice for students from these graduation courses has been made due to the subject matter of the present study, demanding the minimum technical knowledge about questions related to public policies and legislation; the second study has been carried out by means of interviews with public agents, presidents of representative bodies in the scope of commerce and industry as well as representation of municipal public servers. The choice of interviewed people has been made due to the necessity of obtaining data whose importance hasn't allowed the indirect search, demanding that the data have been obtained directly together with the agents responsible for the practice of actions closely connected with the subject matter of the present study. As results the study presented the absence of data about the constitution of public budget from the population, as well as the way it is used; the necessity of using a tool connected to Internet to collect data about the population's wishes; the important concern with environment, and the recognition of green structures available as society's heritage with potential correct use, looking for the acquisition of income and employment generation; and the absence of channel for effective dialogue with community. The research contributed to show the necessity of a better communication between Public Power and private initiative; the concern about areas as health, education and development and, even the creation and proposal of new projects to recovery of income.*

**Key-words:** *Community, Participation, Public Power, Synergy, Public Budget, Regional Development*

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Município de Osório em relação ao Estado do Rio Grande do Sul.....	21
Figura 2: Município de Osório em relação ao Litoral Norte do Rio Grande do Sul.	22
Figura 3: Aerogeradores no Parque Eólico de Osório.....	24

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Descrição Visual do Quantitativo relativo ao Sexo.....	53
Gráfico 2: Descrição Visual do Quantitativo relativo ao Grau de Instrução.....	54
Gráfico 3: Descrição Visual do Quantitativo relativo ao Curso de graduação.....	54
Gráfico 4: Descrição Visual do Quantitativo relativo as atividades laborais.....	55
Gráfico 5: Descrição Visual do Quantitativo relativo à obrigatoriedade do voto.....	55
Gráfico 6: Descrição Visual do Quantitativo relativo ao voto facultativo.....	56
Gráfico 7: Descrição Visual do Quantitativo relativo ao número de sessões da câmara de vereadores assistidas.....	57
Gráfico 8: Descrição Visual do Quantitativo relativo ao interesse de concorrer a um cargo político.....	58
Gráfico 9: Descrição Visual do Quantitativo relativo ao conhecimento do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã.....	58
Gráfico 10: Descrição Visual do Quantitativo relativo participação no PPC/RS.....	59
Gráfico 11: Descrição Visual do Quantitativo relativo as associações de bairro.....	60
Gráfico 12: Descrição Visual do Quantitativo relativo à participação nas associações de bairro.....	61
Gráfico 13: Descrição Visual do Quantitativo relativo às manifestações sociais de 2013.....	61
Gráfico 14: Descrição Visual do Quantitativo relativo a busca de informações sobre gastos e investimentos realizados pelo município.....	62
Gráfico 15: Descrição Visual do Quantitativo relativo as ferramentas utilizadas para a busca de informações acerca dos gastos e investimentos.....	62
Gráfico 16: Descrição Visual do Quantitativo relativo ao grau de participação nos processos decisórios.....	63
Gráfico 17: Descrição Visual do Quantitativo relativo a ampliação da participação nas decisões do poder público municipal através de consulta via Internet.	64
Gráfico 18: Descrição Visual do Quantitativo relativo às formas de estímulo à partici- pação da comunidade nas decisões administrativas.....	64
Gráfico 19: Descrição Visual do Quantitativo relativo à ciência da procedência dos recursos que conformam o processo de elaboração do orçamento muni- cipal.....	66



Gráfico 20: Descrição Visual do Quantitativo relativo acerca do conhecimento da mudança das alterações comerciais da Petrobras.....	67
Gráfico 21: Descrição Visual do Quantitativo relativo ao impacto tributário das operações comerciais no orçamento municipal.....	67
Gráfico 22: Descrição Visual do Quantitativo relativo à percepção do impacto da redução orçamentária no desenvolvimento socioeconômico do município.....	68
Gráfico 23: Descrição Visual do Quantitativo relativo a percepção do impacto da redução orçamentária na vida dos entrevistados.....	69
Gráfico 24: Descrição Visual do Quantitativo relativo ao conhecimento sobre o tema políticas públicas.....	70
Gráfico 25: Descrição Visual do Quantitativo relativo a atuação do poder público e da iniciativa privada no desenvolvimento econômico do município.....	70
Gráfico 26: Descrição Visual do Quantitativo relativo as alternativas para o desenvolvimento sustentável do município.....	76
Gráfico 27: Descrição Visual do Quantitativo relativo acerca da dependência econômica do município em relação ao Estado do RS e à União Federal.....	76

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Índice de Participação dos Municípios – IPM Osório/RS.....	14
Quadro 2: Demonstrativo de variação do Valor Adicionado Fiscal geral e específico (Petrobras) do Município de Osório.....	15
Quadro 3: Demonstrativo de variação da Receita Prevista, Receita Arrecadada, Receita Tributária e variação do IGPM entre os anos de 2007 e 2015.....	16
Quadro 4: Justificativa das Respostas.....	69
Quadro 5: Justificativa das Respostas.....	71
Quadro 6: Justificativa das Respostas.....	77
Quadro 7: Disponibilização de informações à comunidade – gastos e investimentos públicos.....	78
Quadro 8: Grau de participação popular no processo decisório do poder público...	80
Quadro 9: Causas que justificam o reduzido grau de participação popular.....	81
Quadro 10: Modalidades de participação popular disponíveis.....	83
Quadro 11: Instrumentos de estímulo da participação popular no processo decisório do poder público.....	84
Quadro 12: Utilização de ferramenta vinculada à Internet no fomento da participação popular.....	87
Quadro 13: Procedência dos recursos que conformam o processo de elaboração do orçamento público.....	88
Quadro 14: A redução do orçamento público com a alteração promovida pela Petrobras.....	90
Quadro 15: Setores mais impactados com a redução do orçamento público.....	92
Quadro 16: Percepção da amplitude do impacto orçamentário e, da possibilidade de recuperação.....	94
Quadro 17: Intensidade do reflexo social diante da redução do orçamento público	96
Quadro 18: Origem das ações que contribuem para o desenvolvimento socioeconômico municipal.....	98
Quadro 19: Ações implementadas com o propósito de promover o desenvolvimento sustentável.....	99

Quadro 20: Alternativas adequadas à promoção do desenvolvimento sustentável do município.....	101
Quadro 21: Redução do nível de dependência do orçamento municipal em relação ao Estado do Rio Grande do Sul e à União Federal.....	103
Quadro 22: Síntese geral do segundo estudo .....	105

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1.1</b>	<b>Problema de Pesquisa</b> .....	18
1.1.1	Questão de Pesquisa.....	19
<b>1.2</b>	<b>Objetivos</b> .....	19
1.2.1	Objetivo Geral.....	19
1.2.1	Objetivo Específicos.....	19
<b>1.3</b>	<b>Justificativa</b> .....	20
<b>1.4</b>	<b>Delimitações do Trabalho</b> .....	20
1.4.1	Cenário.....	20
<b>1.5</b>	<b>Referencial Teórico</b> .....	24
1.5.1	Democracia.....	24
1.5.1.1	Do Estado Sociambiental de Direito.....	25
1.5.2	A Participação Popular.....	27
1.5.3	Esfera Pública e Sociedade Civil.....	35
1.5.4	Da Governança Participativa.....	39
1.5.5	A Administração Pública e o Princípio Constitucional da Eficiência.....	40
1.5.6	O Interesse Público.....	41
1.5.7	O Caráter Endógeno do Desenvolvimento.....	44
1.5.8	Capital Social.....	48
1.5.9	A Necessidade e o Direito de Informação.....	49
<b>2</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	51
<b>2.1</b>	<b>Primeiro Estudo</b> .....	51
<b>2.1</b>	<b>Segundo Estudo</b> .....	51
<b>3</b>	<b>ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA DE</b>	
	<b>CAMPO</b> .....	53
<b>3.1</b>	<b>Análise do Primeiro Estudo</b> .....	53
<b>3.2</b>	<b>Análise do Segundo Estudo</b> .....	78
<b>4</b>	<b>CONCLUSÕES</b> .....	111
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	116

<b>APÊNDICES .....</b>	<b>128</b>
<b>APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO NO PRIMEIRO ESTUDO..</b>	<b>129</b>
<b>APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO NO SEGUNDO ESTUDO .</b>	<b>133</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Em 1968, foi inaugurado, no município de Osório/RS, pela PETROBRAS, o Terminal Marítimo Almirante Soares Dutra, também conhecido como TEDUT, destinado ao armazenamento de petróleo recebido de navios petroleiros ao largo da costa. A partir de então, o petróleo recebido e armazenado nos tanques passou a ser bombeado, por oleoduto, para a Refinaria Alberto Pasqualini (REFAP) na cidade de Canoas/RS (PREFEITURA MUNICIPAL DE TRAMANDAÍ, 2015).

Posteriormente, em 2001, 30% das ações da REFAP foram vendidas à empresa REPSOL-YPF. A partir de então, a REFAP, passou a ser empresa que não integrava mais o grupo econômico da Petrobras, com composição acionária em que esta, indiretamente, isto é, através de sua controlada Downstream Participações Ltda., detinha 70% do capital social e a multinacional REPSOL-YPF os outros 30% do capital. No caso em tela, não havia relação societária direta entre a Petrobras e a REFAP S.A. Em verdade, a PETROBRAS passou a ser acionista da Downstream Participações Ltda. que, por sua vez, participava no capital social da REFAP S.A. (O GLOBO, 2011)

Posteriormente, a PETROBRAS optou por retomar as operações regulares de comercialização de petróleo *in natura* em solo gaúcho a partir do Município de Osório/RS. Assim, os recolhimentos de ICMS anteriormente realizados no Rio de Janeiro, passaram a ser realizados no Estado do Rio Grande do Sul. A PETROBRAS, utilizando-se de sua liberdade contratual inerente às empresas privadas, ponderou os benefícios de realizar a venda do petróleo em solo gaúcho e considerou aceitáveis os custos e riscos, inclusive ambientais, relativos ao transporte do óleo até um de seus estabelecimentos no Rio Grande do Sul para o fim de possibilitar ganhos sustentáveis para ambas as partes, sendo aceitas pela REFAP as novas condições contratuais. O estabelecimento eleito para receber o petróleo transferido do Rio de Janeiro e realizar as operações de medição, armazenamento e venda do petróleo à REFAP foi o do Município de Osório, primeiro e único estabelecimento da PETROBRAS em solo gaúcho pelo qual o óleo cru destinado à REFAP transita. Tal fato ocorria, na medida em que o petróleo, ao ser descarregado dos navios petroleiros através da monobóia em Tramandaí/RS, é transportado através de dutos até o Terminal Almirante Soares Dutra – TEDUT. Uma vez realizada a transferência de titularidade do petróleo, após a verificação da

quantidade de petróleo vendida à REFAP e seu faturamento através da emissão de nota fiscal de saída emitida pelo estabelecimento da Petrobras em Osório/RS, os custos e os riscos do transporte do petróleo – inclusive quanto às variações de qualidade e quantidade, derivados do processo conhecido como quebra natural – eram integralmente assumidos pela REFAP, proprietária do óleo, com a exclusão completa da Petrobras dessa relação.

O Departamento da Receita Pública Estadual do Estado do Rio Grande do Sul, através dos Atos Declaratórios nº 2006/48 e 2006/107, autorizou a concessão de Regime Especial à PETROBRAS, conforme disposição do art. 202 do Livro II do Regulamento do ICMS<sup>1</sup>, aprovado pelo Decreto Estadual nº 37.699/1997. Através do Regime Especial, a PETROBRAS ficou autorizada a centralizar todas as suas unidades localizadas no Estado do Rio Grande do Sul sob o mesmo CGC/TE (Cadastro Geral de Contribuinte de Tributos Estaduais). A partir de então, todo o valor adicionado fiscal gerado a partir da emissão das notas fiscais passou a integrar a movimentação financeira do Município de Osório gerando significativo impacto positivo no Índice de Participação dos Municípios (IPM). O IPM do Município de Osório que, em 2007, era de 0,274582% foi subindo, anualmente, até atingir o seu ápice, 2,290311% em 2010 (Quadro 1).

Entretanto, após o ápice de 2010, o faturamento passou a ocorrer em Canoas, e não mais em Osório, eis que os 30% das ações transferidas da REFAP para a REPSOL-YPF em 2001, foram vendidos por esta a PETROBRAS. Deste modo, o estabelecimento voltou a integrar o grupo econômico da Petrobras. Esta alteração contratual fez com que o IPM de 2015 fosse reduzido para 0,575233%. Considerando a metodologia utilizada no cálculo do IPM (o valor adicionado fiscal utiliza sempre os dois últimos anos a fim de evitar reduções bruscas) o índice provisório para o ano de 2016 é 0,426140%.

**Quadro 1: Índice de Participação dos Municípios (%) – IPM Osório/RS**

	2007	2008							
IPM - Índice	0,274582	0,803328	1						

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul (2015)

<sup>1</sup> Art. 202 - Poderão ser autorizados regimes especiais para impressão e/ou emissão de documentos fiscais, bem como para escrituração de livros fiscais. Parágrafo único - Os regimes especiais poderão ser concedidos individualmente para cada contribuinte ou, nos termos de instruções baixadas pelo Departamento da Receita Pública Estadual, em caráter coletivo.

A Constituição Federal garante aos municípios, 25% do total do ICMS arrecadado pelos Estados (art. 158, inciso IV). Desse percentual, três quartos (3/4), no mínimo, devem ser creditados na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios. O um quarto (1/4) restante do referido percentual, observará o que dispuser a lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal. A conceituação do VAF é tarefa remetida à Lei Complementar Federal pelo inciso I do art. 161 da CF/88, para os fins previstos no art. 158 (retorno de ICMS aos municípios).

A Lei Complementar 63/90 em seu art. 3º, § 1º, I, conceitua o valor adicionado para fins de retorno de ICMS aos municípios: “O valor adicionado corresponderá, para cada Município, ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzindo o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil”.

O Estado determina aos contribuintes que informem as respectivas operações realizadas, separadas por estabelecimento. Esses arquivos são geralmente denominados Guias Informativas anuais (ou eventualmente mensais)

Em 2008, dos R\$ 4.188.068.921,69 do valor adicionado fiscal gerado na base territorial do Município de Osório, R\$ 3.757.008.553,96 eram originados, exclusivamente, das transações comerciais realizadas pela Petrobras na base territorial do município (89,7074% do total do VAF). Em 2014, com transferência total das trocas de titularidade para o Município de Canoas, o VAF Petrobras foi reduzido à ZERO!

**Quadro 2 - Demonstrativo de variação do Valor Adicionado Fiscal geral e específico (Petrobras) do Município de Osório**

	Valor Adicional Fiscal Geral (R\$)	Valor Adicional Fiscal Petrobras (R\$)	Diferença (R\$)
2007	3.452.921.061,76	3.079.686.343,34	373.234.718,42
2008	4.188.068.921,69	3.757.008.553,96	431.060.367,73
2009	2.858.089.949,41	2.397.632.284,33	460.457.665,08
2010	3.060.412.036,78	2.532.800.448,46	527.611.588,32
2011	1.988.963.991,04	1.366.924.350,34	622.039.640,70
2012	1.620.185.423,70	876.462.557,11	743.722.866,59
2013	1.279.831.650,39	352.806.327,91	927.025.322,48
2014	986.356.934,77	0	986.356.934,77

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Turismo de Osório/RS (2015).



Dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Turismo de Osório e disponibilizados também pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (Quadro 3), demonstram um significativo aumento da Receita Arrecadada entre os anos de 2007 e 2010. De 2011 a 2012, a Receita Arrecadada sofreu aumento compatível com a variação do IGPM. Em 2013 o aumento foi insuficiente para compensação a variação do índice. Em 2014, constata-se uma redução da receita que resta ampliada se considerada a variação do IGPM (3,6749%). Chama atenção no ano de 2015, especialmente, o acumulado do IGPM de janeiro a julho (6,9639%). Aliado a significativa elevação do índice, a Administração Pública projetou uma receita de R\$ 150.153.530,00, inferior, portanto, a receita projetada de 2014. Para 2016, a receita prevista é de R\$ 167.113.075,00. Percebe-se, entre 2011 e 2013 que mesmo diante da queda da Cota-parte do ICMS, a Receita Arrecada seguiu evoluindo positivamente. A partir de 2014, a queda da Cota-parte do ICMS passou a impactar mais fortemente a Receita Arrecadada. Nota-se, no quadro 3, ainda, um aumento da arrecadação tributária (oriunda de tributos municipais) entre os anos de 2007 e 2014. No entanto, o aumento verificado somente representa a correção monetária, se observado o IGPM acumulado.

**Quadro 3 - Demonstrativo de variação da Receita Prevista, Receita Arrecadada, Receita Tributária e variação do IGPM entre os anos de 2007 e 2015**

	Receita Prevista (R\$)	Receita Arrecadada (R\$)	COTA-PARTE DO ICMS (R\$)	Receita Tributária Arrecadada (R\$)	IGPM Acumulado 12 meses (Dezembro)
2007	52.618.967,00	52.774.954,29	8.290.243,61	11.061.955,60	7,7463%
2008	80.149.126,46	83.877.880,13	29.693.641,31	12.817.951,42	9,8054%
2009	136.907.369,56	119.471.332,82	66.550.668,52	12.783.020,60	-1,7123%
2010	162.120.724,00	153.419.643,98	102.170.605,69	14.779.237,88	11,3220%
2011	147.304.479,00	164.853.546,31	95.305.094,71	17.423.805,73	5,0977%
2012	164.865.876,00	184.477.215,49	80.879.618,10	20.417.790,52	7,8119%
2013	167.352.948,00	185.382.926,73	71.961.576,84	21.969.460,49	5,6096%
2014	179.475.986,00	185.358.478,59	50.210.319,05	24.342.713,41	3,6749%
2015	150.153.530,00	93.629.578,39	17.879.706,65	16.550.346,43	6,9639%
2016	167.113.075,00				

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Turismo de Osório/RS e Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2015).

Com a transferência da troca da titularidade de petróleo entre a Petrobras e a REFAP da base territorial do Osório para Canoas, surgiu a necessidade de ser

implantadas políticas públicas alternativas, visando a reestabelecer o erário atingido pela severa redução orçamentária inevitável. Conceitos como democracia, interesse público, capital social, governança participativa, sinergia e participação popular sentenciam que o Gestor Público deve praticar os atos necessários à preservação dos interesses da sociedade. Pressupõe-se também, que no seio desta possam surgir alternativas passíveis de implementação pelo Poder Público.

É neste cenário que emerge a observação de que a redução orçamentária gerada pelo fim da troca da titularidade entre a Petrobras e a REFAP, na base territorial do Osório, produzirá severa redução do orçamento público. Tal redução orçamentária não prevê auxílio estadual ou federal, gerando já, a curto prazo, a necessidade de medidas contundentes e nada populares como a redução da folha de pagamento dos servidores, o cancelamento de futuras obras, a suspensão de serviços prestados até mesmo em áreas como a saúde e a educação.

Neste momento, surge um fenômeno de proporções desafiadoras na medida em que embora haja a redução da receita, grande parte da despesa está vinculada a índices legais que não podem ser desconsiderados. Além disso, cabe ao gestor público preservar direitos adquiridos de servidores, cumprir contratos em andamento e garantir a continuidade de políticas públicas de importância estratégica.

No Brasil, é recorrente a ampliação das alíquotas de tributos existentes, ou mesmo a criação de novos tributos, quando constatada a redução da receita pública. Esta postura, via de regra, tem sido a primeira opção da Fazenda Pública. Do Oiapoque ao Chuí, a redução do orçamento público é compensada pela imposição de novos tributos à sociedade, na versão mais grotesca e injusta da velha premissa da “socialização dos custos”. Esta alternativa, simplista e retrógrada, impede que novas alternativas surjam para resolver ou mesmo amenizar o problema sem, como de costume, aumentar uma das maiores cargas tributárias do planeta.

Por outro lado, aduz-se que o conhecimento do interesse público é fundamental para legitimar as políticas públicas a serem aplicadas, garantir o efetivo exercício da democracia e mobilizar o capital social a atingir o objetivo comum para, assim, conseqüentemente, gerar desenvolvimento socioeconômico na base territorial analisada. Nesse diapasão, o capital social de um município ou região não pode ser menosprezado, na medida em que é ela, a sociedade, com suas inter-relações, que através de suas inovações fáticas faz “girar a roda” do desenvolvimento. Aliás, sobre as inter-relações humanas, traz-se as observações de

Milhoranza (2014, p. 157-158) para quem “o homem é um produto biosociocultural resultado das interações e das relações dentro de um grande contexto: nada pode ser considerado em si mesmo tudo está interligado.”

De outra banda, especialmente, em momentos de crise, mostra-se indispensável que os agentes públicos tenham absoluto conhecimento do que pensa a coletividade. Este conhecimento é tão importante que todo o ato praticado pelos agentes em dissonância com o interesse público merece vestir o manto da ilegalidade.

### **1.1 Problema de Pesquisa**

De forma geral, percebe-se que sempre que um município perde uma das fontes de receita, os efeitos desta redução possuem significativo impacto social. O Poder Executivo Municipal para exercer todas as suas atividades, acaba se tornando um gerador de empregos e, conseqüentemente, de distribuição de renda.

Há muito, a imprensa noticia marchas de prefeitos a Brasília, buscando recursos para a manutenção das estruturas administrativas. Percebe-se, cada vez mais, a dependência econômica do ente municipal da União, fruto não só de uma discutível fórmula de distribuição de recursos, mas também da ausência de competência dos gestores municipais para interpretar o interesse público.

Percebe-se, de igual forma, a preocupação dos gestores públicos em saber se a população pretende o atendimento de questões pontuais (uma viatura ou um posto de saúde). No entanto, a busca pelo conhecimento do interesse público em seu sentido mais amplo, é modesta. Salvo entendimento mais lúcido, mostra-se necessário perceber como a comunidade enxerga o seu entorno, percebe suas potencialidades e, principalmente, está disposta a contribuir para o desenvolvimento local e, conseqüentemente, regional.

Nesse sentido, a intenção do estudo proposto é comparar a visão da comunidade com as ações e a visão de gestores públicos, buscando assim perceber se as políticas públicas implementadas encontrarão “eco” na comunidade. Nesta tarefa, o projeto em questão busca identificar as alternativas capazes de reduzir o impacto negativo sofrido pelo orçamento público municipal de Osório.

### 1.1.1 Questão de Pesquisa

É neste cenário que emerge a questão que deu origem ao problema de pesquisa deste trabalho, a saber: A partir da percepção social acerca do impacto negativo no orçamento público municipal em virtude da perda do VAF gerado pela Petrobras, que alternativas apresentadas pela comunidade são dotadas de natureza inovadora, são viáveis do ponto de vista socioeconômico e ambiental e, ainda, estão em sintonia com a visão e as ações das autoridades?

## 1.2 Objetivos

### 1.2.1 Objetivo Geral

Identificar as alternativas apresentadas pelos atores sociais para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental de Osório, confrontando o interesse público com as políticas públicas implementadas ou em fase de planejamento.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Identificar as alternativas segundo a percepção de acadêmicos na área de Ciências Sociais, atores políticos e representantes de entidades comerciais, industriais e de classe;
- b) Correlacionar e sintetizar as alternativas propostas pelos acadêmicos na área de Ciências Sociais, atores políticos e representantes de entidades comerciais, industriais e de classe;
- c) Analisar o nível de interesse na participação popular nos atos de gestão pública do Município de Osório/RS;
- d) Desvendar a percepção de acadêmicos na área de Ciências Sociais, atores políticos e representantes de entidades comerciais, industriais e de classe, acerca das ações implementadas com vistas ao desenvolvimento sustentável.

### **1.3 Justificativa**

Toda redução orçamentária do Poder Executivo Municipal, seja qual for sua origem, acaba por impactar, mesmo que minimamente, o desenvolvimento local e, conseqüentemente, o desenvolvimento regional. Consoante alhures asseverado, a redução orçamentária gerada pelo fim da troca da titularidade entre a Petrobras e a REFAP, na base territorial de Osório, produziu significativa redução do orçamento público.

É sob este enfoque que assevera-se que o sistema brasileiro de partilha de receitas tributárias é eminentemente um sistema legal (PRADO, 2001, *apud* ARRETCHE, 2004), através do qual, receitas tributárias sem vinculação de gasto exceto as obrigações constitucionais de gasto com saúde e educação, são garantidas aos governos subnacionais, especialmente aos municípios de pequeno porte. A soma de compromissos financeiros passados, direitos assegurados em lei principalmente a servidores público e vinculações constitucionais do gasto federal, este modelo traz como consequência e principal característica um orçamento federal rígido (REZENDE; CUNHA, 2003). Constata-se a existência de um reduzido espaço para introdução de novos itens de gasto, circunstância que implica em uma inevitável elevação da carga tributária (ARRETCHE, 2004).

### **1.4 Delimitações do Trabalho**

#### **1.4.1 Cenário**

O estudo foi realizado no Município de Osório (Figuras 1 e 2) que está posicionado no principal acesso ao litoral norte gaúcho. A população total do município era de 36.131 de habitantes, de acordo com o Censo Demográfico (IBGE, 2000). Em 2010, a população residente do município era de 40.906 (População residente - Homens 20.157 / População residente - Mulheres 20.749). Em 2015, a população estimada supera 43.586 - expectativa prevista para 2014 (IBGE, 2010).

A área da unidade territorial é de 663,552 Km<sup>2</sup>, representando 0,25% do Estado, 0,0078% de todo o território brasileiro. A densidade demográfica é de 61,65 hab/km<sup>2</sup>. O PIB per capita a preços correntes (2012) era de R\$ 19.073,02. O sítio da

Prefeitura Municipal de Osório apresenta Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 0.839 (OSÓRIO, 2000). No entanto, o IDH em 2010 atinge 0,751 (IBGE, 2010).

Geograficamente, o município está situado no limite entre a Serra Geral (Mata Atlântica) e a Zona Costeira, contando com dezenas de lagoas e, ainda, tendo o mar como um de seus limites (Balneários de Atlântida Sul e Mariápolis). Os principais acessos rodoviários são a BR 290, a BR 101 e a RS 389. A sede do município está localizada a 100 km de Porto Alegre/RS e a 85 Km da divisa com o Estado de Santa Catarina.

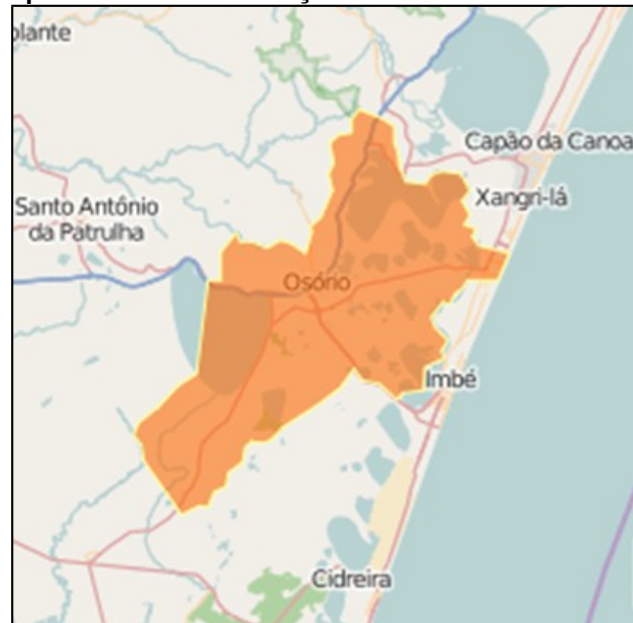
Na área educacional, o município conta com rede de educação básica municipal estadual e privada, ensino médio estadual e privado, além de um centro universitário privado (Faculdade Cenecista de Osório – FACOS/CNEC). Recentemente, foi instalado junto ao município uma unidade do Instituto Federal. No início do século XXI, a vocação eólica do município começou a ser explorada. Hoje, Osório possui a segunda maior usina eólica do mundo, sendo a maior da América Latina (Figura 3). O município integra o Conselho Regional de Desenvolvimento - COREDE - do Litoral Norte do RS.

**Figura 1 - Município de Osório em relação ao Estado do Rio Grande do Sul**



Fonte: IBGE (2010)

**Figura 2 - Município de Osório em relação ao Litoral Norte do Rio Grande do Sul**



Fonte: IBGE (2010)

A formação administrativa do município segue a seguinte ordem cronológica (IBGE, 2010):

\* Distrito criado com a denominação de Conceição do Arroio, por Provisão de 17-01-1773 - subordinado ao município de Santo Antônio da Patrulha; \* Elevado à categoria de vila com a denominação de Conceição do Arroio, pela Lei Provincial n.º 401, de 18-12-1857, desmembrado de Santo Antônio da Patrulha; \* Sede na antiga vila de Conceição do Arroio. Constituído do distrito sede. Instalado em 12-04-1858; \* Pela Lei Provincial n.º 1.529, de 04-12-1885, é criado o distrito de Palmares e anexado ao município de Conceição do Arroio; \* Pelo Ato Municipal n.º 23, de 15-12-1905, é criado o distrito de Colônia Marquês Herval e anexado ao município de Conceição do Arroio; \* Em divisão administrativa referente ao ano de 1911, o município encontra-se constituído de 4 distritos: Conceição do Arroio, Colônia Marques de Erval, Palmares e Três Forquilhas; \* Pelo Ato Municipal n.º 213, de 21-03-1921, o distrito de Palmares tomou o nome de Passinhos. Pela mesma lei acima citada é criado o distrito de Palmares e anexado ao município de Conceição do Arroio; \* Em divisão administrativa referente ao ano de 1933, o município aparece constituído de 5 distritos: Conceição do Arroio, Cachoeira, Colônia Marques de Erval, Palmares, Passinhos (ex-Palmares) e Três Forquilhas; \* Em divisões territoriais datadas de 31/12/1936 e 31/12/1937, o município aparece constituído de 7 distritos: Conceição do Arroio, Cachoeira, Colônia Marques de Erval, Cornelius, Palmares, Passinhos e Três Forquilhas; \* Pelo Decreto Estadual n.º 7.199, de 31-03-1938, o município de Conceição do Arroio tomou o nome de Osório os distritos de Cachoeira, Colônia Marquês de Erval e Três Forquilhas a chamar-se, respectivamente, Maquiné, Marquês de Erval (ex-Colônia Marquês de Erval) e Itapeva. O mesmo decreto extingue o distrito de Passinhos, sendo sua área anexada ao distrito sede do município de Osório; \* Pelo Decreto-lei Federal n.º 1.307, de 31-05-1939, é criado o distrito de Tramandaí e anexado ao município de Osório; \* No quadro fixado para vigorar no período de 1939-1943, o município é constituído de 7 distritos: Osório (ex-Conceição do Arroio), Cornelius, Itapeva (ex-Três Forquilhas), Maquine (ex-Cachoeira), Marquês de Erval, Palmares e

Tramandaí; \* Pelo Decreto-lei Estadual n.º 720, de 29-12-1944, os distritos de Itapeva e Palmares tomaram as denominações, respectivamente, Itati e Emílio Meyer; \* Pela Lei Municipal n.º 2, de 17-07-1950, o distrito de Emílio Meyer passou a chamar-se Palmares do Sul; \* Em divisão territorial datada de 01/07/1950, o município é constituído de 7 distritos: Osório, Cornélius, Emílio Meyer (ex-Palmares), Itati (ex-Itapeva), Maquiné, Marquês do Erval e Tramandaí; \* Pela Lei Municipal n.º 225, de 23-07-1953, é criado o distrito de Passinhos, com território desmembrado do distrito de Palmares do Sul (ex-Emílio Meyer) e anexado ao município de Osório; \* Pela Lei Municipal n.º 3, de 18-11-1953, o distrito de Marquês de Erval passou a denominar-se Barro do Ouro; \* Pela Lei Municipal n.º 4, de 18-11-1953, o distrito de Cornélius tomou o nome de Capão da Canoa; \* Em divisão territorial datada de 01/07/1955, o município é constituído de 9 distritos: Osório, Barra do Ouro (ex-Marquês do Erval), Capão da Canoa (ex-Cornélius), Itati, Maquiné, Palmares do Sul, Passinhos, Terra de Areia e Tramandaí. Assim permanecendo em divisão territorial datada de 1-VII-1960; \* Pela Lei Estadual n.º 5.037, de 24-09-1965, desmembra do município de Osório o distrito de Tramandaí. Elevado à categoria de município; \* Pela Lei Municipal n.º 1.752, de 09-09-1980, é criado o distrito de Capivari (ex-localidade) criado com partes dos distritos de Passinhos e Palmares e anexado ao município de Osório; \* Pela Lei Municipal n.º 1.853, de 29-12-1981, é criado o distrito de Mariópolis (ex-localidade de Balneário); \* Pela Lei Estadual 7.638, de 12-04-1982, desmembra do município de Osório o distrito de Capão da Canoa. Elevado à categoria de município; \* Pela Lei Estadual n.º 7.654, de 12-05-1982, desmembra do município de Osório os distritos de Palmares do Sul e Capivari, para constituir o novo município de Palmares do Sul; \* Em divisão territorial datada de 1-VII-1983, o município é constituído de 8 distritos: Osório, Barra do Ouro, Capão da Canoa, Itati, Maquiné, Mariópolis, Passinhos e Terra de Areia; \* Pela Lei Municipal n.º 2.034, de 14-05-1986, é criado o distrito de Morro Alto (ex-localidade), com terras desmembradas do distrito de Maquiné e anexado ao município de Osório; \* Pela Lei Estadual n.º 8.561, de 13-04-1988, alterado com seus limites pela Lei Estadual n.º 8.997, de 11-01-1990, desmembra do município de Osório os distritos de Terra de Areia e Itati, para constituir o novo município de Terra de Areia; \* Pela Lei Estadual n.º 9.531, de 20-03-1992, desmembra do município de Osório os distritos de Maquiné, Barra do Ouro e Morro Alto, para constituir o novo município de Maquiné; \* Pela Lei Municipal n.º 2.376, 25-09-1991, é criado o distrito de Atlântida Sul e anexado ao município de Osório; \* Pela Lei Municipal n.º 2.488, de 18-12-1992, foram criados os distritos de Aguapés e Santa Luzia ambos (ex-localidades) e anexado ao município de Osório; \* Em divisão territorial datada de 1997, o município é constituído de 6 distritos: Osório, Aguapés, Atlântida Sul, Mariópolis, Passinhos e Santa Luzia; \* Pela Lei n.º 3.277, de 28-03-2001, é criado o distrito de Borussia e anexado ao município de Osório; \* Em divisão territorial datada de 2005, o município é constituído de 6 distritos: Osório, Aguapés, Atlântida Sul, Borussia, Passinhos e Santa Luzia. Assim permanecendo em divisão territorial datada de 2007.

Após sofrer significativa redução em seu território em virtude das seguidas emancipações, o município de Osório hoje é um rosário de lagoas, encravado entre a serra e o mar, cercado de “cataventos” e colorido por uma mescla cultural afro açoriana.



**Figura 3 - Aerogeradores no Parque Eólico de Osório.**



Fonte: Revista Veja (2014)

## **1.5 Referencial Teórico**

### 1.5.1 Democracia

O parágrafo único do artigo 1 da Constituição Federal Brasileira de 1988 prevê que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. O artigo 14 da Carta Magna, determina que “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III - iniciativa popular.” Os referidos dispositivos legais deixam evidente a natureza nossa democracia participativa ou semidireta.

O conceito de democracia não pode ser encarado como o poder do povo de escolher seus governantes, virar de costas para o Estado e deixar que os “escolhidos” ajam conforme lhes for mais adequado. Pelo contrário, a democracia deve ser exercida em sua plenitude, na medida em que é o regime de governo que confere a todo e qualquer cidadão de um país, o direito não só de escolher seus governantes mas também de exigir dos mesmos que as políticas públicas sejam implementadas em proveito da coletividade, em consonância com o celebrado Interesse Público.

Para Silvio Caccia Bava (1996, p. 59), as possibilidades de ampla disseminação de experiências desta natureza dependem “de um cenário nacional em que a democracia não seja apenas entendida como o direito à organização política e ao voto, mas também ganhe um conteúdo econômico voltado para a redistribuição da riqueza e da renda.”

Por sua vez, Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2014, p. 662) entendem que a democracia constitucional não pode ser meramente formal, e sim, “acima de tudo substancial, pois a própria democracia deve se (re)legitimar permanentemente, pois o governo democrático não deve ser legítimo apenas uma vez quando de algum ponto de partida.”

#### 1.5.1.1. Do Estado Sociambiental de Direito

O ponto de partida da democracia constitucional é a primazia da existência do Estado Socioambiental e Democrático de Direito. Este, pode ser entendido, em apertada síntese, conforme lições de Ingo Wolfgang Sarlet (2010, p. 7-9) “[...] como um Estado comprometido com o respeito, proteção e promoção tanto da dignidade humana, quanto da dignidade da vida em geral.” Ainda sobre a origem do Estado Democrático de Direito estampado no artigo 1 *caput* da Constituição Federal de 1988, Mendes, Coelho e Branco (2010, p. 213) lecionam que

considera-se democrático o Estado de Direito que se empenha em assegurar aos seus cidadãos o exercício efetivo não somente dos direitos civis e políticos, mas também e sobretudo dos direitos econômicos, sociais e culturais, sem os quais de nada valeria a solene proclamação daqueles direitos.

Este Estado, denominado por Sarlet e Fensterseifer (2013, p. 119) “Estado Socioambiental de Direito”, não deve ser mínimo nem permissivo com o jogo econômico. Precisa sim regular a atividade econômica ajustando-se “aos valores e princípios constitucionais, objetivando o desenvolvimento humano e social de forma ambientalmente sustentável.”

Para José Manuel Pureza, (1996), defendendo a ideia de um Estado Ambiental, afirma que o mesmo tem o patrimônio natural e o ambiente como bens públicos, e objetos de utilização racional definida em instrumentos fiscais ou

administrativos capazes de orientar e ordenar a atividade econômica no sentido de uma solidariedade substancial.

Parece não pairar dúvida que a noção de sustentabilidade alicerça-se em, pelo menos, dois critérios. Primeiro, as ações humanas passam a ser analisadas quanto à incidência de seus efeitos diante do tempo cronológico (presente e futuro). Segundo, ao se procurar fazer um prognóstico do futuro, haverá de ser pesquisado que efeitos continuarão e “quais as consequências de sua duração” (MACHADO, 2012, p.71).

Antônio Pina (2013, p. 117), em prólogo à obra de Härbele, defende que o mercado *“no es un fin en si mismo, un espacio libre del Derecho extramuros del Estado e da la ética. La economía solo tiene servicio del Hombre, debiendo encontrar em ella su lugar no menos la 'visible hand' del Derecho Constitucional que la 'invisible hand' del mercado.”*

A lógica torna evidente que a ausência do insumo impede a produção do produto. O embate entre ambientalistas e empresários faz parecer que ambos possuem interesses distintos quando na realidade não tem. O mercado consumidor é formado por pessoas, as pessoas precisam possuir condições mínimas para sobreviver.

A proteção jurídica do ambiente não visa o fim do consumo, mas sim propõe uma revisão da postura predatória da atividade produtiva com vistas a preservar um padrão de vida mínimo que deve ser assegurado aos seres humanos. Em verdade, a preservação e a utilização racional dos recursos ambientais assegurará uma elevação gradual da qualidade de vida, substituindo a ideia de crescimento pelo desenvolvimento.

A Convenção de Estocolmo de 1972, gerou uma Declaração de Princípios. O primeiro deles dispõe

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade, e ao desfrute das condições de vida adequadas em um meio cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as presentes e futuras gerações.

Este princípio, foi ratificado na Declaração do Rio de Janeiro de 1992 em seu princípio primeiro que determinou que “os seres humanos constituem o centro das

preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com o meio ambiente.”

Oportuno considerar que os direitos à propriedade privada e a livre iniciativa expressos no *caput* e inciso II do art. 170 da CF não restringem o princípio do desenvolvimento sustentável expresso no art. 170 (inciso VI) da CF88. A aparente colisão em verdade sugere que o capitalismo liberal individualista deve observar, e ceder, a supremacia dos valores e princípios constitucionais socioambientais. Esta submissão ou melhor, esta adequação da propriedade privada, aos interesses da sociedade e do Estado, fica evidente na necessidade de observância à função social da propriedade. A ordem econômica constitucionalizada a partir da Constituição Federal de 1988, dá origem a uma “economia socioambiental de mercado” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2013, pp. 119-120), objetivando compatibilizar a livre iniciativa, a autonomia e a propriedade privada com a proteção ambiental e a justiça social, buscando a proteção e promoção de uma vida humana digna e saudável.

Neste sentido, entendemos que é indissociável do caráter democrático do Estado Socioambiental de Direito a necessidade de participação direta e efetiva da sociedade nos processos de tomada de decisão, especialmente naqueles cuja importância ditará o destino das presentes e das futuras gerações.

### 1.5.2. A Participação Popular

O Estado brasileiro, segundo determina o artigo 1 da Constituição Federal de 1988, tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Dentre estes fundamentos, a cidadania será o objeto principal de análise no presente estudo. Para José Afonso da Silva (2010, p. 104), a cidadania na condição de fundamento do Estado brasileiro possui sentido mais amplo do que garantir direitos políticos aos cidadãos. Segundo o jurista, a cidadania reconhece o indivíduo como pessoa integrada na sociedade estatal, de modo que o “funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular.”

Por seu turno, Alexandre de Moraes (2007, p. 60), afirma ser a cidadania “um status do ser humano, apresentando-se, simultaneamente, como objeto e direito fundamental das pessoas”. Já, Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2014, p. 660) entendem que:

Se a nacionalidade representa o vínculo jurídico-político do indivíduo com o Estado e sua respectiva ordem jurídica, a cidadania, que, em regra, pressupõe a nacionalidade (mas não necessariamente), bem como os direitos e deveres fundamentais que lhe são correlatos, guarda estreita relação com o assim designado *status activus* (da cidadania) do indivíduo, ou seja, com os seus direitos (competências) de participação ativa na formação da vontade política (estatal) e, nesse sentido, do processo democrático e decisório.

A figura do prefeito, do governador e do presidente autoridade, inatacáveis e distantes do povo deve obrigatoriamente ser substituída pela figura do gestor ouvinte e obediente, aquele que escuta a voz da sociedade e age no sentido de oferecer aos seus membros benefícios compatíveis com a carga tributária que, em verdade, sustenta toda a estrutura estatal.

Silvio Bava (1996), aponta a existência de um processo substancial de reforma do Estado, orientado a partir das camadas inferiores, das pressões da sociedade civil organizada que, ao se depararem com governos municipais sensíveis aos interesses populares e comprometidos com uma abertura à participação popular, desenvolve iniciativas que atestam a possibilidade de, apesar dos escassos recursos disponíveis, promoção conjunta entre sociedade civil e governos locais de iniciativas de amplo impacto na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Outro aspecto que tem sido observado é o reconhecimento de que o Estado se desloca sobre os ombros do povo. Tal figura permite o raciocínio de que caso inexista sinergia entre governo e o capital social, o Estado terá seu ritmo reduzido, na medida em que não interessa a seus integrantes os rumos adotados. Carlos Milani (2003, p. 27), defende que “o capital social é um bem coletivo que garante respeito de normas de confiança e compromisso cívico”. Para Martins e Lotta (2010, p. 858), “o engajamento cívico se dá em torno da mobilização da sociedade em prol de um objetivo comum”. Salvo melhor juízo, é neste momento em que é possível verificar-se a efetiva concentração social, que o Interesse Público pode ser percebido de forma flagrante. Já Bandeira (1999, p. 8) identificou um significativo aumento das “iniciativas de promoção da participação ou de articulação de atores sociais que tenham, simultaneamente, escopo territorial e setorial mais amplo”. Segundo o economista, tais ações buscam atingir um âmbito microrregional, transcendendo o nível de um setor, programa ou projeto específico. Sendo que um dos fatores predominantes para este fenômeno é a inexistência na estrutura

federativa brasileira de uma instância político-administrativa intermediária entre o Estado e o município.

Mesmo diante da constatação deste fenômeno, é primordial que a estes locais de discussão regional sejam apresentadas o extrato do interesse público local, a ser obtido através de processos de articulação e/ou participação de caráter permanente, cuja abrangência transcende os limites de um projeto ou programa específico.

Segundo Bandeira (1999, p. 9), tem sido cada vez mais evidente a “inadequação das ações formuladas de cima para baixo, sem envolvimento dos segmentos relevantes da sociedade civil”. Este “estilo tecnocrático” é marca registrada de grande parte das ações governamentais, em todos os níveis da administração pública brasileira. Consoante Haddad, (1980, p. 14), lecionou:

Era necessário aumentar o grau de participação das comunidades, dos vários grupos sociais, dos diferentes níveis de Governo, a fim de que possa haver maior mobilização de recursos para as soluções alternativas que são melhor conhecidas, em geral, pelos próprios grupos afetados.

Inúmeros são os argumentos que alicerçam a necessidade de uma participação ampla e efetiva da sociedade civil na formulação e implementação das ações de governo. Tal participação, além de produzir melhores programas e projetos, é um instrumento eficaz de construção de uma sociedade mais dinâmica, mais justa e mais democrática.

Modernamente, a gestão popular, participativa, democrática, tem se limitado a deliberar sobre uma parcela ínfima do orçamento e sobre necessidades pontuais. Muitas vezes destas deliberações nem mesmo são levadas a cabo sob as alegações mais diversas, preponderando a já banalizada “ausência de recursos”. O processo de redemocratização, para ser efetivo, exige a utilização da consulta popular, não para questionar acerca do atendimento de questões pontuais como aquisição de viaturas, ambulâncias, construção de escolas que, acreditamos, não deveriam sequer ser objeto de consulta e sim de planejamento e estudos técnicos prévios. Hoje, a consulta popular, não se constitui em um instrumento democrático de participação mas sim, em um instrumento de transferência de responsabilidade, na medida em que a população deve escolher entre diversas “urgências”, a mais urgente.

Teixeira (2002), leciona que a participação dos municípios na receita tributária global não supera os 18 ou 20%. Mesmo assim, os entes municipais assumem vários encargos e responsabilidades das outras esferas, o que os obriga a negociar recursos nos diversos programas federais ou estaduais. A frágil base econômica, aliada à ineficiência administrativa, exige que as políticas públicas sejam direcionadas a fim de atender os anseios sociais, devendo ser aplicadas com precisão cirúrgica.

No tópico, Freitas, Freitas e Dias (2012, p. 1.211), os “jogos políticos” visando garantir a aprovação de projetos passaram a ser questionados com a definição de critérios que buscam qualificar a seleção e estabelecer uma distribuição tecnicamente mais bem fundamentada, resultado do processo de deliberação entres organizações de diferentes municípios.

Através de conselhos municipais, ações pontuais e de abrangências muitíssimas vezes reduzidas, são tomadas e apresentadas como demonstração do exercício pleno da democracia – tal circunstância, se submetida a um olhar mais crítico permite a constatação de uma realidade de baixa efetividade oriunda de iniciativas meramente intuitivas.

Outro tipo de participação, mas efetiva e abrangente tem sido deixada de lado, a participação popular nas decisões primárias que envolvem os rumos do Estado, seu desenvolvimento e políticas públicas de caráter geral e de interesse público flagrante. Para Souza (2006, p. 40), o foco de análise da política pública é a identificação da espécie de problema que esta objetiva “corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (politics) e à sociedade política (polity), e nas instituições/regras que modelarão a decisão e a implementação da política pública”.

Lima *et al.* (2014), acreditam que a trajetória e conformação do processo de implementação são influenciadas pelas características e o conteúdo do plano, pelas estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais e pelas ideias, valores e as concepções de mundo dos atores implementadores. Isso pressupõe o seguinte: esses atores exercem sua discricionariedade, com base em sistemas de ideias específicos; as normas organizacionais formais e informais constroem e incentivam determinados comportamentos; por último, o plano é um ponto de partida que será interpretado e adaptado às circunstâncias locais. No tópico, Gohn (2004, p. 31), defende que as decisões políticas democráticas exigem mudanças tanto no campo estatal como da própria sociedade civil, tendo-se sempre em mente o não

abandono de princípios democráticos, pelo contrário, que sejam observados como marcos referenciais, dentre eles a “justiça, liberdade, solidariedade e igualdade com respeito às diferenças”. E Gohn (2004, p. 31), ainda, complementa:

Tudo isso pode ser resumido na expressão: PARTICIPAÇÃO CIDADÃ, aquela que redefine laços entre o espaço institucional e as práticas da sociedade civil organizada, de forma que não haja nem a recusa à participação da sociedade civil organizada, nem a participação movida pela polaridade do antagonismo a priori, e nem sua absorção pela máquina estatal, porque o Estado reconhece a existência dos conflitos na sociedade e as divergências nas formas de equacionamento e resolução das questões sociais, entre os diferentes grupos, e participa da arena de negociação entre eles.

Salvo entendimento mais lúcido, seria diminuto buscar uma participação da sociedade civil confinada aos espaços dos conselhos ou outros criados na esfera pública. Até para que essa participação seja qualificada - no sentido exposto acima - ela deverá advir de estruturas participativas organizadas autonomamente na sociedade civil.

Para Bandeira (1999), a tradição político-administrativa brasileira é fortemente caracterizada pela centralização do poder decisório e pelo formalismo burocrático. Por esses e por outros motivos, a incorporação mais efetiva de práticas participativas às atividades do setor público exigirá profundas mudanças culturais. O autor defende ainda que uma primeira consequência dessa propensão é a tendência de confundir participação com participação no orçamento, que acaba por limitar, de forma indevida, o alcance dos processos participativos e por fazer que seja ignorado o fato de que é tecnicamente possível — e socialmente desejável — que sejam utilizadas práticas participativas em toda uma ampla gama de atividades relacionadas com o planejamento, com a implementação e com a avaliação de ações governamentais. Outra consequência dessa propensão é a tendência de enfatizar, de forma exagerada, a dimensão alocativa da participação. Sem dúvida, é importante aumentar a influência da comunidade sobre a alocação dos recursos públicos. No entanto, isso deve ser feito de maneira a maximizar outros efeitos positivos da participação, como a capacitação e o aprendizado coletivo, ou a acumulação de capital social, que são talvez até mais importantes para o desenvolvimento regional no longo prazo. Neste sentido, (BANDEIRA, 1999, p. 74) supõe que “o fracasso de iniciativas mal concebidas contribua para desacreditar a própria ideia da participação, reduzindo o estoque de capital social da comunidade”,



tornando, desta forma, reduzida a possibilidade de mobilização para envolvimento em ações de interesse coletivo.

Para Pereira e Grau (1999, p. 45), defendem que neste século “as demandas sociais, a busca da afirmação dos direitos sociais e republicanos se aprofundarão”. De outra banda, Rocha e Bursztyn (2005, p. 7) *apud* Falcão (2012, p. 315), pregam:

Neste sentido, pode-se concluir que existe uma evolução da gestão do desenvolvimento, expressada nas formas de construção de uma nova institucionalidade, tendo como base a organização e a ação coletiva, na busca de uma verdadeira democracia. Contudo, ressalta-se a necessidade de atualização dos princípios ético-políticos da democracia brasileira, do fortalecimento do tecido associativo e da ampliação do acesso à informação. Uma gestão colegiada facilita a interação mais transparente e permeável no relacionamento entre os diferentes atores envolvidos, e tende a eliminar os abusos de poder. [...] a participação social, ou seja, a cooperação dos tomadores de decisões locais com todos os atores e grupos relevantes da comunidade, é visualizada como uma pré condição básica à obtenção do tão almejado desenvolvimento local sustentável.

Já Pereira (2001), defende que os políticos eleitos priorizam a política partidária, mesmo devendo observar o interesse público, também devem representar interesses de grupos ou de regiões. Do outro lado, altos funcionários governamentais não possuem vinculação partidária sendo o seu compromisso com o interesse geral exclusivamente.

Cançado, Tenório e Pereira (2011, p. 15) lecionam:

“a gestão social é antitética a gestão estratégica, uma vez que a sua preocupação é com o envolvimento de todos os concernidos nos processos de tomada de decisão contrária, portanto, a gestão estratégica cujo arcabouço conceitual e instrumental não potencializa processos decisórios participativos, mas sim mecanismos decisórios hierarquizados acentuando, cada vez mais, a luta de classes no interior das organizações e destas com a sociedade.”

Neste sentido, percebe-se que uma visão social do planeta tem como centro gravitacional a sociedade. Do outro lado, se o enfoque adotado for o da gestão estratégica, tudo gira em torno do mercado. Ou seja, “Governar torna-se um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente” (STOKER, 2000, p. 93).

Dallabrida (2007, p. 01) entende ser “indispensável que se criem espaços públicos de representação, negociação e concertação”. Sendo fundamental a

construção de uma distinta ordem institucional aberta, plural e, ao mesmo tempo, capaz de administrar conflitos, com efetivos processos de interação entre atores estratégicos sendo estes, dotados de recursos de poder suficiente influenciar o processo de tomada de decisão e de solução de conflitos. Ainda, sobre o tema, acrescenta o autor:

a governança territorial pode ser percebida como uma instância institucional de exercício de poder de forma simétrica no nível territorial. A sua prática incide sobre três tipos de processos: (a) a definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial e a implementação das condições necessárias para sua gestão; (b) a construção de consensos mínimos, através da instauração de diferentes formas de concertação social como exercício da ação coletiva e, por fim, (c) a construção de uma visão prospectiva de futuro. Por fim, reforça-se a perspectiva de que é através de processos de concertação social que a sociedade de uma determinada região ou território, organizada em suas redes de poder socioterritorial, democraticamente, constrói consensos mínimos, os quais representem as decisões consensadas naquele momento histórico no que se refere à superação dos seus desafios, resultando nos chamados pactos socioterritoriais, ou seja, nos seus planos de desenvolvimento territorial. Esta é uma das possibilidades para que, dadas determinadas condições histórico-culturais locais, se efetive concretamente a gestão territorial, na qual possa ser contemplado o diálogo e a participação (Dallabrida, 2007, p. 01).

Para Fedozzi (2001), a efetiva democratização das relações da administração municipal com a cidadania, linkando a população com as principais decisões governamentais, obrigou os novos dirigentes do governo e os integrantes dos movimentos comunitários a revisarem discursos, estratégias e práticas a fim de adequá-los e uma nova realidade, complexa e aparentemente refratária as fórmulas simplificadoras e preconcebidas. E acrescenta o autor:

Embora a participação popular tenha adquirido inegável importância social e política na tradição orçamentária do Brasil – trazendo como resultados mais transparência no manejo dos recursos, seleção de prioridades reais, direcionamento dos investimentos para áreas urbanas mais carentes de estrutura e serviços públicos, elevação da eficácia na aplicação dos recursos, diminuição das possibilidades de apropriação privada e/ou particularista dos mesmos –, a experiência de Porto Alegre vem mostrando a necessidade de que sejam agregadas ao sistema do OP outras formas de gestão urbana. Essas formas decorrem, por um lado, da necessidade de se enfrentarem as causas da segregação e fragmentação urbanas, objetivo cada vez mais difícil porque a sua dinâmica está ligada, em grande parte, a fatores exógenos à cidade, que incidem sobre a sua forma de (re)produção, oriundos do modelo econômico vigente e da reestruturação internacional da economia na última década. Por outro, mostram a necessidade de se articularem esses dois processos (inversão de prioridades e democratização da ocupação e uso do solo urbano, ideários históricos da luta pela Reforma Urbana) à gestão estratégica do planejamento urbano em seu conjunto (Fedozzi, 2001, p.1)

Entretanto, Martins, Vaz e Caldas (2010) entendem podem ser identificados dois níveis de articulação. Em primeiro lugar, a articulação dos instrumentos entre si, levando a uma visão intersetorial e integradora nas políticas públicas de desenvolvimento local, gerando a necessidade de novos padrões de governança. E, ainda, a articulação dos atores sociais entre si, integrando os processos políticos e sociais que coexistem e fixam o inteiro teor das políticas e iniciativas de desenvolvimento local. E, ainda sobre o tema em tela, acrescentam os autores:

A ignorância ou a má interpretação dessa complexidade elevada pode levar a dois tipos de problema na formulação de políticas públicas: a imobilidade ou a busca de fórmulas prontas. No primeiro caso, o risco é deixar-se aprisionar no dilema da ordem de causalidade: como não se consegue ter certeza sobre o que vem antes, a definição e articulação dos instrumentos ou a articulação dos atores, não se faz nem uma nem outra. No segundo caso, acontece o inverso: a partir de uma visão simplista e mecanicista, ou pragmática, da realidade, elege-se um tipo de articulação como fator impulsionador e se atribui a ela toda a responsabilidade pelo sucesso no desenvolvimento local (Martins, Vaz e Caldas, 2010, p. 1).

Enfim, estratégias de planejamento e gestão compartilhada do desenvolvimento local exigem tempo de maturação. Não se consegue constituir um Fórum ou Conselho de Desenvolvimento Local com autonomia e sustentabilidade a curto prazo. Não se consegue realizar as ações de uma Agenda Local e verificar seus resultados e impactos no curto prazo. Por isso, “tais estratégias precisam ter continuidade por um longo período, para conseguirem efetivamente produzir uma mudança de modelos mentais, de visões de mundo” (REIS; SILVEIRA, 2008, p.21). As estratégias de promoção do desenvolvimento local trabalham com a construção de um novo padrão de relacionamento entre Estado, Mercado e Sociedade.

Arretche (2003), ao analisar a temática, defende que a partir da teoria do capital social de Putnam, um número significativo de trabalhos tem examinado a significância de estruturas prévias de organização comunitária e associativa objetivando a qualidade da participação nos conselhos. Por outro lado, Vitte (2006, p. 85), referindo Amartya Sen, defende que os seres humanos devem ser “agentes, beneficiários e juizes do progresso e não apenas meios primários de produção, devendo a vida das pessoas ser a finalidade última da produção e da prosperidade e não a produção em si mesma”. Já para Enrique Pastor Seller (2008, p. 01):

El análisis constata que los procesos participativos deben: — Ocuparse de la complejidad: social (perspectivas e intereses diversos), dinámica (causas y efectos sin tiempo y espacio) y generativa (futuro incierto o indeterminado) — Coordinar significados o entendimientos diversos: confianza y aceptación mutua, lo que implica transparencia de procesos y resultados. — Producir innovación: respuestas novedosas, diferentes y tangibles a la ciudadanía. — Posibilitar la deliberación: dialogar, sistematizar opiniones, encuadrar opciones alternativas y adoptar decisiones firmes acordadas — Diálogo sostenido: producir procesos o resultados sostenibles a largo plazo. — Generar capacidades: empoderar, capacitar, crear grupos de trabajo, generar y apoyar líderes y su rotación, etc.

Já Tenório (2005) entende que em tratando-se de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento, o processo de instituição dessas políticas somente teria significado, sob a ótica da gestão social, através da efetiva participação de seus usuários no processo. Segundo o autor, desenvolvimento não se resume a concessão, mas, inclusive, a promoção na prática de uma cidadania deliberativa. Sob este prisma, estar-se-ia diante de um processo gerencial através do qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação.

Há que se fazer uma breve distinção entre gestão estratégica e gestão social. No caso da gestão estratégica, o administrador tem como foco principal o mercado, portanto é um processo que prima pela competição, em que o outro, o concorrente, deve ser excluído e o lucro é o seu motivo, prevalecendo o monólogo, o indivíduo. Na gestão social, todas as ações estão alicerçadas na solidariedade, ou seja, é um processo que deve primar pela concordância, em que o outro deve ser incluído e a solidariedade o seu motivo. Na gestão social deve sobressair o diálogo – o coletivo.

### 1.5.3. Esfera Pública e Sociedade Civil

Neste momento, oportuna a análise da esfera pública e da sociedade civil. Habermas (1997, p. 92) descreve a esfera pública “como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos”. Neste sentido, a igualdade de direitos individuais (sociais, políticos e civis) e discussão, sem violência ou qualquer outro tipo de coação, de problemas por meio da autoridade negociada entre os participantes do debate são pressupostos da esfera pública - o espaço intersubjetivo, comunicativo, no qual as pessoas tematizam as suas inquietações por meio do entendimento mútuo, consoante diz Tenório (2005).

A esfera pública apresenta-se como alternativa ao processo centralizador, tecnoburocrático, elaborado desde o gabinete, no qual o conhecimento técnico é o principal argumento da decisão. Sob o manto da descentralização, dotada de uma concepção dialógica, a esfera pública tem como objetivos identificar, compreender, problematizar e propor as soluções para os dilemas da sociedade, a ponto de essas serem assumidas como políticas públicas pelo contexto parlamentar e executadas pelo aparato administrativo de governo. No que diz respeito à sociedade civil, Habermas (1997, p. 99) leciona:

a sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas.

Destarte, Tenório (2005), entende que o conceito de esfera pública habermasiano transpõe o modelo liberal, na medida em que antevê a implementação de estruturas comunicativas destinadas à discussão e à busca de entendimentos de caráter coletivo, deixando evidente o papel e a atuação dos atores sociais. Percebe-se que Habermas objetiva fundir a perspectiva liberal e a republicana dando origem a um procedimento deliberativo de tomadas de decisão. Tal procedimento estimularia a “cultura política de liberdade, de socialização política esclarecedora, de iniciativas formadoras da opinião pública, originadas na sociedade civil.” Tenório, junto com Rozemberg, (1997, p. 6), lecionam que

Sua concretização [destino] passa pela organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, a elaboração de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público.

No que tange à participação que se espera, Tenório e Rozenberg (1997, p. 7) referem que devem ser observados os seguintes pressupostos:

\* Consciência sobre atos: uma participação consciente é aquela em que o envolvido possui compreensão sobre o processo que está vivenciando; do contrário, é restrita; \* Forma de assegurá-la: a participação não pode ser forçada nem aceita como esmola, não podendo ser, assim, uma mera concessão; \* Voluntariedade: o envolvimento deve ocorrer pelo interesse do indivíduo, sem coação ou imposição.

É necessário ter cautela na caracterização da participação social. Mostra-se indispensável que o diálogo seja promovido com as diferentes camadas sociais, faça parte dos movimentos históricos nos aspectos político, econômico, social e cultural, permitindo que todos construam, gerenciem e façam parte do processo. Esta universalidade exige a inclusão de qualquer pessoa, grupo ou setor marginalizado no processo de participação em âmbito micro e/ou macro. Surge, então, neste momento, um problema crítico facilmente constatado nos quatro cantos do país: os movimentos sociais – presentes, via de regra, apenas em períodos limitados. Tal circunstância, *data maxima venia*, é fruto da soma de dois aspectos. O primeiro deles diz respeito a pouca efetividade das oportunidades apresentadas de forma escassa e eventual, na medida em que as demandas votadas, em um número significativo de vezes, não é atendida sob a alegação de motivos como a escassez de verbas. O outro aspecto, é a ausência (ou presença modesta) de mecanismos capazes de institucionalizar os processos participativos. Salvo entendimento diverso, a participação social nos processos de tomada de decisão e de planejamento de políticas públicas voltadas, dentre outros, ao desenvolvimento, deveria estar expressa junto à Carta Constitucional entre os direitos fundamentais na condição de cláusula pétrea.

Sobre a gestão social, Tenório (2005, p. 121) sentencia:

a gestão social deve ser praticada como um processo intersubjetivo, dialógico, no qual todos têm direito à fala. E este processo deve ocorrer em um espaço social, na esfera pública. Esfera onde 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.

E, ainda, complementa:

o conceito de gestão social não está atrelado às especificidades de políticas públicas direcionadas a questões de carência social ou de gestão de organizações do denominado terceiro setor, mas também a identificá-lo como uma possibilidade de gestão democrática na qual o imperativo categórico não é apenas o eleitor e/ou contribuinte, mas igualmente o cidadão deliberativo; não é só a economia de mercado, mas também a economia social; não é o cálculo utilitário, mas o consenso solidário; não é o assalariado como mercadoria, mas o trabalhador como sujeito; não é somente a produção como valor de troca, mas igualmente como valor de uso; não é tão-somente a responsabilidade técnica, mas, além disso, a responsabilidade social; não é a *res privata*, mas sim a *res publica*; não é o monólogo, mas, ao contrário, o diálogo.

Dentre as diversas linhas de argumentação utilizadas para sustentar a ideia da participação popular, Bandeira (1999, p. 12), destaca cinco desses argumentos:

O primeiro argumento destaca a necessidade da consulta aos segmentos da comunidade diretamente afetados, quando da concepção, elaboração, implementação e avaliação de programas e projetos específicos, relacionados com o desenvolvimento, como meio para assegurar sua eficiência e sustentabilidade. O segundo, mais abrangente, registra a importância da vitalidade de uma sociedade civil atuante na vida pública para a *boa governância* e para o *desenvolvimento participativo*. Uma das conexões desse argumento é a implicação de que a participação da sociedade civil é importante para assegurar a transparência das ações e para permitir o combate eficiente à corrupção no setor público. A terceira linha de argumentação vincula a participação à acumulação de capital social. Segundo estudos recentes, o capital social — que é composto por um conjunto de fatores de natureza cultural que aumenta a propensão dos atores sociais para a colaboração e para empreender ações coletivas — constitui-se em importante fator explicativo das diferenças regionais quanto ao nível de desenvolvimento. A quarta estabelece conexões entre a operação de mecanismos participativos na formulação e implementação de políticas públicas e o fortalecimento da competitividade sistêmica de um país ou de uma região. A quinta — e última — ressalta o papel desempenhado pela participação no processo de formação e consolidação das identidades regionais, que facilitam a construção de consensos básicos entre os atores sociais que são essenciais para o desenvolvimento.

Salvo entendimento mais lúcido, é complicado não defender a ideia de que o movimento global do capital afeta, influencia e modifica a vida econômica e social das regiões. No entanto, também não pode ser negado que nem todas as comunidades regionais reagem ativamente imprimindo nova dinâmica ao desenvolvimento em benefício de sociedades locais. Neste sentido, Dallabrida e Fernández (2007, p. 230) referem que “nem todas as regiões conseguirão tal avanço, pois algumas reagem passivamente não conseguindo desenvolver seu

modelo próprio e específico de desenvolvimento, enquanto outras agem ativamente e o conseguem.”.

Neste aspecto, percebe-se que a participação cívica potencializa a possibilidade de cooperação na busca do benefício comum das comunidades, melhorando assim, o desempenho institucional destas. Não paira dúvida que um ambiente participativo estimula também a interatividade também entre as empresas de uma determinada região, dando origem a redes empresariais que potencializam os recursos e fatores de desenvolvimento.

#### 1.5.4. Da Governança Participativa

Termos como a “governança participativa” (GROTE; GBIKPI, 2002, p. 12) ou “governança social negociada” (HIRST, 2000, p. 13), que evidenciam a importância da governança “como uma fonte de novos experimentos na prática democrática”, se identificam pela crescente ênfase dada à necessidade de aumentar o grau de interação entre os atores sociais.

Já a concepção da “governança interativa” (KOOIMAN, 2002 *apud* FREY, Klaus, 2004, p. 77), afirma que os gestores públicos devem não somente atentar-se para a solução de problemas específicos, mas também com o desafio de “governar interações”. Diante disso, mostra-se necessária a criação de condições favoráveis afim de que as interações entre os atores sociais, provocando os mesmos a lidarem com a diversidade e a complexidade das sociedades contemporâneas, erguendo verdadeiras pontes de entendimento, requisito indispensável ao desenvolvimento. A interatividade da gestão, visa reprimir o protesto social, reinventando as formas de gestão, transformando os atores da sociedade em aliados na busca de melhores resultados. Assim, verifica-se uma flagrante melhora no desempenho administrativo aliado a um significativo aumento da legitimidade democrática.

Esta abordagem “democrático-participativa” tem como objetivo estimular a organização da sociedade civil, promovendo a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da população no controle social da administração pública e na definição e na implementação de políticas públicas (FREY, 1996).

O conhecimento disponível nas comunidades locais é, salvo entendimento diverso, um dos insumos fundamentais da gestão pública. Assim, mostra-se



necessário que as novas tecnologias da informação e comunicação sejam utilizadas como ferramentas cada vez mais relevantes de mediação, observa-se uma sedimentação de novas estruturas que, de acordo com nossa avaliação, podem ser apreendidas com os conceitos de governança interativa. Nesse sentido, Morais (2012, p. 39) leciona e propõe um questionamento procedente:

a governança vem sendo associada à gestão e à instigação da importância do poder local como mecanismo para estimular a participação popular e, ao mesmo tempo, subtrair paulatinamente algumas funções do Estado, como, por exemplo, a gestão da prestação dos serviços públicos e de infraestrutura. Por trás dessa abordagem estaria a ineficácia administrativa do Estado?

Governar de forma participativa significa ter acesso ao “leme”. Permitir que o povo - que leva o Estado sobre os ombros - dotado de informações mínimas, decida o rumo que deseja tomar. Assim, a direção que ainda hoje é definida por uma pessoa (pressionada, por vezes, por atender interesses partidários), merece ser chancelada pelo verdadeiro titular do direito.

#### 1.5.5. A Administração Pública e o Princípio Constitucional da Eficiência.

Insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal Brasileira de 1988 por força da Emenda Constitucional n. 19 de 04/06/1998, o Princípio da Eficiência surge como agente motivador da Administração Pública objetivando que a mesma, atenda ao Interesse Público de forma efetiva. Sobre o Princípio da Eficiência, Di Pietro (2005, p. 84), leciona:

O princípio da eficiência presente, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Conhecido entre os italianos como “princípio da boa administração” (MELLO, 2009, p. 122), o princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com “rapidez, perfeição e rendimento” (GASPARINI, 2008, p. 21), sempre tendo como norte os demais princípios, especialmente o da Legalidade.

De qualquer sorte, nos parece que o conhecimento acerca do interesse público é requisito indispensável à aplicação do princípio da eficiência. Tal ponto de vista é defendido pois parece-nos contraditória a implementação de políticas públicas eficientes sem o conhecimento se as mesmas devem existir. A implementação de uma política pública que não atende ao interesse público, cujo conhecimento somente é obtido mediante a previa oitiva da coletividade, fere mortalmente o princípio da eficiência, na medida em que, muitas vezes, permite o nascimento de algo que não poderia existir, pois contrário ao interesse da coletividade.

Destarte, segundo Medauar (2010, p. 134) a eficiência “contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão – características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções.” Nesse passo, Meirelles (2010, p. 98) refere que o princípio da eficiência é destinado a função administrativa “que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.” Morais (2012, p. 48) defende que ao promover um efetivo planejamento a administração pública deve estar “comprometida com a construção de uma proposta convergente aos interesses dos atores e agentes, mas obrigando-se a ter eficiência.”

Assim, inegável o caráter vinculante do direito fundamental à boa administração. Talvez, seja a escassez deste atributo um dos motivos que alavancam a necessidade cada vez maior de participação da comunidade nos processos de tomada de decisão.

#### 1.5.6. O Interesse Público

O administrativista argentino Muñoz (2010), defende (de forma lapidar e até poética!) que o interesse público é como o amor: é mais fácil sentir do que definir!

A noção de interesse público (bem comum, interesse geral), sempre acompanhou a civilização humana. Esse é o entendimento de Rodríguez-Arana e Muñoz (2010, p. 35), para quem desde sempre os homens têm se organizado para questões de interesses comuns, quer locais, quer gerais; quer na defesa de interesses de coletividades profissionais, quer para gerir ou administrar interesses supraindividuais em geral.

Nada obstante, e partindo de uma concepção estritamente normativa de universalização, seria possível defender a ideia de um caráter universal do conceito de interesse público, com base, por exemplo, em pautas assecuratórias do primado dos direitos humanos, sobretudo a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. A universalidade do conceito de interesse público passaria, necessariamente, pelo reconhecimento da primazia dos direitos fundamentais, valores que devem ser colocados acima de quaisquer interesses ocasionais, acima de quaisquer governos, governantes, Estados e das próprias pessoas as quais se pretende defender.

Mas o certo é que, tanto no caso da ausência de parâmetros normativos definitivos, bem como pela própria complexidade e acirrada disputa entre direitos e interesses que povoam uma ordem constitucional aberta e plural, compete à Administração Pública a função de concretização dos conteúdos, a definição política dos limites e abrangências dos direitos e interesses assegurados pela Constituição e pelas leis. Não a partir de qualquer parâmetro vago e irracional de supremacia do interesse público, mas sim com base em modernas técnicas e critérios de ponderação dos interesses em jogo (justificadas por uma sólida teoria da argumentação jurídica), levando em consideração as circunstâncias e peculiaridades da situação concreta. Isso acarreta não somente o afastamento de uma justificação *a priori* das escolhas político-administrativas, com base em um totêmico parâmetro (vazio e incontrolável) de supremacia do interesse público, mas impõe também a obrigação da Administração Pública declinar todas as razões e justificativas de suas escolhas – o que antes vinha acobertado por um arremedo de justificação, baseado nas (tão famosas quanto ocas!) “razões de interesse público”.

Breus (2006, p.123) entende que um interesse tido como público não pode ser objeto de transigência, pois a sua realização pelo Estado torna-se imperativa. Situação diversa ocorre com os interesses privados, cuja realização ou não está subsumida à esfera da autonomia privada de seu titular. Desse raciocínio, pode-se extrair o princípio da indisponibilidade dos interesses públicos pelo Estado. Alusivo ainda aos princípios decorrentes do interesse público, verifica-se que, contemporaneamente, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado tem sido alvo de frequentes e pertinentes críticas. Para que a Administração Pública realize um interesse público, ela deve justificar a sua execução a partir de um juízo de ponderação entre todos os interesses e direitos envolvidos. Tal exame

ponderativo tem, por fim, explicitar as razões pelas quais um interesse deve, realmente, ser efetivado.

Para Borges (2007), o interesse público é o interesse primário que pressupõe a realização dos superiores interesses de toda a coletividade e dos valores fundamentais consagrados na Constituição Federal.

A representação surge, para Kelsen (1961, p. 289) como algo substitutivo, devendo os representantes refletir o desejo do povo e prestar contas de suas ações. Em uma democracia, os representantes devem ser “legalmente obrigados a executar a vontade dos representados”, garantindo-se juridicamente o cumprimento dessa obrigação.

Segundo o pensamento de Bandeira de Mello (2009, p. 51), o interesse público merece ser conceituado como “o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem”. Aprofundando o debate, Justen Filho (2005) propõe uma conceituação negativa de interesse público, ou seja, a partir daquilo que não configura o conceito ou com ele se confunde, a fim de chegar àquilo que poderia ser assim definido. Primeiramente, defende que o interesse público não se confunde com o interesse do Estado, já que este é sim instrumento de realização daquele. O interesse público sequer é essencialmente de titularidade do Estado, já que existem interesses públicos não estatais, como o caso do chamado terceiro setor. Por outro lado, sob as balizas de uma Constituição republicana e democrática como a nossa, não se pode entender o Estado senão como instrumento de satisfação dos interesses públicos, ou seja, a consecução dos direitos fundamentais, instância última de legitimação da própria estrutura estatal. Da mesma forma, “nenhum interesse público se configura como conveniência egoística da administração pública”, já que o chamado interesse secundário ou interesse da Administração Pública não é público, sendo sequer verdadeiro interesse, mas mera conveniência circunstancial. Nem se confunde com os interesses do agente público, que deve pautar suas ações segundo os interesses da coletividade abstratamente considerada, e não interesses privados e egoísticos. O Estado “somente está legitimado a atuar para realizar o bem comum e a satisfação geral” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 39).

O interesse público também não pode, por certo, ser qualificado como o interesse da maioria da população, o que afrontaria sobremaneira ao princípio do

Estado democrático de direito, destruindo e marginalizando os interesses das minorias, em uma perigosa supremacia ou ditadura dos interesses da maioria, esta quase sempre eventual, sazonal e manipulável. O interesse público (um conceito jurídico indeterminado) não pode ser resumido a uma questão numérica, sob pena de afronta direta e extremamente perigosa ao princípio do Estado democrático de direito. Não se trata de um conceito quantitativo, mas sim qualitativo, devendo ser entendido como o interesse coletivo abstratamente considerado, a partir dos valores consolidados pelo sistema constitucional. O interesse público é a expressão dos valores indisponíveis e inarredáveis assegurados pela Constituição, sob o signo inarredável dos direitos fundamentais e da centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana (personalização da ordem constitucional). Não se deve, pois, buscar o interesse público (singular), mas os interesses públicos consagrados no texto constitucional, que inclusive podem se apresentar conflitantes na conformação do caso concreto, o que exige necessariamente uma ponderação de valores, a fim que resolver o conflito entre princípios no problema prático. Com inteira razão, portanto, está Justen Filho (2005, p. 43-44) quando defende que o conceito de interesse público envolve uma questão ética e não técnica:

Há demandas diretamente relacionadas à realização de princípios e valores fundamentais, especialmente a dignidade da pessoa humana... O ponto fundamental é a questão ética, a configuração de um direito fundamental. Ou seja, o núcleo do direito administrativo não reside no interesse público, mas nos direitos fundamentais.

A necessidade de identificação do interesse público é crucial ao desenvolvimento local e, por consequência regional. Morais (2012, p. 43) afirma sobre o desenvolvimento em âmbito local que “os atores locais conhecem, com maior profundidade, a realidade de sua localidade e, assim, conseguem desenvolvê-las com mais conhecimento de causa.” Neste sentido, defendemos a ideia de que o interesse público surge justamente a identificação da população com seu território, sua realidade e, conseqüentemente, com suas mazelas e potencialidades.

#### 1.5.7. O Caráter Endógeno do Desenvolvimento

As teorias clássicas do desenvolvimento valorizam a força motriz externa. Tais teorias, que sustentam o discurso corriqueiro de que é necessário “trazer indústrias”,

servem de suporte às políticas econômicas que excluem setores fundamentais da sociedade local, em particular, e da sociedade civil, em geral (LIMA; OLIVEIRA, 2003, p. 30). Em um outro paradigma, mais moderno, há uma inversão de perspectiva. A valorização de fatores internos ou endógenos, as políticas econômicas partem de outro pressuposto, “o de que o ‘outro’ – no caso, as populações locais – precisa ser ouvido” e acrescentam:

O predomínio do “bom selvagem” sobre o “mau civilizado” dá espaço para novos diálogos e novas perspectivas de emancipação não apenas para alguns iluminados, mas para parcelas maiores da sociedade. O paradigma “desde baixo”, ao invés de negar espaços para a subjetividade dos moradores locais, tende a ampliá-los de maneira inelutável.

Pensar em desenvolvimento regional é, antes de qualquer coisa, pensar na participação da sociedade local no planejamento contínuo da ocupação do espaço e na distribuição dos frutos do processo de crescimento.

Fábio Orlando Eichenberg e Charlei Aparecido da Silva (2012), lecionam:

O desenvolvimento centrado na ideia de baixo para cima ou o paradigma “desde baixo” aponta a necessidade de as políticas macroeconômicas privilegiarem os elementos locais para promover o desenvolvimento, visando ao aproveitamento pleno dos recursos humanos, ambientais e institucionais da região. O paradigma apoiado no princípio “desde baixo” está em plena sintonia com as teses de Sachs (1986, 1988 e 1994) acerca do “ecodesenvolvimento” ou do “desenvolvimento sustentável”<sup>\*</sup> Sustentabilidade social – visando à distribuição de renda e de bens (oportunidades) com propósitos de reduzir o abismo entre ricos e pobres; <sup>\*</sup> Sustentabilidade econômica – a eficiência econômica avaliada em termos macrossociais, não em termos microeconômicos ou empresariais; <sup>\*</sup> Sustentabilidade ecológica – chamada por Vieira (1995 e 1998) e outros autores de “prudência ecológica”, pressupõe novas e criativas formas de intervenção do indivíduo humano na natureza com níveis mínimos de abuso ou parasitismo. Há de se lembrar de que não se trata da não utilização ou apropriação dos recursos naturais, mas de formas menos abusivas tanto em termos econômicos quanto socioambientais;<sup>\*</sup> Sustentabilidade espacial – equilíbrio rural-urbano. Evitar os impactos negativos da hiperurbanização (BERGAMASCO, SALLES e NORDER, 1995 *apud* SACHS), priorizando novas formas de civilização, baseadas no uso sustentável de recursos renováveis não apenas possível, mas essencial;<sup>\*</sup> Sustentabilidade cultural – que é a dimensão capaz de respeitar e estimular as diferenças, os valores e saberes locais de cada população. Por meio desta dimensão estratégica é possível intensificar o diálogo franco entre as partes para, a partir deste, elaborar e operacionalizar as possíveis políticas de desenvolvimento. Realizadas estas etapas, é possível falar em paradigma “desde baixo” ou em “ecodesenvolvimento”.

A denominada sustentabilidade cultural seria a dimensão capaz de respeitar e estimular as diferenças, os valores e saberes locais de cada população. Por meio

desta dimensão estratégica é possível intensificar o diálogo franco entre as partes para, a partir deste, elaborar e operacionalizar as possíveis políticas de desenvolvimento.

A sustentabilidade cultural surge como instrumento não só de fomento ao desenvolvimento mas também como requisito indispensável à validação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento por permitir a efetiva demonstração do verdadeiro interesse público. Ao desconsiderar os “saberes locais ou do outro” (LEFF, 2001, p. 35), a intervenção, por melhor intencionada que seja, tende a romper um dos pressupostos básicos da interação entre sistemas vivos, a possibilidade objetiva de realização da “simbiose”. Sobre a simbiose, Lima e Oliveira (2003, p. 34) argumentam que:

a tendência natural de qualquer sistema vivo é estar em simbiose com seu entorno. Quando, ao contrário, suas intervenções no entorno não são simbióticas, a relação é claramente abusiva para as duas dimensões. Em outros termos, o que Serres está tentando transmitir é que quando a política econômica não é suficientemente humilde e, portanto, sábia para escutar e sentir atentamente as razões das populações locais, desencadeia todos os tipos de desordens e desequilíbrios latentes ou deliberados. Os resultados todos nós sabemos. Ao invés de ecodesenvolvimento, que pressupõe inclusão, reforçam-se mecanismos de exclusão da sociedade. Sendo assim, do ponto de vista social, faz pouco sentido falar em políticas econômicas distanciadas dos legítimos interesses das populações locais. Portanto, falar em desenvolvimento significa falar em diálogo permanente, em participação efetiva das sociedades locais, pois, caso contrário, estar-se-á sempre reproduzindo as imagens perversas do “bom civilizado” parasitando o “mau selvagem”.

Por sua vez, Celso Furtado (1982, p. 37) afirma que o verdadeiro desenvolvimento é, principalmente, “um processo de ativação e canalização de forças sociais, de melhoria da capacidade associativa, de exercício da iniciativa e da criatividade”. Sob esta ótica, tem-se que o desenvolvimento ocorre através de um processo social e cultural, e apenas secundariamente, econômico. Já Moraes (2012, p. 42) entende que:

Promover o desenvolvimento endógeno exige estratégias que permitam articular os arranjos sociais produtivos adequados; desenvolver arranjos produtivos locais (APLs); promover ações individuais em conjunto com as universidades locais, etc. [...] denota-se que o desenvolvimento exógeno tem como principal preocupação o aspecto econômico produtivo, ou seja, o lucro (próprio do sistema capitalista). O modelo endógeno, por sua vez, considera, além do econômico, o aspecto social e, em muitos casos, os aspectos culturais e ambientais.

Por sua vez, Haddad (2009, p. 128), defende que:

O desenvolvimento ocorre quando, na sociedade, se manifesta uma energia capaz de canalizar, de forma convergente, forças que estavam latentes ou dispersas. Uma verdadeira política de desenvolvimento terá que ser a expressão das preocupações e das aspirações dos grupos sociais que tomam consciência de seus problemas e se empenham em resolvê-los.

E, de forma exemplar, complementa:

Um processo de desenvolvimento endógeno percorre, normalmente, algumas etapas: - Não é um processo que brota no terreno do conformismo, da apatia, da inércia ou da passividade dos habitantes de uma região onde uma dinâmica de organização social e política ainda não se faz presente. Não há desenvolvimento onde não há inconformismo com relação ao mau desempenho dos indicadores econômicos, sociais e de sustentabilidade ambiental. Assim, numa primeira etapa, é importante organizar a estruturação deste inconformismo. - A etapa seguinte tem sido procurar diagnosticar, técnica e politicamente, as razões e as causas do mau desempenho destes indicadores. Não se trata apenas de preparar documentos elaborados por especialistas mas, principalmente, de conscientizar as lideranças políticas e comunitárias sobre o que deve ser feito para transformar as condições atuais, visando a obter melhores índices de desenvolvimento humano, de competitividade econômica, etc. - A terceira etapa envolve a transformação de uma agenda de mudanças em um plano de trabalho de mudanças (Plano de Ação). Um plano de trabalho que seja não somente tecnicamente consistente, mas essencialmente gerado a partir de uma intensa mobilização dos segmentos da sociedade civil, em regime de pacto e parceria com as autoridades e instituições locais e supra-locais. Pode-se observar que, em geral, os projetos bem sucedidos de reformas e de mudanças nas cidades e nas regiões mais prósperas ocorreram em contextos que envolveram uma situação de expressiva endogenia no seu processo de desenvolvimento econômico e social. Ou seja, a forte presença de atores sociais (líderes políticos, empresariais, comunitários) na concepção e na condução das experiências de promoção do desenvolvimento, e não apenas o movimento de instituições e de agências externas ao município ou à região que atuam de forma excludente quanto à relativa autonomia decisória local. Neste sentido, não se pode esperar que a promoção do desenvolvimento econômico e social das regiões e dos municípios do País venha a ser realizada tão somente pelas instituições e agências do Governo Federal ou do Governo Estadual, as quais, na verdade, devem ser consideradas como parceiras potenciais na elaboração e na implementação de políticas, de programas e de projetos de mudanças concebidos e implementados a partir da atuação das sociedades locais.

No tópico, Aristóteles (c1985, p. 16) sentencia que:

Vemos que toda a cidade é uma espécie de comunidade, e toda a comunidade se forma com vistas a algum bem, pois todas as ações de todos os homens são praticadas com vistas ao que lhes parece um bem; se todas as comunidades visam a algum bem é evidente que a mais importante de todas elas e que inclui todas as outras tem mais que todas este objetivo e visa ao mais importante de todos os bens; ela se chama cidade e é comunidade política.



Se faz necessário consignar que embora o desenvolvimento endógeno seja uma das justificativas para uma governança participativa, mostra-se irracional até mesmo, pretender-se uma ação “de dentro para fora” de forma exclusiva. Tal comportamento acabaria por pregar a autossuficiência absoluta o que, a médio e longo prazo, traria como consequências ou colapso ou a estagnação. Paiva (2005, p. 4), *apud* Moraes (2012, p. 42) cita que:

[...] o caráter endógeno ou exógeno do desenvolvimento é definido pela origem interna ou externa dos recursos mobilizados para a ampliação da produção e do bem-estar. Se estes recursos são carreados à comunidade desde fora, então o desenvolvimento é exógeno e está fora de seu controle. Diferentemente, se os recursos mobilizados são de propriedade de habitante da região ou são de propriedade coletiva da comunidade regional, então o desenvolvimento é endógeno.

Nada obsta que o desenvolvimento possa ocorrer a partir da ação de forças internas e externas ao mesmo tempo. De qualquer sorte, é mais razoável, e porque não dizer lógico, que antes de buscar por investimentos oriundos de outras regiões, os gestores busquem conhecer de forma efetiva o potencial das formas internas.

#### 1.5.8. Capital Social

Percebe-se o entendimento uníssono na definição do conceito de capital social. Este, pode ser definido como a capacidade que possui a comunidade de “construir redes de cooperação social baseada na confiança interpessoal com o objetivo central de produzir bens coletivos que signifiquem prosperidade econômica e desenvolvimento sustentado”. O conceito, alcançou um espectro internacional com o livro de Robert Putnam: *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Sobre a obra, Soto (2003, p. 8) refere:

Putnam aponta que os governos altamente centralizados são incapazes de resolver as disparidades regionais entre o norte e o sul da Itália. Em princípio, uma maior descentralização e participação das comunidades locais promoveriam o desenvolvimento. Como devemos imaginar essa discussão acerca da descentralização dos governos e comunidades regionais se deu no âmbito da globalização e da necessidade de avaliar seu impacto nas localidades. Não é mera coincidência que a contradição entre o global e o local seja um dos eixos das análises contidas no nosso livro. Porém a chave para explicar as diferenças regionais do desenvolvimento, segundo Putnam, está na cultura cívica, o civismo, a cultura política e as tradições republicanas, em outras palavras, a diferença está no capital social. Mesmo as instituições por si só não podem explicar as diferenças regionais.

A análise de Putnam se propõe como alternativa às análises tradicionais que consideram a democracia como resultado das instituições. Então as diferenças entre o norte e o sul da Itália se explicam pela presença ou a ausência de cultura cívica.

No tópico, assevera Paiva (2010, p. 3-4), ao se referir à Putnam, que

Para Putnam, as cidades do nordeste italiano desenvolveram uma comunidade cívica e um padrão de “credere” que é indissociável dos conflitos e das soluções políticas associadas às suas próprias construções enquanto Cidades-Estado. Premidas entre o Papado e o (sempre conflituoso, instável e sub-determinado) “Império Germânico”, as Cidades-Estado do norte italiano só alcançavam se consolidar e preservar enquanto estruturas políticas autônomas na medida em que a defesa da cidade se tornava um objetivo, senão de todos, pelo menos da grande maioria dos cidadãos.

O incentivo ao incremento da cultura cívica é aspecto fundamental que deve ser necessariamente observado pelo gestor com vistas a conseguir uma maior compactação social com vistas a busca de solução para os anseios sociais.

#### 1.5.9. A Necessidade e o Direito de Informação

Mostra-se necessário consignar que embora a participação popular seja aspecto fundamental, esta não pode ser tida como a solução para todos os dilemas ou, ainda, como ferramenta para legitimação de políticas públicas construídas de forma intuitiva e nada técnica.

Para Madeira (2010), a evolução da governança municipal só se fará se for ampliada e democratizada a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão. Entende o autor que de pouco serve a governança municipal, se os cidadãos não estiverem dotados da informação necessária para avaliação dos executivos municipais que elegem. Pois a informação que estes nos divulgam, em muitos casos, está subordinada a interesses que, se bem que legítimos, estão intrinsecamente ligados à gestão do ciclo eleitoral autárquico, e a oposição, por seu turno, quando critica a ação dos detentores do poder, também o faz de forma pouco fundamentada, o que dificulta os cidadãos de formarem uma opinião consciente e, verdadeiramente, livre.

Assim, mostra-se necessário, e porque não dizer fundamental, a prévia catalogação de informações indispensáveis ao efetivo conhecimento da realidade local. Neste sentido, é primordial dispor de informação suficiente sobre os aspectos

mais substantivos do tecido empresarial, tais como o censo de estabelecimentos ou unidades produtivas; sua localização territorial; suas cadeias produtivas; o mercado de trabalho local; a articulação entre o sistema educativo e de capacitação da força de trabalho e os problemas e necessidades locais; as instituições de capacitação empresarial e tecnológica; o sistema de pesquisa e desenvolvimento; o inventário dos recursos naturais e ambientais; a estrutura social e política; a tradição cultural local; e as organizações representativas de empresários e trabalhadores, para citar alguns desses aspectos.

Segundo Albuquerque (1998, p. 48), a “municipalidade que não empreenda estas atividades fica condenada a distribuir as escassas transferências sociais recebidas do nível central, em lugar de situar-se como agente animador de desenvolvimento econômico local”.

Nesse sentido, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei Nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 e dá outras providências. Já o artigo 3 do referido diploma legal sintetiza o objetivo da norma:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

O avanço proporcionado pela chamada Lei da Transparência, permite que a ciência por parte da coletividade acerca das ações praticadas pela Administração Pública, fato que permite a coletividade ter plena consciência das ações adotadas com vistas a participar de forma mais eficiente dos processos de tomada de decisão.

## **2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A pesquisa foi composta por dois estudos com dois grupos distintos de indivíduos. O primeiro, tendo como público-alvo alunos dos cursos de graduação em Direito, Administração de Empresas, Ciências Contábeis e Tecnólogo em Gestão Comercial da Faculdade de Osório<sup>2</sup>, aos quais foi apresentado um questionário composto por 32 questões, sendo 27 objetivas e 5 discursivas.

O segundo estudo foi baseado nas entrevistas de agentes públicos, presidentes de entidades representativas no âmbito do comércio e da indústria e, por fim, de representação de classes. A seguir, segue a descrição dos procedimentos metodológicos utilizados em cada um dos estudos referidos

### **2.1 Primeiro Estudo**

A pesquisa com abordagem quanti-qualitativa ocorreu através de entrevistas, aplicada em duas modalidades. Na primeira, tendo como público-alvo alunos dos cursos de graduação em Direito, Administração de Empresas, Ciências Contábeis e Tecnólogo em Gestão Comercial da Faculdade de Osório, aos quais foi apresentado um questionário composto por 32 questões (APÊNDICE A).

A escolha pelos alunos dos referidos cursos de graduação se deu em virtude da temática do presente estudo. O conhecimento técnico acerca de questões relacionadas a políticas públicas e legislação, exigiu a escolha de um público-alvo conectado com o mundo acadêmico.

### **2.2 Segundo Estudo**

Esta pesquisa foi realizada por meio de entrevistas com agentes públicos (Prefeito, aos secretários municipais da Fazenda e do Desenvolvimento e Turismo, ao Presidente da Câmara de Vereadores), presidentes de entidades representativas no âmbito do comércio e da indústria (Presidente da Associação Comercial e Industrial de Osório, do CDL e do Centro Empresarial e da Associação dos Construtores de Osório/RS), o Presidente do Sindicato do Comércio Varejista

---

<sup>2</sup> FACOS/CNEC

situado em Osório, que representa onze municípios do Litoral Norte (Osório, Maquiné, Terra de Areia, Arroio do Sal, Capão da Canoa, Xangri-Lá, Imbé, Tramandaí, Palmares do Sul, Cidreira e Pinhal), também vice-presidente da FECOMERCIO, Federação de Bens e Serviços do Estado do Rio Grande do Sul, e Conselheiro Nacional do SESC e, por fim, de representação de classes (Presidenta do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais).

A escolha pelos referidos agentes políticos, pelos representantes de entidades classe e de segmentos sociais vinculados diretamente com a prática de atividades econômicas, se deu face a necessidade de obtenção de informações cuja importância não permitiriam a busca indireta, exigindo que os dados fossem obtidos diretamente junto aos agentes responsáveis pela prática dos atos vinculados mais intimamente com a temática do presente estudo.

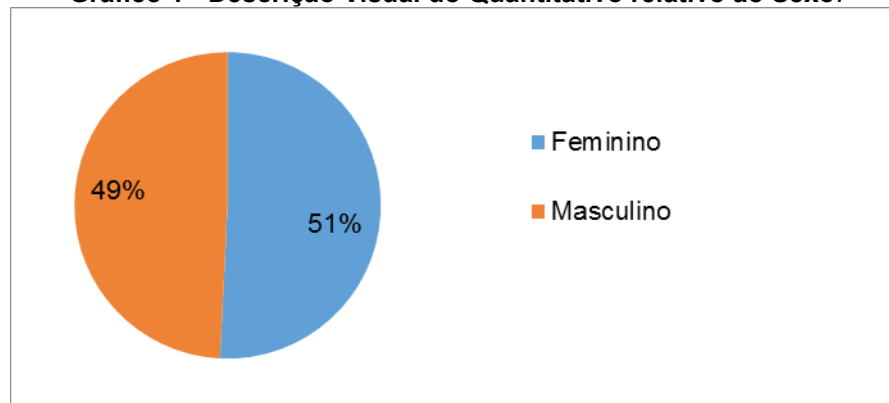
Aos entrevistados, foi apresentado um questionário composto por 12 questões (APÊNDICE B).

### 3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO

#### 3.1 Análise do Primeiro Estudo

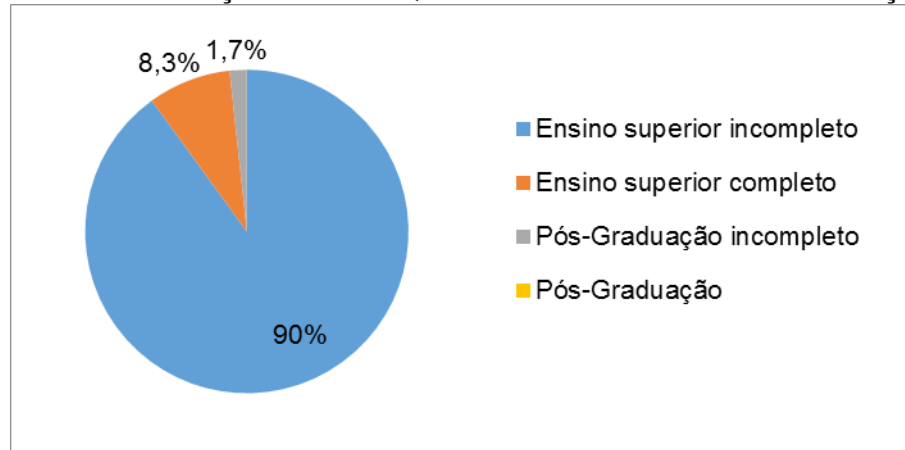
Do total de 120 alunos entrevistados, 61 pessoas (50,80%) declararam pertencer ao sexo feminino, e 59 pessoas (49,20%) ao sexo masculino (Gráfico 1). Segundo o Censo Demográfico, em 2010 a população do Brasil era de 190.755.799 habitantes. A relação de homens para cada grupo de 100 mulheres era de 96 indivíduos do sexo masculino. Enquanto o número de mulheres atingiu 97.348.809, o número de homens alcançou 93.406.990 (IBGE, 2010). Assim, em percentuais, nossa população, em 2010, era formada por 51,03% de mulheres e 48,97% de homens. Os percentuais obtidos na presente pesquisa possuem significativa proximidade com os índices obtidos à nível nacional.

**Gráfico 1 - Descrição Visual do Quantitativo relativo ao Sexo.**



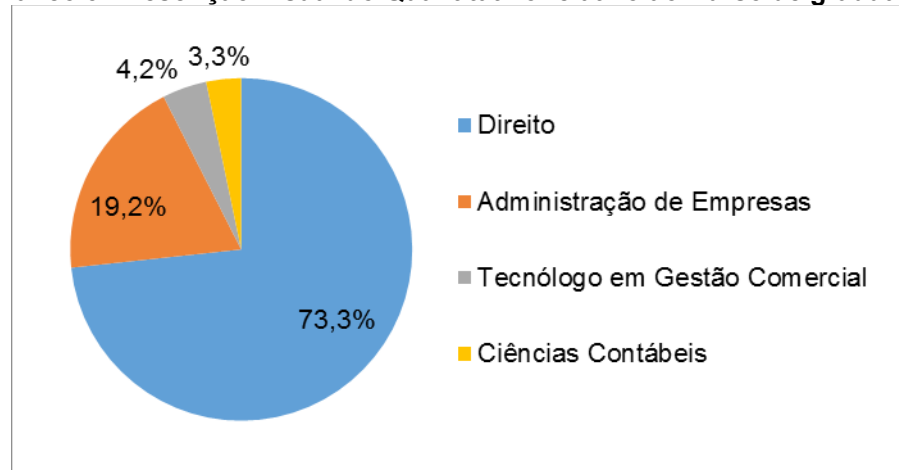
Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Dentre os entrevistados, a grande maioria (90%), informou possuir o ensino médio completo e o superior incompleto. A seguir, 8,3% dos entrevistados declararam possuir ensino superior completo. Enquanto nenhum dos entrevistados declarou possuir pós-graduação concluída, 1,70% declarou possuir pós-graduação incompleta (Gráfico 2). Os resultados obtidos, de certa forma já eram esperados, considerando que os entrevistados são alunos de graduação. Segundo o Censo Demográfico, em 2010, 24,6% dos brasileiros possuíam o ensino médio completo e o superior incompleto. O percentual de brasileiros com ensino superior completo atingiu 11,30% (IBGE, 2010).

**Gráfico 2 - Descrição Visual do Quantitativo relativo ao Grau de Instrução**

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

A intenção da pesquisa era entrevistar pessoas vinculadas aos 4(quatro) cursos referidos. Tal objetivo foi atingido. O curso de Direito, maior em número de alunos matriculados junto à referida instituição de ensino, contou com 88 participantes (73,30%). O curso de Administração de Empresas foi representado por 23 alunos (19,20%). O curso de Tecnólogo em Gestão Comercial teve 5 participantes (4,20%). Por fim, o curso de Ciências Contábeis teve 4 entrevistados (3,30%) - (Gráfico 3).

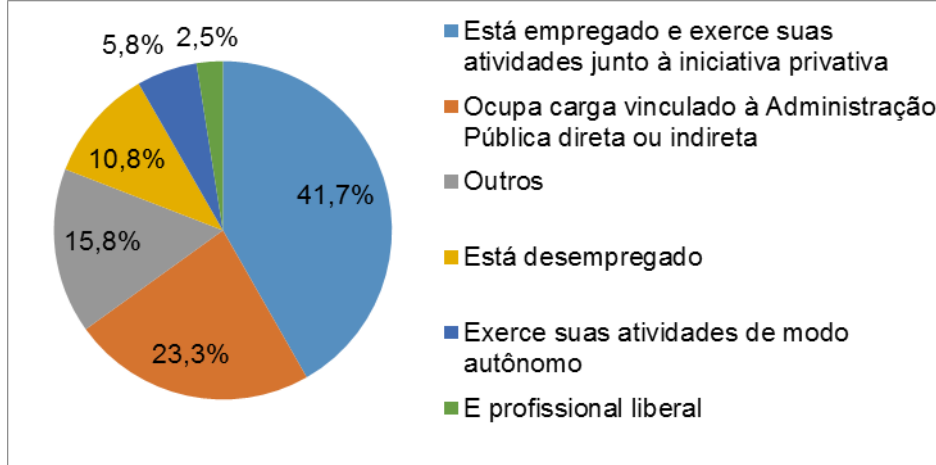
**Gráfico 3 - Descrição Visual do Quantitativo relativo ao Curso de graduação**

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Buscou-se através do questionário apresentado conhecer a ocupação dos entrevistados. Verificou-se que 41,70% dos entrevistados estão empregados junto à iniciativa privada. Junto à Administração Pública, 23,30% exercem suas atividades laborais. Declararam-se desempregados, 10,80%. A opção “Outros” (estagiários, pensionistas e aposentados), foi escolhida por 15,80%. Por fim, 5,80% declaram

exercer atividades como autônomos 2,50% como profissionais liberais. O percentual de alunos que declara exercer algum tipo de atividade remunerada atinge 89,2% (Gráfico 4).

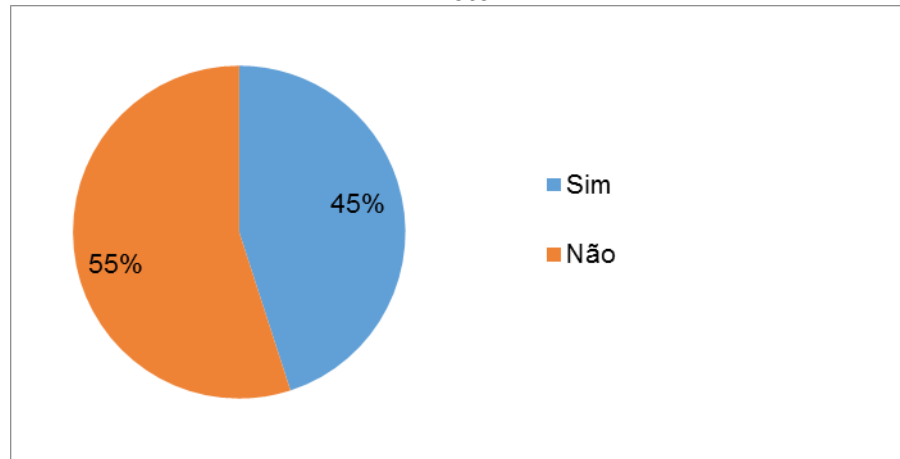
**Gráfico 4 - Descrição Visual do Quantitativo relativo as atividades laborais**



Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Iniciando a pesquisa em relação a participação ou, ao interesse dos entrevistados no cenário político, os entrevistados foram questionados acerca da obrigatoriedade do voto. Do total, 55% dos entrevistados declararam serem contrários ao voto obrigatório e 45% favoráveis (Gráfico 5). Pesquisa do Instituto Datafolha realizada em maio de 2014 indicou que 61% dos entrevistados rejeitam a obrigatoriedade do voto prevista no art. 14 da Constituição Federal. O índice sobe para 71% entre os entrevistados que possuem ensino superior (DATAFOLHA, 2014).

**Gráfico 5 - Descrição Visual do Quantitativo relativo à obrigatoriedade do voto**

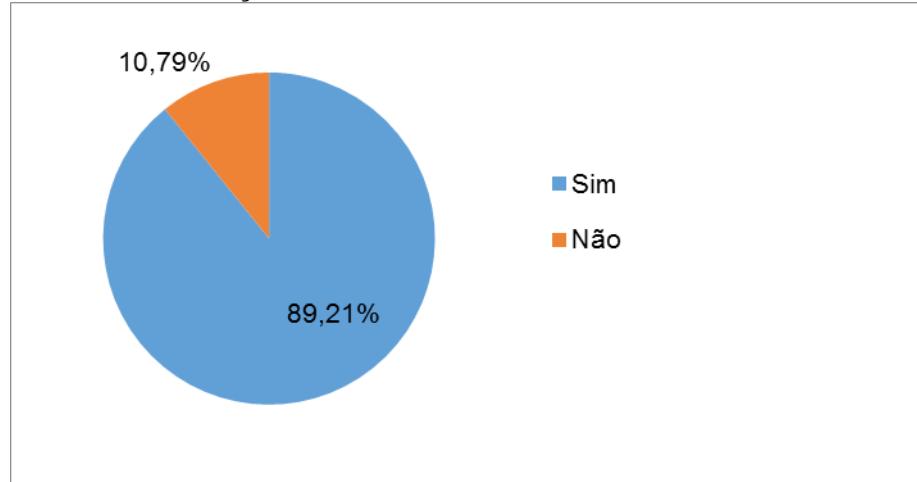


Fonte: Dados da pesquisa (2015)



Questionados sobre o comparecimento nas eleições caso o voto fosse facultativo, 89,20% dos entrevistados mostraram-se dispostos a comparecer mesmo sem a existência da obrigatoriedade. Já para 10,80% o comparecimento espontâneo não ocorreria (Gráfico 6).

**Gráfico 6 - Descrição Visual do Quantitativo relativo ao voto facultativo**

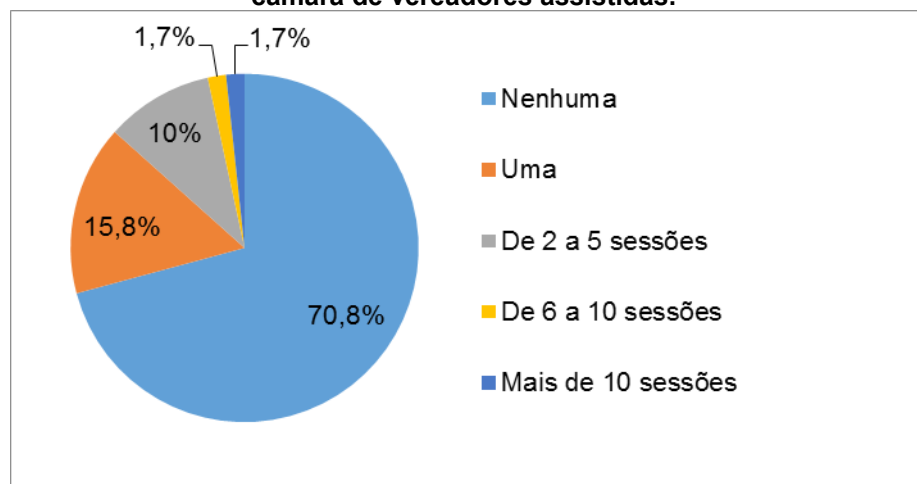


Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Ainda buscando entender a disposição dos entrevistados no que diz respeito à participação na vida política da cidade, os entrevistados foram questionados acerca da presença junto à Câmara de Vereadores no ano de 2014. Os resultados colhidos confirmam o desinteresse pelo acompanhamento pessoal. Dos 120 entrevistados, 70,80% declararam não ter participado de nenhuma sessão durante o ano passado. Uma sessão, foi acompanhada por 15,80%. Já os entrevistados que assistiram de 2 a 5 sessões atingiram o percentual de 10%. Por fim, participações mais efetivas (de 6 a 10 sessões e, ainda, mais de 10 sessões), atingiram 1,70% cada opção (Gráfico 7). Não paira dúvida que os resultados são preocupantes, na medida em que demonstram um flagrante desinteresse na atividade legislativa Municipal. Para o saudoso jurista Meirelles (2008, p. 78), a Câmara possui diversas funções: a) Funções Legislativas: participa da elaboração de leis; b) Funções Fiscalizadoras: fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, Prefeito e Secretários Municipais, incluídos os atos da administração indireta; c) Funções Administrativas: organização dos seus serviços como composição da Mesa e a constituição das Comissões; d) Funções Judiciárias: processa e julga: o Prefeito e os Vereadores; e) Funções de Assessoramento: vota indicações, sugerindo medidas ao Prefeito, de interesse da administração como, entre outras, construção de

escolas por exemplo. O artigo 31 da Constituição Federal estabelece que “A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.” O art. 4º da Resolução 004/2014, que dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara Municipal de Osório/RS, estabelece que “Qualquer cidadão poderá assistir às sessões da Câmara, na parte do recinto que lhe é reservado, desde que esteja adequadamente trajado e conserve-se em silêncio durante os trabalhos”. A efetiva fiscalização do Poder Executivo Municipal pelos vereadores merece ser acompanhada mais proximamente pela população.

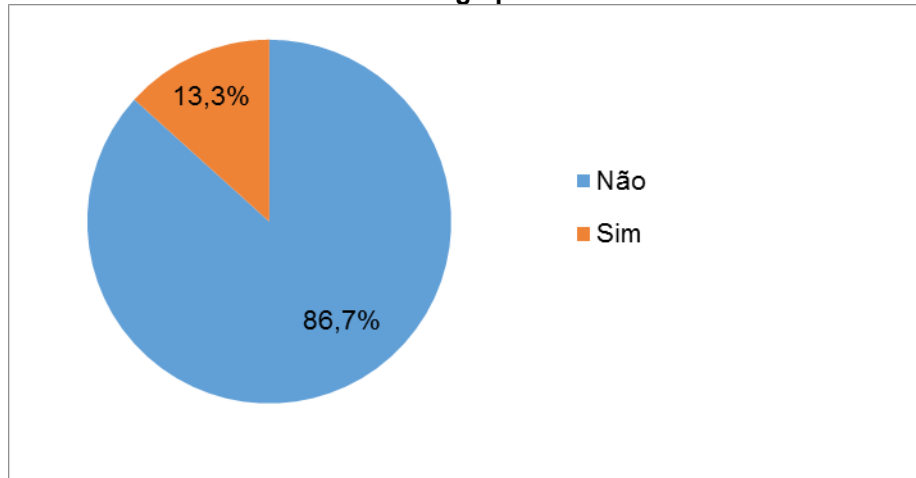
**Gráfico 7 - Descrição Visual do Quantitativo relativo ao número de sessões da câmara de vereadores assistidas.**



Fonte: Dados da pesquisa (2015)

O desinteresse pela vida pública mostra-se bastante evidente quando da apresentação de questionamento aos entrevistados destinado a saber acerca da possibilidade de que os mesmos concorrem nas eleições a qualquer um dos cargos disponíveis (vereador, prefeito, etc). Dos 120 entrevistados, 86,70% afirmou não possuir interesse em participar do pleito como candidato e apenas 13,30% ventilou a possibilidade (Gráfico 8).

**Gráfico 8 - Descrição Visual do Quantitativo relativo ao interesse de concorrer a um cargo político**



Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Questionados se conheciam o sistema estadual de participação popular e cidadã do Estado do Rio Grande do Sul, a maioria, 66,70% declarou não ter conhecimento. Do total, somente 33,30% informou conhecer (Gráfico 9).

**Gráfico 9 - Descrição Visual do Quantitativo relativo ao conhecimento do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã**



Fonte: Dados da pesquisa (2015)

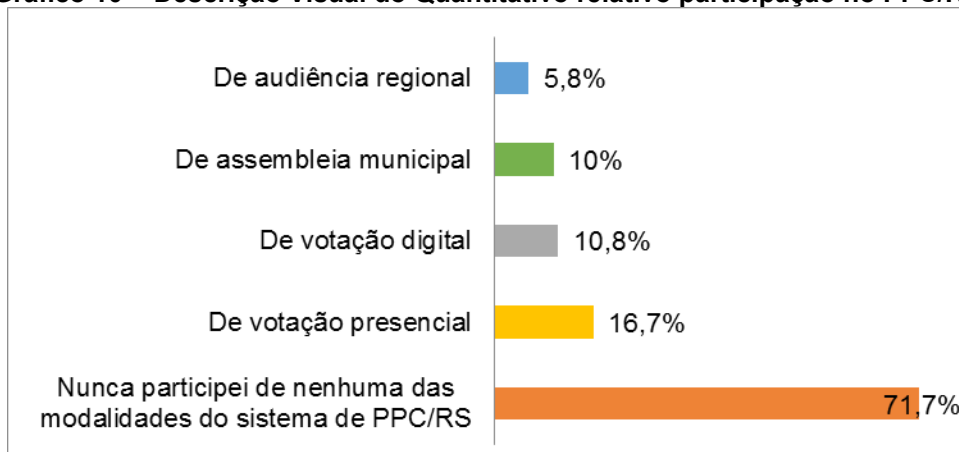
Após conhecer o índice de conhecimento acerca do sistema de participação, buscou-se verificar em que modalidades a participação se deu de forma mais efetiva. Permitindo que os entrevistados marcassem mais de uma alternativa, foi questionado através de que modalidades a participação ocorreu. Coerente com o questionamento anterior, 71,70% dos entrevistados informaram nunca ter participado de nenhuma das modalidades do sistema de PPC/RS. O índice obtido, confrontado com o questionamento anterior, demonstra que 5% as pessoas que declaram

conhecer o sistema, não participam do mesmo. Da votação presencial, 16,70% dos entrevistados declararam ter participado. Da votação digital, apenas 10,80% declaram ter participado. Tal dado mostra-se contraditório com o entusiasmo apresentado pelos entrevistados pela criação de uma ferramenta de consulta via internet (ponto a ser abordado adiante). Por fim, 10% informaram ter participado de assembleias municipais e, 5,80% declararam ter participado de audiências regionais (Gráfico 10). Para Manin, Przeworski e Stokes (2006, p. 106), os eleitores não tem conhecimento do que precisariam saber “tanto para decidir prospectivamente o que os políticos deveriam fazer, quanto para julgar retrospectivamente se eles fizeram o que deveriam ter feito”. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XIV determina que “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”. O inciso XXXIII, consagra a transparência:

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.

Mesmo diante destas garantias constitucionais, parece que percentual significativo dos entrevistados opta pela inércia.

**Gráfico 10 - Descrição Visual do Quantitativo relativo participação no PPC/RS**

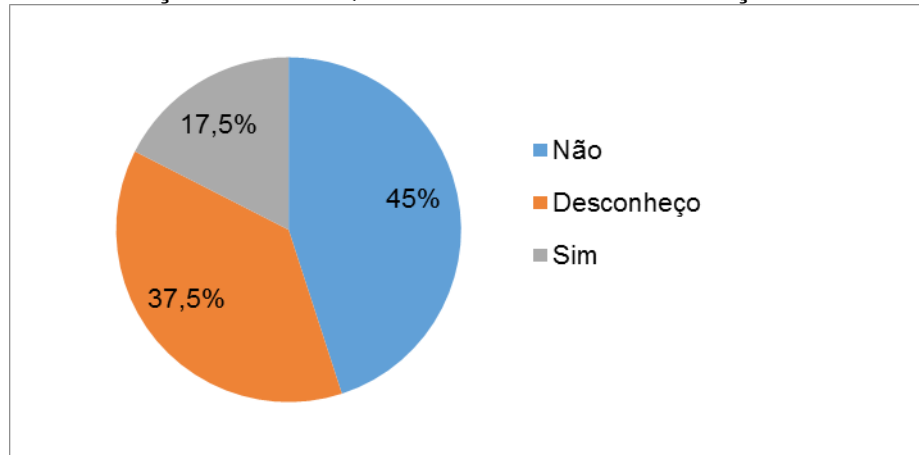


Fonte: Dados da pesquisa (2015)

As associações de bairro, entidades tão representativas e pulsantes em tempos passados demonstraram um enfraquecimento marcante. Dos 120 entrevistados, 45% declaram não existir em seus bairros associação. Outros 45%,

informaram desconhecer acerca da existência e, somente 17,50% confirmaram a existência desta importante organização social (Gráfico 11).

**Gráfico 11 - Descrição Visual do Quantitativo relativo as associações de bairro**

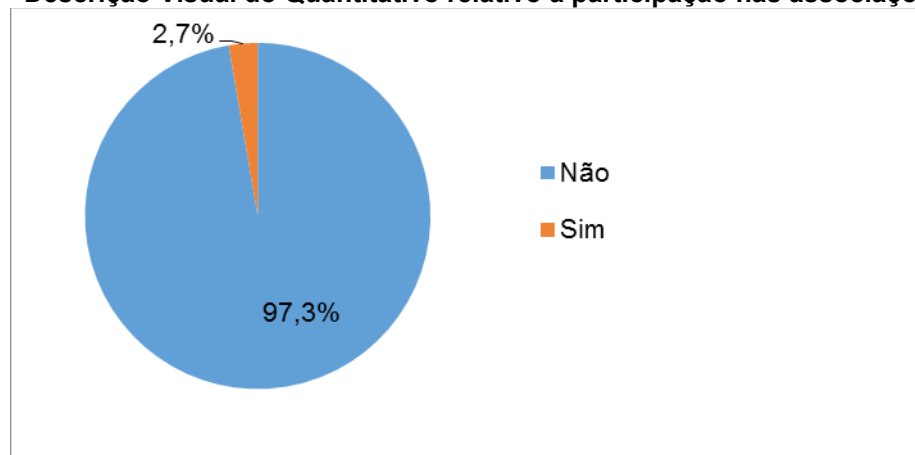


Fonte: Dados da pesquisa (2015)

O desinteresse pelas associações de bairro fica ainda mais evidente na pergunta seguinte. Quando questionados se integram ou já integraram associações de bairro, 97,30% responderam que não e apenas 2,70% afirmaram positivamente (Gráfico 12). Este desinteresse contrasta com a postura adotada em Santo Domingo, na República Dominicana. Sobre o tema, Milani (2008, p. 569) refere que:

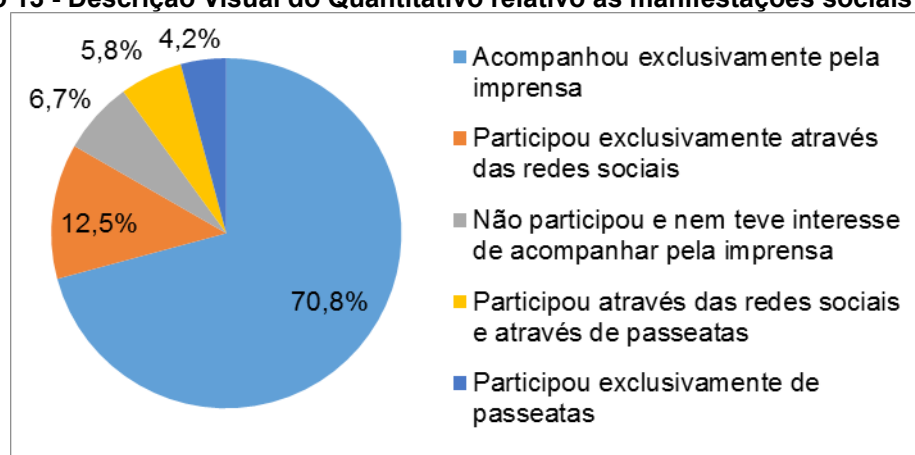
Em Santo Domingo, são realizadas assembléias por comitê de quadra, por bairro, por zonas e, finalmente, organiza-se a assembléia geral do Copadeba. Todas as propostas são redigidas e difundidas, mesmo que não tenham recebido um único voto no âmbito do bairro. A formação política dos cidadãos integra a experiência de participação cidadã: desde a confecção do diagnóstico, passando pela elaboração de propostas, até a definição dos termos da negociação com as autoridades locais, a deliberação é um processo que se torna pedagógico-político, sobretudo a partir da ação das comunidades eclesiais de base e das experiências de educação popular

A necessidade de revisão do modelo mental atual mostra-se urgente.

**Gráfico 12 - Descrição Visual do Quantitativo relativo à participação nas associações de bairro**

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

A participação dos entrevistados no movimento social ocorrido em 2013 (passeatas com hora marcada através das redes sociais que ocorreram por todo o país) também foi objeto da pesquisa. Dos 120 entrevistados, 70,80% afirmou ter acompanhado exclusivamente pela imprensa. Através das redes sociais, 12,50% informaram ter acompanhado, exclusivamente. Os menores índices foram apurados nos grupos que não participaram nem tiveram interesse em acompanhar pela imprensa (6,70%), participou através das redes sociais e através de passeatas (5,80%) e participou exclusivamente de passeatas (Gráfico 13). Tais percentuais indicam uma postura mais contempladora por parte do público-alvo.

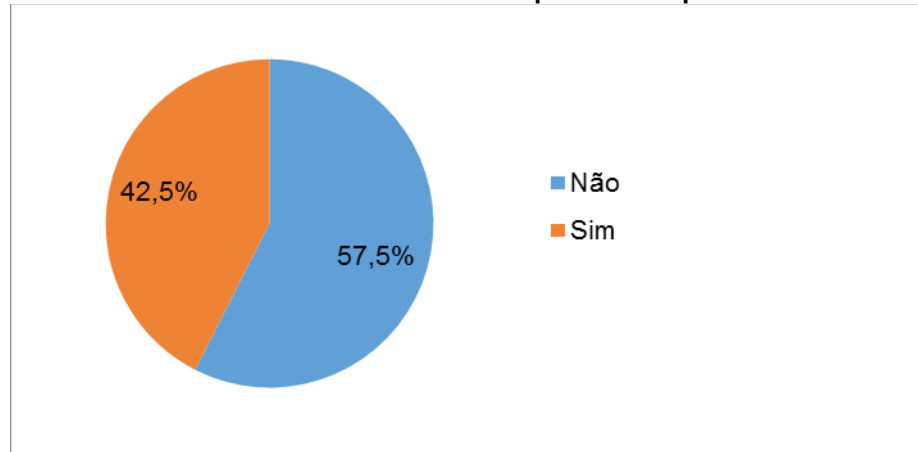
**Gráfico 13 - Descrição Visual do Quantitativo relativo às manifestações sociais de 2013.**

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

A busca por informações sobre gastos e investimentos realizados pelo município é interesse de 57,50% dos entrevistados. Em contraponto, 42,50% não afirmaram não buscar informações sobre a destinação dos recursos públicos na

esfera municipal (Gráfico 14). Estes índices vão aos poucos consolidando a ideia de que o desinteresse por parte da comunidade é significativo e, porque não dizer, preocupante.

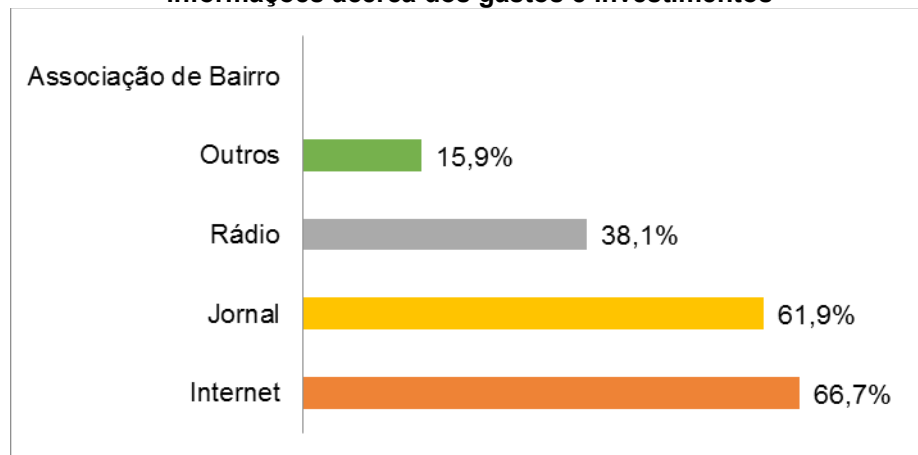
**Gráfico 14 - Descrição Visual do Quantitativo relativo a busca de informações sobre gastos e investimentos realizados pelo município.**



Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Os entrevistados que escolheram a opção “sim” no quesito anterior, eram questionados sobre as ferramentas utilizadas para a obtenção das informações. Sem limite de escolha, a Internet, foi escolhida por 66,70%, seguida pelo Jornal, escolhido por 61,90%. O rádio, foi escolhido 38,10%. Outros meios (contato com vereadores, diretamente junto ao Poder Público Municipal, conversa com amigos e familiares) foram escolhidos por 15,90%. As associações de bairro, confirmando o desprestígio não foram citadas nenhuma vez (Gráfico 15).

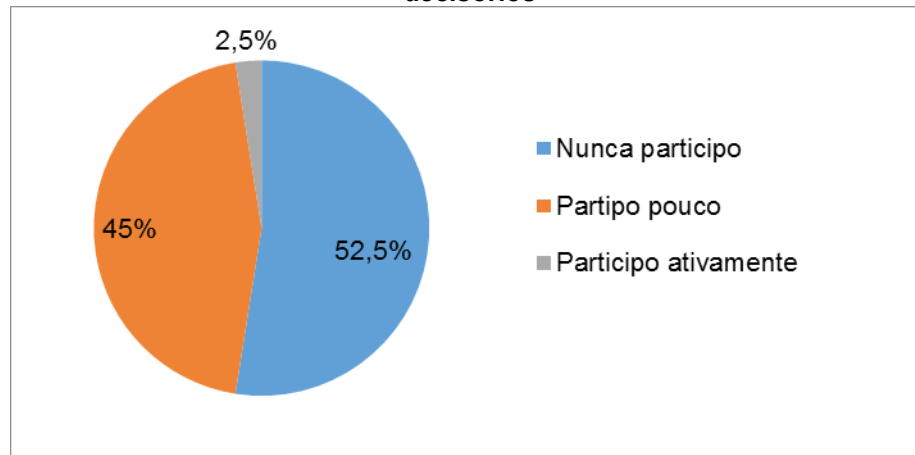
**Gráfico 15 - Descrição Visual do Quantitativo relativo as ferramentas utilizadas para a busca de informações acerca dos gastos e investimentos**



Fonte: Dados da pesquisa (2015)

O grau de participação nos processos decisórios por parte dos entrevistados também foi objeto da pesquisa. Dos 120 entrevistados, 52,50% afirmou nunca ter participado. Com pouca participação, 45% aparece em segundo lugar. Em número menor, apenas 2,5% afirmaram participar ativamente (Gráfico 16).

**Gráfico 16 - Descrição Visual do Quantitativo relativo ao grau de participação nos processos decisórios**



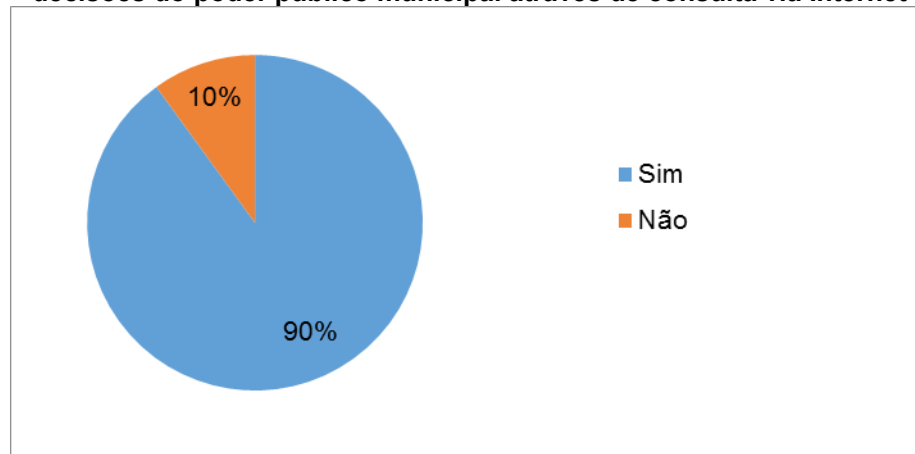
Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Um dos dados que mais chama a atenção é a consulta dos entrevistados acerca da possibilidade de aumento do grau de participação nas decisões tomadas pelo poder público através da utilização de uma ferramenta vinculada à internet. Mostraram-se favoráveis a ideia, 90% dos entrevistados. No entanto, 10% não vinculam o aumento de grau de participação a criação de uma ferramenta virtual (Gráfico 17). O percentual de 90% contrasta flagrantemente com o índice de 10,80% de entrevistados que se valeram da votação digital (uma das modalidades do sistema de PPC/RS), para participar dos processos decisórios do poder público (Gráfico 10). Ao pesquisar os sites da Câmara dos Deputados, e das Assembleias Legislativas dos estados da Bahia, Goiás, Pará, Rio Grande do Sul e São Paulo, Marques e Miola (2007, p. 19) notaram que os vários sites fornecem informações em formato unidirecional e sem se preocupar em absorver as contribuições e disposições dos cidadãos. Defendem, que as ferramentas digitais são “subaproveitadas no que se refere ao aperfeiçoamento da participação da esfera civil na produção da decisão política”.

A disponibilização de um manual de utilização e de um canal de diálogo efetivo mostra-se importante.



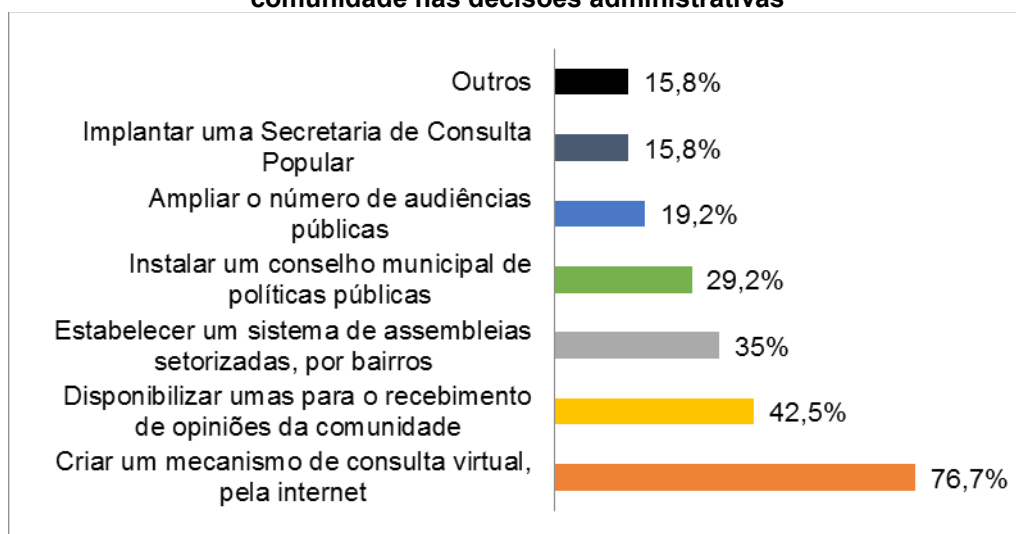
**Gráfico 17 - Descrição Visual do Quantitativo relativo a ampliação da participação nas decisões do poder público municipal através de consulta via Internet**



Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Questionados sobre de que formas o poder público municipal poderia estimular a participação da comunidade nas decisões administrativas (solicitando que fossem marcadas no máximo três alternativas) a criação de um mecanismo de consulta virtual, pela internet foi opção mais escolhida com 76,70%. Em segundo lugar, com 42,50%, ficou a alternativa de disponibilizar urnas para o recebimento de opiniões da comunidade. A adoção de um sistema de assembleias setorizadas por bairro atingiu 35%. A instalação de um conselho municipal de políticas públicas foi a alternativa que obteve 29,20%. A ampliação do número de audiências públicas foi a escolha de 19,20%. A implantação de uma secretaria de consulta popular atingiu 15,80%. Por fim, a opção “outros”, foi escolhida 15,80% das vezes (Gráfico 18).

**Gráfico 18 - Descrição Visual do Quantitativo relativo às formas de estímulo à participação da comunidade nas decisões administrativas**



Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Dentre as opções referidas neste item, destacam-se:

- Divulgação das possibilidades de participação em escolas, lojas, restaurantes, etc;
- Divulgar mais;

Causa estranheza que a criação de um sistema de assembleias setorializadas por bairros tenha sido a opção que ocupa o terceiro lugar, na medida em que a associação de bairro é uma instituição em significativo declínio (Gráficos 12 e 15). A aparente contradição pode, em verdade, estar evidenciando a fragilidade e a ineficácia destas instituições. Um dos fatores que podem ser atribuídos a isso é o caráter gratuito da participação frente a assunção de responsabilidades.

Da análise das alternativas mais escolhidas percebe-se que as audiências públicas, principal ferramenta utilizada pela Administração Pública municipal ocupa somente a 5ª posição entre as alternativas apresentadas. Tal circunstância demonstra a necessidade de readequação do sistema de consulta popular, considerando a superação dos meios tradicionais. H. Buchstein (1997, p. 248) leciona:

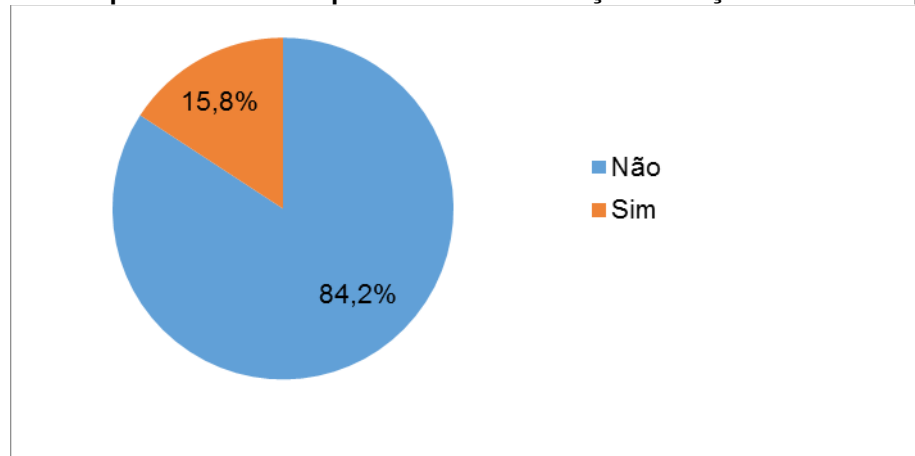
O que, de fato, a internet significa para a democracia, o que, exatamente, computer democracy quer dizer é controverso e pouco claro. Enquanto alguns veem a internet como uma ferramenta de coleta de informações, outros destacam o seu potencial deliberativo. Outros enfatizam o seu papel no processo de formação da vontade política. Outros ainda a querem empregar como uma ferramenta para a produção da decisão política. (...) Assim, alguns veem a Net como complementar à existente democracia representativa, enquanto outros defendem mais radicalmente que os meios eletrônicos não de superar muitos dos problemas de escala que fizeram da democracia direta um ideal impraticável. Para eles, a esperança é que os town meetings eletrônicos e a democracia de apertar botões venham finalmente substituir as velhas instituições da democracia representativa.

Questionados se tinham conhecido acerca da procedência dos recursos que conformam o processo de elaboração do orçamento público no Município de Osório/RS, 84,20% dos entrevistados afirmou não ter conhecimento. No entanto, 15,80% dos entrevistados afirmaram possuir este conhecimento (Gráfico 19). Tais percentuais demonstram, de forma contundente, como podem ser atribuídas algumas possibilidades. Da análise dos índices obtidos, percebe-se que o desconhecimento acerca desta informação se deve a dois fatores. O primeiro deles, e mais evidente, é o flagrante desinteresse dos entrevistados por assuntos

relacionados à Administração Pública. O segundo, é a reduzida informação disponibilizada aos entrevistados.

A reduzida eficácia dos meios legais disponíveis para coibir a corrupção e, a inexpressiva penalização do número reduzido de condenados tem contribuído para o aumento de um sentimento de fraqueza frente a mínima efetividade das leis vigentes.

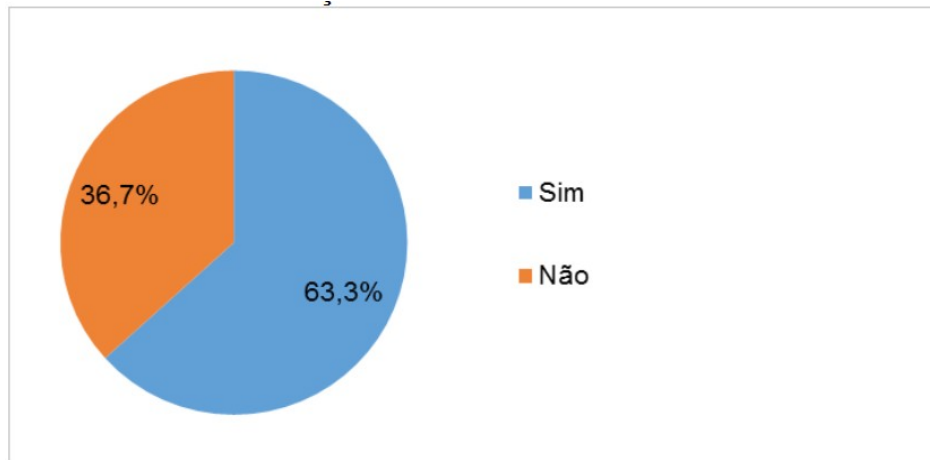
**Gráfico 19 - Descrição Visual do Quantitativo relativo à ciência da procedência dos recursos que conformam o processo de elaboração do orçamento municipal.**



Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Perguntados se tinham conhecimento de que, recentemente, a troca da titularidade do petróleo vendido pela PETROBRAS para a Refinaria Alberto Pasqualini-REFAP passou a ocorrer no município de Canoas/RS, e, em consequência disso, o município de Osório/RS sofreu uma considerável redução em seu orçamento, 63,30% dos entrevistados afirmaram ter conhecimento de tal fato. No entanto, 36,70% deles, declararam desconhecer tal fato (Gráfico 20).

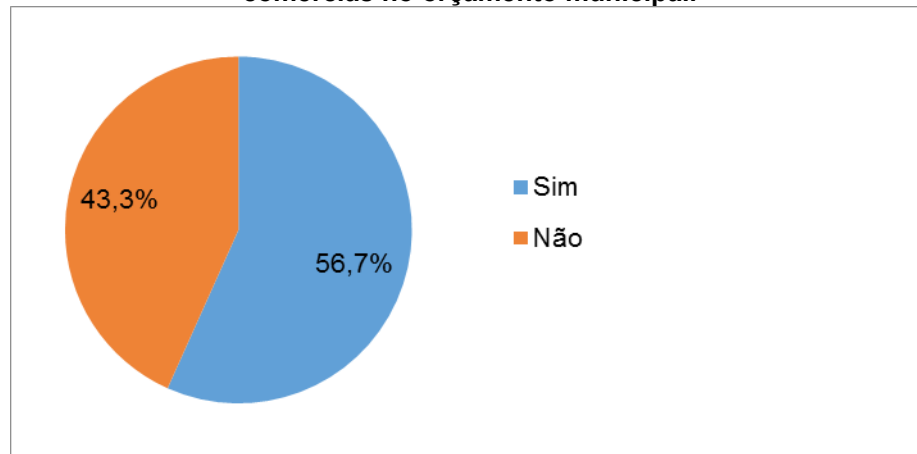
**Gráfico 20 - Descrição Visual do Quantitativo relativo acerca do conhecimento da mudança das alterações comerciais da Petrobras**



Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Questionados se tinham conhecimento do impacto tributário que as operações comerciais que a PETROBRAS realizava na base territorial do município de Osório/RS provocava no orçamento municipal, antes da alteração promovida, 56,70% dos entrevistados afirmaram conhecer as dimensões deste impacto. Responderam negativamente, 43,30% (Gráfico 21).

**Gráfico 21 - Descrição Visual do Quantitativo relativo ao impacto tributário das operações comerciais no orçamento municipal.**

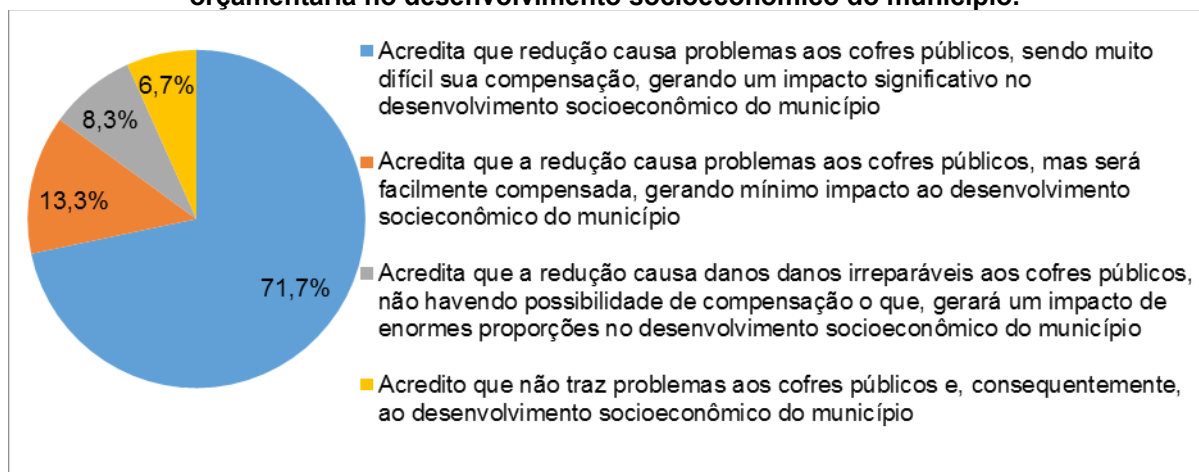


Fonte: Dados da pesquisa (2015)

A questão de número 21 (Gráfico 22), buscava medir a impressão dos entrevistados acerca da existência (e seu grau) ou não de impacto orçamentário com a redução do orçamento municipal. Buscava, ainda, medir o grau de confiança na possibilidade de compensação. As alternativas apresentadas foram:

- a) Acredita que não traz problemas aos cofres públicos e, conseqüentemente, ao desenvolvimento socioeconômico do município – escolhida por 6,70%;
- b) Acredita que a redução causa problemas aos cofres públicos, mas será facilmente compensada, gerando mínimo impacto ao desenvolvimento socioeconômico do município – escolhida por 13,30%;
- c) Acredita que a redução causa problemas aos cofres públicos, sendo muito difícil sua compensação, gerando um impacto significativo no desenvolvimento socioeconômico do município – escolhida por 71,70%;
- d) Acredita que a redução causa danos irreparáveis aos cofres públicos, não havendo possibilidade de compensação o que, gerará um impacto de enormes proporções no desenvolvimento socioeconômico do município – escolhida por 8,30%.

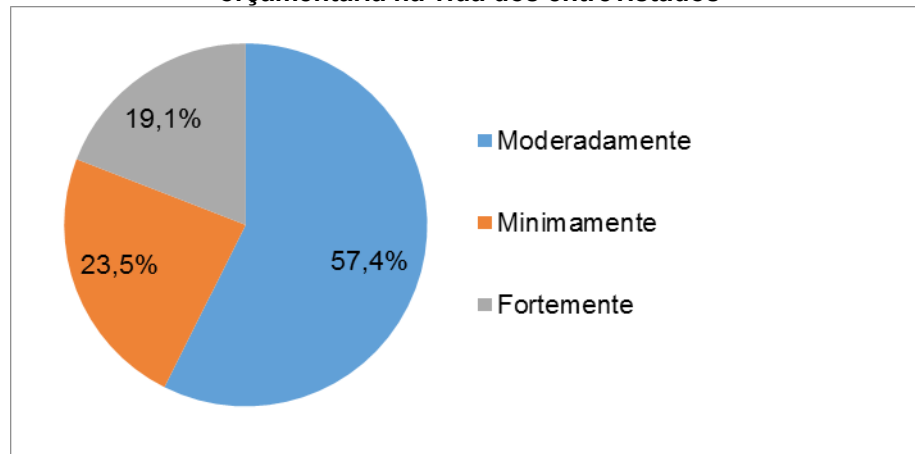
**Gráfico 22 - Descrição Visual do Quantitativo relativo à percepção do impacto da redução orçamentária no desenvolvimento socioeconômico do município.**



Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Foi solicitado aos entrevistados que caso tivessem escolhido, entre as alternativas “b”, “c” ou “d” na questão 21, informassem a intensidade do impacto em suas vidas, dos problemas causados aos cofres públicos pela redução orçamentária. Opção “moderadamente”, foi escolhida por 57,40%. Em segundo lugar, aparece a opção “minimante”, com 23,50%. Por fim, 19,10% escolheram a opção fortemente (Gráfico 23).

**Gráfico 23 - Descrição Visual do Quantitativo relativo a percepção do impacto da redução orçamentária na vida dos entrevistados**



Fonte: Dados da pesquisa (2015)

A estes entrevistados, foi solicitado que justificassem a opção escolhida.

De todas respostas apresentadas destacamos:

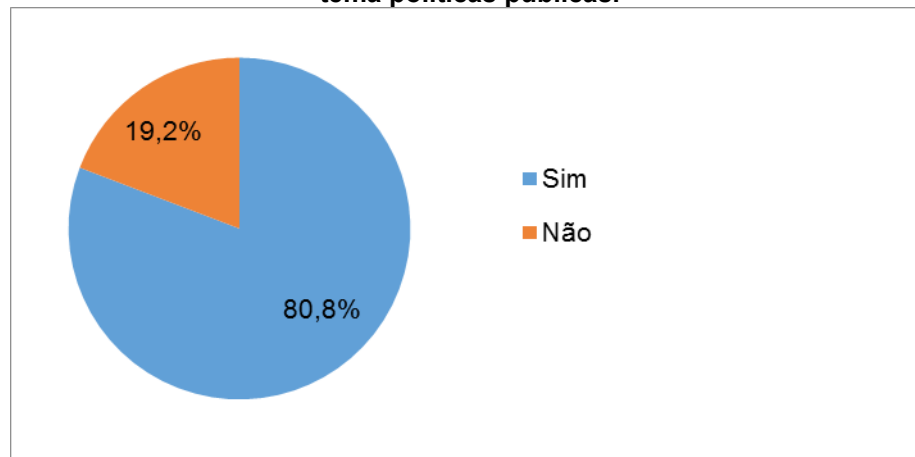
**Quadro 4 – Justificativa das Respostas**

	Como proprietário de empresas, creio que aconteça um impacto geral no município.
	Aumento de impostos cobrados pelo município, corte de despesas como projetos sociais, redução no quadro de funcionários, etc.
	Qualquer diminuição orçamentária causa impactos à vida social e o recebimento deste é refletido diretamente nos cidadãos da cidade.
	Possível surgimento de novas taxas, como exemplo, pagamento de taxa de lixo acoplada no carnê do IPTU.
	Será impactada moderadamente pelo fato de o município ser um local de muitos comércios e de várias pessoas de municípios vizinhos virem a Osório, o que faz a economia girar.
	Trabalho na prefeitura com a redução de recurso para a prefeitura me atinge diretamente, mas atinge todo o comércio de Osório.
	Com a redução do orçamento, haverá uma compensação necessária. Há duas possíveis formas para isso, o aumento de impostos, o que pesa no bolso da comunidade, ou o investimento no município, o que também é prejudicial.
	Fortemente, porque com a redução dos investimentos econômicos no setor público, a prefeitura não terá como repassar esses valores para a comunidade e melhorar a sociedade.
	Prejudica serviços essenciais, além do aumento no valor dos impostos.
10-	Vai diminuir o investimento em infraestrutura e na manutenção do município.
11-	Menos dinheiro, menos investimento no saneamento da cidade.
12-	O Município de Osório ampliou a prestação de serviços públicos com recursos advindos da Petrobras. Estes recursos já representaram a metade do orçamento do município.
13-	Com a redução do orçamento municipal, o município tem que de alguma forma "repor" este valor, umas das alternativas é o aumento de impostos e cobrança de serviços que antes não eram cobrados.
14-	Porque os cortes no orçamento refletem principalmente na saúde e educação.
15-	Menos obras públicas, gastos com infraestrutura, educação, lazer.
16-	Pois causa um atraso no desenvolvimento municipal e trabalho como corretor, isso se resulta de infraestrutura e urbanização, escola, creches e toda a área municipal.
17-	Considerando que o Município estava acostumado a ter orçamento elevado, requer um período de adaptação que poderá ser prolongado.

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Relativamente ao conhecimento acerca do conceito de política pública, também foi perguntado aos entrevistados. Em primeiro lugar, com 80,80%, surge a opção “sim”, demonstrando que a grande maioria dos entrevistados possuem conhecimento sobre o tema. O desconhecimento foi admitido por 19,20% (Gráfico 24).

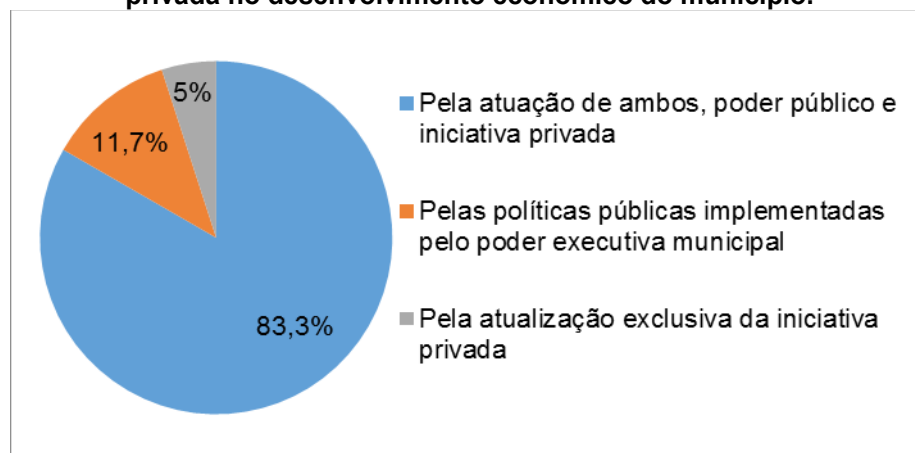
**Gráfico 24 - Descrição Visual do Quantitativo relativo ao conhecimento sobre o tema políticas públicas.**



Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Os entrevistados foram questionados sobre quem era o responsável por alavancar o desenvolvimento socioeconômico de um município. As políticas públicas implementadas pelo poder executivo municipal obtiveram 11,70% das escolhas. A atuação exclusiva da iniciativa privada, 5%. No entanto, foi a atuação de ambos, poder público e iniciativa privada a alternativa que alcançou o índice mais significativo, 83,30% (Gráfico 25).

**Gráfico 25 - Descrição Visual do Quantitativo relativo a atuação do poder público e da iniciativa privada no desenvolvimento econômico do município.**



Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Aos entrevistados foi questionado quais são as políticas públicas que revelam a atuação do poder executivo municipal e/ou as ações da iniciativa privada, com vistas ao desenvolvimento sustentável do município de Osório/RS. As respostas mais significativas foram as seguintes:

#### Quadro 5 – Justificativa das Respostas

1. Principalmente, o desenvolvimento de uma educação ambiental em todas as camadas sociais.
2. Investimento no turismo e no meio ambiente, conscientização e separação de resíduos.
3. Coleta seletiva do lixo, projeto jogue limpo.
4. Incentivos às empresas, para que as mesmas se instalem no município, de preferência empresas que não degradem o meio ambiente.
5. Incentivo a instalação (implantação) de condomínios e/ou loteamento no âmbito do município, mais precisamente na zona urbana ou onde o PDDUA permitir.
6. O Executivo Municipal de Osório tem cedido espaço para comerciantes e empresários se instalarem em Osório, no intuito de criar um polo industrial em Osório, oferece linhas de crédito para quem quer empreender, o SENAC o SEBRAE oferecem cursos para quem quer empreender, e para a mão de obra usada no setor privado com o intuito do empreendedor e mão de obra usada no setor privado serem qualificadas, creio que essas políticas são públicas e têm o propósito de garantir um desenvolvimento sustentável no município de Osório/RS.
7. A rede de tratamento de esgoto que está sendo implantada no município (acredito que ainda não está concluído) é uma boa iniciativa de política pública para o desenvolvimento sustentável ao município.
8. Promoção de infraestrutura promovendo que empresas se instalem criando qualidade de vida e consequentemente atraindo moradores e comerciantes.
9. Cito como exemplo a recuperação da lagoa do Marcelino e a revitalização de sua orla torna-a um ponto turístico a mais no município.
10. Promoção do turismo sustentável, autorizando a instalação de comércios, por exemplo, na Borrússia. Criação de um local (galpões) para instalação de empresas de vários setores.
11. O desenvolvimento das atividades de turismo, criação de novos postos de trabalho.
12. Políticas públicas de segurança e lazer, ainda que a segurança pública seja muito precária. Ações de iniciativa privada na área de energias renováveis (parque eólico), mesmo considerando o pouco conhecimento benefícios municipais financeiros e econômicos.
13. Turismo através dos investimentos feitos no morro da Borússia e balneários e polo industrial, pavilhões cedidos para acolher pequenos empreendedores.
14. Implantação de políticas de incentivo a chegada de novas empresas, indústrias, etc, em nossa cidade.
15. Turismo.
16. Não vejo nada de concreto atualmente. Porém tanto o Executivo como a iniciativa privada devem elaborar de forma integrada um plano estratégico de desenvolvimento, que liga o crescimento do município, bem como a qualificação de mão de obra qualificada o que tornará a cidade muito mais competitiva para pleitear investimentos, mas uma vocação é necessária ser escolhida para ser trabalhada, a fim de usar as oportunidades e pontos fortes que a cidade possui, ou seja, encontrar a matriz vocacional, que no meu ver é o turismo, com segurança.
17. Ongs, turismo, cursos preparatórios, criação de reuniões acerca dos problemas e possíveis soluções do município poderiam existir em grande quantidade.
18. A busca atual de empresas para desenvolvimento do município é um exemplo.
19. O Executivo promove mudanças de infraestrutura, asfaltamento, incentivo aos pequenos empresários, construiu pavilhões, etc, promovendo, assim, o surgimento de diversas novas empresas na cidade.
20. Uma das políticas públicas que afeta tanto a área pública quanto a privada é o incentivo do Executivo nas micro e pequenas empresas em nosso município, pois gera renda, consequentemente impostos que são investidos no próprio município.
21. Algumas empresas tem uma parceria com o poder público, como instalações, acesso, subsídios fiscais e linhas de crédito.
22. Desenvolvimento do turismo, criação de eventos e melhoramento daqueles que existem,



captação de investidores, os quais geram emprego e receita para o município.
--

23. Acredito que são de extrema importância, porquanto auxiliam pessoas e conscientizam a sociedade como os projetos da ONG Catavento e Jogue Limpo com Osório.
---

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

A partir das respostas apresentadas pelos entrevistados, é possível dividir as mesmas em 3(três) grupos:

**1.Turismo sustentável:** Da análise das respostas apresentadas percebe-se a presença de um olhar - ainda tímido - tanto da Administração Pública quanto da iniciativa privada, sobre o turismo sustentável. Planos como o programa “Jogue Limpo com Osório” - em andamento - e o tratamento do esgoto - ainda em fase de implantação - são programas de importância estratégica, na medida em que são a porta de entrada para o uso racional dos recursos ambientais. A utilização ambientalmente correta da Mata Atlântica e do complexo de lagoas existente, tem potencial para alavancar o turismo verde. Embora pudéssemos incluir o Parque Eólico no item a seguir (Incentivo às indústrias), seu forte viés ambiental, também pode ser explorado do ponto de vista turístico, na medida em que as instalações ora existentes são dotadas de um fantástico potencial neste aspecto; não só pela imponência dos gigantescos aerogeradores que “brotam” da terra, mas também por sua importância para o avanço energético. A produção de energia elétrica através da força dos ventos é recente em nosso país. No entanto, o futuro projeta um crescimento acentuado, estimando-se que *“em 2020 o mundo terá 12% da energia gerada pelo vento, com uma capacidade instalada de mais de 1.200GW (WINDPOWER; EWEA; GREENPEACE, 2003; WIND FORCE, 2003)”*. Este tipo de indústria, aparentemente amigável com o meio ambiente, gera impactos ambientais que não podem ser desprezados:

Os equipamentos de pequeno porte têm impacto ambiental geralmente desprezível. Já os impactos ambientais de parques eólicos podem ser classificados em: \* **Uso da terra** – em parques eólicos as turbinas devem estar suficientemente distanciadas entre si para evitar a perturbação causada no escoamento do vento entre uma unidade a outra. Estes espaçamentos devem ser no mínimo de 5 a 10 vezes a altura da torre. Contudo a área do parque pode ser aproveitada para produção agrícola ou atividades de lazer; \* **Ruído** – as turbinas de grande porte geram ruído audível significativo, de forma que existe regulamentação relativa à sua instalação na vizinhança de áreas residenciais. Entretanto, nas turbinas mais modernas o nível de barulho tem sido reduzido. O ruído é proveniente de duas fontes: o próprio fluxo de ar nas pás e os mecanismos (gerador, caixa de redução); \* **Impactos visuais** – as pás das turbinas produzem sombras e/ou reflexos móveis que são indesejáveis nas áreas residenciais; este problema é mais evidente em pontos de latitudes elevadas, onde o sol tem posição mais baixa no céu. Dentre outros parâmetros que se podem relacionar são: o tamanho da turbina, seu design, números de pás, cor e números de turbinas em uma fazenda eólica. As máquinas de grande porte são objetos de muita visibilidade e interferem significativamente nas paisagens naturais; por isso podem existir restrições à sua instalação em algumas áreas (por exemplo, em áreas turísticas ou áreas de grande beleza natural); \* **Aves** – em fazendas eólicas ocorre mortalidade de aves por impacto com as pás das turbinas (acredita-se que os animais não conseguem enxergá-las, quando estão em movimento), por isso não é recomendável a sua instalação em áreas de migração de aves, áreas de reprodução e áreas de proteção ambiental. \* **Interferência eletromagnética** – esta acontece quando a turbina eólica é instalada entre os receptores e transmissores de ondas de rádio, televisão e microondas. As pás das turbinas podem refletir parte da radiação eletromagnética em uma direção, tal que a onda refletida interfere no sinal obtido.

O turismo sustentável tem sido modestamente explorado, constituindo-se em um mercado amplo e ainda carente de iniciativas mais contundentes.

**2. Busca por novas indústrias:** o Município de Osório dispõe de legislação específica destinada a seduzir empresas interessadas em ampliar o número de filiais ou, ainda, mudar a localização de sua sede. A Lei Municipal nº 5201/2013, “Estabelece o programa municipal de desenvolvimento econômico; a política de incentivos fiscais e econômicos destinada ao desenvolvimento do setor comercial, industrial e de prestação de serviço; regula o tratamento jurídico diferenciado e favorecido assegurado às microempresas, empresas de pequeno porte, microempreendedor individual e dá outras providências”, merecendo destaque para os seguintes dispositivos:

Art. 16 O município de Osório poderá conceder às empresas interessadas que iniciem atividades ou investimentos em seu território e às empresas já estabelecidas que ampliem, modernizem ou diversifiquem as suas atividades ou instalações, incentivos fiscais e econômicos. (...) Art. 20 Art. 20 São os incentivos de tributos e taxas de competência municipal: I - isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); II - isenção do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza incidente sobre a construção civil (ISSQN); III - isenção do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos (ITBI); IV - isenção, junto à secretaria competente, das taxas de aprovação e licenciamento de projeto; alinhamento; demarcação e carta de habite-se; V - isenção das taxas de alvará de funcionamento e de alvará sanitário. § 1º A isenção do IPTU limitar-se-á ao prazo máximo de 5 (cinco) anos, prorrogáveis por, no máximo, igual período, se apresentado o projeto de ampliação ou modernização do empreendimento. § 2º As isenções de IPTU, ISSQN e ITBI poderão ser total ou parciais, de acordo com a relevância social ou econômica do projeto apresentado. § 3º A isenção do ISSQN incidente sobre a construção civil poderá recair sobre a pessoa física que, comprovadamente, realize investimentos que visem à geração de emprego ou que contribua com incremento tributário do município de Osório. § 4º A isenção do ITBI recairá sobre a operação voltada à implantação de empreendimentos imobiliários, de produção de lotes ou à implantação de empreendimentos comerciais, industriais e de prestação de serviços. Art. 21 Poderá a lei autorizar incentivos fiscais para empreendimentos específicos que promovam o desenvolvimento econômico do município, independente da forma prevista nesta Lei, com prazos e condições especiais ao projeto apresentado. (...) Art. 25 Art. 25 Fica o município de Osório autorizado a conceder incentivos econômicos para subsidiar investimentos em empreendimentos industriais e comerciais que visem o desenvolvimento socioeconômico do município, objetivando o acréscimo no Índice de Retorno do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), com base no seu Valor Adicionado Fiscal. § 1º Os recursos concedidos na forma do caput deste artigo serão utilizados para subsidiar a instalação, ampliação, modernização, realocação ou reativação de plantas industriais e comerciais. § 2º Os benefícios previstos neste artigo compreenderão a restituição dos investimentos realizados e comprovados pelos empreendedores, sendo passíveis de enquadramento, para fins de ressarcimento, os seguintes itens: I - aquisição de área de terras; II - obras de terraplanagem e de infraestrutura; III - obras civis e instalações industriais ou comerciais; IV - aquisição de máquinas, bens e equipamentos nacionais ou importados. § 3º Os recursos concedidos ao projeto beneficiado serão relativos à cota-parte do município de Osório no retorno de ICMS recebido, e, especificamente ao incremento deste imposto gerado pela empresa, referente ao investimento realizado no município, apurado individualmente no Índice de Retorno do ICMS do município, com base no seu Valor Adicionado Fiscal. § 4º Os benefícios concedidos nos termos do § 3º deste artigo estarão sempre limitados ao que segue: I - até o limite do valor total do investimento, na forma do projeto de investimento, considerando os itens passíveis de enquadramento previstos no § 2º deste artigo; II - até 60% (sessenta por cento) do incremento do ICMS, relativos à cota-parte do município gerado pela empresa, apurado nos termos da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990 e Lei Estadual nº 11.038, de 14 de novembro de 1997; III - até o prazo máximo de 15 (quinze) anos, contados a partir do efetivo início das atividades produtivas vinculadas ao investimento. § 5º Para a definição do percentual do incentivo econômico que será concedido serão consideradas as características de cada projeto, especialmente a sua repercussão no desenvolvimento socioeconômico do município, compreendendo as seguintes diretrizes: I - incremento na

geração de empregos diretos: 1% (um por cento) a cada 2 (dois) empregos gerados, limitado a 100% (cem por cento); II - incremento no valor adicionado fiscal do município: 1% (um por cento) a cada R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) de valor gerado no exercício, limitado a 100% (cem por cento). § 6º O percentual máximo de benefício somando-se os incisos I e II do § 5º não poderá ser superior a 100% (cem por cento), e será aplicado sobre o valor do benefício apurado na forma do § 4º, inciso II deste artigo. § 7º Os itens previstos no § 2º deste artigo deverão compor os compromissos assumidos pela empresa beneficiária e deverão constar no projeto de investimento. § 8º Tratando-se de empresa já estabelecida no município de Osório, o cálculo do benefício será realizado sobre o incremento na geração de empregos e valor adicionado fiscal, considerando-se como base de apuração a média dos últimos 12 (doze) meses anteriores ao protocolo do requerimento. § 9º Na hipótese de a empresa ser beneficiária de algum outro incentivo concedido nos termos desta Lei, o valor do benefício será verificado pelo Conselho Gestor de Desenvolvimento Econômico e abatido do valor do incentivo que será concedido, nos termos deste artigo. § 10 Todos os valores relativos a investimentos, recursos recebidos ou a receber, serão atualizados anualmente com base na variação do Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM). § 11 Será atualizada anualmente pelo IGPM a base média do valor adicionado fiscal, em se tratando de empresa já estabelecida no município de Osório que vier a solicitar o benefício nos termos do § 8º deste artigo. § 12 Os critérios para solicitação, concessão e demais diretrizes de operacionalização do incentivo de que trata este artigo serão regulamentados por Decreto.

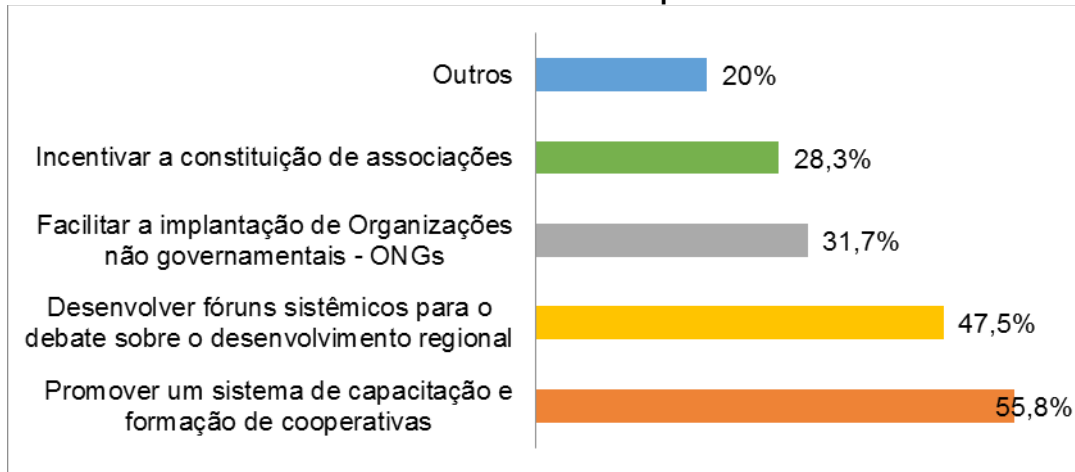
**3. Incentivo fiscal às empresas já estabelecidas:** este aspecto também resta prestigiado no diploma legal referido.

Foi questionado aos entrevistados que, tendo em vista a redução do orçamento municipal, quais seriam as alternativas adequadas para o poder público promover o desenvolvimento sustentável do município de Osório. Ao entrevistado, foi permitido escolher quantas alternativas forem necessárias à resposta. Promover um sistema de capacitação e formação de cooperativas, foi a opção mais escolhida com 55,80%. Em segundo lugar, aparece o desenvolvimento de fóruns sistêmicos para o debate sobre o desenvolvimento regional com 47,50%. Facilitar a implantação de Organizações não governamentais – ONGs, aparece como terceira opção mais escolhida com 31,70%. Incentivar a constituição de associações em quarto lugar com 28,30% e, opção “outros”, escolhida em 20% dos questionários (Gráfico 26). Em relação a esta alternativa, destacam-se as seguintes respostas:

1. Desenvolver fóruns sistêmicos para o debate sobre o desenvolvimento regional., Incentivo é investimento para o turismo na região. Dessa forma, há um desenvolvimento regional e aproveitamento melhor, o que Osório possui hoje é que está de certa forma abandonado e não é aproveitado.
2. Turismo: Fomentar.

3. Dar incentivo a empreendedores para explorar a área industrial que hoje está em baixa no município.

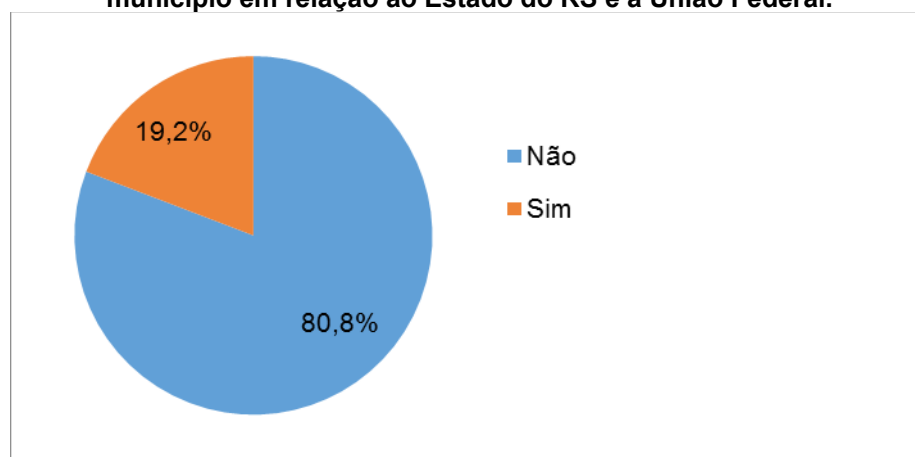
**Gráfico 26 - Descrição Visual do Quantitativo relativo as alternativas para o desenvolvimento sustentável do município.**



Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Aos entrevistados foi questionado se tinham conhecimento de como se estabelece a dependência econômica do seu município em relação ao estado do RS e a União Federal. O desconhecimento é afirmado por expressivos 80,80%. Já os que declaram conhecer tal circunstância representam 19,20% (Gráfico 27).

**Gráfico 27 - Descrição Visual do Quantitativo relativo acerca da dependência econômica do município em relação ao Estado do RS e à União Federal.**



Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Por fim, foi questionado aos entrevistados qual seria a fórmula adequada para a redução do nível de dependência do município de Osório, frente ao Estado do RS e à União Federal. As respostas mais expressivas são as seguintes:

### Quadro 6 – Justificativa das Respostas

1. Investimento em turismo, tornando nosso “carro chefe”, tornando-nos financeiramente mais fortes e independentes.
2. Boa administração, sem interesses internos, envolvendo os problemas com a sociedade.
3. Uma boa administração sem disputa política que muitas vezes não ajuda uma intenção de ajuda e melhora para a sociedade.
4. Incentivando empresas privadas que geram recurso ao município.
5. O município deve principalmente planejar mais. Oportunizar que empresas participem de projetos fundamentais. A comunidade deve abraçar a causa.
6. Os impostos pagos pelos moradores devem ser revertidos majoritariamente para o município e não para Estado e União, como acontece hoje.
7. Um município só cresce se tiver empresas e pessoas capacitadas.
8. Investimento racional em atividades turísticas, I.E., a entrada de capital no município de atividade ligada essencialmente a iniciativa privada.
9. Acredito que ouvir mais o povo, sendo junto que assim poderiam lutar.
10. Uma melhor exploração turística da nossa região, geraria mais desenvolvimento ao município e por consequência mais rendimentos.
11. Empresas privadas atraem muitos investimentos na área industrial e parar de fazer essas crateras, extraíndo areias e daqui há 50 anos será um problema, isso sem falar nas pedreiras e saibreira.
12. Incentivo às empresas.
13. Aumentar o incentivo à iniciativa privada, possibilitar uma maior industrialização do município.
14. Seria possível se o que se arrecada nos Estados e Municípios ficasse nesses lugares e a União ficasse com um auxílio apenas.
15. Mais comunicação.
16. Deveria ocorrer uma readequação, ou seja, uma reforma tributária que dividiria o "bolo" de forma mais justa. Desta forma, a União perderia porcentagem na arrecadação de tributos, aumentando a participação do município.
17. Implementação de políticas que facilitassem a instalação de grandes cooperativas no município para, além de gerar empregos, incentivar a iniciativa privada, que contribui para a situação econômica do município.
18. Parcerias privadas.
19. Através de investimento nos recursos da região, como o turismo, o desenvolvimento de indústrias na cidade.
20. Uma boa gestão com uma administração competente, feita por profissionais competentes.
21. Encontrar sua matriz vocacional e investir na mesma.
22. O fomento a empresas e cooperativas à se instalarem no município e investimento na educação.
23. Fortalecer a microeconomia regional, com parcerias dentro do próprio litoral norte, o Estado e a União são incompetentes e corruptos, porque não têm vínculo algum com a nossa região, é preciso "amar" sua casa, para então organizarmos o quintal, que no caso seria o ambiente público regional.
24. Trazer ao município, incentivar grandes empresas que geram empregos e explorar o turismo, pois nosso município é rico nesse quesito.
25. Reforma tributária (nível federal), com maior repasse e autonomia para os municípios.
26. Promover o turismo local, tendo em vista a grande quantidade de recursos naturais não explorados e que seriam de significativo aumento na captação de recursos financeiros.
27. Investir em turismo, eventos locais, atuar de forma efetiva em fiscalização na arrecadação de tributos.
28. No geral, a União precisa distribuir mais dinheiro dos impostos arrecadados. A União fica com a maior parte (para os roubos) e os Municípios ficam com uma pequena quantia e ainda tem que sustentar vários serviços inclusive a saúde que mais gasta.
29. A atração de grandes empresas seria uma alternativa, pois geraria muita renda para o município, e o incentivo nas que já existem no município.
30. Estimular o crescimento através do turismo, tendo em vista as condições naturais de que dispomos.

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

### 3.2 Análise do Segundo Estudo

O segundo estudo foi realizado com agentes públicos: (1) Eduardo Cardoso Abrahão – Prefeito de Osório/RS; 2. Gilmar Luz – Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Osório/RS; 4. Soly Jacinto Dutra – Secretário Municipal de Fazenda de Osório/RS; 5. Antônio Marculan – Secretário Municipal de Desenvolvimento e Turismo de Osório/RS. Presidentes de entidades representativas no âmbito do comércio e da indústria: 7. Jorge Cavallhada – Presidente da Associação Comercial e Industrial de Osório, do CDL e do Centro Empresarial e da Associação dos Construtores de Osório/RS); 6. Joel Dada – Presidente do Sindicato do Comércio Varejista situado em Osório, que representa onze municípios do Litoral Norte (Osório, Maquiné, Terra de Areia, Arroio do Sal, Capão da Canoa, Xangri-Lá, Imbé, Tramandaí, Palmares do Sul, Cidreira e Pinhal), também vice-presidente da FECOMERCIO, Federação de Bens e Serviços do Estado do Rio Grande do Sul, e Conselheiro Nacional do SESC. E, por fim, de representação de classes: 3. Hermínia Ferri Viganó – Presidente do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Osório/RS.

Na sequência, são apresentados os quadros síntese de cada questionamento (ver Quadros 7 a 22), com as referências mais relevantes.

**Quadro 7 - Disponibilização de informações à comunidade – gastos e investimentos públicos.**  
(continua)

Entrevistados	Através de que instrumentos o Município de Osório/RS informa a população sobre gastos públicos e investimentos realizados?
1	<p>“Todos os nossos gastos são passíveis de encaminhamento à Câmara de Vereadores através das questões orçamentárias ou através de algum requerimento”.</p> <p>“com o site da transparência que está sendo instituído no município, tudo também será colocado no site”.</p>
2	<p>“Os instrumentos são aqueles elencados na Lei de Transparência, na qual as informações têm que estar disponíveis no site, para acesso”</p> <p>“As divulgações oficiais, seja pelos órgãos de imprensa, que nós temos contrato, escrita e falada”</p> <p>“A gente tem um dispositivo que é a transmissão <i>on line</i> da Câmara de Vereadores, na qual o cidadão pode acompanhar direto, ao vivo, a sessão ordinária todas as segundas-feiras, e, conseqüentemente, ali, adquirir os subsídios necessários para que possa fazer o seu juízo de valor, através das informações que são passadas”</p>

(conclusão)

Entrevistados	Através de que instrumentos o Município de Osório/RS informa a população sobre gastos públicos e investimentos realizados?
3	<p>“Às vezes, a gente fica sabendo depois, por terceiros”</p> <p>“nós não recebemos nada desse levantamento que o prefeito faz em relação a esse assunto”</p>
4	<p>““A divulgação dos gastos públicos é feita a cada quatro meses, para divulgar o resultado do quadrimestre em uma audiência pública. Nessa audiência pública, são colocadas todas as receitas, todas as despesas e o cumprimento das metas.”</p>
5	<p>“Pelos informativos da prefeitura, que são usados pelo Departamento de Comunicação”.</p> <p>“ Fizemos um demonstrativo das atividades dos nossos dois últimos anos de gestão, o qual apresentamos no Centro Empresarial”.</p>
6	<p>“Não existe, no meu ponto de vista, uma informação clara sobre os investimentos feitos no município”</p> <p>“Sabe-se muito pela imprensa escrita da região, os nossos jornais periódicos, e, também, pela rádio local, mas sinto a necessidade de que fosse feito um estudo, quando de um investimento ou de uma previsão de investimento, para que se pudesse auxiliar”</p>
7	<p>“Não, eu não tenho conhecimento disso, a não ser quando nós provocamos.”</p>

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Da análise das respostas apresentadas, verifica-se a deficiência na comunicação. De um lado, os gestores públicos referem a utilização de meios de comunicação como a imprensa escrita e falada para a divulgação das informações sobre gastos públicos e investimentos realizados. Do outro, as entidades comerciais, industriais e sindicais reclamam de deficiência na divulgação. No início de nossa pesquisa, o Município de Osório/RS através de seu sítio na Internet não disponibilizava ferramentas para o fornecimento de tais informações.

Após as entrevistas concedidas (em torno de 60 dias), foi disponibilizado um site reformulado, que permite aos internautas a obtenção de informações como folha de pagamento por exemplo.

Mesmo com esta ferramenta ora disponibilizada (cuja eficácia não pôde ser verificada em virtude do tempo reduzido), nota-se uma aparente ausência de diálogo entre o Poder Público Municipal que, segundo extrai-se, limita-se a apresentar dados sem permitir o debate pelo mesmo canal. Embora, a todo cidadão, seja permitido o fornecimento de informações através da chamada Lei da Transparência (Lei Federal n. 12.527/2011), percebe-se que até pouco tempo, o fornecimento das informações carecia de provocação por parte dos interessados, circunstância que contrariava a



publicidade estabelecida como regra pelo referido diploma legal. No entanto, percebe-se, ainda, que as informações disponibilizadas estão divididas, basicamente, entre “Despesas” e “Receitas”, não sendo possível salvo amplo levantamento obter-se o volume de recursos aportados em determinados projetos.

**Quadro 8 - Grau de participação popular no processo decisório do poder público.**

Entrevistados	O grau de sua participação popular nos processos decisórios do poder público é satisfatório?
1	<p>“Depende, porque há, por exemplo, audiências públicas em que o Poder Público Municipal chama, seja pelo Executivo, seja pelo Legislativo, e as pessoas, às vezes, não participam”.</p> <p>“quando alguma categoria tem algum interesse em alguma ação do governo ou não, ela se movimenta”.</p>
2	<p>“Eu acho que poderia ser mais amplo. Quando eu digo mais amplo é no sentido de que a população mais se manifesta quando um direito seu é ferido ou há algum aumento de tributo”</p> <p>“As pessoas, notoriamente, participam pouco das audiências públicas propostas”</p> <p>“na participação direta, assim é no Plano Diretor, assim é na questão da LDO, do PPA, a comunidade não tem a tradição de participar, mas tem a tradição de reclamar”</p>
3	<p>“Tanto o sindicato, quanto à população, não toma conhecimento das decisões, como o Poder Legislativo. Ficamos sabendo após as coisas acontecerem, por meio dos jornais, da Rádio Osório, que comenta alguma coisa”</p>
4	<p>“acredito que a população poderia participar mais”</p> <p>“na verdade, a gente abre uma audiência pública, convida, convoca, mas o que aparece é o mínimo da população”</p>
5	<p>“Poderíamos ter uma participação maior, mas eu, também, vejo que cabe a nós trazermos para dentro da prefeitura esses interessados”.</p> <p>“Fizemos algumas tentativas quando da divulgação desses projetos, dessas ações, e a resposta de participação dos interessados foi em pequena escala”.</p>
6	<p>“no poder público, em decisões que serão tomadas, quando não provocado pelas entidades, não se tem nem conhecimento”</p> <p>“Só mesmo quando se provoca a situação é que se é atendido, a não ser em assuntos polêmicos”</p> <p>“não existe um “conselhão”, não existe uma busca de informação, não existe um entendimento, porque, na verdade, a gente sabe que uma pessoa inteligente tem toda a sua independência, toda a sua inteligência, todo o seu desenvolvimento, todo o seu conhecimento, mas duas, três ou mais cabeças pensantes, sem dúvida nenhuma, seria de maior proveito em uma decisão a ser tomada”</p>
7	<p>“Não, eu acho que deveria haver uma comunicação mais efetiva na discussão de muitas questões”</p> <p>“Eu acho que deveriam ter sido chamadas as entidades, para que se atingisse a população com um todo, tanto os clubes de mães, como as associações de moradores, como as associações de classes, para se ter uma ampla discussão nesse sentido.”</p>

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

As respostas apresentadas confirmam o desinteresse da comunidade. A entrevista que integra o primeiro estudo, 70,8% dos alunos entrevistados declarou não ter participado de nenhuma sessão da câmara de vereadores no ano de 2014. De outro lado, 29,2% dos entrevistados declaram ter participado ao menos uma sessão (Gráfico 6). Respondendo outro questionamento, 52,5% dos alunos entrevistados afirmaram nunca ter participado de processos decisórios. A participação discreta atingiu 45% dos entrevistados, e somente 2,5% afirmou participar ativamente (Gráfico 16).

Segundo Pinto Ferreira (1993, p. 195), a democracia não deve ser encarada como uma “doutrina imobilizada, petrificada em um dogma eterno, nem tampouco uma forma histórica imutável, é, porém um sistema de ideias e uma instituição que se retifica constantemente com o progresso”. É tarefa do gestor público não somente cientificar a população mas também, e principalmente, incentivá-la a comparecer aos atos solenes munido das informações necessárias para se posicionar e, assim, legitimar as ações do poder público. A reduzida participação da comunidade deve ser encarada como ausência de interesse. No entanto, é preciso ter-se em mente que o interesse nasce obrigatoriamente do conhecimento acerca dos fatos, sendo coroado pela adoção de medidas condizentes com o interesse público.

Faz-se coro com as lições de Gohn (2004, p. 31) para o qual a esfera pública jamais “pode ser vista como um degrau superior, que surgiu para eliminar ou superar formas e níveis de mobilização e organização que existiram na sociedade brasileira nos anos 1970/80”.

**Quadro 9 - Causas que justificam o reduzido grau de participação popular.**

(continua)

Entrevistados	Questão 2.1. A que o(a) senhor(a) atribui este grau de participação?
1	<p>“as pessoas, ainda, não se conscientizaram da importância que elas têm no processo de participação”.</p> <p>“não existe um viés cultural que faça com que as pessoas participem mais”.</p>
2	<p>“atribuo, principalmente, à falta de informação e à falta de interesse para as questões públicas. Eu acho que existe uma necessidade muito grande de se falar mal do agente público, mas não se faz a lição de casa, agindo como cidadão”</p> <p>“essa participação direta é fundamental na minha opinião, para que as pessoas possam diretamente conversar com seus vereadores, seus representantes, ir nas audiências públicas e emitir sua opinião, para que nós, agentes políticos, possamos fazer o nosso juízo de valor”</p>

(conclusão)

Entrevistados	<b>Questão 2.1.</b> <b>A que o(a) senhor(a) atribui este grau de participação?</b>
3	“Se o sindicato tivesse essa brecha, para acompanhar, e a população também, com certeza, muitas coisas seriam bem melhores resolvidas, e tanto a população, quanto o sindicato, ficaria contente com o resultado final”
4	“Poderia ser maior” “A divulgação é feita pela rádio e pelos jornais. Não é uma divulgação por editais.”
5	“Eu não creio que tenha alguma coisa mais específica”. “Em alguns setores, principalmente no meio empresarial, está acontecendo. Em pequena escala, mas está acontecendo”.
6	“eles centralizam essas informações, e se percebe, normalmente, um poder de decisão nas mãos dos prefeitos quase totalitário” “Não conseguiram absorver o serviço gratuito que a sociedade pode prestar, gratuito e com bastante informação” “a agremiação partidária, o interesse partidário, não político, mas partidário, é mais do que a sociedade como um todo”
7	“Eu acho que é uma questão de gestão. Eu acho que é uma questão do Poder Executivo direcionar de uma outra maneira, quem sabe sem buscar essa participação”

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Neste questionamento surge novamente uma visão antagônica acerca dos motivos para o grau reduzido de participação. De um lado os agentes públicos culpam a ausência de interesse da sociedade. Já as entidades mostram-se carente de um diálogo maior com o poder público. Entendemos que a iniciativa deve partir deste, na medida em que é uma de suas funções aglutinar a coletividade, a fim de conhecer seus anseios e inquietudes para, assim, tomar decisões que atendam o interesse público.

**Quadro 10 - Modalidades de participação popular disponíveis.**

Entrevistados	Questão 2.2. Como se dá esta participação?
1	<p>“Tu chamas para uma audiência pública, mas, por exemplo, a Câmara dos Vereadores tem sessões todas as segundas-feiras, e, se tu fores observar o número de pessoas que participam das sessões da Câmara, é mínimo, é muito pequeno.”</p> <p>“A Câmara de Vereadores tem uma sessão todas as segundas-feiras, e a média de pessoas que vão, que assistem às sessões da Câmara, não chega a dez”.</p> <p>“Mas, independentemente da Câmara, existem outros processos em que se pode manifestar, mesmo que seja para pedir determinadas coisas, mas não há uma participação mais incisiva, a não ser quando tem alguns interesses em jogo”.</p>
2	<p>“O que pode são as instituições legalmente constituídas mandarem um representante para fazer reivindicação de sua categoria”</p> <p>“Não pode haver, regimentalmente, a participação da população diretamente, salvo quando ela protocola um pedido em nome de uma instituição”</p>
3	<p>“Nesse período em que estou na gestão do sindicato, eu nunca recebi, mas eu fico sabendo, após isso acontecer, através do jornal da cidade, que circula, e eu recebo no sindicato, ou, ainda, pelos meios de comunicação. Mas, assim, formalmente, com um documento me comunicando, não.”</p>
4	<p>“A audiência pública é feita para isso. Ela é justamente para isso. No Plano Diretor, se uma determinada área do município vai ser área comercial, só para o comércio, ou só para residências, quem vai dizer sim ou não justamente é a população”</p>
5	<p>“Principalmente, reuniões”.</p> <p>“Nós temos, por exemplo, dentro do Desenvolvimento, o Conselho Gestor, que é composto por várias entidades”.</p> <p>“É um mecanismo importante, que a gente tem utilizado para chegar, para levar e para receber essas informações”.</p>
6	<p>“Se tentou fazer algum tempo atrás uma reunião com dez lideranças do Município de Osório, para se ter conhecimento e, inclusive, auxiliar nas decisões, mas, logo no primeiro, de um mandatário anterior, no primeiro semestre, já se tirou, porque muitas vezes era contrário ao interesse próprio, da tendência partidária, da agremiação partidária, e, isso é uma coisa que muitas vezes o prefeito não tem poder de decisão contra a decisão daquela agremiação a que ele foi vinculado e foi apoiado”</p>
7	<p>“Eu acho que não basta atingir através da imprensa, porque nem todos são esclarecidos, nem todos buscam a informação na imprensa. Eu acho que realmente tem a participação da sociedade como um todo através de suas entidades, porque a comunidade, ou participa do clube de mães, ou participa da associação de moradores, ou participa de uma entidade de classe, ou participa de outras entidades, como o Rotary, a Maçonaria, e assim por diante. Eu acho que deve envolver toda a sociedade nesse sentido”</p>

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Neste ponto, acredita-se residir uma das maiores contradições. A Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso XVII estabelece que “é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar”. De outro lado, o art. 74, parágrafo 2º da Carta Magna, dispõe que “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.” Salvo entendimento diverso, a plenitude desta liberdade estende-se, inclusive, ao desejo de não associar-se. Conforme referido pelo Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Osório, “Não pode haver, regimentalmente, a participação da população diretamente, salvo quando ela protocola um pedido em nome de uma instituição”. Salvo entendimento mais lúcido, mostra-se injustificada a exigência de vinculação a alguma instituição para que o cidadão seja ouvido. Tal exigência – justificada por eventual necessidade de otimização do tempo - impede que a coletividade apresente questionamentos e, também, apresente alternativas orais para o desenvolvimento local e conseqüentemente regional. A possibilidade de ampla manifestação surge como hipótese razoável para explicar o sucesso do Facebook. De modo inverso, os monólogos das sessões da câmara de vereadores pode servir para justificar sua baixíssima adesão. Mostra-se urgente a necessidade de substituição do monólogo pelo diálogo.

**Quadro 11 - Instrumentos de estímulo da participação popular no processo decisório do poder público.**

(continua)

Entrevistados	<p style="text-align: center;"><b>Questão 3.</b>  <b>O poder público municipal estimula a participação da comunidade nas decisões administrativas através de que instrumentos?</b></p>
1	<p>“Audiências públicas seria o primeiro que a gente se vale. O segundo, nós temos um programa de 2013, onde o governo criou a Prefeitura Itinerante, onde o Poder Público vai em alguns pontos da cidade, mais especificamente no interior, pela dificuldade que as pessoas têm de se deslocar até a sede”.</p> <p>“Basicamente, são esses dois projetos, do ponto de vista da participação que a prefeitura utiliza, porque a gente entende que a sociedade também pode se organizar e também ter os seus questionamentos diretamente ao prefeito, ou pela Câmara de Vereadores, enfim, ou pela faculdade, ou por qualquer outro meio, como existem os COREDES, por exemplo, em nível de Estado, que também tem uma participação independente da questão do Estado”.</p> <p>“A gente trabalha muito com as instituições, por exemplo, o Centro Empresarial, eu estou falando de uma determinada categoria, mas pode ser com outras categorias”.</p>

(conclusão)

Entrevistados	<p style="text-align: center;"><b>Questão 3.</b> <b>O poder público municipal estimula a participação da comunidade nas decisões administrativas através de que instrumentos?</b></p>
2	<p>“Existem dois instrumentos básicos que atendem à comunidade. Uma questão é a do o orçamento, que é discutido através de audiências públicas nas localidades. Isso é feito tradicionalmente, quando da formatação do PPA, da LDO e da LO. A outra questão é a da ouvidoria municipal, que recebe todas as informações e passa ao Chefe do Poder Executivo ou da secretaria interessada”</p> <p>“Um outro, que é bastante utilizado, são os conselhos comunitários, que, na minha opinião, poderiam ter uma participação mais efetiva, sendo conselhos, não só consultivos, mas deliberativos”</p> <p>“o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, anteriormente, tinha que formatar toda a eleição dos conselheiros tutelares, e essas pessoas que trabalhavam, gratuitamente, eram alvo de Ações Cíveis Públicas. Então, isso afasta as pessoas, porque elas não estão recebendo nada para se incomodar. Conseqüentemente, esse espírito comunitário, assim como nos clubes e instituições, está se perdendo justamente pelo excesso de cobrança que eu vejo na comunidade.”</p>
3	<p>“uma forma mais adequada da população, e o sindicato também, levar até o poder público as angústias, as ansiedades da população, bem como dos servidores públicos, porque, até então, o sindicato não recebia servidores aqui dentro, e para que os servidores, a população, os inativos, também tenham os seus anseios, que possam atingir mais diretamente ao prefeito a respeito daquilo que eles desejam.”</p>
4	<p>“Olha, eu não tenho conhecimento. Não existe”</p>
5	<p>“nós utilizamos o mecanismo do Conselho Gestor, que é representativo na comunidade”.</p> <p>“utilizamos dos informativos existentes na prefeitura e na internet”.</p>
6	<p>“Infelizmente, não existe nada disso. O que é feito é uma forma para inglês ver. Quando se quer buscar uma visibilidade, dizendo que é feita uma consulta com a população sobre determinado evento, sobre determinada decisão, não é prática. Quando se vai buscar essa informação, a decisão já está tomada”</p> <p>“não existe nenhuma forma de pegar essa informação gratuita, tão interessante e sábia, que se tem na mão”</p>
7	<p>“Através da imprensa. Eu acho que é o único. Eu acho que através de entrevistas do prefeito, mas não da participação”</p> <p>“A gente sugere que haja uma participação, que haja o debate, que haja a discussão, porque, onde há o debate, tu minimizas as questões do erro, e, minimizando o erro, certamente, tu terás uma administração mais profícua”</p> <p>“Três coisas, eu reputo serem fundamentais, que é a transparência, a legalidade e a moralidade.”</p>

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Como resposta ao questionamento, novamente percebe-se uma forte divisão entre o poder público e as entidades privadas consultadas. O poder público apresenta a audiência pública como o instrumento mais eficaz para estimular a

participação da sociedade. Já as entidades privadas, citam a imprensa como um instrumento eficaz. O Senhor Secretário Municipal de Desenvolvimento e Turismo, cita o Conselho Gestor, como instrumento capaz de permitir a participação da comunidade nas decisões administrativas. O órgão, foi instituído pela Lei Municipal 5201/2013 tendo sua composição prevista no artigo 5 que prevê:

Art. 5º Art. 5º O Conselho Gestor de Desenvolvimento Econômico será constituído por 9 (nove) membros, com direito ao voto, representantes dos seguintes órgãos e entidades: I - dos representantes da Administração Municipal: a) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Turismo; b) 1 (um) representante da Secretaria Municipal da Fazenda; c) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Gestão Urbana; d) 1 (um) representante da Assessoria de Planejamento do Gabinete do Prefeito. II - dos representantes da comunidade: a) 1 (um) representante da Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Osório (ACIO); b) 1 (um) representante do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Rio Grande do Sul (SEBRAE/RS); c) 1 (um) representante do Conselho Regional de Contabilidade (CRC); d) 1 (um) representante do Sindicato do Comércio Varejista de Osório (SINDILOJAS-OSÓRIO); e) 1 (um) representante da Faculdade Cenecista de Osório, por seu curso de Administração de Empresas (FACOS).

Chama especial atenção manifestação do Sr. Joel Dada – Presidente do Sindicato do Comércio Varejista situado em Osório, vice-presidente da FECOMERCIO, Federação de Bens e Serviços do Estado do Rio Grande do Sul, e Conselheiro Nacional do SESC: “O que é feito é uma forma para inglês ver” afirmando, ainda, que “Quando se vai buscar essa informação, a decisão já está tomada”. Nos termos da alínea “d” do inciso II do artigo 5 do referido diploma legal, o SINDILOJAS-OSÓRIO possui representação no Conselho Gestor. Assim, a manifestação do presidente da entidade, abre a possibilidade de utilização distorcida do órgão, descaracterizando, portanto, a participação da comunidade no processo de tomada das decisões.

No primeiro estudo, 76,7% dos entrevistados escolheram a criação de um mecanismo de consulta através da Internet como instrumento a ser implantado pela Administração Pública para estimular a participação da comunidade nas decisões administrativas. A disponibilização de urnas foi escolhida por 42,5% dos entrevistados (Gráfico 18).

Salvo melhor juízo, as respostas apresentadas demonstram um evidente descompasso entre a visão do poder público e das entidades privadas.

**Quadro 12 - Utilização de ferramenta vinculada à Internet no fomento da participação popular.**

Entrevistados	<b>Questão 4.</b> <b>A utilização de uma ferramenta de consulta vinculada à Internet, estaria nos planos da Administração Pública para que população participasse mais frequentemente das decisões do poder público municipal?</b>
1	<p>“Se hoje ela não existe de uma forma mais oficial, ela pode ser pensada e incluída nesse processo”.</p> <p>“na Internet tu tens a opinião de todo o planeta. As pessoas opinam independente de morar aqui ou não”.</p> <p>“Quando tu fazes um projeto para a cidade, eu acho que a participação mais direta das pessoas é mais consistente, mas não é nada descartável do ponto de vista de se colocar, de fazer um projeto, um plano, e estudar a viabilidade de se colocar essas opiniões por internet”.</p>
2	<p>“Ela pode ocorrer. Nós temos que ter o cuidado de ela não ser seguitada”</p> <p>“Instituições ou grupos acabam se apropriando dessa ferramenta e levando para aquele seguimento”</p> <p>“eu acho que precisamos trabalhar mentalmente as pessoas não pelo imediatismo, mas na construção de uma cidade, de uma sociedade mais justa, visando os interesses coletivos e não os pessoais”</p>
3	“NÃO RESPONDIDO”
4	“Está nos planos, sim. Estamos tentando contratar uma empresa para modificar o site da prefeitura.”
5	<p>“nós temos tramitando uma proposta de termos um aplicativo, principalmente na área de desenvolvimento do turismo”.</p> <p>“nós devemos estar implantando esse procedimento, quem sabe estendê-lo, já que ele traz informações objetivas do município”.</p>
6	<p>“Com a internet, eu sou um pouco receoso, porque muitas pessoas ainda utilizam pouco a internet”</p> <p>“tem que ter esse cuidado de que não se forme um grupo de um determinado interesse próprio, ou do bairro, ou da empresa, ou da rua, ou de determinada decisão que pode ser tomada, e se leve através da indução de pessoas orientadas e coordenadas para essa decisão”</p> <p>“a Internet seria importante, mas tem que ser feito um filtro”</p> <p>“Existia na época até eleições para presidir esse conselho de bairro, que é outra fonte de informação, e lógico que também externa e técnica”</p>
7	<p>“Eu acho que é um mecanismo hoje dos mais eficazes, desde que a pessoa apresente a sugestão e tenha a sua resposta”</p> <p>“Eu acho que é excelente. Eu acho que é um meio que tu ganhas tempo”</p>

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

A utilização de uma ferramenta de consulta, através da Internet, é o ponto de maior contato entre as visões apresentadas pela Administração Pública e as entidades privadas. Esta iniciativa obteve significativa aceitação entre os alunos entrevistados, alcançando 90% de respostas positivas à utilização do mecanismo (Gráfico 20). Outro dado que reforça a importância deste instrumento é o resultado



obtido quando da entrevista dos alunos acerca das ferramentas utilizadas para a obtenção de informações sobre gastos e investimentos. Do total de entrevistados, 66,7% afirmou que utilizam a Internet. O jornal, com 61,9%, aparece em segundo lugar seguido do rádio, com 38,1% (Gráfico 18).

Não está-se a propor a migração do meio físico para o meio virtual com vistas a buscar uma maior participação da sociedade, mas sim, a utilização de uma ferramenta vinculada à Internet como meio de acréscimo desta participação. No entanto, o sistema a ser utilizado merece ser precedido de estudo técnico multidisciplinar capaz de não só de criar uma “mesa redonda virtual” eficaz, mas também promover a adequada identificação dos participantes com vistas a verificar sua legitimidade para a participação no processo de tomada de decisão.

**Quadro 13 - Procedência dos recursos que conformam o processo de elaboração do orçamento público.**

(continua)

Entrevistados	Questão 5. Qual a procedência dos recursos que conformam o processo de elaboração do orçamento público no Município de Osório?
1	<p>“as transferências do governo estadual, do governo federal, que é o FPM, o ICMS do governo do estado, os royalties do governo federal, os impostos, as taxas”.</p> <p>“as grandes receitas que compõem o orçamento do município são vinculadas ao Governo Federal e ao Governo Estadual”.</p> <p>“Se o ICMS, hoje, está em torno de vinte milhões em números redondos. O IPTU está em torno de dez, da mesma forma que o FPM. O FPM varia em vinte e vinte e dois milhões”.</p>
2	<p>“Osório, basicamente, tem o retorno do ICMS, do Fundo de Participação dos Municípios, dos recursos de taxas, dos tributos municipais, que constituem o orçamento público do município, e, além disso, tem os royalties, que são recursos que vêm da Petrobras”</p>
3	<p>“NÃO RESPONDIDO”</p>
4	<p>“Hoje, uma das principais fontes é o Estado. A União, por enquanto, a gente está recebendo da Petrobras o valor dos royalties, que é significativo.”</p> <p>“tirando o IPTU, o que mais gera é o ISSQN, que envolve tudo, construção, prestação de serviços. O comércio contribui com o ICM.”</p> <p>“O nosso orçamento é em torno de cento e cinquenta milhões, e dez milhões mais ou menos de IPTU, uns seis por cento mais ou menos.”</p>

(conclusão)

Entrevistados	<b>Questão 5.</b> <b>Qual a procedência dos recursos que conformam o processo de elaboração do orçamento público no Município de Osório?</b>
5	<p>“são verbas do município mesmo, são verbas que advém da arrecadação municipal”.</p> <p>“a busca de empresas nos traz o retorno de tributos”.</p> <p>“nós temos algumas ações através do Setor de Planejamento, onde a gente cadastrou alguns projetos, tanto na área de turismo, como desenvolvimento, para que a gente possa ter complementado aquele orçamento”.</p>
6	<p>“Nunca se buscou essa informação. Se tem uma ideia do orçamento total do município, que era em torno de duzentos milhões, e, agora, com a saída do retorno do ICM da Petrobras ficou em torno de cento e cinquenta milhões de reais, mas não sei o retorno do ICM de mais empresas, o quanto representa, eu não sei de IPTU, não tenho ideia”</p>
7	<p>“Foi difícil até de conseguir uma informação de quantas empresas, de quais são as empresas do município, só para ti teres uma ideia”</p>

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

As respostas apresentadas a este questionamento demonstram: (i) uma significativa dependência do orçamento municipal das verbas advindas do Estado do Rio Grande do Sul e da União Federal; (ii) o desconhecimento por parte do sindicato acerca da existência de verbas oriundas de outras esferas; (iii) a visão macro das entidades comerciais e industriais, distanciada da visão detalhada. O desconhecimento acerca da procedência dos recursos que conforme o processo de elaboração do orçamento municipal é confirmado por 84,2% dos alunos entrevistados no primeiro estudo (Gráfico 19). A significativa dependência do município das receitas advindas do Estado do Rio Grande do Sul e da União Federal resta evidenciada no Quadro 3. A título de exemplo, é possível citar que em 2014, da receita total arrecadada que atingiu R\$ 185.358.478,59, apenas R\$ 24.342.713,41 (13,1327%), tiveram como origem tributos municipais.

**Quadro 14 - A redução do orçamento público com a alteração promovida pela Petrobras.**

Entrevistados	<p align="center"><b>Questão 6.</b></p> <p align="center"><b>Com a troca da titularidade do petróleo vendido pela PETROBRAS para a Refinaria Alberto Pasqualini-REFAP passando a ocorrendo no município de Canoas/RS, o Município de Osório/RS sofreu redução em seu orçamento? Valores ou porcentagem.</b></p>
1	<p>“a gente perdeu em torno de quarenta e cinco milhões do bolo orçamentário, no que diz respeito a receita do ICMS. Ela chegou a aproximadamente setenta milhões. Hoje, está em torno de vinte, porque a gente perdeu grande parte do repasse do ICMS da Petrobras”.</p>
2	<p>“Um quarto de orçamento do município, o que é um valor bastante significativo”</p> <p>“Osório chegou a ter cento e noventa milhões de orçamento, com uma estimativa de duzentos e dez milhões. Tira-se isso, e o orçamento está em cento e cinquenta milhões, o que é uma perda muito forte, que incide fortemente”</p>
3	<p>“chegou em um patamar que o município não tem recurso para o aumento salarial do funcionalismo. Nós estamos com um plano de carreira, mas não tem recurso.”</p> <p>“a coisa está parada, tanto o plano de carreira do funcionalismo, como o do magistério”</p>
4	<p>“Nós perdemos em torno de quarenta e cinco milhões de reais. O nosso índice de IPM chegou a quase três por cento, 2.8. Hoje, está em 0.57. Então, veja que foi uma perda significativa.”</p> <p>“nós somos a vigésima quarta ou vigésimo quinto município do Estado em retorno.”</p> <p>“Nós chegamos em quinto.”</p> <p>“A previsão é de redução, por que os royalties têm uma lei, que foi aprovada, mas não foi sancionada pela Presidente da República, de que seriam distribuídos os royalties para todos os municípios do país. Hoje, está limitado a determinados municípios. Então, no momento em que for dividir com os outros municípios vai diluir.”</p>
5	<p>“Ela é muito significativa, na medida em que perdemos números bastante importantes.”</p> <p>“alguma coisa na faixa de cinquenta milhões ao ano”.</p> <p>“todo o investimento no município, toda a infraestrutura do município estava projetada em cima daquele orçamento”.</p> <p>“O desafio, hoje, é mantermos essa linha crescente, mantermos esse crescimento, com a busca de novos empreendimentos.”</p>
6	<p align="center">“Não respondido”</p>
7	<p>“Acontecendo, isso foi irreversível. Nós não sabemos, hoje, qual é o impacto oficialmente.”</p>

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Das respostas apresentadas extrai-se: (i) o impacto com a redução no orçamento oriundo da alteração da do local de troca da titularidade do petróleo pela Petrobras supera a cifra dos 45 milhões/ano; (ii) os números apresentados pela

Administração Pública não coincidem com os números informados pelas entidades; (iii) o impacto é significativo. No primeiro estudo, 63,3% dos alunos entrevistados afirmou ter conhecimento acerca da redução do orçamento em virtude da alteração do local da troca da titularidade do petróleo (Figura 23). No entanto, 56,7% dos entrevistados afirmou ter conhecimento do impacto (Figura 24). Analisando os dados apresentados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Turismo, bem como os dados disponibilizados no site do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, percebe-se que a redução superou a casa dos R\$ 50.000.000,00 em 2014. Tal conclusão é possível se considerarmos que a cota-parte do ICMS repassada pelo Estado do Rio Grande do Sul ao município de Osório, que em 2010 era de R\$ 102.170.605,69, foi reduzida para R\$ 50.210.319,05 em 2014 (Quadro 3). No entanto, esta redução atinge maiores proporções, se computada a desvalorização da moeda. Além disso, o índice provisório do IPM para 2016 - já fornecido pela Secretaria Estadual da Fazenda do RS - sugere uma redução ainda maior para o exercício seguinte, na medida em que o IPM de 2015 que é de 0,575233% passaria à 0,426140% no ano seguinte (Quadro 1). Assim, embora não possa ser reconhecido como método mais adequado para apresentação de previsões, a utilização de regra de três simples, tendo por base o IPM de 2014 (0,776148) e a cota-parte de ICMS repassada no mesmo exercício (R\$ 50.210.319,05), aplicada ao IPM definitivo de 2015 (0,575233) e ao IPM provisório de 2016 (0,426140), sugere como perspectiva de repasse dos valores oriundos da cota-parte do ICMS em 2015 montante pouco superior à R\$ 37.000.000,00 (até 21/08/2015 foram repassados R\$ 17.879.706,65 - Quadro 2). Para 2016, o valor repassado seria ainda menor, em torno de R\$ 27.000.000,00. Assim, se confirmadas estas previsões, em relação ao ano de 2010 (exercício com o maior IPM - Quadro 1), a redução da cota-parte do ICMS em 2016 seria superior à R\$ 75.000.000,00. Embora não seja objeto do presente estudo, a turbulência financeira que tem aumentado os índices de desemprego no país e que, no Rio Grande do Sul, tem obrigado o Poder Executivo a parcelar salários e, ainda, encaminhar projeto de lei à Assembleia Legislativa para elevar a alíquota do ICMS de 17% para 18%, é fator que poderá gerar redução ainda maior da cota-parte do ICMS em 2015 e em 2016.

**Quadro 15 - Setores mais impactados com a redução do orçamento público.**

Entrevistados	Questão 6.1. Quais os setores mais impactados?
1	<p>“a gente está conseguindo manter todo o processo, sem ter uma redução muito drástica, em que pese a gente acredite que essas reduções vão acontecer”.</p> <p>“A gente está equacionando isso, porque a gente ainda tem os royalties da Petrobras, que é outra receita que vem do Governo Federal pela Petrobras. Esses royalties dão para nós a possibilidade de investir na cidade”.</p> <p>“o problema do município hoje está no custeio do ponto de vista da máquina, salários, água, luz, telefone, óleo, combustível”.</p> <p>“Talvez, chegue um momento em que a redução orçamentária seja tão grande que tenha que dar um corte mais profundo”.</p> <p>“Então, para nós, saúde, educação e desenvolvimento econômico são os três eixos que formam o governo. Se tiver que cortar, a gente vai cortar em outras coisas, que são importantes, mas não são tão importantes, como a saúde, a educação e a questão do desenvolvimento econômico”.</p>
2	<p>“diminui o valor de aplicação na educação, os valores obrigatórios, diminuem os valores de aplicação em saúde, e, conseqüentemente, em investimento, e a folha de pagamento cresce conseqüentemente”</p> <p>“perde toda a comunidade, principalmente na área de investimentos, na questão da cultura, na questão do esporte, na questão do turismo, que são recursos livres e que vão ter maior prejuízo, nos sentido de levar aos cidadãos um pouco mais de qualidade de vida”</p>
3	<p>“Primeiro, o funcionalismo público, porque, hoje, fazendo uma análise dos salários dos nossos servidores, estão defasados.”</p> <p>“a educação está indo muito bem por enquanto, porque os professores estão contentes e estão ganhando. As escolas estão boas. A educação infantil também está muito boa”</p> <p>“a saúde, e o salário do funcionário está deixando a desejar”</p> <p>“Na segurança, não temos muitos problemas no município”</p>
4	<p>“Até o momento, não houve impacto redutivo que desse para se perceber, porque nós tínhamos uma poupança boa. Então, a gente está gastando essa poupança.”</p> <p>“Tu podes ver que, nesses dois últimos anos, que caiu o retorno de ICM, assim mesmo, a gente tem mantido a saúde, tem mantido a educação e obras.”</p> <p>“A nossa folha sempre foi paga em dia e os fornecedores também. Não tem nenhum fornecedor com atraso por falta de recurso. Então, o nosso caixa, felizmente, está tranquilo.”</p>
5	<p>“acredito que tenha sido na linha de investimento no município”.</p> <p>“Está se tentando manter, por exemplo, como prioridade, a educação, a saúde e o desenvolvimento.”</p>

(conclusão)

Entrevistados	<b>Questão 6.1.</b> <b>Quais os setores mais impactados?</b>
6	<p>“Esses empregos que nós deixamos de adquirir quando se estava com esse orçamento em torno de duzentos milhões ao ano, e poderia se dar uma estrutura, uma infraestrutura para essas empresas se direcionarem para Osório, não o fizemos”</p> <p>“com a redução de cinquenta por cento vai sofrer a depredação, não vai ter como se manter a qualidade do serviço. Eu já falo em ruas asfaltadas, falo em creches, falo em posto de saúde, falo naquela estrutura mínima que foi oferecida para a população de Osório. Como não houve o incremento, para substituir essa perda de ICM através de novas empresas, sem dúvida nenhuma nós vamos sofrer”</p> <p>“Isso reflete de uma forma simplista nas outras camadas, se é que dá para se dizer assim, porque o consumo na grande massa é no supermercado, e, do supermercado, compra o carro, gira o dinheiro que a loja, gira a construção, e as imobiliárias. Então, vai ser um reflexo total em toda a sociedade osoriense.”</p>
7	<p>“eu acho que a questão mais impactante vai ser na questão de infraestrutura da cidade”</p> <p>“acho que até o impacto, felizmente, não está sendo tanto porque nós estamos hoje com uma arrecadação em cento e cinquenta ou cento e sessenta milhões”</p>

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Das respostas apresentadas extrai-se que: (i) a Administração Pública definiu como 3(três) eixos principais saúde, educação e desenvolvimento econômico; (ii) os impactos ainda não estão sendo sentidos no que se refere a infraestrutura porque o município dispunha de “uma poupança boa”; (iii) a entidade que representa os servidores municipais chama especial atenção aos salários “defasados”.

**Quadro 16 - Percepção da amplitude do impacto orçamentário e, da possibilidade de recuperação.**

(continua)

Entrevistados	<p style="text-align: center;"><b>Questão 7.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Em relação a redução do orçamento municipal você:</b></p> <p><b>- Acredita que a redução causa problemas aos cofres públicos, mas será <u>facilmente compensada</u>, gerando <u>mínimo impacto</u> ao desenvolvimento socioeconômico do município;</b></p> <p><b>- Acredita que a redução causa problemas aos cofres públicos, sendo <u>muito difícil sua compensação</u>, gerando um <u>impacto significativo</u> no desenvolvimento socioeconômico do município;</b></p> <p><b>- Acredita que a redução causa danos irreparáveis aos cofres públicos, <u>não havendo possibilidade de compensação</u> o que, gerará um <u>impacto de enormes proporções</u> no desenvolvimento socioeconômico do município.</b></p>
1	<p>“eu acho que é um impacto grande para o município, o município perde quarenta e cinco milhões, não se acha quarenta e cinco milhões da noite para o dia, mas ele é compensável a longo prazo”.</p> <p>“tu jamais vai conseguir compensar, a não ser com uma Petrobras, com um polo petroquímico ou com uma outra empresa que dê um retorno de quarenta e cinco milhões no mínimo por ano, mas eu acho que ele é compensável com outras empresas e com outras atividades, que vão minimizando essa perda até o dia de equilibrar essas contas”.</p> <p>“Quanto mais rapidamente as empresas se estabelecerem, mais o município começa a agregar receita, só do ponto de vista do ICMS, fora as outras receitas orçamentárias. Agora, nada se compara a uma Petrobras ou talvez a um polo petroquímico”.</p>
2	<p>“diminui o valor de aplicação na educação, os valores obrigatórios, diminuem os valores de aplicação em saúde, e, conseqüentemente, em investimento, e a folha de pagamento cresce conseqüentemente”</p> <p>“eu acredito que, mesmo proporcionalmente, a redução tem que ser em todos os setores e não somente em um, respeitando o índice limite”</p>
3	<p>“Grandes proporções, grandes proporções, e o sindicato não vê um resultado. Parece que aquilo não vai mais retornar para o município no meu entendimento.”</p>
4	<p>“Ele é um impacto grande”</p> <p>“Os valores foram significativos, mas não afetaram o andamento da máquina pública”</p> <p>“o município tem cinquenta mil habitantes, e o que nós recebíamos antes era um valor além. Então, a gente podia fazer exageros”</p>
5	<p>“o impacto foi significativo e importante, mas ele não é impossível de recuperação”.</p> <p>“A recuperação já está acontecendo.”</p> <p>“Não estamos mais vinculados a um único projeto de retorno tributário, que era a Petrobras”.</p> <p>“já assimilamos e identificamos que a nossa necessidade é de pulverizarmos esse retorno em todos os campos da economia do município, para que a gente não corra esse risco”.</p>

(conclusão)

Entrevistados	<p style="text-align: center;"><b>Questão 7.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Em relação a redução do orçamento municipal você:</b></p> <p><b>- Acredita que a redução causa problemas aos cofres públicos, mas será <u>facilmente compensada</u>, gerando <u>mínimo impacto</u> ao desenvolvimento socioeconômico do município;</b></p> <p><b>- Acredita que a redução causa problemas aos cofres públicos, sendo <u>muito difícil sua compensação</u>, gerando um <u>impacto significativo</u> no desenvolvimento socioeconômico do município;</b></p> <p><b>- Acredita que a redução causa danos irreparáveis aos cofres públicos, <u>não havendo possibilidade de compensação</u> o que, gerará um <u>impacto de enormes proporções</u> no desenvolvimento socioeconômico do município.</b></p>
6	<p>“Eu acho que o impacto é regular. Não é um impacto que vai botar a bancarrota o Município de Osório, nem é tão que não vai sentir”</p> <p>“O retorno de ICM é uma das coisas, mas tem que analisar mão de obra, outra que é fundamental. Uma empresa quando vem para o município, normalmente traz outros agregados, terceiros, ou até sistêmicas que vem junto. Eu estou falando de uma empresa que traz essas empresas sistêmicas que vem junto somar a essa. Essa é a fonte de tirar o pé do atoleiro em que se acha no momento”</p>
7	<p>“Eu acho que o impacto não é tão grande como a gente pensa, por incrível que pareça. Eu acho que o alarde está muito maior. O prejuízo que nós temos, dizendo que o fracasso é tão grande, que o impacto é tão grande, é muito maior do que propriamente devido a esse fato”</p> <p>“você pode fazer investimentos porque vai recuperar na frente, em dois, três, quatro, cinco, seis, dez anos.”</p> <p>“A recuperação não é tão difícil, basta os encaminhamentos.”</p> <p>“Então, tu tens que incentivar a Central Logística, tu tens que incentivar o turismo, tu tens que incentivar a indústria, tu tens que incentivar o comércio, ou seja, tu tens que buscar receita para o município, e, assim, poder investir.”</p>

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

As respostas apresentadas a este questionamento demonstram: (i) a Administração Pública e a entidade que representa os servidores consideram o impacto significativo; (ii) entende o Secretário Municipal da Fazenda que como o orçamento anterior era bastante superior “a gente podia fazer exageros”. (iii) os representantes das entidades comerciais e industriais não encaram com tanto pessimismo a redução entendendo ser possível a recuperação do orçamento através da atração de empresas e do turismo. O primeiro estudo demonstrou que 71,7% dos entrevistados acredita ser muito difícil a compensação da redução do orçamento municipal. Para 8,3%, a compensação mostra-se impossível (Figura 25). Tais percentuais indicam otimismo por parte dos entrevistados, acerca da possibilidade de compensação da redução do orçamento municipal. No entanto, estes números merecem ser vistos com certa cautela, na medida em que 84,2% dos



entrevistados afirma desconhecer a procedência dos recursos que conformam o processo de elaboração do orçamento municipal (Figura 22). Outro aspecto que sugere cautela, é o percentual que indica o desconhecimento acerca de como se estabelece a dependência econômica do município em relação ao Estado do Rio Grande do Sul e à União Federal, 80,8% (Gráfico 27). Considerando os números obtidos, em especial o montante do VAF reduzido face a “perda” da Petrobras, somente para atingir o VAF gerado pela referida empresa em 2008 (R\$ 3.757.008.553,96 – Quadro 2) seria necessário que o VAF gerado na base territorial do município de Osório em 2014 (R\$ 986.356.934,77 – Quadro 2) fosse multiplicado 3,8089 vezes, ou seja, seria necessário que fossem multiplicadas 3,8089 vezes o faturamento das empresas estabelecidas na base territorial do município de Osório. Neste contexto, inclui-se o Parque Eólico de Osório que é, hoje, o maior parque eólico da América Latina e o segundo maior do mundo. Neste sentido, salvo ocorra a retomada das operações da Petrobras na base territorial do município, a recuperação do impacto sofrido pela “perda” da empresa possui proporções significativas, mostrando-se irre recuperável através da atração de empresas com reduzido faturamento.

**Quadro 17 - Intensidade do reflexo social diante da redução do orçamento público.**

(continua)

Entrevistados	<b>Questão 8. Os problemas causados aos cofres públicos pela redução orçamentária impactam a vida da comunidade com que intensidade?</b> a) Minimamente; b) Moderadamente; c) Fortemente.
1	<p>“Primeiro, tu perdes a capacidade de investir. A gente está investindo porque temos os royalties, mas o município perderia a capacidade total de investir se não fossem os royalties, por outro lado tu tens um acréscimo na folha de pagamento”.</p> <p>“como a perda foi muito grande, a nossa receita diminui, e a nossa despesa aumenta. Então, o impacto na sociedade é que se perde a capacidade de investir e tem que trabalhar com menos serviços. Então, se tu deres menos serviços à comunidade, menos serviços ela tem”.</p>
2	<p>“Neste momento, ela está de moderada à forte”</p> <p>“Eu acredito que nós vamos chegar em uma situação muito séria logo na frente. Então, ela está num nível moderado hoje, e, logo ali, na frente, daqui a um ano, um ano e meio ou dois, poderemos chegar a medidas muito fortes. Então, é muito sério o que se avizinha, com reflexo no bolso do cidadão.”</p>
3	<p>“Impossível, impossível, porque eles fizeram tentativas, mas em tudo não tiveram resultado nenhum, a não ser que venha alguma coisa do governo federal”</p>

(conclusão)

Entrevistados	<b>Questão 8. Os problemas causados aos cofres públicos pela redução orçamentária impactam a vida da comunidade com que intensidade?</b> a) Minimamente; b) Moderadamente; c) Fortemente.
4	<p>“Tranquilamente, é moderado, porque a gente está mantendo a saúde e mantendo a educação, que são as principais coisas, e os investimentos. O que agora vai parar, vai acalmar um pouco, são os investimentos.”</p>
5	<p>“Eu acho que ele foi de forma moderada”.</p> <p>“se planejou uma redução de custos, para se economizar em alguns setores, preservando a questão da educação e a questão da saúde, que é o que mais afeta a comunidade”.</p> <p>“em alguns setores, cortou-se alguma coisa importante, mas aquilo que afetaria a comunidade mais drasticamente, que seria saúde e educação, não se cortou na mesma proporção”</p> <p>“O município poderia ter feito o que se viu em alguns setores, inclusive a nível federal, que simplesmente aumentaram e pague quem puder, quem não puder fique devendo, para pagar depois. Não é o nosso caso. A nossa readequação foi mínima. O prefeito não colocou a questão de aumento tributário como a solução do problema.”</p>
6	<p>“É médio, vai se parar de fazer obras, mas pode-se dizer benfeitorias voluptuosas, desnecessárias, e procurar trabalhar com aquilo que o município tem condição de oferecer”</p>
7	<p>“Se tu fizeres o contrário, tu vais aumentar, tu vais tentar dar uma qualidade de vida melhor, e, depois, não vais poder custear isso. Não vais poder pagar a mão de obra, não vai poder ter a manutenção desses prédios e vai ter problemas com relação a isso. Vai estourar lá na frente, e não vai ter recurso para os investimentos.”</p>

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

As respostas apresentadas a este questionamento demonstram: (i) existe um aparente consenso de que o impacto é moderado; (ii) percebe-se a partir das respostas apresentadas pelos gestores públicos, preocupação com a preservação dos investimentos em saúde e educação; (iii) o aumento de impostos, por ora, foi deixado em segundo plano. Neste aspecto, necessário referir que implantada em 2014 a taxa de recolhimento de lixo. Necessário referir, ainda, que ainda encontra em fase de estudos a implantação do IPTU progressivo. O impacto moderado percebido por 57,4% dos alunos entrevistados (Gráfico 23).

**Quadro 18 - Origem das ações que contribuem para o desenvolvimento socioeconômico municipal.**

<b>Entrevistados</b>	<b>Questão 9. No seu entendimento, o desenvolvimento socioeconômico de um município é alavancado:</b> a) Pelas políticas públicas implementadas pelo poder executivo municipal; b) Pela atuação exclusiva da iniciativa privada; c) Pela atuação de ambos, poder público e iniciativa privada.
1	<p>“Na verdade, existe um trabalho conjunto, porque, nos dois últimos anos, 2013 e 2014, o município cresceu em número de empregos – mil e noventa e cinco empregos no Município de Osório”.</p> <p>“as políticas públicas do ponto de vista de infraestrutura e dos estímulos que se deu à área empresarial, pagamento de aluguéis, infraestrutura, isenções e concessões de áreas, fizeram com que a cidade fosse crescendo, através da iniciativa privada”.</p> <p>“políticas públicas do município afetaram positivamente e diretamente a iniciativa privada, para que elas tenham um grau de produção maior. Isso é uma forma que o município tem de arrecadar mais”.</p>
2	<p>“Eu afirmo que são ambos. Eu acho que não se encaminha o desenvolvimento se não tiver integrado com a iniciativa privada”</p>
3	<p>“com as duas, um ajudando o outro, porque de uma a uma não resolve nada. Então, a terceira alternativa, que une as duas”</p> <p>“A atuação conjunta, porque tem algumas empresas em Osório, mas mais ainda é o Executivo que faz, e tem algumas empresas que ajudam, mas também muito pouco”</p>
4	<p>“Pela atuação conjunta, com certeza.”</p>
5	<p>“Eu acho que o Poder Público não sobrevive sem a iniciativa privada e, da mesma forma, vale o contrário. Os projetos que nós temos feito são, em grande parte, em parcerias.”</p> <p>“O município participa do projeto. Bom, se não pode participar com recurso financeiro, participa com a infraestrutura existente, mas é fundamental que isso seja construído em parceria com a iniciativa privada.”</p>
6	<p>“Elas são dependentes, mas sem dúvida nenhuma o retorno que vem para infraestrutura é gerada pelo poder privado”</p> <p>“Eu entendo que deve ser uma somatória dos dois, poder público e poder privado”</p>
7	<p>“Eu acho que por ambas. Agora, se tu analisares a economia do município, somos, hoje, uma economia voltada à iniciativa privada, não somos um serviço público”</p> <p>“o poder público tem que ter uma sinergia com o poder privado, com a iniciativa privada, porque a nossa economia é soberana”</p> <p>“Então, tem que haver essa sinergia, tem que haver essa ligação, e a responsabilidade de nossa economia tem que ser do setor público e do setor privado.”</p>

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

As respostas apresentadas a este questionamento demonstram o entendimento unânime de que o desenvolvimento socioeconômico do município é promovido através da ação conjunta entre o poder público e a iniciativa privada. Este reconhecimento de auxílio mútuo pode ser o “disparador” para a implantação de um efetivo diálogo entre as partes que, subsidiado por uma consulta popular eficaz e por estudos técnicos, permitiriam uma farta coleta de ideias com vistas a reduzir ao máximo as chances de que sejam cometidos equívocos. No primeiro estudo, 83,3% dos entrevistados entende que a atuação conjunta do poder público e da iniciativa privada contribuem para o desenvolvimento.

**Quadro 19 - Ações implementadas com o propósito de promover o desenvolvimento sustentável.**

(continua)

Entrevistados	<b>Questão 10. Quais as políticas públicas desenvolvidas pelo poder executivo municipal e/ou as ações da iniciativa privada, tendo como propósito o desenvolvimento sustentável do município de Osório/RS?</b>
1	<p>“Nós temos uma Secretaria de Meio Ambiente, e existem pessoas que dizem que ela é extremamente rígida, que é extremamente fiscalizadora. Então, todas as ações que o município faz, sejam públicas ou privadas, passam pelo licenciamento ambiental”.</p> <p>“Nós estamos, por exemplo, hoje, tentando colocar um transbordo, um ponto receptor de caliças de construção civil, inclusive com um triturador, e tudo isso está sendo licenciado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, para que a gente faça isso de uma forma completamente legal”.</p> <p>“colocar a Estação de Tratamento de Esgoto, o mais rapidamente possível, em funcionamento, para que a gente possa começar o processo de despoluição da Lagoa do Marcelino, por dois motivos, primeiro pela questão ambiental, que é fundamental, e segundo porque o governo tem um projeto de passeios turísticos, de barcos, pelas lagoas de Osório”.</p> <p>“O maior programa do governo municipal é o Jogue Limpo com Osório”.</p> <p>“a questão da limpeza da cidade não está vinculada apenas a questão estética, tem toda uma questão de preservação do meio ambiente pela não colocação de lixos em lugares indevidos. Osório tem uma estrutura de recolhimento de lixo muito boa, tem o aterro sanitário, tem o transbordo no bairro Caravágio para lixo seco, tem o cata-treco, tem o recolhimento de lixo seletivo e tem destinações para tudo isso”.</p>

(conclusão)

Entrevistados	<b>Questão 10. Quais as políticas públicas desenvolvidas pelo poder executivo municipal e/ou as ações da iniciativa privada, tendo como propósito o desenvolvimento sustentável do município de Osório/RS?</b>
2	<p>“o Programa Jogue Limpo com Osório é um deles. Isso envolve toda a iniciativa privada, envolve escolas, todas as instituições, clubes de serviços”</p> <p>“Osório mantém uma Secretaria de Meio Ambiente, na qual preceitua o cuidado ambiental. Consequentemente, ela tem uma forte fiscalização com relação aos atos praticados”</p> <p>“há necessidade de haver consciência por parte do empresariado e das pessoas, e de ter uma discussão, para que possa haver o reaproveitamento da água”</p> <p>“eu acho que Osório passa por esse caminho da aventura, do desenvolvimento sustentável, através de investimentos na qualidade de vida das pessoas”</p>
3	<p>“eu penso que algumas pequenas iniciativas tiveram respeito, respeitando as duas coisas”</p>
4	<p>“A gente está tentando montar uma infraestrutura. Tem campanhas, o Jogue Limpo e outras coisas”</p> <p>“Os processos são encaminhados pelo Meio Ambiente e pelo Desenvolvimento, e a Fazenda tenta agilizar a parte dela, que são os recursos”</p>
5	<p>“Eu acho que, usando aquilo que nós temos, o privilégio da serra, das lagoas, do mar, utilizar esses recursos que temos. Primeiro, pensando em preservá-los, isso é fundamental. Outro detalhe importante, todos os projetos, mesmo na área de desenvolvimento de indústrias, que trazemos para Osório, nós olhamos primeiramente a questão ambiental. O município não pode ser construtor de nenhuma degradação”</p> <p>“se tivermos que receber aqui alguma indústria ou alguma empresa que tenha algum viés que causem algum tipo de poluição, primeiramente tem que ser apresentado um projeto de tratamento desse efluente para que ele não cause nenhum impacto naquilo que nós temos de melhor, que é a nossa natureza.”</p> <p>“nós acabamos não levando a frente, acabamos recusando alguns projetos que poderiam somar no retorno tributário, mas pesou principalmente a questão ambiental em primeiro lugar.”</p>
6	<p>“Não respondido”</p>
7	<p>“Eu acho que é a melhor obra e a obra mais importante do município na questão do meio ambiente. Eu acho que o saneamento básico, o tratamento de esgoto, é fundamental. Eu vejo que temos o maior complexo de lagoas do Brasil, um dos maiores do mundo. Nós temos que trabalhar esse complexo de lagoas, nós temos que trabalhar o morro. Hoje, nós temos praia, serra e mar”</p> <p>“nós temos que trabalhar a indústria do turismo, que é uma indústria limpa, “linkando” ao meio ambiente, “linkando” às reservas naturais que nós temos, ao morro, às lagoas”</p>

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

As respostas apresentadas a este questionamento demonstram: (i) a Administração Pública ressalta a existência de projetos como o “Jogue Limpo com

Osório” e, ainda, destaca a atuação rígida da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, com vistas a permitir a implantação de empreendimentos ambientalmente corretos, e o fomento do turismo ecológico; (ii) as entidades privadas, veem no Meio Ambiente, um potencial econômico significativo.

**Quadro 20 - Alternativas adequadas à promoção do desenvolvimento sustentável do município.**

(continua)

Entrevistados	<b>Questão 11. Tendo em vista a redução do orçamento municipal, quais, no seu entendimento, seriam as alternativas adequadas à promoção do desenvolvimento sustentável do município de Osório? Opções: a) Incentivar a constituição de associações; b) Promover um sistema de capacitação e formação de cooperativas; c) Facilitar a implantação de Organizações não governamentais – ONGs; d) Desenvolver fóruns sistêmicos para o debate sobre o desenvolvimento regional; e) Outros.</b>
1	<p>“Todas as que tu citastes são passíveis de fazer o processo de desenvolvimento econômico do município, desenvolvimento econômico, social e ambiental, tanto pelas cooperativas, como pelas associações, como pelas ONGs, ou um debate que inclua tudo isso”.</p> <p>“temos a questão da APA, temos as áreas de preservação permanente, áreas de preservação ambiental, temos na nova revisão do Plano Diretor da cidade a preservação das margens das lagoas”.</p> <p>“a questão ambiental no Município de Osório está muito bem estabelecida, muito bem encaminhada. Ela pode sempre melhorar, mas eu acredito que ela seja uma das melhores em nível de estado”.</p>
2	<p>“Eu acho que os fóruns são sempre importantes”</p> <p>“nós precisamos é de planejamento estratégico e de desenvolvimento para a cidade”</p> <p>“ao invés de pensar num projeto de governo, nós temos que pensar em um projeto de cidade e que a esse projeto possa ser dada continuidade por outras administrações, mesmo com alternância de poder”</p>
3	<p>“o município tem condições de desenvolver muito mais, respeitando o meio ambiente, fazendo as duas coisas caminharem juntas, mas precisa ter bastante iniciativa, que não tem, que o município não tem”</p>
4	<p>“desenvolver fóruns sistêmicos, para o debate sobre o desenvolvimento regional”</p>
5	<p>“Eu acho que a discussão e a promoção de desenvolver fóruns. Isso tem acontecido, inclusive, a nível regional. Nós participamos de alguns através da Amlinorte, como as discussões, teve uma recente sobre a questão do lixo por exemplo. Foi discutido a nível dos vinte e três municípios da região. Eu acho que esse é o caminho”</p> <p>“a discussão, principalmente, a nível regional, é mais ampla e traz um resultado maior, na medida que a gente possa discutir com mais gente, com mais interessados, com um maior número de pessoas, que buscam mesmo um resultado, uma solução para essa questão”</p>
6	<p>“Não respondido”</p>

(conclusão)

Entrevistados	<b>Questão 11. Tendo em vista a redução do orçamento municipal, quais, no seu entendimento, seriam as alternativas adequadas à promoção do desenvolvimento sustentável do município de Osório? Opções: a) Incentivar a constituição de associações; b) Promover um sistema de capacitação e formação de cooperativas; c) Facilitar a implantação de Organizações não governamentais – ONGs; d) Desenvolver fóruns sistêmicos para o debate sobre o desenvolvimento regional; e) Outros.</b>
7	<p>“Nós devemos implementar esse trabalho nas escolas, devemos pensar nessa indústria riquíssima, que é a indústria do turismo, que é uma indústria limpa, que vem justamente na questão do meio ambiente.”</p> <p>“Assim como não se pode agredir o meio ambiente, não se pode parar com o meio econômico por causa do meio ambiente, com o pretexto do meio ambiente. Então, temos que ter muito cuidado com o equilíbrio entre a sustentabilidade e o progresso econômico, e o desenvolvimento econômico”</p>

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

No primeiro estudo, promover um sistema de capacitação e formação de cooperativas, foi a opção mais escolhida com 55,80%. Em segundo lugar, aparece o desenvolvimento de fóruns sistêmicos para o debate sobre o desenvolvimento regional com 47,50%. Facilitar a implantação de Organizações não governamentais – ONGs, aparece como terceira opção mais escolhida com 31,70%. Incentivar a constituição de associações em quarto lugar com 28,30% e, opção “outros”, escolhida em 20% dos questionários. Em relação a esta alternativa, destacam-se as seguintes respostas: (i) Desenvolver fóruns sistêmicos para o debate sobre o desenvolvimento regional. Incentivo é investimento para o turismo na região. Dessa forma, há um desenvolvimento regional e aproveitamento melhor, o que Osório possui hoje é que está de certa forma abandonado e não é aproveitado; (ii) Turismo: Fomentar; (iii) Dar incentivo a empreendedores para explorar a área industrial que hoje está em baixa no município. (Gráfico 26).

**Quadro 21 - Redução do nível de dependência do orçamento municipal em relação ao Estado do Rio Grande do Sul e à União Federal.**

(continua)

Entrevistados	Questão 12. Qual, no seu entendimento, seria a fórmula adequada para a redução do nível de dependência do município de Osório, frente ao Estado do RS e à União Federal?
1	<p>“É muito difícil ter uma fórmula de independência”.</p> <p>“Em torno de sessenta por cento, se não me engano ficam com o Governo Federal. Depois, vinte e cinco por cento ficam com o Estado, e quinze por cento com os municípios. Então, a única forma dos municípios terem uma independência maior orçamentariamente em relação ao Estado e à União, é que nós fizéssemos na verdade uma pirâmide inversa, ou seja, onde as coisas acontecem”.</p> <p>“eu acho que a única forma que o município tem de ficar independente das esferas federal e estadual é que se faça uma reforma tributária, onde o orçamento municipal seja maior, onde ele tenha a capacidade de ter mais verbas, para que ele possa investir mais”.</p>
2	<p>“acho que o município poderia passar por esse processo, de juntar as boas ideias que tem na sua comunidade, mas de forma profissional, e encaminhar a ela. Por isso, eu digo que não pode ser um projeto político-partidário, mas um projeto de cidade, um projeto de governo”</p> <p>“Isso foi o que Gramado e Canela fizeram com relação à região das hortênsias e que fez o desenvolvimento regional”</p> <p>“no desenvolvimento da cidade, nós precisamos de uma assessoria muito superior a isso, para que possa ser um agente transformador de uma nova realidade de acordo com aquilo que a comunidade orienta como prioridade”</p>
3	<p>“a gente conversou com o prefeito, quando ele fez uma demonstração a respeito desses recursos. Nós chegamos a uma conclusão que ele teria que já tomar essa decisão, não esperar e fazer alguma coisa”</p> <p>“teria que ter uma iniciativa por parte do Executivo, para que as coisas não demorassem tanto para chegar onde tem que chegar”</p> <p>“eu estou sentindo pouca iniciativa por parte do Poder Executivo nesse sentido, apesar deles terem boa vontade”</p>
4	<p>“Isso, na verdade, é impossível. O município que não depender do Estado ou do Governo, não sobrevive”</p> <p>“acredito que, para o desenvolvimento, tem que colocar mais empresas, trazer mais fontes de recursos, mais geração de impostos”</p>



(conclusão)

Entrevistados	<b>Questão 12. Qual, no seu entendimento, seria a fórmula adequada para a redução do nível de dependência do município de Osório, frente ao Estado do RS e à União Federal?</b>
5	<p>“Eu acho que a construção de projetos que deem retorno financeiro e autossustentável para o município é fundamental nesse momento. Ações importantes, também, na parceria com iniciativa privada e com o Estado e com a Federação.”</p> <p>“nós temos feito esse procedimento a nível de Estado, através da Agência Estadual de Desenvolvimento, e pretendemos também intensificar isso com a União. Por quê a União? Captação de recursos, busca de verbas que possam sustentar, que possam fazer com que esses projetos sejam plantados”</p> <p>“o modelo ao meu ver é o da parceria com a Federação, com o Estado, com os municípios, e principalmente com a iniciativa privada, no setor empresarial, que é o que gera riqueza e gera as vagas de trabalho tão importantes para a comunidade poder cumprir o seu papel frente a essas questões econômicas.”</p>
6	<p>“Em Osório, nenhum dos últimos administradores e gestores públicos tiveram interesse pelo turismo”</p> <p>A outra coisa é trazer empresas. A gente comentou há pouco tempo. Oferecer mais estrutura para a população, salários dignos e salários qualificados, porque a pessoa vai ser qualificada.</p> <p>“buscar investimento e desenvolver essas que estão caindo de maduro no nosso município. O turismo envolve desde o turismo religioso, desde o turismo educacional, ao turismo de compras. Fazer um trabalho junto com as empresas existentes. Trazer novas empresas de fora, buscando salários, buscando trabalhadores especializados, profissionais, o que também é uma necessidade”</p> <p>“Nós temos que começar por aqui. Pegando o gancho do turismo profissional, que não existe”</p>
7	<p>“Parte de uma reforma política e de uma reforma tributária”</p> <p>“Hoje, nós temos um dos países com a maior carga tributária do mundo e, em contrapartida, os piores serviços. E, o município berra porque não tem dinheiro, o Estado berra porque não tem dinheiro, e fica tudo em poder da União”</p> <p>“Assim como nós enxugamos nossas empresas, em que um funcionário tem que fazer o trabalho de dois, para ter produtividade e estar vivo no mercado, assim tem que se fazer no Governo Federal, e assim tem que fazer nos Governos Estaduais e Municipais.”</p>

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

As respostas apresentadas a este questionamento demonstram: (i) a Administração Pública e parte das entidades privadas entende que a redução da dependência econômica dos municípios passa por uma reforma tributária; (ii) a busca de novas empresas e o fomento ao turismo, também surgem como alternativas para o desenvolvimento.

## 3.1.3 Síntese dos resultados

Quadro 22 - Síntese geral do segundo estudo.

(continua)

Quadro	Respostas
1	1. “com o site da transparência que está sendo instituído no município, tudo também será colocado no site”. 7. “Não, eu não tenho conhecimento disso, a não ser quando nós provocamos.”
2	2. “As pessoas, notoriamente, participam pouco das audiências públicas propostas” 7. “Eu acho que deveriam ter sido chamadas as entidades, para que se atingisse a população com um todo, tanto os clubes de mães, como as associações de moradores, como as associações de classes, para se ter uma ampla discussão nesse sentido.”
3	1. “não existe um viés cultural que faça com que as pessoas participem mais”.
4	1. “A Câmara de Vereadores tem uma sessão todas as segundas-feiras, e a média de pessoas que vão, que assistem às sessões da Câmara, não chega a dez”. 5. “Principalmente, reuniões”.
5	1. “Audiências públicas seria o primeiro que a gente se vale. O segundo, nós temos um programa de 2013, onde o governo criou a Prefeitura Itinerante, onde o Poder Público vai em alguns pontos da cidade, mais especificamente no interior, pela dificuldade que as pessoas têm de se deslocar até a sede”. 7. “Através da imprensa. Eu acho que é o único. Eu acho que através de entrevistas do prefeito, mas não da participação”
6	1. “Se hoje ela não existe de uma forma mais oficial, ela pode ser pensada e incluída nesse processo”. 7. “Eu acho que é um mecanismo hoje dos mais eficazes, desde que a pessoa apresente a sugestão e tenha a sua resposta”
7	1. “as transferências do governo estadual, do governo federal, que é o FPM, o ICMS do governo do estado, os royalties do governo federal, os impostos, as taxas”. 7. “Foi difícil até de conseguir uma informação de quantas empresas, de quais são as empresas do município, só para ti teres uma ideia”
8	4. “Nós perdemos em torno de quarenta e cinco milhões de reais. O nosso índice de IPM chegou a quase três por cento, 2.8. Hoje, está em 0.57. Então, veja que foi uma perda significativa.” 7. “Acontecendo, isso foi irreversível. Nós não sabemos, hoje, qual é o impacto oficialmente.”
9	1. “o problema do município hoje está no custeio do ponto de vista da máquina, salários, água, luz, telefone, óleo, combustível”. (...) “Então, para nós, saúde, educação e desenvolvimento econômico são os três eixos que formam o governo. Se tiver que cortar, a gente vai cortar em outras coisas, que são importantes, mas não são tão importantes, como a saúde, a educação e a questão do desenvolvimento econômico”. 3. “Primeiro, o funcionalismo público, porque, hoje, fazendo uma análise dos salários dos nossos servidores, estão defasados.”
10	1. “eu acho que é um impacto grande para o município, o município perde quarenta e cinco milhões, não se acha quarenta e cinco milhões da noite para o dia, mas ele é compensável a longo prazo”. 7. “A recuperação não é tão difícil, basta os encaminhamentos.” (...) “Então, tu tens que incentivar a Central Logística, tu tens que incentivar o turismo, tu tens que incentivar a indústria, tu tens que incentivar o comércio, ou seja, tu tens que buscar receita para o município, e, assim, poder investir.”
11	2. “Neste momento, ela está de moderada à forte”

(conclusão)

Quadro	Respostas
12	2. “Eu afirmo que são ambos. Eu acho que não se encaminha o desenvolvimento se não tiver integrado com a iniciativa privada”
13	1. “O maior programa do governo municipal é o Jogue Limpo com Osório”. 5. “nós acabamos não levando a frente, acabamos recusando alguns projetos que poderiam somar no retorno tributário, mas pesou principalmente a questão ambiental em primeiro lugar.”
14	4. “desenvolver fóruns sistêmicos, para o debate sobre o desenvolvimento regional”
15	1. “eu acho que a única forma que o município tem de ficar independente das esferas federal e estadual é que se faça uma reforma tributária, onde o orçamento municipal seja maior, onde ele tenha a capacidade de ter mais verbas, para que ele possa investir mais”.  4. “acredito que, para o desenvolvimento, tem que colocar mais empresas, trazer mais fontes de recursos, mais geração de impostos”  7. “Hoje, nós temos um dos países com a maior carga tributária do mundo e, em contrapartida, os piores serviços. E, o município berra porque não tem dinheiro, o Estado berra porque não tem dinheiro, e fica tudo em poder da União”

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

A análise conjunta dos estudos realizados, demonstra que, em relação à participação da comunidade nos processos decisórios, a aparente apatia da sociedade se deve a ausência de informação e estímulo. A utilização de mecanismos e de uma linguagem mais acessível permitiria uma maior interação social, permitindo uma interferência direta e consistente no processo de tomada de decisão. Neste sentido, a utilização de uma ferramenta de diálogo e de coleta de impressões e opiniões através da Internet merece ser objeto de estudo. No entanto, há que se ter cuidado para que o propósito desta ferramenta não seja distorcido por interesses privados e/ou partidários.

No que se refere às alternativas propostas para o desenvolvimento sustentável do município de Osório e, ainda, a compensação dos valores suprimidos do orçamento municipal pela redução do IPM a partir da alteração do ponto de troca do petróleo do de Osório para o município de Canoas, passa, inegavelmente por uma visão desenvolvimentista e ambientalmente correta. As infraestruturas verdes postas à disposição (serra, mar, lagoas, entre outros), constituem patrimônio ímpar dotado de potencial turístico e econômico. Neste sentido, desenvolvimento e sustentabilidade precisam andar de mãos dadas – e isto a comunidade parece admitir como algo de suma importância.

O Desenvolvimento Sustentável é previsto na Constituição Federal em seu art. 170 inciso VI:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

O princípio do desenvolvimento sustentável surge da combinação de diversos elementos ou princípios como os da integração, da equidade intergeracional, a utilização dos recursos naturais de forma sustentável (uso sustentável) e, por fim, o uso igualitário dos recursos (MACHADO, 2012, p.76).

O conceito de desenvolvimento sustentável vai além da mera harmonização entre a economia e a ecologia, incluindo valores morais relacionados à solidariedade, exigindo que uma nova ordem de valores seja estabelecida com vistas a conduzir a economia no rumo de uma produção social e ambientalmente compatível com a dignidade de todos os integrantes do gênero humano. O desenvolvimento econômico deve estar vinculado à ideia de uma melhoria substancial e qualitativa da qualidade de vida, afastando o aspecto meramente quantitativo, atrelado à retrógrada visão de crescimento econômico puro e simples (MATEO, 2003, p. 38).

A busca por um desenvolvimento sustentável é constatada no ordenamento de diversos países. Exemplo disso é a previsão constitucional espanhola de tutela ambiental, objetivando um modelo de desenvolvimento econômico e humano de resgate do “ser” (qualitativo), em detrimento de um modelo predatório do “ter” (quantitativo) (PÉREZ, 1995, p. 478). No início da década de 1980, a ONU retomou o debate das questões ambientais. Indicada pela entidade, a primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, chefiou a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, para estudar o assunto. A comissão foi criada em 1983, após uma avaliação dos 10 anos da Conferência de Estocolmo, com o objetivo de promover audiências em todo o mundo e produzir um resultado formal das discussões. O documento final desses estudos chamou-se *Nosso Futuro Comum* ou Relatório Brundtland. Apresentado em 1987, o documento propõe a adoção do desenvolvimento sustentável, conceituando o mesmo como “aquele que

atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades”.

O Relatório Brundtland, fez parte de uma série de iniciativas as quais reafirmam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados, e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, e que ressaltam os riscos do uso excessivo dos recursos naturais, sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas.

Defendendo não a estagnação do crescimento econômico, mas sim a conciliação com as questões ambientais e sociais, o documento mostrou a necessidade de que o crescimento a “*qualquer custo*” deve observar necessariamente a finitude de nossos recursos naturais e a preservação de nosso planeta para as gerações seguintes. Segundo defende Milaré (2013, p. 778), não pode-se pretender “emperrar o desenvolvimento do País” sob a justificativa da preservação do meio ambiente. A preservação do meio ambiente deve sim “alicerçá-lo”.

O Relatório Brundtlandt apresentou uma lista de ações a serem tomadas pelos Estados, além de definir metas a serem realizadas a nível internacional, tendo como agentes as diversas instituições multilaterais. Entre as medidas apontadas pelo relatório, constam soluções, como a diminuição do consumo de energia, o desenvolvimento de tecnologias para uso de fontes energéticas renováveis e o aumento da produção industrial nos países não-industrializados com base em tecnologias ecologicamente adaptadas. Sugeriu ainda a preservação da biodiversidade e dos ecossistemas e o controle da urbanização desordenada e integração entre campo e cidades menores.

Algumas outras medidas para a implantação de um programa minimamente adequado de desenvolvimento sustentável foram sugeridas:

- reestruturação da distribuição de zonas residenciais e industriais;
- aproveitamento e consumo de fontes alternativas de energia, como a solar, a eólica e a geotérmica;
- reciclagem de materiais reaproveitáveis.

O conceito de Desenvolvimento Sustentável foi definitivamente incorporado como um princípio, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Cúpula da Terra de 1992 – Eco-92, no Rio de Janeiro. A Declaração Política de 2002 da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável,

realizada em Joanesburgo, reafirma “a responsabilidade coletiva de fazer avançar e fortalecer os pilares interdependentes e que se sustentam mutuamente do desenvolvimento sustentável - desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental”. É preciso ter um mente que meio ambiente e desenvolvimento não constituem desafios separados, estando interligados de forma umbilical. Mostra-se impossível, *data venia*, pensar em desenvolvimento se a base de recursos ambientais se deteriora. O “meio ambiente não pode ser protegido se o crescimento não leva em conta as consequências da destruição ambiental” (ANTUNES, 2013, p. 26). O Brasil é signatário da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (ONU 1986). O parágrafo primeiro do artigo 1º, dispõe:

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

Tal disposição deve ser interpretada conjuntamente com parte do preâmbulo que prevê:

Preocupada com a existência de sérios obstáculos ao desenvolvimento, assim como à completa realização dos seres humanos e dos povos, constituídos, *inter alia*, pela negação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, e considerando que todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes, e que, para promover o desenvolvimento, devem ser dadas atenção igual e consideração urgente à implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, e que, por conseguinte, a promoção, o respeito e o gozo de certos direitos humanos e liberdades fundamentais não podem justificar a negação de outros direitos humanos e liberdades fundamentais;

Em estudo realizado recentemente, referimos:

Há muito travou-se uma batalha dantesca entre os defensores do meio ambiente ecologicamente equilibrado e os defensores do desenvolvimento econômico a qualquer custo. O que impressiona aos olhos dos menos apaixonados (e aparentemente imparciais), é a nítida visão de que esta batalha não pode ter vencidos ou vencedores, sob pena de nos depararmos ou com uma paralisia econômica inimaginável no mundo atual, ou com a necessidade de assunção, de vez, de nossa intenção de consumir os recursos naturais até a última gota de seiva e, posteriormente, quando nosso avanço tecnológico possibilitar, nos deslocarmos para outro planeta. O equilíbrio é, sem dúvida, a chave do fim deste conflito (JÚNIOR, 2014, p. 68).

Aspecto que merece ser consignado é o fato da consciência coletiva observar o Princípio da Solidariedade Intergeracional fortemente.

A proteção das futuras gerações, prevista no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal é significativa inovação legislativa, na medida em que garante a quem ainda não é mas precisa e exige ser, o direito de nascer e assim, contribuir para a perpetuação de nossa espécie. Tal previsão garante que às futuras gerações deve ser garantida dignidade, através da preservação de condições mínimas de geração e manutenção da vida.

Este reconhecimento da dignidade das futuras gerações humanas, da natureza em si, apresenta-se como um elemento capaz de formatar e ampliar “a noção de dignidade humana característica da tradição ocidental, especialmente desde Kant, e que nos tem servido como guia até o atual estágio do pensamento humano” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2013, p.52).

O Princípio da Solidariedade Intergeracional é alicerce fundamental do Princípio do Desenvolvimento Sustentável, pois justifica a necessidade de observância deste, eis que instrumento indispensável a preservação da vida humana. A busca por alternativas de desenvolvimento dotadas de um viés ecológico, aproveitando as infraestruturas existentes e percebidas pela comunidade sugere um nível de desenvolvimento cultural capaz de produzir grandes avanços.

#### 4. CONCLUSÕES

O presente estudo foi elaborado a partir de uma pesquisa bibliográfica, e de campo (quanti-qualitativa). A pesquisa bibliográfica se estendeu por diversas áreas do conhecimento, em especial a Administração e o Direito. Por fim, a pesquisa de campo foi dividida em duas partes denominadas primeiro e segundo estudo.

A análise e o confronto dos dados obtidos permitiu a obtenção de um panorama acerca da participação social nos processos de tomada de decisão pela Administração Pública do município de Osório, considerando, especialmente, a significativa redução orçamentária oriundo da transferência das operações da Petrobras da base territorial do município litorâneo para o município de Canoas. Permitiu, ainda, a obtenção de alternativas para a recuperação do orçamento público e a consequente retomada do desenvolvimento.

No que se refere as alternativas apresentadas, percebe-se uma certa semelhança entre a visão dos alunos (primeiro estudo), e das autoridades públicas, dos representantes da indústria, do comércio, e dos servidores públicos (segundo estudo). O turismo, com viés ambiental, é a alternativa mais citada, tendo sempre como base as infraestruturas verdes presentes (morro, lagoas, mar, etc). O fomento ao turismo ecológico, mediante o aproveitamento de patrimônio verde disponível, embora não possa ser considerado uma alternativa dotada de inovação em sentido amplo, no caso específico merece ser admitido desta forma, na medida em que, embora tenha integrado o discurso de inúmeros pleitos políticos, até o momento, não teve a devida atenção por parte da Administração Pública. A preocupação da sociedade com o aspecto ecológico demonstra, de certo modo, uma evolução cultural significativa, que evidencia uma percepção não individualista do ser humano, e sim do homem como peça integrante de um sistema natural que serve de sustentação a todo e qualquer projeto de desenvolvimento. Tal circunstância, demonstra a preocupação com o direito das futuras gerações de usufruírem de um meio ambiente ecologicamente equilibrado - o que concede esperança. Seguindo este mesmo raciocínio, percebe-se ainda, a busca por indústrias com reduzido impacto ambiental, como uma alternativa de desenvolvimento sustentável. No que diz respeito as ações implementadas com vistas ao desenvolvimento sustentável, o saneamento básico e o programa denominado "Jogue Limpo com Osório" são destaques entre as respostas apresentadas



A ideia de buscar investimentos dotados de reduzido impacto ambiental é colocado como requisito pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento e Turismo e, ainda, citado por grande parte dos entrevistados. No entanto, verifica-se um severo distanciamento entre a sociedade e a Administração Pública no que diz respeito ao fornecimento de informações e a possibilidade de participação da comunidade no processo de tomada de decisões. A adaptação do site do município à Lei de Transparência ocorrida somente em julho de 2015, torna esse fato bastante evidente. Outro aspecto que sugere a deficiência no fornecimento das informações é justamente o perfil dos entrevistados. Neste ponto surge o seguinte questionamento: Se alunos matriculados em cursos de graduação, com vinculação direta aos temas abordados, referem dificuldade de obter e decifrar informações acerca das políticas públicas implementadas pela Administração, o que pode-se esperar da parcela da população com grau de instrução inferior e, ou, vinculada a áreas técnicas não relacionadas com o tema?

Durante a coleta de dados, obteve-se a informação da existência de um Conselho Gestor de Desenvolvimento Econômico criado pela Lei Municipal nº 5201/2013. Embora o referido órgão possua atribuições legais que o caracterizam como um instrumento capaz de permitir não a descentralização das decisões mas a apresentação da visão de parcela da sociedade, a dificuldade na obtenção de informações acerca das políticas públicas informada pelo Presidente da Associação Comercial, e a presença de decisões previamente aprovadas, referida pelo Presidente do Sindilojas - entidades que possuem acento no referido conselho – impossibilitam a defesa do órgão como instrumento apto a influenciar efetivamente o processo de tomada de decisões administrativas.

Ainda sobre o referido diploma legal, cabe referir que o mesmo carece de significativo aperfeiçoamento, especialmente no que concerne a inclusão da necessidade de observância pelo empreendedor do Princípio do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, como requisito indispensável à concessão de todo e qualquer benefício fiscal. A modificação, urgente e significativa, merece, dentre outros, alterar a denominação do órgão consultivo para “Conselho Gestor de Desenvolvimento Sustentável” e, exigir do empreendedor negativas ambientais, bem como a apresentação de estudo ambiental compatível com a atividade a ser desenvolvida que, precedendo a fase de licenciamento, seria submetido ao corpo

técnico da Secretaria Municipal do Meio Ambiente para análise e parecer com efeito vinculante.

Em relação à participação direta da sociedade no processo decisório, verifica-se um problema significativo. O baixo interesse sobre os assuntos tratados pela Administração Pública embora possa ter como origem diversos fatores – dentre elas o descrédito da classe política brasileira -, constatou-se no presente estudo, que o baixo interesse da comunidade é fortemente influenciado pelo reduzido volume de informações repassados. Tal constatação é possível mediante a verificação do elevado índice de entrevistados que afirmaram não ter conhecimento da conformação do orçamento municipal (primeiro estudo), confirmado pelo desconhecimento admitido pelos representantes das entidades privadas.

Acerca da percepção da comunidade do impacto negativo no orçamento público municipal causado pela “perda” do VAF gerado pelo Petrobras, embora perceba-se que o impacto negativo tenha sido sentido por 56,70% dos entrevistados (Gráfico 21), a percepção social, embora parcial, se coaduna com a real dimensão do problema pois 71,70% dos entrevistados considera significativo o impacto, e muito difícil sua compensação (Gráfico 22). Não paira dúvida que uma “explosão orçamentária” como a que ocorreu no município de Osório gera o crescimento da máquina pública. Este, sem sustentação, está fadado ao declínio, o que já está ocorrendo. Embora verifique-se preocupação por parte da Administração Pública com setores considerados prioritários como a saúde, a educação e o desenvolvimento, é previsível a redução dos investimentos também nestes setores.

A fragilidade das informações disponibilizadas à comunidade e, ainda, sua mínima intervenção nas decisões administrativas são aspectos que restaram comprovados no presente estudo. Justificou-se que a comunidade demonstra reduzido interesse em participar das sessões da câmara de vereadores ou mesmo de audiências públicas. No entanto, mostra-se necessário analisar alguns aspectos importantes, dentre eles, o incentivo à participação popular.

A presença reduzida em solenidades é fato que, conforme demonstrado no segundo estudo, é de conhecimento tanto do Poder Executivo como do Legislativo. No entanto, até o presente momento, a comunidade não foi questionada como deseja ser ouvida. O presente estudo, salvo engano, é o primeiro do gênero – ao menos na base territorial do município de Osório.

Mostra-se urgente perceber o óbvio: um município é formado de pessoas e não de entidades públicas e privadas. Além disso, na democracia, o poder deve, obrigatoriamente, emanar do povo, não somente no momento em que elege seus representantes, mas a todo o instante. O interesse público é o único elemento capaz de legitimar as políticas públicas. Assim, estas devem ser chanceladas pela população sob pena de tornarem-se inócuas e, porque não dizer, nulas. No entanto, quando falamos em chancela social, não estamos nos referindo a aplicação de um modelo duvidoso aplicado pelo Estado do Rio Grande do Sul que, sob a justificativa de permitir que a coletividade escolha suas prioridades (com cumprimento, via de regra, parcial ou inexistente), faz que a população escolha entre opções que, salvo melhor juízo, deveriam estar dentro de projetos elaborados com planejamento e estudos prévios e, assim, serem atendidas em sua integralidade. Salvo melhor juízo, escolher entre uma ambulância e uma escola é o mesmo que escolher entre salvar o braço direito ou esquerdo da mutilação.

Em síntese, os resultados obtidos no primeiro estudo indicam: (i) ausência de informação adequada acerca da constituição do orçamento público, bem como de sua utilização; (ii) necessidade de utilização de uma ferramenta vinculada a internet para a coleta da opinião da população; (iii) preocupação significativa com o meio ambiente e o reconhecimento das estruturas verdes disponíveis como patrimônio da sociedade passível de correta utilização, com vistas a obtenção de renda e geração de empregos; (iv) inexistir um canal de diálogo com a comunidade. O site disponibilizado no mês passado, serve de mural para a apresentação de informações dotadas de alta complexidade. Além disso, embora a câmara de vereadores disponibilize a transmissão *on line* das sessões, o diálogo social resta prejudicado pela inexistência de um canal específico dotado de publicidade e ampla cobertura.

Já os resultados obtidos no segundo estudo apontam: (i) presença de ruído na comunicação entre Poder Público e iniciativa privada; (ii) preocupação com áreas como saúde e educação; (iii) ausência de projetos consistentes para recuperação da perda de receita.

Por fim, conclui-se que a recuperação dos valores “perdidos” com a transferência das operações comerciais da Petrobras para o município de Canoas somente será possível – a médio prazo – mediante o retorno das atividades da referida empresa para a base territorial do município de Osório ou, ainda, pela

discussão e implementação de uma ampla reforma tributária que, dentre outros, acompanhando o processo de municipalização da saúde e da educação por exemplo, obrigue a União Federal e os Estados a repassar aos municípios uma parcela maior de recursos. Do contrário, pode-se afirmar com certa tranquilidade, que a recuperação do orçamento aos patamares observados no exercício de 2010, mostra-se pouquíssimo provável, se utilizados os métodos usuais e não estruturais de atração de empresas ou mesmo de incentivo de empresas nativas. No entanto, há que se reservar um espaço para o extraordinário, que possui mais chances de surgir, a partir da sinergia entre a atuação da Administração Pública e a população local.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Francisco. *Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico: uma resposta às exigências do ajuste estrutural*. Fortaleza: BNB, 1998. Disponível em: <<http://www.agenciasudoeste.org.br/upload/downloads/25.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2015.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ARISTÓTELES. *Política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

ARRETCHE, Marta. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 8, n. 2, p. 331 – 345, 2003.

\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/ArretcheSPP2004.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2015.

ÁVILA, Humberto. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. *Revista eletrônica sobre reforma do Estado*, Salvador, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-11-SETEMBRO-2007-HUMBERTO%20AVILA.pdf>>. Acesso em: 17 maio de 2014.

BANDEIRA, Pedro. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:tVIZBAHpe\\_oJ:www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0630.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:tVIZBAHpe_oJ:www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0630.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em: 05 fev. 2015.

BARROSO, Vera Lucia Maciel. *Açorianos no Brasil*. Porto Alegre: EST, 2002.

\_\_\_\_\_.(org.). *Presença açoriana em Santo Antônio da Patrulha e no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: EST, 1993.

BAVA, S.C. Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social? *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.10, n.3, p.53-59, 1996.

BORGES, Alice Gonzalez. Supremacia do Interesse Público: Desconstrução ou Reconstrução? *Diálogo Jurídico*, Salvador, n. 15, jan./ mar., 2007. Disponível em <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 22 de maio 2014.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar n.º 63, de 11 de janeiro de 1990*. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 janeiro de 1990.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 novembro de 2011.

BREUS, Thiago Lima. *Políticas Públicas no Estado Constitucional: A Problemática da Concretização dos Direitos Fundamentais Sociais pela Administração Pública Brasileira Contemporânea*. 2006. 253 p. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

BUCHSTEIN, H. Bytes that Bite: The Internet and Deliberative Democracy. *Constellations*, 4 (2), 1997, p. 248-263. Disponível em: <[http://www.readcube.com/articles/10.1111%2F1467-8675.00052?r3\\_referer=wol&tracking\\_action=preview\\_click&show\\_checkout=1&purchase\\_referrer=onlinelibrary.wiley.com&purchase\\_site\\_license=LICENSE\\_DENIED\\_NO\\_CUSTOM](http://www.readcube.com/articles/10.1111%2F1467-8675.00052?r3_referer=wol&tracking_action=preview_click&show_checkout=1&purchase_referrer=onlinelibrary.wiley.com&purchase_site_license=LICENSE_DENIED_NO_CUSTOMER)>. Acesso em: 23 ag. 2015.

BUNSE, Heinrich. *São José do Norte: aspectos lingüístico-etnográficos do antigo município*. Porto Alegre: IEL, 1983.

CABRAL, Oswaldo. Os açorianos. In: *Anais do 1º Congresso de História Catarinense*. Florianópolis: Imprensa Oficial do Estado, v.2, 1950, p. 503-608. CESAR, Guilhermino. *História do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Globo, 1980.

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE OSÓRIO. Resolução 004/2014.

CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. *Gestão social: reflexões teóricas e conceituais*. Cad. EBAPE.BR, v. 9, n. 3, artigo 1, Rio de Janeiro, Set. 2011.

COLEÇÃO DE DOCUMENTOS DE JOSÉ DA SILVA PAES. *Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: IHGRS, 1949.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O Conceito de Interesse Público no Estado Constitucional de Direito. *ESMESC*, v. 20, n. 26, p. 223-248, 2013.

DALLABRIDA, Valdir Roque. *A gestão territorial através do diálogo e da participação*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. XI, núm. 245 (20), 1 de agosto de 2007. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24520.htm>>. Acesso em: 25 de maio de 2014.

DALLABRIDA, Valdir Roque; FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro. *Redes institucionais de apoio ao desenvolvimento territorial: estudo de caso a partir da análise da dinâmica territorial do desenvolvimento de um âmbito espacial periférico (Sarandi/RS/Brasil)*. 2007. Disponível em: <<http://www.unc.br/mestrado/docs/ARTIGO-REDES-SARANDI-TERRITORIOS-2007.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2015.

DECLARAÇÃO DE JOANESBURGO SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. *Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano*, Estocolmo, 5-16 de junho de 1972 (United Nations Publication, No. E.73.II.A.14 e corrigendum). Disponível em: <[www.mma.gov.br/estruturas/ai/\\_arquivos/decpol.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/ai/_arquivos/decpol.doc)>. Acesso em: 21 abr. 2014;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FEDOZZI, Luciano. *Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo*. R. paran. Desenv., Curitiba, n. 100, p. 93-107, jan./jun. 2001.

EICHENBERG, Fábio Orlando; SILVA, Charlei Aparecido. *A Atividade Turística No Brasil, Do Paradigma Funcionalista ao Territorialista - Autonomia e Heteronomia "Consideradas" na Elaboração e Implementação de Políticas Públicas*. Disponível em: <<http://www.eumed.net/rev/turedes/12/oeas.html>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

ENERGIA EÓLICA. Disponível em: <[http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/atlas/pdf/06-energia\\_eolica%283%29.pdf](http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/atlas/pdf/06-energia_eolica%283%29.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

FALÇÃO, Mariana Cavalcanti; GÓMEZ, Carla Pasa. *Análise da sustentabilidade de destinos turísticos: uma proposta teórica de adequação do modelo de ciclo de vida de áreas turísticas às dimensões da sustentabilidade*. 2012. Disponível em: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yvX0nQ\\_mqu8J:www.spell.org.br/documentos/download/8983+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yvX0nQ_mqu8J:www.spell.org.br/documentos/download/8983+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

FERREIRA, Luiz Pinto. *Princípios gerais do Direito Constitucional moderno*. São Paulo: Saraiva, 1993.

FORTES, João Borges. *Os casais açorianos: presença lusa na formação sul-rio-*

*grandense*. Porto Alegre: Martins Livreiro, 1978.

FREITAS, Alair Ferreira de; FREITAS, Alan Ferreira de; DIAS, Marcelo Miná. O colegiado de desenvolvimento territorial e a gestão social de políticas públicas: o caso do Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. *Administração. Pública*, v.46, n.5, p. 1201-223, set./out. 2012.

FREY, Klaus. *Crise do Estado e estilos de gestão municipal*. Lua Nova, n.37, p. 107-138. 1996.

\_\_\_\_\_. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Política & Sociedade*. n. 5, p.119-138, outubro de 2004.

FURTADO, Celso. *A Nova Dependência*. São Paulo: Paz e Terra, 1982.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GIGANTES da tecnologia compram energia eólica. *Veja*. Disponível em: <[HTTP://VEJA.ABRIL.COM.BR/NOTICIA/ECONOMIA/GIGANTES-DA-TECNOLOGIA-OPTAM-POR-ENERGIA-EOLICA/](http://veja.abril.com.br/noticia/economia/gigantes-da-tecnologia-optam-por-energia-eolica/)>. Acesso em: 10 mar. 2015.

GOHN, Maria da Glória. *Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais*. *Saúde e Sociedade*, v.13, n.2, p.20-31, maio/ago 2004. Disponível em :<[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:poO0rF7cF48J:www.scielo.br/scielo.php%3Fpid%3DS0104-12902004000200003%26script%3Dsci\\_arttext+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:poO0rF7cF48J:www.scielo.br/scielo.php%3Fpid%3DS0104-12902004000200003%26script%3Dsci_arttext+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)> . Acesso em: 15 mar. 2015.

GROTE, J; GBIKPI, B. (Eds.). *Participatory governance. Political and societal implications*. Opladen: Leske + Budrich, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HADDAD, Paulo Roberto. *Participação, justiça social e planejamento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

\_\_\_\_\_. Capitais intangíveis e desenvolvimento regional. *Economia*, v. 35, n. 3 (ano 33), p. 119-146, set./dez. 2009. Editora UFPR. Disponível em: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:\\_\\_\\_aOvdhYPW0J:ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/economia/article/download/16712/11111+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:___aOvdhYPW0J:ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/economia/article/download/16712/11111+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)> . Acesso em: 10 jan. 2015.



HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. *Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases Epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

HIRST, P. Democracy and governance. In: PIERRE, J. (Org.). *Debating governance: authority, steering and democracy*. New York: Oxford University Press: 2000, p. 13-35.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Informações de Osório*. 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=431350&search=rio-grande-do-sul>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. *Mapa de Osório*. 2010. Disponível: <<http://cidades.ibge.gov.br/cartograma/mapa.php?lang=&coduf=43&codmun=431350&idtema=16&codv=v20&search=rio-grande-do-sul|osorio|sintese-das-informacoes->>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

JÚNIOR, Renato Rodrigues Freitas. O licenciamento ambiental simplificado como instrumento de desenvolvimento sustentável às futuras gerações. 2014. 87 f. Monografia (Especialização em Direito Ambiental Nacional e Internacional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

LAYTANO, Dante. *Origem da propriedade privada no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Martins Livreiro, 1983, p. 21-22.

\_\_\_\_\_. Os açorianos. In: Enciclopédia Rio-Grandense. O Rio Grande Antigo. Canoas: Regional, 1956. 1º v. p. 41-73.

\_\_\_\_\_. Arquipélago dos Açores. Porto Alegre: EST, 1978.

LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. São Paulo : Cortez, 2001.

LIMA, Luciana Leite; D' ASCENZI, Luciano. *Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas*. *Revista de Sociologia e Política*. v.21, n. 48, p. 101 – 110, dez. 2013.

LIMA, José Edmilson de Souza; OLIVERIA, Gilson Batista de. *Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável*. *Rev. FAE, Curitiba*, v.6, n.2, p.29-37, maio/dez. 2003. Disponível em <<http://webcache.googleusercontent.com/search?>

q=cache:Kve0yo2ng4AJ:www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista\_da\_fae/fae\_v6\_n2/03\_Gilson.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> . Acesso em: 26 ag. 2015.

LIMA, Luciana Leite. *et al.* Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS. *Serviço Público Brasília* 65 (4): 493-515 out/dez 2014 Disponível em seer.ena.gov.br/index.php/RSP/issue/download/80/95 . Acesso em 10/02/2015.

MACEDO, Francisco Riopardense de. Açorianos para o Sul do Brasil. *Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: IHGRS, 1998.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MADEIRA, Miguel Angel Lopes. *A Governança Municipal: Os desafios da gestão local nas modernas democracias*. 2010. 302 p. Dissertação (Mestrado em Administração e Desenvolvimento Regional), Universidade do Algarve, Faro, 2010. Disponível em <[http://sapiencia.ualg.pt/bitstream/10400.1/1721/1/GovernancaMunicipal\\_DissertacaoMestrado\\_2010.pdf](http://sapiencia.ualg.pt/bitstream/10400.1/1721/1/GovernancaMunicipal_DissertacaoMestrado_2010.pdf)> . Acesso em: 20 mar. 2015.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. *Eleições e Representação*. São Paulo, 67: 105-138, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>> . Acesso em: 15 jun. 2015.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida; MIOLA, Edna. Internet e Parlamento: um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online. *E-Compós*, Brasília, v. 9, 2007, p. 1-20, disponível em <[http://www.repositorio.ufc.br/ri/bitstream/riufc/641/1/2007\\_art\\_%20fpjamarques\\_ranppgc.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/ri/bitstream/riufc/641/1/2007_art_%20fpjamarques_ranppgc.pdf)> . Acesso em 10/04/2015.

MARTINS, Rafael D'Almeida; VAZ, José Carlos; CALDAS, Eduardo de Lima. *A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território*. *RAP — Rio de Janeiro* 44(3):559-90, Maio/jun. 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n3/02.pdf>> . Acesso em 14 fev. 2015.

MARTINS, Rafael D'Almeida; LOTTA, Gabriela Spanghero. *Capital social e redes sociais para análise de políticas públicas de educação: o caso de Icapuí-CE*. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 843-860, out./dez. 2010. Disponível em <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:3ndLnSKoor4J:www.scielo.br/pdf/ensaio/v18n69/v18n69a10.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>> . Acesso em: 10 fev. 2015.

MATEO, Ramón Martín. *Manual de derecho ambiental*. 3. ed. Navarra: Thomson/Aranzadi, 2003.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36. ed.. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MENEZES, Avelino de Freitas. *Os Açores nas encruzilhadas de Setecentos (1740-1770)*. Ponta Delgada: Universidade dos Açores, 1995. 2 v.

MILANI, Carlos. *Teorias do Capital Social e Desenvolvimento local: lições a partir da experiência de Pintadas (BAHIA, BRASIL)*. IV Conferencia Regional ISTR-LAC, SÃO José , Costa Rica, outubro 2003. Disponível em:< <http://www.lasocietadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/carlosmilanip.pdf> >. Acesso em: 15 maio 2015.

\_\_\_\_\_. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública* – Rio de Janeiro

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MILHORANZA, Mariângela Guerreiro. *A Competência Legislativa Municipal e a Permissão de Utilização das Queimadas Controladas nos Campos de Cima as Serra à luz da Função Social da Propriedade*. Tese (Doutorado) – PUCRS, Porto Alegre, 2014, p. 157-158.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Disponível em:< <http://www.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 16 maio 2015.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. 7ª edição atualizada até a Emenda Constitucional nº 55/07 – São Paulo: Atlas, 2007.

MORAIS, Roberto Tadeu Ramos. *Gestão Democrática como instrumento de planejamento estratégico regional: estudo das experiências no conselho regional de desenvolvimento Paranhana-encosta da serra*. 2012. 205 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – UNISC, Universidade de Santa Cruz, Santa Cruz, 2012.

MUÑOZ, Guillermo Andrés. *El interés público es como el amor*. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito Administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 21-31.

OSÓRIO. Lei Municipal nº 5.210 de 30 de julho de 2013. Estabelece o programa municipal de desenvolvimento econômico; a política de incentivos fiscais e econômicos destinada ao desenvolvimento do setor comercial, industrial e de prestação de serviço; regula o tratamento jurídico diferenciado e favorecido assegurado às microempresas, empresas de pequeno porte, microempreendedor individual e dá outras providências. Publicada em 30 de julho de 2013.

PAIVA, Carlos Águedo. *Capital Social, Comunidade, Democracia e o Planejamento do Desenvolvimento no RS: uma avaliação de suas possibilidades à luz de sua história*. in *Desenvolvimento Regional Capital Social, Redes e Planejamento*. Organizador: Milton Luiz Wittmann e Marília Patta Ramos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

\_\_\_\_\_. *Território Paiva*. Disponível em: <<http://www.territoriopaiva.com/>>. Acesso em: 10 jan. 2015

\_\_\_\_\_. O que é uma região de planejamento com vistas ao desenvolvimento endógeno e sustentável? In: TARGA, Luiz Roberto; HERRLEIN JR., Ronaldo; MERTZ, Marli Marlene (org.). *Jornadas de economia regional comparada*. Porto Alegre: PUCRS, 2005.

\_\_\_\_\_. *Capital Social, Comunidade, Democracia e o Planejamento do Desenvolvimento no RS: uma avaliação de suas possibilidades à luz de sua história*. Disponível em: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:n8oWUs23fZAJ:www.territoriopaiva.com/tw5.0/contas/00074\\_v1/arquivos/workspaces/download/1/\\_aula-9.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:n8oWUs23fZAJ:www.territoriopaiva.com/tw5.0/contas/00074_v1/arquivos/workspaces/download/1/_aula-9.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em: 10 jan. 2015

PETROBRAS compra participação da Repsol e fica com 100% da Refap. *O Globo* 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/petrobras-compra-participacao-da-repsol-fica-com-100-da-refap-2910571>> . Acesso em: 28 ago. 2015

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Estratégia e estrutura para um novo Estado*. Revista de Economia Política, v. 17, n. 3 (67), p. 24-38, jul.-set. 1997.

\_\_\_\_\_. *Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano*. *Revista do Serviço Público*, v. 52, n. 1, p. 5-24, janeiro 2001. Disponível em <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:N15TtM4AZ-MJ:bresserpereira.org.br/papers/2001/78Ottawa-p.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> . Acesso em 02/02/2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunnill. *Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal*. In PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e GRAU, Nuria Cunnill, orgs. *O público não-estatal na reforma do estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999. 498 p. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/84PublicoNaoEstataRefEst.p.pg.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

PÉREZ, Antonio Enrique. *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1995.

PINA, Antonio López. Prólogo à obra de HÄBERLE, Libertad, igualdad, fraternidad: 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado Constitucional. Madrid: Editorial Trotta, 1998, p.15 *apud* SARLET e FENSTERSEIFER (2013, pp. 117-118).

PINTO, Paulo Estivalet-Flores. A Saga Açoriana na conquista das Missões. In: BARROSO, Vera Lucia Maciel (org.). *Açorianos no Brasil*. Porto Alegre: EST, 2002. p. 307-320. PORTO, Aurélio. *Dicionário enciclopédico do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Edit. Minuano, 1936/37. 1º vol.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE SUL – PUCRS. Perguntas Frequentes sobre Energia Eólica. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/ce-eolica/faq.php?q=23#23>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TRAMANDAÍ. *Histórico*. Disponível em: <[http://www.tramandai.rs.gov.br/index.php?acao=conteudo&conteudos\\_id=11](http://www.tramandai.rs.gov.br/index.php?acao=conteudo&conteudos_id=11)> . Acesso: em 28 ago. 2015.

PUREZA, José Manuel. *Tribunais, natureza e sociedade: o direito do ambiente em Portugal*. Lisboa: Cadernos do Centro de Estudos Judiciários, 1996. Disponível em: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wrNEvpEjkGkJ:produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03\\_07.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wrNEvpEjkGkJ:produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_07.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)> . Acesso em: 10 mar. 2015.

REIS, Liliane da Costa; SILVEIRA, Caio Márcio. *Desenvolvimento & Gestão Compartilhada*. 2008. Disponível em: <[http://201.2.114.147/bds/bds.nsf/62FD7701935AA11183257543006CA050/\\$File/NT0003DBAA.pdf](http://201.2.114.147/bds/bds.nsf/62FD7701935AA11183257543006CA050/$File/NT0003DBAA.pdf)> . Acesso em: 20 jul. 2015.

REJEIÇÃO ao voto obrigatório sobe para 61% do eleitorado. 2014.. *Data Folha* Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/05/1452545-rejeicao-ao-voto-obrigatorio-sobe-para-61-do-eleitorado.shtml>. Acesso em: 15 jul. 2015.

RELATÓRIO DA COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO: OUR COMMON FUTURE. Disponível em [http://transparencia.osorio.rs.gov.br:6082/ecidade\\_transparencia/](http://transparencia.osorio.rs.gov.br:6082/ecidade_transparencia/)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *O orçamento público e a transição do poder*. Rio de Janeiro: FGV, 2003. Disponível em <<https://books.google.com.br/books?id=Hv1amGMKT0kC&pg=PA7&lpg=PA7&dq=O+or%C3%A7amento+p%C3%ABablico+e+a+transi%C3%A7%C3%A3o+do+poder&source=bl&ots=vIzPlo4OQU&sig=Wh9WBcHYDcVO3B48uUMd4vvLVrY&hl=pt-BR&sa=X&ved=0CDYQ6AEwBGoVChMlz7nWuP6CxwIVy5MNCh0Flg9Q#v=onepage&q=O%20or%C3%A7amento%20p%C3%ABablico%20e%20a%20transi%C3%A7%C3%A3o%20do%20poder&f=false>> . Acesso em 20 jun. 2015.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El interés general como categoría central de la actuación de las Administraciones Públicas. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito Administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 33-63.

SANTO, Miguel Frederico do Espírito. *Açorianos no Sul do Brasil: da prata de Potosi ao ouro das Gerais*. In: BARROSO, Vera Lucia Maciel (org.). *Presença açoriana em Santo Antônio da Patrulha e no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: EST, 1993.

\_\_\_\_\_. Os casais de número e as formalidades da Real Mercê. In: BARROSO, Vera Lucia Maciel (org.). *Açorianos no Brasil*. Porto Alegre: EST, 2002. p. 178-188.

SARLET, Ingo Wolfgang. Apresentação da obra estado socioambiental e direitos fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 7-9.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014

SECRETARIA DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL - SEFAZ/RS. Disponível em <<https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/index.aspx?>>. Disponível em. Acesso em 02 mar. 2015.

SELLER, Enrique Pastor. *El Papel de La Economía Social Como Motor Del Cambio Social Y La Democratización Sostenible de Las Políticas Públicas Sociales En El Ámbito Local*. 2008. Disponível em:

<<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/revesco/txt/REVESCO%20N%20104.6%20Enrique%20PASTOR%20SELLER.htm>>. Acesso em: 02 jul. 2015.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae>>. Acesso em: 23 maio 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SORAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas; coletânea Brasília: ENAP, 2006. 2 v. Brasília: ENAP. Disponível em [http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2866](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2866) . Acesso em: 12 jul. 2015.

SOTO, William Héctor Gómez. *A Dialética do Desenvolvimento Regional: capital social, democracia, redes empresariais e dinâmicas territoriais*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologia*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

STOKER, G. *Urban political science and the challenge of urban governance*. In: PIERRE, J. (Ed.). *Debating governance: authority, steering and democracy*. New York: Oxford University Press, 2000, p. 91-109.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local na Transformação da Realidade. *Revista políticas públicas: Cadernos da AATR –BA (Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia)*, Bahia, 2002. Disponível em <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:46bd35wedzYJ:www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_pa pel.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:46bd35wedzYJ:www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_pa pel.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)> . Acesso em: 30 mar. 2015.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. *(Re)Visitando o Conceito de Gestão Social*. Santa Cruz do Sul: Unijuí. ano 3 , n. 5, jan./jun. 2005. p. 101-124.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; ROZENBERG, Jacob Eduardo. *Gestão Pública e Cidadania: Metodologias Participativas em Ação*. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/download/43833/42694>> . Acesso: 15 jun. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/>>. Acesso em: 28 ago. 2015

VITTE, Claudete de Castro Silva. Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações. *Internacional de Desenvolvimento Local*. Vol. 8, n. 13, p. 77-87, Set. 2006.

WIEDERSPHAN, Oscar Henrique. *A colonização açoriana no Rio Grande do Sul*.  
Porto Alegre: EST São Lourenço de Brindes/Instituto Cultural Português, 1979.



## APÊNDICES

## APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO NO PRIMEIRO ESTUDO.

### Questionário utilizado como parâmetro de informações para o desenvolvimento de dissertação no programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional – FACCAT

1. Idade:

2. Sexo:

Masculino

Feminino

3. Qual o seu grau de instrução?

Ensino superior completo;

Ensino superior incompleto;

Pós-graduação;

Pós-graduação incompleta.

4. Qual o curso superior que você está cursando?

a) Direito;

b) Administração;

c) Tecnólogo em Gestão Comercial;

d) Ciências Contábeis.

5. Em relação as atividades laborais, você:

a) Está desempregado;

b) Está empregado e exerce suas atividades junto à iniciativa privada;

c) Ocupa cargo vinculado à Administração Pública direta ou indireta;

d) É profissional liberal;

e) Exerce suas atividades de modo autônomo.

f) Outro: \_\_\_\_\_

6. Você é partidário da obrigatoriedade do voto?

Sim

Não

7. Se o voto fosse facultativo você compareceria às urnas?

Sim

Não

8. Quantas sessões da Câmara de Vereadores você assistiu no ano de 2014?

nenhuma;

uma;

de 2 a 5 sessões;

de 6 a 10 sessões.

mais de 10 sessões;

9. Você tem interesse em concorrer a um cargo político (prefeito, vereador, deputado, etc) em época futura?

Sim

Não

10. Você conhece o sistema estadual de participação popular e cidadã do Estado do Rio Grande do Sul?

Sim

Não

11. Dentro do sistema estadual de participação popular e cidadã do Estado do Rio Grande do Sul, você já participou (marque quantas alternativas forem necessárias à sua resposta):

- de audiência regional;  de assembleia municipal;  
 de votação digital;  de votação presencial.  
 nunca participei de nenhuma das modalidades do sistema de PPC/RS;

12. O seu bairro possui associação de moradores?

- Sim  Não  Desconheço

12.1. Em caso positivo, responda: Você integra ou já integrou a associação de moradores de seu bairro?

- Sim  Não

13. Relativamente as manifestações sociais que marcaram o cenário sociopolítico do ano de 2013, você:

- Acompanhou exclusivamente pela imprensa;  
 Participou exclusivamente através das redes sociais;  
 Participou exclusivamente de passeatas;  
 Participou através das redes sociais e através de passeatas;  
 Não participou e nem teve interesse de acompanhar pela imprensa.

14. Você busca informações sobre os gastos e investimentos realizados pelo município?

- Sim  Não

14.1. Em caso de resposta afirmativa à questão anterior, informe de que maneiras você busca informações sobre os gastos e investimentos realizados pelo município (marque quantas alternativas forem necessárias à sua resposta):

- Jornal;  Rádio;  
 Internet;  Associação de bairro;  
 Outro \_\_\_\_\_

15. Como você avalia o grau de sua participação nos processos decisórios do poder público de seu município?

- Participo ativamente;  Participo pouco;  Nunca participo.

16. A utilização de uma ferramenta de consulta vinculada à internet, permitiria que você participasse mais frequentemente das decisões do poder público municipal?

- Sim  Não

17. Na sua opinião, de que formas o poder público municipal poderia estimular a participação da comunidade nas decisões administrativas (marque no máximo três alternativas)?

- Ampliar o número de audiências públicas;  
 Estabelecer um sistema de assembleias setorializadas, por bairros;  
 Criar um mecanismo de consulta virtual, pela internet;  
 Disponibilizar urnas para o recebimento de opiniões da comunidade;  
 Implantar uma secretária de consulta popular;

- ( ) Instalar um conselho municipal de políticas públicas.  
( ) Outros

18. Você conhece a procedência dos recursos que conformam o processo de elaboração do orçamento público no Município de Osório?

- ( ) Sim ( ) Não

19. Você sabia que recentemente a troca da titularidade do petróleo vendido pela PETROBRAS para a Refinaria Alberto Pasqualini-REFAP passou a ocorrer no município de Canoas/RS, e, em consequência disso, o município de Osório/RS sofreu uma considerável redução em seu orçamento?

- ( ) Sim ( ) Não

20. Você tem conhecimento do impacto tributário que as operações comerciais que a PETROBRAS realizava na base territorial do município de Osório/RS provocava no orçamento municipal, antes da alteração promovida?

- ( ) Sim ( ) Não

21. Sobre a redução do orçamento municipal você:

- a) Acredita que não traz problemas aos cofres públicos e, conseqüentemente, ao desenvolvimento socioeconômico do município;  
b) Acredita que a redução causa problemas aos cofres públicos, mas será facilmente compensada, gerando mínimo impacto ao desenvolvimento socioeconômico do município;  
c) Acredita que a redução causa problemas aos cofres públicos, sendo muito difícil sua compensação, gerando um impacto significativo no desenvolvimento socioeconômico do município;  
d) Acredita que a redução causa danos irreparáveis aos cofres públicos, não havendo possibilidade de compensação o que, gerará um impacto de enormes proporções no desenvolvimento socioeconômico do município.

21.1. Caso você tenha escolhido entre as alternativas “b”, “c” ou “d” na questão anterior, responda: Os problemas causados aos cofres públicos pela redução orçamentária impactam sua vida com que intensidade?

- a) Minimamente;  
b) Moderadamente;  
c) Fortemente.

21.1.1. Justifique a escolha da alternativa:

22. Você sabe o que são políticas públicas?

- ( ) Sim ( ) Não

23. No seu entendimento, o desenvolvimento socioeconômico de um município é alavancado:

- a) Pelas políticas públicas implementadas pelo poder executivo municipal;  
b) Pela atuação exclusiva da iniciativa privada;  
c) Pela atuação de ambos, poder público e iniciativa privada.

24. Quais, no seu entendimento, são as políticas públicas que revelam a atuação do poder executivo municipal e/ou as ações da iniciativa privada, tendo como propósito o desenvolvimento sustentável do município de Osório/RS?

25. Tendo em vista a redução do orçamento municipal, quais, no seu entendimento, seriam as alternativas adequadas para o poder público promover o desenvolvimento sustentável do município de Osório? (marque quantas alternativas forem necessárias à sua resposta):

- Incentivar a constituição de associações;
- Promover um sistema de capacitação e formação de cooperativas;
- Facilitar a implantação de Organizações não governamentais - ONGs;
- Desenvolver fóruns sistêmicos para o debate sobre o desenvolvimento regional.
- Outros

26. Você sabe como se estabelece a dependência econômica do seu município em relação ao estado do RS e a União Federal?

- Sim  Não

27. Qual, no seu entendimento, seria a fórmula adequada para a redução do nível de dependência do município de Osório, frente ao Estado do RS e à União Federal?

## APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO NO SEGUNDO ESTUDO.

Questionário utilizado como parâmetro de informações para o desenvolvimento de dissertação no programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional – FACCAT  
ENTREVISTA COM AUTORIDADES

1. Através de que instrumentos o Município de Osório/RS informa a população sobre gastos públicos e investimentos realizados?
2. O grau de sua participação popular nos processos decisórios do poder público é satisfatório?
  - 2.1. A que o senhor atribui este grau de participação?
  - 2.2. Como se dá esta participação?
3. O poder público municipal estimula a participação da comunidade nas decisões administrativas através de que instrumentos?
  - ( ) Audiências públicas;
  - ( ) Assembleias setorializadas, por bairros;
  - ( ) Consulta virtual, pela internet;
  - ( ) Urnas para o recebimento de opiniões da comunidade;
  - ( ) Secretária de consulta popular;
  - ( ) Conselho municipal de políticas públicas.
  - ( ) Outros
4. A utilização de uma ferramenta de consulta vinculada à internet, estaria nos planos da Administração Pública para que população participasse mais frequentemente das decisões do poder público municipal?
5. Qual a procedência dos recursos que conformam o processo de elaboração do orçamento público no Município de Osório?
6. Com a troca da titularidade do petróleo vendido pela PETROBRAS para a Refinaria Alberto Pasqualini-REFAP passando a ocorrer no município de Canoas/RS, o Município de Osório/RS sofreu redução em seu orçamento? Valores ou porcentagem.
  - 6.1. Quais os setores mais impactados?
7. Em relação a redução do orçamento municipal você:
  - Acredita que a redução causa problemas aos cofres públicos, mas será facilmente compensada, gerando mínimo impacto ao desenvolvimento socioeconômico do município;
  - Acredita que a redução causa problemas aos cofres públicos, sendo muito difícil sua compensação, gerando um impacto significativo no desenvolvimento socioeconômico do município;
  - Acredita que a redução causa danos irreparáveis aos cofres públicos, não havendo possibilidade de compensação o que, gerará um impacto de enormes proporções no desenvolvimento socioeconômico do município.

8. Os problemas causados aos cofres públicos pela redução orçamentária impactam a vida da comunidade com que intensidade?

- a) Minimamente;
- b) Moderadamente;
- c) Fortemente.

9. No seu entendimento, o desenvolvimento socioeconômico de um município é alavancado:

- a) Pelas políticas públicas implementadas pelo poder executivo municipal;
- b) Pela atuação exclusiva da iniciativa privada;
- c) Pela atuação de ambos, poder público e iniciativa privada.

10. Quais as políticas públicas desenvolvidas pelo poder executivo municipal e/ou as ações da iniciativa privada, tendo como propósito o desenvolvimento sustentável do município de Osório/RS?

11. Tendo em vista a redução do orçamento municipal, quais, no seu entendimento, seriam as alternativas adequadas à promoção do desenvolvimento sustentável do município de Osório?

- ( ) Incentivar a constituição de associações;
- ( ) Promover um sistema de capacitação e formação de cooperativas;
- ( ) Facilitar a implantação de Organizações não governamentais - ONGs;
- ( ) Desenvolver fóruns sistêmicos para o debate sobre o desenvolvimento regional.
- ( ) Outros.

12. Qual, no seu entendimento, seria a fórmula adequada para a redução do nível de dependência do Município de Osório, frente ao estado do RS e à União Federal?