

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL -
MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Jovani Augusto Puntel

**A EFETIVIDADE DAS INSTITUCIONALIDADES PARTICIPATIVAS: UMA
ANÁLISE A PARTIR DO CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO
E DA CONSULTA POPULAR NO VALE DO RIO PARDO/RS**

Santa Cruz do Sul
2017

Jovani Augusto Puntel

**A EFETIVIDADE DAS INSTITUCIONALIDADES PARTICIPATIVAS: UMA
ANÁLISE A PARTIR DO CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO
E DA CONSULTA POPULAR NO VALE DO RIO PARDO/RS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa Estado, Instituições e Democracia, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cláudia Tirelli

Santa Cruz do Sul

2017

Trocar pela original

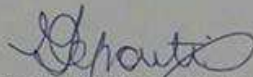
Jovani Augusto Puntel

A EFETIVIDADE DAS INSTITUCIONALIDADES PARTICIPATIVAS: UMA
ANÁLISE A PARTIR DO CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO E DA
CONSULTA POPULAR NO VALE DO RIO PARDO/RS

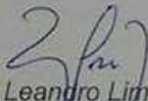
Esta Tese foi submetida ao Programa de Pós-Graduação
em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado,
Área de Concentração em Desenvolvimento Regional,
linha de pesquisa Estado, Instituições e Democracia,
Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como
requisito para obtenção do título de doutor em
Desenvolvimento Regional.



Dr^a. Claudia Tirelli
Professora orientadora – PPGDR/UNISC



Dr^a. Cidonea Machado Deponti
Professora examinadora – PPGDR/UNISC



Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira
Professor examinador – PPGDR/UNISC



Dr^a. Heleniza Ávila Campos
Professora examinadora – PROPUR/UFRGS



Dr^a. Leticia Maria Schabbach
Professora examinadora – PPGS/PPGPP/UFRGS

Santa Cruz do Sul
2017

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço o apoio e parceria de minha orientadora, Prof^a Cláudia Tirelli. Pessoa simples de coração, companheira e autêntica. Através dela, agradeço a todos os professores que colocaram um degrau nesse meu processo de construção do conhecimento.

Agradeço ao governo brasileiro, que através da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), disponibilizou recursos financeiros que me permitiram dedicação exclusiva para a construção desta tese.

Agradeço aos meus pais, por me deixarem livre nas minhas escolhas e me apoiarem em todos os momentos.

Agradeço aos meus amigos, os de perto e os de longe, pelo apoio e energia positiva.

Agradeço à secretária executiva do COREDE VRP, Sr^a Diana F. Anton, pela prestatividade e pronto atendimento em disponibilizar materiais e informações para a realização dessa pesquisa. Através dela, estendo meus agradecimentos a todos que responderam aos questionários e entrevistas, deixando sua contribuição para meu aprendizado e para a construção desta tese. Muito obrigado.

RESUMO

Essa tese discute a efetividade da participação no processo da Consulta Popular (CP) e no Corede Vale do Rio Pardo (COREDE VRP). Essas institucionalidades participativas foram criadas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, na década de 1990, com o objetivo de oportunizar a participação da sociedade no planejamento governamental e na alocação dos recursos orçamentários, buscando reduzir as desigualdades regionais e promover o desenvolvimento. Apresenta-se, em um primeiro momento, uma reflexão sobre os pressupostos normativos que sustentaram essas apostas na democraticidade inata dos espaços participativos, tanto no âmbito acadêmico como na gestão pública. Em seguida, a partir das contribuições da sociologia relacional e do institucionalismo, analisa-se os arranjos institucionais do COREDE VRP e da Consulta Popular, demonstrando como foi constituída a participação dos distintos atores nesses espaços e quais atores que possuem maior capacidade de influência nos processos deliberativos. Em termos metodológicos, a pesquisa foi desenvolvida através de dois estudos de caso: COREDE VRP e a Consulta Popular no VRP, realizados ao longo de 2015. Nesses estudos, utilizou-se de distintos procedimentos e instrumentos de coleta de dados, os quais envolveram a aplicação de questionários aos integrantes da Assembleia do COREDE VRP, entrevistas semiestruturadas com representantes de todos os segmentos e antigas lideranças do Conselho, análise documental e observação direta em reuniões e eventos. A análise dos dados coletados demonstrou que essas institucionalidades participativas sofrem uma forte influência do governo estadual, o que vem a questionar a sua autonomia proclamada nos discursos de suas lideranças e em trabalhos acadêmicos produzidos sobre esses espaços. Constatou-se, também, que esses espaços participativos se encontram muito fragilizados, dada a sua dependência dos recursos estatais e o fato de apresentarem uma predominância dos atores políticos entre seus quadros, muitos deles vinculados diretamente à gestão pública. Isso aponta para problemas de desigualdade de representação nesses espaços, fazendo com que preponderem as pautas relacionadas à gestão governamental. Em relação à participação efetiva, pôde-se perceber que os atores que possuem maior capacidade de mobilização e de recursos (organizacionais, financeiros e relacionais) são os que frequentam esses espaços, em geral ligados a setores e órgãos públicos e organizações da sociedade civil mais bem estruturadas. Em grande parte, esses atores são aqueles que podem ser contemplados com recursos da Consulta Popular (saúde, agricultura e educação). As entrevistas revelaram, ademais, a falta de capilaridade desse COREDE com a sociedade civil regional e, inclusive, com as lideranças políticas dos municípios da região (prefeitos e vereadores), os quais preferem buscar outros canais para intermediarem os seus pleitos. Por fim, a pesquisa apontou que as oportunidades políticas são apropriadas principalmente pelos atores associativos melhor posicionados nesses espaços participativos, contestando as teses que naturalizam o seu potencial democrático e apontando para o distanciamento existente entre os objetivos postulados nos seus documentos, em especial o de inserir a pluralidade de atores sociais regionais, e a sua efetividade democrática e contribuição para o desenvolvimento.

Palavras-chave: Sociedade civil. Participação. Democracia. Desenvolvimento.

ABSTRACT

This thesis discusses the effectiveness of participation in the process of Popular Consultation and in the (COREDE VRP). These participatory institutions were created by the government of State of Rio Grande do Sul, in the decade of 1990, with the objective of opportunize the participation of society in the government planning and in the allocation of resources budget resources, seeking reduce the regional inequalities and promote the development. It is presented, in a first moment, a reflection about the normative assumptions that sustained these bets in democracy innate of participatory spaces, both in the Academic scope as in public management. Then, from the contributions of relational sociology and of institutionalism, analyzed the institutional arrangements of COREDE VRP and of Popular Consultation, demonstrating how was constituted the participation of different actors in these spaces and which actors that have greater capacity of influence in the deliberative processes. In methodological terms, the research was developed through of two case study: COREDE VRP and Popular Consultation in the VRP, performed along 2015. In these studies, was used of different procedures and instruments of data collection data collection, which involved the application of questionnaires to the members the Assembly of COREDE VRP, semi-structured interviews with representatives of all segments and old leadership of council, documentary analysis and observation direct in meetings and events. The analysis of data collected showed that these participatory institutions suffer a strong influence of state government, what comes to question their autonomy proclaimed in the speeches of their leaders and in academic works produced in these spaces. It was found, also, that these participatory spaces are very fragile, given their dependence of state resources and the fact of present a predominance of political actors among their cadres, many of them directly linked to public management. This points to problems of inequality of representation in these spaces, making them preponderate the guidelines related to governmental management. In relation to effective participation, we could see that the actors that have greatest capacity of mobilization and of resources (organizational, financial and relational) are those who frequent these spaces, in general linked to sectors and public bodies and civil society organizations better structured. Largely, these actors are those that can be contemplated with resources of Popular Consultation (health, agriculture and education). The interviews revealed, furthermore, the lack of capillarity of this COREDE with the regional civil society and, including, with the political leaders of municipalities of region (mayors and councilors), who prefer to seek other channels to mediate their lawsuits. Lastly, the research pointed that the opportunities political are appropriated mainly by the associative actors better placed in these participatory spaces, contesting the theses that naturalize their democratic potential and pointing to the distance existing between the objectives postulated in their documents, in special the insert the plurality of regional social actors, and their democratic and contribution to development.

Keywords: Civil society. Participation. Democracy. Development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 01 - Entraves para a implementação das políticas de desenvolvimento regional	91
Quadro 01 - Mecanismos de participação no planejamento governamental do Rio Grande do Sul	115
Figura 01 - Regiões Funcionais de Planejamento do Rio Grande do Sul	122
Organograma 01 - Sistema estadual de participação popular	130
Figura 02 - Crise do Estado do Rio Grande do Sul	135
Figura 03 - Região de abrangência do COREDE Vale do Rio Pardo	161
Quadro 02 - Modelos participativos de consulta à população no orçamento estadual do Rio Grande do Sul	140
Tabela 01 - Consulta Popular no Governo Germano Rigotto	146
Tabela 02 - Consulta Popular no Governo Yeda Crusius	147
Tabela 03 - Votação das Prioridades no Governo Tarso Genro	149
Gráfico 02 - Composição do Corede Vale do Rio Pardo no ano de 2015	167
Quadro 03 - Atores que compõem o Corede Vale do Rio Pardo	179
Gráfico 03 - Participação dos atores regionais nas Assembleias do Corede Vale do Rio Pardo no ano de 2015	192
Organograma 2 - Processo participativo da Consulta Popular no ano de 2015	206

LISTA DE ABREVIATURAS

ACI	Associação Comercial e Industrial
AEAVARP	Associação dos Engenheiros Agrônomos do Vale do Rio Pardo
AFUBRA	Associação dos Fumicultores do Brasil
APLs	Arranjos Produtivos Locais
ASCNOR	Associação Santa Cruz Novos Rumos
ATURVARP	Associação de Turismo da Região do Vale do Rio Pardo
CACIVA	Câmara de Comércio Indústria e Serviços
CEDEs	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CNDRSS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
CODETER	Colegiado de Desenvolvimento Territorial
CODEVAT	Conselho Regional do Desenvolvimento do Vale do Taquari
COMUDEs	Conselho Municipal de Desenvolvimento
COOPERVEC	Cooperativa Mista de Agricultores Familiares de Vera Cruz
COPERSANTA	Cooperativa Regional De Alimentos Santa Cruz
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
CP	Consulta Popular
CRS	Coordenadoria Regional da Saúde
DEPARCI	Departamento de Participação Cidadã
DLIS	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
EMATER	Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAMURS	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande
FDDR	Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional da Assembleia Legislativa
FDFF	Programa Faixa de Fronteira
FEDERASUL	Federação das Associações Comerciais e de Serviços do
FEE	Fundação de Economia e Estatística
IDH	Desenvolvimento Humano
IPs	Instituições Participativas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA	Lei Orçamentária Anual
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MI	Ministério da Integração
NMS	Novos Movimentos Sociais
OP	Orçamento Participativo
PDBR	Política de Desenvolvimento do Brasil Rural
PDFF	Programa da Faixa de Fronteira
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Plano Estratégico de Desenvolvimento
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNOT	Política Nacional de Desenvolvimento Territorial
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPAs	Planos Plurianuais
PPB	Partido Pacifista Brasileiro
PROMESO	Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RFP	Regiões Funcionais de Planejamento
RS	Rio Grande do Sul
SCS	Santa Cruz do Sul
SICREDI	Sistema de Crédito Cooperativo
SINDILOJAS	Sindicato do Comércio Varejista de Santa Cruz do Sul
SINDUSCON	Sindicato das Indústrias da Construção Civil
SISPARCI	Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TNMs	Teoria dos Novos Movimentos Sociais
UEE	União Estadual dos Estudantes
VRP	Vale do Rio Pardo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	AS RELAÇÕES ESTABELECIDAS ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ESTADO	20
2.1	A Atuação dos movimentos sociais no Brasil.....	21
2.1.1	O debate em torno do fim dos movimentos sociais	24
2.1.2	As ações coletivas sob a perspectiva teórica do confronto político.....	28
2.2	Os debates sobre participação e representação no regime democrático	33
2.3	Situando o debate em torno da sociedade civil	40
2.3.1	A confluência perversa da atuação da sociedade civil.....	49
2.4	Modelo de análise da tese	59
3	PARTICIPAÇÃO E DESENVOLVIMENTO	62
3.1	As apostas do modelo desenvolvimentista	65
3.1.1	A reorganização do Estado brasileiro	72
3.1.2	O ressurgimento das políticas de desenvolvimento territorial	78
3.2	Atualizando o conceito de desenvolvimento.....	92
3.2.1	Perspectivas teóricas para interpretação das políticas de desenvolvimento regional	96
3.3	Relação causal entre participação e desenvolvimento.....	103
4	A EMERGÊNCIA DOS COREDES E DA CONSULTA POPULAR	110
4.1	A participação social no Rio Grande do Sul	113
4.2	Criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.....	116
4.2.1	Atuação dos COREDEs na elaboração dos Planos Plurianuais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul	126
4.3	A elaboração do Plano Plurianual Participativo e o amplo Sistema de Participação do governo Tarso Genro	128
4.3.1	O processo participativo na elaboração do PPA 2016-2019.....	133
4.4	A Institucionalização da Consulta Popular	137
4.4.1	A realização da Consulta Popular nos diferentes governos	140
5	AS RELAÇÕES ESTABELECIDAS ENTRE OS ATORES NO ÂMBITO	

DO COREDE VALE DO RIO PARDO.....	154
5.1 Caracterização da região do Corede Vale do Rio Pardo.....	158
5.2 O arranjo institucional do COREDE.....	164
5.2.1 A escolha dos representantes	170
5.2.2 Caracterização das organizações.....	177
5.3 A realização da Consulta Popular na Região do Vale do Rio Pardo.....	201
5.3.1 A definição das prioridades na região.....	207
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	219
REFERÊNCIAS.....	226
APÊNDICE A - Prioridades regionais para votação da CP	246
APÊNDICE B - Diretorias do COREDE VRP	247
APÊNDICE C - Questionário aplicado aos atores do COREDE Vale do Rio pardo.....	248
APÊNDICE D - Roteiro de entrevista para os atores do COREDE Vale do Rio Pardo.....	251
APÊNDICE E - Índice de votação por município na Consulta Popular na região do Vale do Rio Pardo no ano de 2015	252
APÊNDICE F - Valores e percentual de votantes na Consulta Popular na região do Vale do Rio Pardo (2005 a 2015)	253
APÊNDICE G - Lista de entrevistados	254
ANEXO A - Mapa do Território de Identidade Vale do Rio Pardo (RS)	255
ANEXO B - Balanço dos 25 anos de atuação do COREDE Vale do Rio pardo	255
ANEXO C - Estatuto do Conselho Regional de Desenvolvimento o Vale do Rio Pardo Vale do Rio Pardo	261

1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, observa-se no Brasil um processo de expansão das possibilidades de atuação conjunta entre atores civis e atores estatais, através da criação de diversos espaços públicos institucionalizados, tais como os conselhos gestores de políticas públicas, conselhos de direitos, orçamentos participativos (OPs), fóruns, conferências, entre outros. Desde então, foram produzidos inúmeros trabalhos que buscaram compreender a atuação e os efeitos da participação da sociedade civil nesses espaços.

Inicialmente, esses trabalhos analisaram os novos espaços participativos como apropriados para realizar um aprofundamento da democracia representativa, que se daria através da participação de organizações da sociedade civil, ou dos próprios cidadãos, nas deliberações de caráter público. As discussões em torno da democracia participativa e deliberativa foram a tônica dos trabalhos realizados nos anos de 1990, os quais adotavam, em grande medida, uma perspectiva normativa da sociedade civil. Esses novos espaços participativos também foram interpretados como sendo essenciais para se alcançar a eficiência das políticas públicas para melhorar a gestão governamental, promover o desenvolvimento e democratizar o Estado.

Conforme apontam Coelho e Favareto (2012), essa literatura enfatizava os processos participativos como fundamentais para se alcançar ganhos de desenvolvimento, como se esses dois elementos - participação e desenvolvimento - constituíssem um par indissociável. Essa visão otimista dos processos de governança participativa se disseminou tanto no círculo acadêmico, como dentre às novas gestões governamentais, sobretudo as formadas por coalizões de esquerda, organismos e agências de cooperação internacional. Essa aposta no potencial da participação também se dava, em grande parte, pela crise da democracia representativa como forma ideal de governo e a aposta na democracia participativa como meio para revitalizar a democracia e o Estado.

A partir dos anos 2000, surgem estudos que passam a problematizar as visões normativas acerca dessas novas institucionalidades participativas, demonstrando que elas também podem reproduzir práticas pouco democráticas e que não haveria, necessariamente, uma relação causal entre participação e uma maior eficácia nas políticas públicas e nos processos de desenvolvimento. Passa-se a atentar para o

“problema da efetividade da participação” dessas novas institucionalidades participativas, buscando compreender porque não se cumprem as apostas otimistas feitas sobre esses espaços, ou porque se cumprem apenas parcialmente ou em determinados momentos (AVRITZER, 2011).

Nesse sentido, vários autores, como Coelho e Favareto (2012), Cortes e Silva (2010), por exemplo, têm chamado a atenção para a importância de se estudar os desenhos institucionais e as desigualdades de recursos existentes entre os diversos atores, o que permitiria analisar como esses aspectos podem se apresentar de distintas formas, condicionando os resultados dos processos participativos e suas possíveis contribuições para o desenvolvimento.

As análises dessa tese se inserem nessa perspectiva teórica que considera as relações estabelecidas entre os distintos atores sociais que atuam nesses espaços públicos, ao mesmo tempo em que procura compreender, com maior cautela, a capacidade relativa da agência desses atores, pressupondo que o aprofundamento do processo democrático não se dá de forma automática pela simples possibilidade de participação da sociedade em tais espaços. Acredita-se, nesse sentido, que as relações entre participação, democracia e desenvolvimento precisam ser melhor investigadas para que se possa avaliar os seus efeitos.

Além do mais, autores como Tatagiba (2002); Gohn (2011); Perissinotto e Fuks (2007) e Ladeira (2008) têm indicado que alguns fóruns participativos têm apresentado procedimentos políticos pouco democráticos, na medida em que são compostos por atores que já possuem posições privilegiadas em outros espaços públicos, fazendo com que os interesses e as demandas de grupos ou de categorias tradicionalmente excluídas e com menos recursos permaneçam sem poder de influência.

Nesse contexto, a presente tese busca discutir a efetividade da participação no Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo (COREDE VRP) e no processo da Consulta Popular (CP) nessa mesma região, no ano de 2015. A efetividade aqui é entendida como a capacidade dessas institucionalidades participativas responderem positivamente aos objetivos que se propuseram, quais sejam, promover a ampliação e o aprofundamento da democracia, influenciar a formulação e implementação das políticas públicas e promover o desenvolvimento regional. Para alcançar este objetivo, analisou-se o desenho institucional adotado pelo

COREDE VRP e pela Consulta Popular, os atores que participaram dessas institucionalidades participativas, as principais pautas colocadas em discussão e os recursos que esses atores dispunham para influenciar nos processos deliberativos. Buscou-se, ainda, investigar de que forma os atores que integram o COREDE têm estabelecido relações com a sociedade civil e com o Estado, tendo em vista fomentar a participação social em torno da definição das prioridades para o planejamento governamental e o desenvolvimento das regiões.

Essas institucionalidades participativas surgiram no contexto de reabertura democrática e de ampliação dos espaços participativos na década de 1990, quando se abriram diversas oportunidades políticas para uma atuação conjunta entre a sociedade civil e o Estado. Dentre os diversos objetivos atribuídos a esses espaços participativos, esperava-se que, através deles, a sociedade civil pudesse participar das decisões governamentais e contribuir para democratizar a própria democracia, por meio do exercício de um maior controle social sobre as ações do Estado e do aperfeiçoamento dos seus processos de planejamento e de alocação de recursos orçamentários, o que se traduziria em ganhos de desenvolvimento para as distintas regiões do RS.

Os COREDEs foram criados em 1991 e institucionalizados no ano de 1994, durante o governo Alceu Collares (PDT), tendo entre os seus objetivos mobilizar a sociedade em torno dos problemas que afetam o desenvolvimento de suas regiões, contribuir para o planejamento governamental e promover iniciativas para o enfrentamento das desigualdades regionais (CARGNIN, 2014; COREDE, 2010). A Consulta Popular foi instituída no ano de 1998, durante o governo Antônio Britto (PMDB), e pode ser definida como uma metodologia que viabiliza a participação da sociedade, através do voto, na definição das prioridades regionais que receberão recursos do orçamento do Governo Estadual, viabilizada por meio da Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998 (RIO GRANDE DO SUL, 1998).

A afirmação da autonomia dessas institucionalidades participativas frente ao Governo Estadual, presente nos discursos de várias lideranças dos COREDEs e nos seus documentos, também vai ser problematizada nessa tese, pois acredita-se que não se pode compreender esses espaços sem considerar as relações que estabelecem com o Estado nas distintas conjunturas políticas. Essa análise leva em conta que os COREDES foram criados como instrumentos de uma política pública de

desenvolvimento regional na década de 1990 e suas deliberações são direcionadas, até os dias atuais, pelas diretrizes e recursos do Governo Estadual do RS.

Grande parte da literatura produzida especificamente sobre esses espaços participativos (ALLEBRANDT, 2009; BUGS, 2011; ALLEBRANDT; BÜTTENBENDER SIEDENBERG, 2011; ALLEBRANDT et al., 2011; DALLABRIDA, 2011; SILVEIRA e CAMPOS, 2012; MORAIS, 2012; CARGNIN, 2014; FELIPPI; SILVEIRA e ALLEBRANDT, 2015; THIELE, 2016) têm ressaltado o seu caráter democratizador e sua contribuição para o desenvolvimento regional, mesmo que mencionem algumas fragilidade e limites nos seus processos de planejamento e na obtenção efetiva de recursos financeiros. Em nosso entendimento, nessas análises, tem sido pouco problematizada a heterogeneidade desses espaços e as desigualdades de recursos (organizacionais, financeiros e humanos) existentes entre os diversos atores, o que pode limitar suas possibilidades de participação e de deliberação.

Nesta direção, a investigação sobre os espaços participativos nessa tese está amparada em pesquisas e autores que adotam uma abordagem relacional (ELIAS, 2008; BOURDIEU, 1997; EMIRBAYER, 1997; SILVA, 2006, 2010; HOUTZAGER; LAVALLE e ACHARIA, 2004). Essa perspectiva busca superar interpretações polarizadas sobre a sociedade civil e o Estado, propondo que as realidades sociais sejam apreendidas como construções históricas e cotidianas dos diversos atores individuais e coletivos, que pela sua heterogeneidade e inúmeras variáveis de influência tornam os resultados desses processos altamente contingenciais (CORCUFF, 2001), buscando assim, se verificar empiricamente a efetividade desses espaços participativos para o aprofundamento da democracia, para melhorar as políticas públicas e para o desenvolvimento.

Nesse contexto, cabem as contribuições de Reis (2005; 2015), que chama a atenção para a necessidade de compreendermos os territórios a partir de sua genealogia e como construções sociais abertas para uma infinidade de possibilidades de interações. Nesse sentido, não negamos, por exemplo, a importância da participação da sociedade nas políticas territoriais amplamente difundidas no Brasil e a criação de diversos espaços participativos, como os colocados em questão no presente estudo. No entanto, entende-se que a avaliação sobre a efetividade da participação dos distintos atores nesses espaços participativos e sua contribuição

para os processos de democratização das políticas públicas e de desenvolvimento dos distintos territórios precisam ser investigados empiricamente.

A partir dessas considerações, essa tese pretende contribuir para o debate em torno da efetividade da participação dos diversos atores nas instituições participativas forjadas no Brasil e no RS a partir da década de 1990, através de um estudo empírico referente aos processos deliberativos do COREDE e da Consulta Popular no VRP durante o ano de 2015, desenvolvido com base em uma perspectiva teórica e metodológica da sociologia relacional, do institucionalismo e do *contentious politics*.

Esse referencial busca romper com as visões normativas acerca desses espaços e trazer novas compreensões sobre os processos que condicionam as ações dos atores, permitindo analisar como a sua capacidade de interferência nos arranjos institucionais é contingencial e, portanto, encontra-se condicionada pela conjuntura política e as oportunidades e restrições que ela apresenta. Além dessa contribuição de ordem teórica, também se pretende que essa análise possa oferecer subsídios aos atores envolvidos com os COREDEs e com a Consulta Popular para promover a qualificação desses espaços públicos de debate e deliberação regional, por meio de análises que demonstrem os entraves a serem superados na busca de uma participação mais efetiva da sociedade civil nos processos de planejamento e de definição das prioridades regionais.

Com base nos referenciais teóricos que sustentam essa tese, parte-se da perspectiva de que os atores possuem possibilidades distintas de agência conforme a posição que ocupam dentro das instituições, a qual é resultante de processos anteriores. Nesse sentido, os atores agem estrategicamente, mas sempre dentro de um campo limitado de possibilidades, posto que se encontram condicionados pelas suas relações e posições na estrutura social. Essas capacidades de recursos, bem como as oportunidades e as restrições políticas oferecidas pelo Estado, são elementos fundamentais para que possamos compreender as potencialidades e os limites desses espaços participativos para responderem aos preceitos que orientaram sua criação.

Assim, procura-se dar voz aos atores analisados, compreendendo que eles estão apropriados desses processos e cientes das oportunidades e das restrições postas à sua atuação. Compreende-se, ainda, que diante dos diversos limites e oportunidades e das desigualdades de recursos, os atores podem se articular de

diversas formas nesses espaços, bem como se articular com atores externos para alcançar seus objetivos, supondo, assim, que são inúmeras as possibilidades de articulações e os possíveis resultados. Para apreender os significados decorrentes desses processos, nos valem de um conjunto de técnicas que foram utilizadas em diferentes etapas da investigação.

Pode-se caracterizar essa pesquisa como sendo um estudo multicaso. De acordo com Yin (2005), os estudos de caso são pertinentes para as pesquisas sociais que buscam entender o “como” e o “porquê” dos fatos, principalmente em análises contemporâneas. A escolha por essas duas experiências (COREDE e Consulta Popular no VRP) foi feita tendo em vista que elas se inter-relacionam em diversos momentos, estando os atores envolvidos simultaneamente nos dois processos participativos.

O método do estudo de caso permite a utilização de diferentes procedimentos para a coleta de informações, tais como: entrevistas, observações diretas, pesquisas em documentos e materiais de divulgação institucional, reportagens, entre outras fontes, sendo que “[...] qualquer descoberta ou conclusão em um estudo de caso provavelmente será muito mais convincente e acurada se se basear em várias fontes distintas de informação, obedecendo a um estilo corroborativo de pesquisa” (YIN, 2005, p. 126).

No caso dessa pesquisa, o levantamento de dados sobre esses processos participativos foi feito por meio de pesquisa documental em *sites*, atas de reuniões, recortes de jornal, diário de campo, dados orçamentários, planos, entre outros materiais.

Além da pesquisa documental, também se aplicou um questionário aos atores que integraram a Assembleia do COREDE VRP no ano de 2015, o que possibilitou construir um perfil dos atores e organizações participantes desse Conselho, bem como captar as impressões desses atores sobre o funcionamento dos processos participativos, das razões que os levam a participar e dos recursos que dispunham (financeiros, humanos, organizacionais e relacionais). Por fim, realizou-se entrevistas¹ semiestruturadas com representantes de cada segmento social que integra o Conselho.

¹ As entrevistas não seguiram o mesmo modelo (APÊNDICE D), sendo adaptadas conforme sua aplicação.

A partir dessas entrevistas, foi possível captar com maior profundidade a compreensão desses atores acerca da validade da participação social nessas institucionalidades, as contribuições oriundas desses processos e alguns limites que apontam para a importância de se rever a organização desses espaços participativos, tendo em vista cumprir com os objetivos que se propuseram alcançar.

Através de observação direta nas Assembleias do COREDE e em diversas etapas da realização da Consulta Popular, foi possível constatar o nível de intervenção e de participação dos atores nesses espaços. Tornaram-se perceptíveis as argumentações de como o processo decisório foi encaminhado. Pode-se perceber com maior clareza a suposta efetividade da participação da sociedade civil, as interferências dos atores governamentais, as lideranças com maior poder de decisão e a falta de um debate mais amplo e mais aprofundado sobre a definição das prioridades da região.

Nessa perspectiva, acompanhamos também o processo participativo para definição das prioridades regionais para serem inseridas no Plano Plurianual (PPA) estadual para o período 2016-2019, bem como a Audiência Pública regional promovida pela Assembleia Legislativa. A observação direta nesses eventos nos permitiu compreender o sentido da participação dos atores civis em todos os processos participativos na elaboração do orçamento estadual, bem como a fragilidade da participação da sociedade nesses processos.

A interpretação dos dados foi realizada através da análise de conteúdo. Essa técnica consiste na realização de um processo minucioso de apreciação dos conteúdos comunicados através das figuras de linguagem, reticências, entrelinhas, etc., quanto aos manifestos relacionados aos objetivos da pesquisa. A análise de conteúdo é balizada pela fronteira da linguística tradicional e pela capacidade de interpretação do sentido das palavras (hermenêutica), pois nem sempre o conteúdo aparente revela claramente a verdadeira mensagem, exigindo uma capacidade interpretativa do investigador (CAMPOS, 2004; BARDIN, 1977).

Nesse sentido, tem sido muito importante a observação direta e o contato próximo com os atores, possibilitando a apreensão sobre o encaminhamento das discussões nos processos participativos em análise. Através da observação direta, pôde-se identificar os atores que mais se comunicavam, a duração das discussões, evidenciando suas habilidades nos encaminhamentos e a profundidade dos debates.

Esses aspectos geralmente não aparecem em relatos e em análises em que o pesquisador não tem oportunidade de vivenciar.

Essa tese está organizada em seis capítulos, contando com essa introdução, e as considerações finais. No segundo capítulo, discute-se a literatura que aborda as relações entre sociedade civil e Estado no Brasil nas últimas três décadas. A partir de balanços produzidos em torno dos estudos sobre os movimentos sociais e o “novo associativismo civil”, demonstra-se como o debate acadêmico foi se deslocando das apostas nos movimentos sociais enquanto os principais agentes da transformação social para a aposta na sociedade civil, como o *locus* que congrega as associações civis responsáveis pela construção permanente da democracia.

Retoma-se, também, as análises que se debruçaram sobre as novas institucionalidades participativas surgidas com a redemocratização, discutindo a questão da democracia participativa como complemento do modelo representativo. Por fim, o capítulo traz as principais críticas às análises normativas da sociedade civil e das instituições participativas, ressaltando as suas heterogeneidades e a necessidade de realização de investigações empíricas que demonstrem a sua contribuição para o aprofundamento da democracia e para o desenvolvimento da sociedade.

No terceiro capítulo, apresenta-se como se deu a construção do aparato de planejamento estatal e o modelo de desenvolvimento adotado no Brasil. Nesse percurso, procura-se evidenciar o processo brasileiro de aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento através da institucionalização dos Planos Plurianuais (PPAs) e a aposta nas políticas de desenvolvimento territorial como nova estratégia para promover a participação social e o desenvolvimento regional. Busca-se compreender a relação entre planejamento, participação e desenvolvimento, tendo em vista que a participação da sociedade na idealização e na execução dessas políticas tem sido considerada o elemento determinante para se alcançar êxito.

No quarto capítulo, analisa-se como ocorre a relação entre sociedade civil e o Estado no planejamento governamental no Rio Grande do Sul a partir da criação e da atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e da Consulta Popular. Para isso, recupera-se o contexto de criação e as atribuições desses dois espaços participativos institucionalizados pelo governo estadual. Evidencia-se como os diferentes governos trataram a participação da sociedade por meio desses espaços

participativos e como os seus atores reagiram frente às oportunidades e restrições políticas oferecidas pelos governos estaduais.

No quinto capítulo, apresenta-se os resultados da investigação empírica, discutindo a contribuição desses espaços participativos para o aprofundamento da democracia e para o desenvolvimento da região. Analisa-se a configuração do COREDE VRP, descrevendo o seu desenho institucional e os atores que, em tese, participam desse espaço. Mostra-se as pautas que predominaram nas reuniões, a frequência dos diversos representantes e a forma com que foram tomadas as decisões ao longo do ano de 2015. Considera-se, nesse contexto, as oportunidades e restrições oferecidas pelo governo estadual para a realização da Consulta Popular, bem como a realização desse processo participativo conduzido pelo COREDE.

Finaliza-se essa tese com as considerações finais, onde apontamos para a importância de se continuar os estudos sobre essas institucionalidades, bem como para se rever alguns aspectos que possam contribuir para seu aperfeiçoamento. Destaca-se que esses espaços participativos apresentam diversos constrangimentos para o aprofundamento da democracia participativa, sejam eles, os oferecidos pelo Estado e os criados pelo próprio arranjo institucional desse COREDE. Destacam-se elementos que colocam em questão a democraticidade e a autonomia reivindicada por esses espaços, apontando para importantes desafios para a revitalização deles, tendo em vista se tornarem mais efetivos diante dos objetivos que se dispuseram alcançar.

2 AS RELAÇÕES ESTABELECIDAS ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ESTADO

Esse capítulo retoma as principais abordagens teóricas desenvolvidas pela literatura das Ciências Sociais no Brasil sobre as mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil nas últimas três décadas. Inicialmente, esse debate foi caracterizado pelo estabelecimento de uma relação dual entre sociedade e Estado, marcada pela atuação confrontacional dos movimentos sociais. A partir do final da década de 1980, com os processos de transição democrática na América Latina e no Brasil, abriram-se as possibilidades de uma atuação conjunta entre sociedade civil e Estado, possibilitando a criação de diversos espaços institucionais que preveem a participação de atores da sociedade civil. Dessa forma, a década de 1990 foi marcada tanto pela emergência dessas novas institucionalidades participativas (conselhos, fóruns, orçamentos participativos, conferências etc), como pelo surgimento de novos atores sociais, com destaque para as ONGs, as quais passaram a ser vistas como as principais representantes de um “novo associativismo civil”, concebido em termos normativos (AVRITZER, 1997; AVRITZER e COSTA, 2004).

A partir dos anos 2000, começaram a surgir diversas críticas a essa literatura normativa acerca da sociedade civil e, mais recentemente, vários trabalhos também têm apontado para a necessidade de se investigar empiricamente o potencial democratizante atribuído aos espaços participativos. Esses trabalhos têm enfatizado a necessidade de se considerar a heterogeneidade e as desigualdades de recursos existentes entre os diversos atores que atuam nessas arenas, os quais podem vincularem-se, inclusive, a macroprojetos políticos distintos (TATAGIBA et al., 2002). Desde então, diversas análises passaram a problematizar o caráter essencialmente virtuoso desses espaços participativos, sinalizando que, em muitos deles, se reproduziam práticas pouco democráticas que em nada se assemelhavam as prerrogativas e apostas feitas pela literatura normativa sobre esses fóruns.

Como já mencionamos na introdução dessa tese, diante dessas variáveis, torna-se importante analisar como vem ocorrendo a configuração desses arranjos participativos, quem são os seus atores e como são encaminhados os processos decisórios. Nessa perspectiva, a democraticidade desses espaços e os efeitos dessa participação devem ser colocados em suspensão e investigados empiricamente.

Esse capítulo está estruturado em quatro seções, assim definidas: na primeira seção, retoma-se as principais teorias que embasaram as análises sobre a atuação dos movimentos sociais no Brasil, a partir de meados dos anos de 1970 e ao longo da década de 1980, e as razões do seu desaparecimento na literatura das Ciências Sociais e sua substituição pelos trabalhos centrados no conceito de sociedade civil na década de 1990. Na segunda seção, apresenta-se a literatura normativa produzida no Brasil acerca da sociedade civil, com base no referencial habermasiano, a qual concebeu a sociedade civil como um espaço autônomo frente ao Estado e regido por uma ação comunicativa voltada a influenciar as instituições políticas. Na terceira seção, retoma-se a literatura que tem problematizado a democraticidade e o virtuosismo atribuído à sociedade civil, apontando para a necessidade de se avaliar os diversos aspectos referentes à composição e os encaminhamentos decorrentes da participação nesses espaços. Por fim, apresenta-se alguns elementos que orientam a análise dessa tese.

2.1 A Atuação dos movimentos sociais no Brasil

Os movimentos sociais despertaram grande atenção na literatura, principalmente a partir da década de 1960, período em que mobilizações e ações de confronto com o Estado passaram a ocorrer em diversos países do mundo, sobretudo nos Estados Unidos e na Europa Ocidental². Esses movimentos, que no Brasil lutavam especialmente pela reabertura democrática e pela garantia de direitos à população menos favorecida, nos oferecem elementos importantes sobre a construção democrática e sua relação com o Estado.

Trata-se de compreender as matrizes produtoras da democracia brasileira e o processo que culminou com os debates sobre a relação dual entre sociedade e Estado. São críticas sobre a atuação confrontacional dos movimentos sociais e debates em torno de sua institucionalização e cooperação com o Estado que marcaram o divisor retratado pela literatura das Ciências Sociais, quando esta anunciou a emergência de um novo associativismo civil.

² A discussão sobre os movimentos sociais despontou na literatura americana e europeia no final da década de 1960, a partir da eclosão de mobilizações que criticavam a sociedade de consumo e seus valores (RIBEIRO, 1989). No caso norte-americano, foi fundamental a grande mobilização da população negra do país na luta pelos direitos civis. Na Europa, destacavam-se os movimentos sociais que atuavam em defesa dos direitos humanos (BRINGEL; TEIXEIRA, 2015).

No contexto da América Latina, os movimentos sociais foram reconhecidos, inicialmente, pela resistência aos regimes ditatoriais, por ações revolucionárias de libertação nacional e pela defesa dos direitos básicos dos cidadãos frente às crises econômicas que deixavam multidões desamparadas e vivendo em condições de extrema pobreza (GOHN, 2003).

Os movimentos que despertaram o campo investigativo das Ciências Sociais no Brasil foram os movimentos urbanos³, fruto dos processos de urbanização do país. Organizados através de associações de bairros e por grupos de educação popular, esses movimentos eram assessorados pela Igreja Católica e possuíam vinculações com as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)⁴. Suas reivindicações voltavam-se para a melhoria das condições dos serviços públicos (reforma urbana, melhorias dos hospitais e escolas, melhores condições de moradia etc.) e para a obtenção de melhores salários e garantias trabalhistas (AVRITZER, 1997).

No entendimento de Gohn (2002), a questão de fundo dos movimentos sociais urbanos estava em assegurar a sua autonomia e o seu distanciamento frente ao Estado autoritário. Esses movimentos defendiam o não envolvimento com as práticas populistas e clientelistas presentes em sindicatos e associações de moradores tradicionais. Pretendia-se, dessa forma, não levar para dentro dos movimentos sociais os vícios da política oficial, em uma tentativa de contestação e de manutenção da sua autonomia diante do Estado e dos partidos políticos.

No período compreendido entre o final dos anos de 1970 e início da década de 1980, as interpretações dos movimentos sociais no Brasil eram baseadas na perspectiva marxista. Em geral, eram destacadas nessas análises as carências econômicas e a opressão social, política e cultural decorrente do modo de produção capitalista. Os estudos privilegiavam os movimentos sindicais e operários e, posteriormente, foram também incorporados os movimentos urbanos. A ênfase

³ Os movimentos sociais urbanos surgiram no Brasil na década de 1970, entre outras razões, por se apresentarem como “[...] uma forma possível de resistência ao regime militar, um locus onde grupos e segmentos, assim como os militantes e apoios externos, podiam encontrar um lugar ao sol” (VIGEVANI, 1989, p. 99). Mesmo que a emergência dos movimentos sociais na literatura das Ciências Sociais tenha recebido destaque somente a partir da grande convulsão de manifestações das décadas de 1970 e 1980, Gohn (2000) salienta que esses existiam desde muito antes. Como afirma a autora, desde o período do Brasil Colônia a sociedade brasileira é perpassada por movimentos contra a dominação, a exploração econômica e, mais recentemente, a exclusão social.

⁴ Através das Comunidades Eclesiais de Base e das pastorais, lideranças da Igreja Católica influenciadas pela Teologia da Libertação, exerceram grande contribuição para a organização das camadas pobres da população em busca de justiça social, baseada nos princípios de solidariedade e de esperança (GOHN, 2000).

desses estudos recaía sobre os aspectos estruturais relacionados ao modo de produção capitalista e as estratégias dos movimentos para a mudança do Estado. A relação com o Estado era demarcada pelo forte antagonismo e oposição (GOHN, 2011; SCHERER-WARREN e LÜCHMANN, 2015).

Por sua vez, a abordagem dos Novos Movimentos Sociais⁵ (NMS), introduzida ao longo dos anos de 1980 no Brasil, sob a influência de teóricos europeus (Habermas, Touraine e Melucci), ampliou as análises acerca dos movimentos sociais, buscando produzir uma interpretação efetivamente cultural para esses. Nessa perspectiva, as demandas dos movimentos sociais passaram a ser vistas como demandas simbólicas, relacionadas ao reconhecimento de identidades, estilos de vida, direitos humanos, meio ambiente, questões raciais e de gênero. Suas lutas não almejavam o poder do Estado, pois eram voltadas a persuadir a sociedade para atuar em favor das suas reivindicações (GOHN, 2002).

Ao retomar o pensamento de Habermas para tratar dos NMS, Alonso (2009) vai dizer que a atuação dos movimentos sociais não estava mais motivada por questões redistributivas, mas representava o envolvimento em uma luta simbólica em torno das definições da boa vida. Essa atuação expressava formas de resistência à colonização do mundo da vida⁶, reagindo contra as tentativas de padronização do sistema e da racionalização das interações sociais, em favor da sustentação ou extensão de estruturas comunicativas. Por essa perspectiva, a atuação passava pela elaboração de pautas defensivas e pela exigência de direitos.

Conforme apontam diversos autores que realizaram balanços críticos sobre essa literatura dos movimentos sociais no Brasil (ALONSO, 2009), essas vertentes teóricas europeias subsidiaram as análises brasileiras, proporcionando grande vigor à interpretação dos movimentos sociais e demais manifestações coletivas. Essas abordagens colocaram na pauta de discussão questões referentes à autonomia dos movimentos sociais e às categorias de análise utilizadas para interpretá-los. Mesmo

⁵ Autores como Alan Touraine, Jürgen Habermas e Alberto Melucci ofereceram importantes contribuições para essa vertente interpretativa.

⁶ No entendimento de Habermas, os novos movimentos sociais seriam "subculturas defensivas", criadas em reação a "situações-problema", tendo como base social o público que teria um estilo de vida afetado pelos efeitos colaterais do desenvolvimento capitalista: poluição, urbanização, experiências com animais para produção de remédio etc. e de outra parte, seriam reações a problemas de grande complexidade da sociedade contemporânea, como riscos potenciais de usinas nucleares, manipulação genética, poder militar, controle e uso de informações pessoais, que representam "riscos invisíveis" para a humanidade (ALONSO, 2009).

que de forma ampla, os movimentos sociais haviam assumido a luta pela reabertura democrática, ao longo dos anos, foi possível perceber distintas formas de atuação e o uso de diferentes repertórios.

O processo da reabertura democrática no Brasil, no final da década de 1980, foi um marco importante que acentuou as transformações na forma de atuação dos movimentos sociais e as interpretações a seu respeito. Os próprios movimentos sociais precisaram reavaliar suas posições e enfrentar os novos desafios colocados pela abertura e descentralização do Estado, que proporcionava novas frentes de atuação para as organizações civis e para os próprios movimentos sociais.

Na interpretação de Lavallo, Castello e Bichir (2006), nesse período, os movimentos sociais foram marcados pela sua atuação concreta, passando por momentos de otimismo, perplexidade e posterior descrença. Como veremos na próxima seção, ao mesmo tempo que os movimentos sociais viam parte de suas demandas serem atendidas, algumas concretamente, outras no plano normativo, isto é, os dilemas sobre sua institucionalização e a preservação da autonomia frente aos riscos de cooptação pelo Estado adquiriu centralidade nas discussões do período. Como veremos, esse foi o grande debate desse período de transição.

2.1.1 O debate em torno do fim dos movimentos sociais

A diminuição do volume de trabalhos produzidos em torno dos movimentos sociais no Brasil possui várias interpretações. Alguns autores afirmam que, após a reabertura democrática e a volta ao Estado de Direito, os movimentos sociais diminuíram a sua atuação e não foram criados novos movimentos que compartilhassem do vigor da década anterior (BEM, 2006). Entretanto, outros autores (LAVALLE; CASTELLO e BICHIR, 2006; SCHERER-WARREN e LÜCHMANN, 2015) irão afirmar que os movimentos continuaram existindo e o que houve foi um deslocamento do debate no campo acadêmico das Ciências Sociais, que passou a introduzir o conceito de sociedade civil como o espaço agregador das forças democratizantes frente ao Estado. As questões-chave que se apresentavam nesse período colocaram no centro do debate o dilema entre a manutenção do enfrentamento dos movimentos sociais frente ao Estado e a sua institucionalização.

Dentre os elementos que contribuíram para o enfraquecimento dos movimentos sociais, Gohn (2002) salienta os seguintes: i) a possibilidade de participação de diversos atores na formulação e gestão das políticas públicas; ii) a abertura de diversos espaços participativos e o posterior desgaste das chamadas práticas participativas em diferentes setores da vida social; iii) o aumento do associativismo institucional, principalmente nas entidades e órgãos públicos; iv) o surgimento de grandes centrais sindicais; v) o aparecimento de entidades aglutinadoras dos movimentos sociais populares, como ocorreu com o setor de moradia; e, fundamentalmente, vi) o surgimento e a expansão da forma que viria a ser quase que uma substituta nos movimentos sociais nos anos 90: as Organizações Não-Governamentais (ONGs).

Mesmo com o quadro de instabilidade apresentado naquele período, segundo Lavalle, Castello e Bichir (2006), os movimentos sociais continuaram ocupando papel de centralidade nas relações da sociedade civil. No entanto, as mudanças nos termos do debate passaram a iluminar outras organizações coletivas surgidas a partir das mudanças no cenário político. Os mesmos autores questionam se não foi a perspectiva analítica⁷ que conferiu novidade a fenômenos preexistentes, e reclamam que essa mudança inibiu e interrompeu o acúmulo de conhecimento específico sobre essa modalidade de ação coletiva representada pelos movimentos sociais⁸.

Todavia, no entendimento de Silva (2015), a menor incidência dos estudos e atuação dos movimentos não deve ser tomada como fator de debilidade. Esse indicador pode ser analisado pela mudança de conjuntura política e como indicativo de uma série de conquistas de direitos alcançados pelo mérito de atuação dos próprios movimentos sociais. Para muitos autores, o desaparecimento dos movimentos é tido como fator natural à sua existência, pois à medida que acaba o entusiasmo da fase disruptiva de um movimento e a política se torna mais hábil em exercer o controle,

⁷ O autor cita como exemplo, que estudos de grande qualidade como os de Boschi (1983), Sader (1987), Doimo (1995) não tiveram continuidade. De outro lado, constata-se que revistas como *Sociedade e Estado* (2006), *Lua Nova* (2009), *Sociologias* (2011), entre outras, têm retomado as discussões sobre movimentos sociais. Também há importantes grupos de estudos sobre a temática dos movimentos sociais, a exemplo do Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais (NPMS), vinculado à Universidade Federal de Santa Catarina (DELEPOSTE e GIMENES, 2015).

⁸ Questão semelhante foi levantada por Frank e Fuentes (1989), ao argumentarem que, mesmo que o surgimento dos NMS tenha apresentando algumas características novas, eles não eram novos e os movimentos sociais clássicos eram relativamente novos e temporários. Para essas autoras, somente os movimentos ecológicos-verdes e os pacifistas gerados pelo desenvolvimento industrial podiam ser considerados novos.

“[...] os movimentos institucionalizam suas táticas e tentam obter benefícios concretos para seus apoiadores através de negociações e acordos” (TARROW, 2009, p. 134).

Interpretação semelhante foi feita por Frank e Fuentes (1989), ao mencionarem que os movimentos sociais, assim como outras formas de ação coletiva, são cíclicos, ou seja, são constituídos para responder às circunstâncias e flutuações vinculadas a ciclos culturais, ideológicos ou políticos de determinado período. Uma crise política pode ser gerada por uma crise econômica que, por sua vez, pode originar uma desconfiança popular nas instituições políticas e no próprio Estado, criando um movimento social que tende a ter vida limitada. Na mesma direção, ao passo que um movimento tem suas reivindicações atendidas, naturalmente a sua razão de ser perde força e tende a desaparecer, institucionalizando-se⁹ ou permitindo que seus integrantes migrem para outro movimento.

Além da migração de atores - muitos dos quais, posteriormente, assumiram funções na máquina pública - e da sua entrada nos partidos políticos¹⁰, a institucionalização dos movimentos sociais tem sido interpretada, muitas vezes, como a sua submissão e perda de controle frente aquele que seria seu principal adversário, o Estado. Todavia, para Sader (1987) e Boschi (1983) essa crítica não leva em conta os ganhos que podem ser obtidos pelas possibilidades de interdependência e cooperação entre Estado e movimentos sociais.

Giugni e Passy (1998), nos ensinam que, frente à complexidade das sociedades, é possível estabelecer relações diferenciadas com o Estado, contribuindo para a solução de problemas públicos através da elaboração e da implementação de políticas públicas, superando as relações de confronto que até então caracterizavam a atuação dos movimentos sociais. Na mesma direção, Vigevani (1989) e Tatagiba

⁹ Esses autores reconhecem que além do que os movimentos sociais podem conseguir a margem do Estado, em determinadas circunstâncias eles podem ser pressionados para atuar no seu interior, seja como partidos políticos ou outras instituições estatais, fator que pode negar seu caráter de movimento e desmobilizar seus membros. Essa perspectiva, que contesta a possibilidade de institucionalização dos movimentos, não leva em conta os ganhos desse processo de cooperação, sob o pretexto de cooptação dos movimentos sociais (FRANK e FUENTES, 1989).

¹⁰ Sobre esse tema, sugerimos a leitura do artigo *Movimentos Sociais e Eleições: por uma compreensão mais ampla do contexto político da contestação*, de McAdam e Tarrow (2011), disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/v13n28/03.pdf>>. Nesse artigo, os autores mencionam que o sistema americano oferece muitas oportunidades eleitorais aos movimentos sociais tendo em vista que seu ativismo pode influenciar os resultados das eleições. Mencionam também que alguns movimentos que alcançam o poder tiram vantagens sobre os demais, e que os movimentos perdedores tendem a se desmobilizar. O artigo nos parece pertinente por retratar o caso brasileiro da fundação do Partido dos Trabalhadores, os processos de institucionalização dos movimentos sociais e as disputas dos próprios movimentos que conseguem maior visibilidade em determinados governos.

(2010) mencionam que a preservação da autonomia¹¹ não pressupõe a ausência de relação, antes disso, pressupõe a disposição e a capacidade de participar com o outro sem perder certa distância crítica, o que possibilita colocar a própria relação como objeto de reflexão.

O enfrentamento desse dilema sobre a institucionalização dos movimentos sociais e a preservação de sua autonomia também foi posto por Goldstone (2003) que considerou não haver nenhuma razão para esperar que protesto e ação política convencional devam ser substitutas, com grupos abandonando o primeiro na medida em que eles se tornam capazes de usar a última. Para esse autor é mais correto pensar em um *continuum* de alinhamento e influência, com determinados grupos diferentes possibilidades de acesso e influência através da política convencional. Todavia esses grupos podem mover-se para cima e para baixo neste *continuum* muito rapidamente, dependendo das mudanças no Estado e nos alinhamentos partidários, demonstrando que a dinâmicas do protesto assumem uma relação contingente e complexa desses grupos na política institucionalizada.

Partilhamos da ideia de Laval, Castello e Bichir (2006), quando esses enfatizam que, mesmo em grande parte da literatura das ciências sociais, os movimentos sociais continuaram existindo. Todavia, a literatura deu voz a um novo modelo de associativismo que se anunciava. Nesse contexto, os movimentos sociais modificaram seus repertórios e posicionamentos. As mobilizações¹² continuaram a existir, mas em caráter diferente das práticas e pautas das décadas anteriores. Destacam-se, nesse processo, a participação das Organizações Não Governamentais (ONGs)¹³ e de outras formas de ação coletiva, que passaram a exercer grande influência na disposição e nas formas de atuação dos movimentos sociais.

¹¹ Tatagiba (2010) entende por autonomia a capacidade de determinado ator estabelecer relações com outros, sejam eles aliados, apoiadores ou antagonistas, a partir de uma liberdade ou independência moral que não obstrua a capacidade de redefinir as formas de atuação, as regras e os objetivos de ação.

¹² A exemplo, ganharam vulto a participação dos movimentos sociais e de seus militantes em eventos como Conferências das Nações Unidas, Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio/92), Direitos Humanos (Viena/93), População e Desenvolvimento (Cairo/94), Desenvolvimento Social (Copenhague/95), Mulher (Beijing/95), Hábitat II (Instambul/96), entre outros (SCHERER-WARREN e LÜCHMANN, 2015).

¹³ As ONGs ganharam destaque nesse cenário por conta do corte neoliberal de reformas do Estado, que buscava estimular a parceria entre Estado e sociedade através das chamadas parcerias público-privado, que em grande parte tinha como objetivo repassar diversos serviços de responsabilidade do Estado a custos menores para realização de organizações filantrópicas, ações solidárias e de responsabilidade social (GOHN, 2003; SCHERER-WARREN e LÜCHMANN, 2015). Nesse contexto, as ONGs, que antes serviam apenas de apoio aos movimentos sociais populares, se destacaram e tomaram a dianteira na organização civil. Esse processo se aprofundou quando surgiram as fundações

Entendemos que essas variações são compreensíveis e podem ser melhor iluminadas pela literatura do confronto político que, no seu conjunto, apresenta os conceitos de oportunidades e restrição políticas, ajudando a explicar como ocorrem os ciclos de protestos¹⁴ e as mudanças nos enquadramentos e repertórios de ação coletiva. No dizer de Silva (2010), essa abordagem ajuda a romper com as interpretações maniqueístas e dicotômicas que marcaram os estudos dos movimentos sociais e, posteriormente, da sociedade civil no Brasil, possibilitando uma melhor compreensão das relações estabelecidas entre os atores da sociedade civil e do Estado.

Avançaremos nessa análise procurando entender o processo de transição democrática brasileira sob a luz da literatura da *contentious politics* (confronto político), sendo que essa trouxe suas contribuições através dos conceitos de *frames* e repertórios. Essa concepção enfatiza que movimentos e entidades coletivas se organizam e mudam os repertórios rapidamente frente às oportunidades e restrições políticas oferecidas pelo Estado. Enaltecem a perspectiva relacional e de interdependência entre os diversos atores que se colocam num campo aberto de acordos e disputas, tendo em vista influenciar os resultados políticos.

2.1.2 As ações coletivas sob a perspectiva teórica do confronto político

Buscando romper com a interpretação normativa dos movimentos sociais, traremos à luz alguns elementos da literatura da *contentious politics*¹⁵, sendo a que trata dos processos de ação coletiva e de sua relação com Estado, numa perspectiva que rompe com interpretações que os percebem de forma polarizada.

e organizações do terceiro setor, articuladas por empresas, bancos, redes do comércio e da indústria, que passaram a realizar projetos sociais junto à população, em parcerias com empresas e com o Estado (GOHN, 2011). Traremos mais sobre este aspecto posteriormente.

¹⁴ De acordo com Tarrow (2009, p. 182), o ciclo de confronto se caracteriza por “[...] um conflito acentuado que atravessa um sistema social: com uma rápida difusão da ação coletiva de setores mais mobilizados para outros menos mobilizados; com um ritmo rápido de inovação nas formas de confronto; com quadros interpretativos de ação coletiva, novos ou transformados; com uma combinação de participação organizada e não-organizada; e com sequências de fluxos intensificados de informação e de interação entre desafiantes e as autoridades”.

¹⁵ Essa abordagem surgiu a partir de insatisfações compartilhadas entre McAdam e Tilly sobre a tradição dominante da abordagem do Processo Político que se mostrava estática e ignorava os mecanismos que levam os atores a entrar em interação confrontacional. Destacam-se nessa perspectiva ainda os autores Sidney Tarrow, John McCarty e Mayer Zald, todos referenciados nessa tese.

No caso do Brasil, o processo de reabertura democrática teve como tendência oferecer um amplo campo de oportunidades aos movimentos sociais, possibilitando várias formas de interdependência entre atores estatais e societais, a partir da criação de vários pontos de intersecção nos seus espaços de atuação. Essas possibilidades alterou o posicionamento de atores que antes interagiam em um ambiente não formal e, a partir de então, se institucionalizaram. Da mesma forma, como vimos na sessão anterior, muitos atores se filiaram a partidos políticos e alcançaram o poder, colocando na pauta a implementação de determinadas políticas públicas, alterando as formas de relação até então estabelecidas pelos movimentos sociais.

Segundo Alonso (2009), a perspectiva do processo político vai afirmar que as mudanças na estrutura política que provocam o surgimento de oportunidades mais expressivas são aquelas relacionadas às mudanças nos alinhamentos dos governos e à disponibilidade de aliados influentes ou a divisão entre as elites. Essas mudanças irão permitir que pessoas, até então consideradas sem possibilidades de se manifestarem frente ao Estado, se mobilizem e passem a se colocar na arena de disputas durante o próprio processo contencioso.

Nesta perspectiva, Tarrow (2009) afirma que, frequentemente, as pessoas irrompem as ruas tentando exercer o poder por meio de desafios contenciosos contra seus opositores, geralmente o Estado, mas isso não significa que precisa haver um enfrentamento propriamente dito. Os movimentos atuam conforme os recursos disponíveis. Entretanto, pela falta de recursos, como organização, dinheiro, acesso ao Estado, que geralmente são controlados por grupos de interesses e partidos, o confronto político tem se caracterizado como a principal tática de influência dos movimentos sociais¹⁶.

A ação coletiva de confronto é a base dos movimentos sociais não por serem estes sempre neste jogo violentos ou extremos, mas porque é o principal e quase sempre o único recurso que as pessoas comuns têm contra opositores mais bem equipados ou estados poderosos. (TARROW, 2009, p. 19).

Contribuindo com esse raciocínio, McAdam, Tarrow e Tilly (2009) explicam que, em determinados momentos, as pessoas trabalham consensualmente, outras vezes, reúnem-se para celebrar memórias compartilhadas e, não raramente,

¹⁶ Tarrow (2009) vai dizer ainda que o confronto político não se limita a táticas usadas somente pelos movimentos sociais. Outros grupos de interesse como os partidos políticos, as associações voluntárias ou cidadãos comuns, por vezes, também se utilizam desse recurso para alcançar seus objetivos.

institucionalizam suas atividades políticas. Nesse contexto, diante das oportunidades ou restrições políticas, os movimentos sociais têm a possibilidade de se unirem às esferas formalizadas ou não, ou ainda mudar seus repertórios de atuação. Entendemos, ainda, que a observação de Tarrow (2009), colocando o confronto como “único recurso” disponível, é uma chave de interpretação muito importante para o processo brasileiro. Ela ajuda a compreender a relação dessa forma de organização com o Estado, na medida em que esse não criava meios comunicativos e relacionais, fato que no Brasil se altera com o processo de redemocratização.

Entretanto, as oportunidades políticas se apresentam em contextos distintos e exigem uma atuação rápida e eficiente dos atores, dado o alto caráter de instabilidade do ambiente político. Essa arena é habitada por um conjunto de atores que representam a sociedade e buscam assegurar suas pautas e acessar os recursos do Estado. Esse caráter de inconstância muitas vezes gera “concorrência” entre atores e instituições, fazendo com que se instale um clima de disputa. De acordo com Tarrow (2009, p. 120), esse clima de disputas é acirrado pelo fato de as oportunidades serem externas,

[...] e porque se movem rapidamente de seus desafiantes iniciais para seus aliados e opositores, e, finalmente, para elites e autoridades -, as oportunidades políticas são amigas volúveis. O resultado é que as aberturas para reformas fecham-se rapidamente ou permitem que novos desafiantes com reivindicações diferentes passem pelos portões que os primeiros insurgentes tinham derrubado.

O referido autor aponta, ainda, para os processos de disputas nessa arena habitada por um conjunto de atores que se apresentam em constante movimento. Devido às desigualdades de recursos, eles buscam meios para angariar vantagens no processo. A existência dessas assimetrias exerce grande influência no campo de decisões, uma vez que as oportunidades são volúveis e os atores precisam estar sempre vigilantes. Nesse jogo, os acordos e as parcerias se alteram com o surgimento de novas oportunidades ou restrições políticas e cabe aos atores envolvidos no jogo estarem preparados, vigilantes e munidos dos recursos necessários para defenderem os seus interesses, seja se posicionando individualmente no campo ou estabelecendo acordos com outros atores.

Nesse ambiente os atores podem se utilizar de diferentes táticas para conseguir visibilidade e ter seus interesses colocados em pauta para, posteriormente, serem

atendidos. Esse conjunto de táticas foi explicado pelo conceito de repertórios¹⁷ de ação coletiva - um conjunto limitado de rotinas aprendidas, compartilhadas e postas em ação por meio de processos de escolha relativamente deliberado como meio de atuação. Em determinados contextos, os repertórios disponíveis se tornaram limitados e se mostraram desgastados, fazendo que se buscasse inovar as táticas, para “[...] pegar desprevenidos oponentes e autoridades e de criar desordem pública que são custosos aos interesses estabelecidos” (McADAM; TARROW; TILLY, 2009, p. 25).

Dito de forma mais simples, o repertório é composto por um conjunto de formas de ação que podem se alterar¹⁸ de acordo com as mudanças nas oportunidades e nas restrições políticas, substituindo práticas consideradas ineficientes por outras que objetivam alcançar repercussão positiva. Greves, protestos, passeatas, panfletagem, barganha, participação em comícios, reuniões públicas, negociações, entre outras formas de manifestações, compõem as performances táticas da ação coletiva. Entretanto, as mudanças de repertórios ocorrem num processo relacional disputado pelos agentes em interações conflituosas, que são histórica e culturalmente enraizadas pelo peso da tradição e condicionadas pelo ambiente político, construído coletivamente no cotidiano (ALONSO, 2012).

Essas mudanças de repertórios se tornam evidentes cada vez que os movimentos sociais precisam inovar em suas táticas. No Brasil, os repertórios se alteraram ainda mais pelo processo de reabertura democrática, que inseriu os movimentos sociais em vários espaços públicos, conferências e debates internacionais, nos quais a principal estratégia não era o protesto, mas a sensibilização, fazendo uso de diversos recursos inadmissíveis durante o período da Ditadura Militar.

Outra contribuição importante para a interpretação das ações coletivas veio através do conceito de *frames*. Esse conceito orientou para que se examinasse como ativistas construíam diferentes quadros interpretativos da realidade para orientar a

¹⁷ Foi a partir da teoria da mobilização política que rechaçava explicações economicistas, deterministas e psicossociais da ação coletiva que Tilly desenvolveu a teoria de “repertório de ações coletivas”. Sua concepção original foi revisitada nos anos de 1990. Influenciado pela vertente culturalista dos NMS, passou a dar mais ênfase ao interacionismo simbólico, agregando o conceito de performance nos seus escritos pós 2000 (ALONSO, 2012).

¹⁸ As mudanças de repertórios também são mencionadas por Tarrow (2009), que diferenciou os antigos repertórios em relação aos novos repertórios do contexto moderno. O autor apresenta antigos como insurreições, a construção social da barricada, os boicotes, que foram gradativamente assumindo novos contornos até chegar na idade moderna, quando já estavam disponíveis diversos recursos virtuais e mediáticos que enriqueceram e inovaram as formas de mobilização coletiva.

ação e conferir legitimidade à causa defendida pelo movimento. De acordo com Alonso (2009), as análises sobre o confronto político baseado na estrutura de oportunidades políticas e as análises baseadas nas contradições estruturais¹⁹ foram consideradas insuficientes para explicar as motivações para a inserção de atores na construção do interesse coletivo, daí a incorporação do conceito de *frames* (ALONSO, 2009).

Esse conceito buscou vincular novos aspectos que influenciavam a ação política, em especial para explicar os processos de mobilização. A cultura, a ideologia, os símbolos assumem função de centralidade para explicar a capacidade de estimular a atuação social e reconstruir os marcos interpretativos (ALONSO, 2012; TARROW, 2009).

Quando os atores sociais se deparam com restrições, cabe-lhes definir o repertório de confronto mais adequado, ao passo que, quando percebem oportunidades, o que lhes cabe é analisar se é válido dar vazão às suas necessidades através das vias institucionais. Nesse caso, concordamos com os autores que defendem que a opção pela institucionalização não elimina a possibilidade de se utilizar repertórios de contestação, tampouco deve ser traduzida como mera cooptação²⁰ pelo Estado.

Como vimos, esse ambiente de mudança na configuração do Estado brasileiro favoreceu o surgimento de novas formas de ação coletiva, as quais passaram a adotar novos repertórios organizacionais e de atuação. Todavia, mesmo com a reabertura democrática e a expansão de diversos espaços participativos, não tardou para que a literatura apontasse alguns limites da própria democracia e buscasse formas para tentar lapidá-la. Na próxima sessão serão destacados alguns limites do modelo hegemônico da democracia representativa, sinalizando para os esforços que buscavam, através da participação da sociedade, estabelecer mecanismos de controle social sobre os representantes políticos e sobre o Estado.

¹⁹ Por essa concepção marxista era preciso mapear as condições estruturais, como causas, consequências e influência dos movimentos a partir das desigualdades sociais, repressão, reclamação e demandas, enfatizando o potencial de transformação dos movimentos sociais (GOHN, 2002).

²⁰ O tema da relação entre movimentos sociais e Estado também é tratado por Abers e Bülow (2011), que mencionam a falta de atenção das pesquisas para retratar os movimentos sociais que buscam alcançar seus objetivos atuando por dentro do Estado. Nesse caso, as autoras demarcam as restrições que fazem com que, ao se inserirem em uma hierarquia do Estado, os atores passem a ter sua autonomia limitada, adotando repertórios de atuação mais moderados.

2.2 Os debates sobre participação e representação no regime democrático

As reflexões sobre o campo da democracia são vastas e devemos ser comedidos ao assumir o aparente otimismo sobre esse regime de governo, sem compreendê-la na prática. Ao tratar sobre o surgimento de inúmeras iniciativas para o aperfeiçoamento de práticas democráticas ao redor do mundo, Dunn e Lero (2013) alertaram para não se considerar todos os Estados igualmente exploradores, nem tampouco pintar as democracias nacionais contemporâneas como o melhor dos mundos. Manin (1995) também tem chamado a atenção para as fragilidades da relação entre representantes e representados e para as degenerações da democracia representativa.

Estes autores destacam que, no processo de democratização dos Estados, foi necessário estabelecer hierarquias para harmonizar sociedades cada vez mais complexas que vinham perpetuando diferenças substanciais relativas ao grau em que os direitos políticos e econômicos eram estendidos aos cidadãos. Enfatizaram, também, a perspectiva que passou a valorizar a participação da sociedade nos processos decisórios, tendo em vista aperfeiçoar a democracia e produzir políticas mais eficientes.

Retratando a importância dada ao regime democrático como forma ideal de governo em grande parte do mundo, Avritzer e Santos (2003) salientam que sua emergência foi considerada por Amartya Sen como o acontecimento mais importante do século XX. Todavia, não tardou para que se percebessem os limites desse regime de governo, que em pouco tempo vinha se transformado num *slogan* vazio de conteúdo.

Na América Latina, essa preocupação é retratada no relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2004), que registrou indicadores preocupantes sobre a apatia da participação da sociedade na política e os baixos índices de confiabilidade na democracia como regime de governo. No caso do Brasil, apenas 14% da população acredita que os governantes atuam em favor de todo o povo (LATINOBARÔMETRO, 2015).

Conforme sinalizam Avritzer e Santos (2003), na última metade do século XX prevaleceu uma “concepção hegemônica da democracia”, que envolvia os debates entre i) mobilização social e institucionalização; ii) valorização positiva da apatia

política retratada pela falta de interesse ou capacidade dos cidadãos participarem mais ativamente na vida política; iii) a restrição dos debates democráticos aos debates eleitorais; e iv) o pluralismo como meio de incorporação partidária e disputas entre elites. Em síntese, observava-se uma patologia da participação e da representação, fazendo que os cidadãos se sentissem cada vez menos representados por aqueles a quem elegeram para ocupar os cargos políticos.

Dessa forma, poucos anos após vários países, inclusive o Brasil, terem experimentado a reabertura democrática, passou-se a colocar em questão alguns limites desse modelo de governo. Nesse contexto, Lavalley, Houtzager e Castello (2006) chamaram a atenção para a importância de se pensar na possibilidade de uma reforma da democracia, criando novos arranjos que permitissem uma melhor conexão entre representantes e representados e a construção de mecanismos que possibilitem à sociedade acompanhar a atuação de seus representantes na esfera política. Conforme os referidos autores, os deslocamentos operados nas abordagens procedimentais da ciência política,

[...] bem como nas literaturas empenhadas no aprofundamento da democracia, são ainda insuficientes para ancorar esforços de reconceitualização da representação política à altura do desafio da reforma da democracia e dos processos reais de inovação institucional democrática ocorridos nas últimas décadas. (LAVALLE; HOUTZAGER e CASTELLO, 2006, p. 52-3).

Grande parte das críticas estavam assentadas sobre os limites apresentados pela democracia representativa que se mostrava como modelo hegemônico e ideal em grande parte dos países mundo. Para alguns teóricos, tal como (MANIN, 1995), esse modelo apresentava limites já na sua concepção. Esse modelo apresentado por Josef Schumpeter (1961) foi reconhecido pelo viés procedimental e elitista, em que se estabelecia regras para, através de procedimentos pacíficos e eleições competitivas, se escolher os representantes para atuar no governo (MANIN, 1995; AVRITZER e SANTOS, 2003).

Schumpeter estava preocupado em criar um modelo empírico que garantisse a estabilidade do sistema político, e o fez criando uma concepção de democracia restrita ao método eleitoral, no qual o voto definiria a escolha de um grupo seleto de pessoas para atuar no exercício do governo. Nas palavras do autor, o método democrático “[...] é um sistema institucional para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo

adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor (SCHUMPETER, 1961, p. 328).

Nesse modelo de democracia, os eleitores deveriam aceitar a divisão do trabalho entre eles e seus representantes, os quais, por serem mais capacitados, passariam a eleger os temas e definir as políticas de governo. Como explicam Cohen e Arato (2000), nesse modelo, os eleitores podem ser considerados como os consumidores de políticas e os partidos políticos seriam os empresários que ofereceriam um pessoal mais qualificado para as tomadas de decisão sobre os assuntos mais complexos demandados pela sociedade.

Essa concepção colocou a representação política como instância capaz de organizar as democracias contemporâneas, com partidos políticos de massas como instâncias de mediação e de ordenação da relação entre sociedade e governo. Esse modelo estabelece definições claras quanto a quem exerce a representação (o político), quais mecanismos conferem legitimidade e a que controles estará submetido (as eleições) e sobre quem são os representados (os eleitores).

De forma muito vaga, nesse regime é apresentado o conteúdo do mandato expresso pelo programa de governo e pelas promessas de campanha. Para Laval, Houtzager e Castello (2006), esse sistema se mostra extremamente frágil, principalmente pelas limitações existentes para acompanhar o exercício dos representantes, posto que permite somente uma avaliação retroativa e não processual do exercício do mandato²¹.

Além do mais, nessa concepção de democracia, a participação direta não pode ser exercida, dadas as condições oferecidas pela complicação do mundo moderno e do sistema político que cada vez mais exige um corpo de tecnocratas²² com capacidades distintas para administrar o aparato estatal. Esses argumentos foram

²¹ Essa discussão também foi apontada por Manin (1995), ao destacar que, por não haver um mandato imperativo, mesmo que os representantes apresentem programas de governo, eles não passam de meras peças de ficção que atendem aos apelos da mídia e aos clamores das ruas e que, em grande parte, não são passíveis de realização. Diante disso, a divulgação de planos de governo e promessas de campanha acabam se tornando instrumentos pouco confiáveis, que contribuem mais para fragilizar a credibilidade da representação do que firmar um compromisso efetivo com os eleitores.

²² Conforme Weber (1999), esses processos são cada vez mais refinados e mais técnicos, fazendo que as pessoas se especializem, afastando-se ainda mais da população e impedindo que os leigos possam tomar parte das decisões políticas dessa natureza. Dentre tantas questões que surgem dessa argumentação, Avritzer e Santos (2003) vão dizer que se a burocracia tradicional advoga soluções homogêneas para cada problema no interior da jurisdição administrativa, os problemas administrativos cada vez mais demandam soluções plurais, sendo fundamental poder contar com as expertises dos atores sociais até então desconsiderados para a solução dos problemas, sendo importante, nesse contexto, a reinserção dos arranjos participativos.

defendidos pelos teóricos representantes da perspectiva elitista, que presumiam a falta de capacidade das pessoas comuns, ignorantes e iletradas para discernirem sobre questões que envolviam a coletividade, além da constante ameaça das massas se rebelarem e ameaçarem a própria democracia²³ (MANIN, 1995; AVRITZER e SANTOS, 2003).

Para os defensores da concepção elitista da democracia, o exercício da política era concebido como uma prática seletiva de lideranças que, pela sua origem e capacidade, assumiam o direito de governar as massas destituídas dos requisitos básicos para esse exercício, sendo natural que os inferiores fossem conduzidos por seus superiores. Com efeito, através do exercício da representação, acreditava-se ser possível refinar e ampliar as opiniões do povo,

[...] fazendo-as passar pelo crivo de um corpo de cidadãos selecionados, cuja sabedoria pode melhor discernir o verdadeiro interesse de seu país e cujo patriotismo e amor à justiça fazem deles cidadãos menos suscetíveis a sacrificar esse interesse por considerações efêmeras e parciais. Em um sistema desse tipo, é provável que a vontade popular, expressa pelos representantes do povo, venha a ser mais compatível com o bem público do que se fosse manifesta pelo próprio povo, reunido para esse fim (HAMILTON et al., 1961 apud MANIN, 1995, p. 06).

Essa concepção tem enfrentado críticas e colocado em xeque a democracia em diversas regiões, principalmente por determinados governos que, tomando decisões equivocadas, levam o descrédito às próprias instituições políticas, seus partidos e à própria democracia. Nesse contexto de fragilidades (MANIN, 1995) vai sinalizar para perspectivas que apontam para uma participação mais ativa da sociedade nos processos governamentais. De outro lado, um importante balanço sobre a credibilidade da democracia na América realizado pelo PNUD (2004) tem advertido que é preciso trabalhar incansavelmente para que as instituições democráticas, das legislaturas às autoridades locais,

[...] sejam transparentes, prestem contas dos seus atos e desenvolvam as aptidões e capacidades necessárias para desempenhar suas funções fundamentais. Isso significa que será preciso assegurar que o poder, em todos os níveis de governo, seja estruturado e distribuído de tal forma que dê voz e participação real aos excluídos. Além disso, ele deve proporcionar mecanismos pelos quais os poderosos, sejam eles líderes políticos,

²³ De acordo com Avritzer e Santos (2003), Schumpeter nunca procurou diferenciar grandes mobilizações de massas de outras formas de ação coletiva, tornando seu argumento sobre a generalidade da manipulação de massas na política extremamente frágil. Entretanto, tal fragilidade não impediu que seus argumentos fossem referenciados nas concepções hegemônicas de democracia. Críticas sobre essa concepção são feitas também por Melucci (1996).

empresários ou outros atores, fiquem obrigados a prestar contas de suas ações. (PNUD, 2004, p. 14).

A construção democrática não tem se mostrado uma arquitetura fácil de ser construída. Como vimos, alguns autores defendem que as decisões nesses espaços devem ser tomadas por especialistas ou por representantes eleitos. De acordo com Bohman (2000), é natural que na arena competitiva das disputas democráticas alguns grupos saiam com os interesses não atendidos e, nesse caso, a participação e o debate entre os cidadãos são elementos cruciais para anular manifestações dos atores que tiveram seus interesses não atendidos.

Nesse caso, a participação serviria para legitimar as decisões tomadas e para conscientizar os atores derrotados de que eles perderam suas disputas num jogo competitivo e democrático. Nos parece que, nesse nível, a participação é procedimental, com pouca capacidade de alterar o *status* apresentado, esvaziada de sentido e de conteúdo.

Frente aos desafios de criar mecanismos que possibilitassem um acompanhamento mais próximo sobre a atuação da sociedade política, a perspectiva participacionista defende um modelo híbrido de democracia, aberta à discussão e à deliberação direta. Essa perspectiva²⁴ buscou ampliar as possibilidades de relações da sociedade com a esfera estatal, buscando outros meios de interação, tendo em vista proporcionar maior influência e controle nas decisões políticas.

Ao passo que alguns autores defenderam que em sociedades mais complexas era cada vez mais necessário que um corpo técnico tomasse a frente do exercício da gestão pública, essa perspectiva híbrida buscava apresentar um modelo que permitia uma atuação mais próxima entre sociedade e Estado, o que resultaria em ganhos importantes para ambos.

Para Macpherson (1978), através da combinação entre democracia participativa e democracia representativa, as mudanças na sociedade poderiam ser alcançadas com maior facilidade. Essa combinação seria realizada com o apoio de novos desenhos institucionais, a exemplo dos conselhos de participação direta e

²⁴ A perspectiva participacionista pode ser estudada a partir de Peter Bachrach, Carole Pateman, Crawford Macpherson. Tais autores privilegiam o conceito de participação através da manifestação popular da sociedade nos diversos âmbitos dos processos decisórios do Estado. Em direção oposta da esteira teórica elitista, os participacionistas defendem que a participação representa uma possibilidade de os cidadãos comuns alcançarem os mecanismos de decisão pública, num âmbito bem mais próximo do sistema político.

piramidal. Para Macpherson (1978, p. 27), esse modelo de democracia participativa combina democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base. “Esse sistema piramidal de delegação sequenciada para cima seria formado a partir da organização de conselhos de cidades, de região, indo até o topo da pirâmide com a organização de um conselho nacional”.

Conforme esse autor, mesmo que houvesse a participação da sociedade em diversas instâncias, para alguns setores complexos como a economia, as decisões deveriam ser tomadas por um corpo mais qualificado. Daí a necessidade de haver um misto entre participação direta e representação política. Entretanto, o próprio autor reconhece as dificuldades para o fortalecimento da democracia participativa nos moldes ocidentais, haja vista que diferentes grupos de pressão da sociedade civil, além dos partidos políticos, não sujeitariam seus interesses particulares às práticas participativas voltadas para o bem comum. Esses limites se mostram de forma muito clara em Manin (1995).

Na literatura da ciência política, outro autor que procurou inovar em mecanismos para viabilizar a participação da sociedade nas decisões do Estado foi Robert Dahl. Esse autor propôs uma concepção de democracia pluralista²⁵ com diversos centros de poder não focalizados no Estado, mas dispersos em organizações. Abrir-se-iam, assim, outros mecanismos para que os cidadãos pudessem ser representados no sistema de competição política, integrando-se em determinado grupo de interesses (DAHL, 1997).

Nesse modelo, a sociedade se insere num sistema de competição política, submetida a uma série de normas para regulação dos conflitos existentes nos diversos níveis de institucionalização. É concebida uma multiplicidade de centros de poder, como associações voluntárias com diferentes interesses econômicos, culturais e políticos, que buscam influenciar o sistema político em defesa de seus objetivos.

Esses grupos, além de estabelecer disputas entre si, buscam limitar a concentração do poder do Estado sobre eles. Por sua vez, o Estado, que também é composto por diferentes órgãos administrativos, organiza-se em função de atender aos diversos grupos de interesse, geralmente privilegiando os grupos com maior capacidade de influência, comumente os grupos corporativos (DAHL, 1997; HELD, 1987).

²⁵ Esse sistema também foi definido por Dahl (1997) como sistema poliárquico da democracia.

Ao acompanhar a literatura da ciência política sobre a democracia, percebe-se que ela apresenta limites intrincados na sua concepção. Entretanto, não podemos desprezar o esforço de diversos autores e governos em aperfeiçoá-la. Nesse sentido, entendemos que a perspectiva ideal da democracia não ultrapassa o plano normativo, a julgar que ela não deve ser interpretada como um fato dado, e sim construído. E como bem entendemos, o processo de construção não acontece de forma linear, sendo possível constar avanços e retrocessos que devem ser reconsiderados e utilizados para aperfeiçoar esse modelo.

Nesse contexto de reflexão, a literatura das ciências sociais brasileira recuperou esse debate teórico nas discussões referentes à atuação da sociedade civil em diversos espaços participativos criados pelo Estado. De tal forma, os primeiros estudos sobre os espaços participativos no Brasil apontaram para a diversidade de interpretações e de questões que recaiam sobre a importância da participação nos processos decisórios, tendo em vista o aprendizado, a consolidação da democracia e a possibilidade de um regime de participação direta, acreditando que esses mecanismos seriam mais inclusivos e promotores de práticas mais democráticas.

Diante dessa perspectiva otimista, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) afirmam que o debate contemporâneo sobre a participação emerge como resposta às características excludentes e elitistas das democracias eleitorais e das teorias limitantes dessa forma de governo. Para esses autores, a teoria democrática convencional não tolera o conflito social e limita a luta pela democracia ao marco da autorização e da representação por meio de eleições como um fim, transferindo o monopólio das decisões para a sociedade política.

Frente aos limites expostos do modelo democrático, emergiu o desafio de se constituir espaços de democracia participativa, fato trabalhado na literatura das Ciências Sociais pela participação da sociedade civil na esfera pública. Essa construção foi protagonizada por Habermas (2003) através dos conceitos de sociedade civil e esfera pública, sendo atualizada posteriormente por Cohen e Arato (2000) para explicar os processos sociais que emergiram na Europa e na América Latina nos anos de 1980.

Esse referencial teórico serviu de inspiração para Avritzer e Costa (2004) estabelecerem diálogos com os processos participativos emergentes no Brasil, o que despertou o interesse de outros autores que passaram a problematizar a emergência

de diversos espaços participativos e o caráter orgânico e virtuoso do novo associativismo civil emergente.

2.3 Situando o debate em torno da sociedade civil

De acordo com Chirinos e Panfichi (2002), três experiências contribuíram para o ressurgimento do conceito de sociedade civil e para o reconhecimento do seu potencial, no sentido de impulsionar os processos democráticos na atualidade, a saber: i) as lutas sociais contra o socialismo autoritário em países da Europa Oriental a partir dos anos de 1970; ii) a chamada crise de Estado de bem-estar em países capitalistas desenvolvidos, provocando críticas de liberais e progressistas quanto a atuação do Estado; e iii) os processos de transição de governos ditatoriais para instituição de processos democráticos na América Latina.

Diante de vasta literatura e de diversos cientistas consagrados que trataram sobre esse tema, o autor mais referenciado para explicar a atuação da sociedade civil na esfera pública é Habermas. O autor vinha trazendo suas contribuições sobre esses conceitos desde a década de 1960, mas seus trabalhos alcançaram repercussão no Brasil somente na década de 1990. Como vimos, até o processo de reabertura democrática brasileira no final da década de 1980, a relação entre sociedade e Estado era interpretada como predominantemente dualista e dicotômica (AVRITZER e COSTA, 2004; COHEN e ARATO, 2000).

O processo de reabertura democrática no Brasil e na América Latina recolou o desafio de interpretar a série de transformações do Estado que repercutiam em mudanças nas suas relações com a sociedade civil. Por sua vez, a participação da sociedade civil no governo surgia como meio para consolidar e aprofundar a democracia. No entanto, essas práticas exigiam um olhar atento, porque se apresentaram em contextos de aparentes mudanças, ocultando a manutenção de estruturas já existentes. No dizer de Avritzer (1997, p. 151), os processos de transição para a democracia, vistas sob a ótica da relação entre o Estado e o sistema político,

[...] implicaram a continuidade de elementos altamente problemáticos para o aprofundamento da democracia, tais como a falta de visibilidade na relação do Estado com grupos privados e a incapacidade da democracia de atuar no sentido de reverter um desequilíbrio societário patente.

Como reconhecido pelo referido autor, as transformações do regime democrático não repercutiram o suficiente para equalizar os diversos desequilíbrios sociais que ora se apresentavam. Todavia, passou-se a apostar numa atuação positiva da sociedade civil que convergiria em uma melhor atuação do Estado. Segundo Avritzer (1997, p. 153), os processos de transição apontavam para o surgimento de um “novo associativismo civil” retratado pela: i) proliferação de um expressivo número de associações civis no Brasil e na América Latina; ii) pluralização de atores e temas; e iii) capacidade das associações civis atuarem conjuntamente sobre questões relativas ao aprofundamento da democracia, o que apontava para uma renovação nos padrões de associativismo e na cultura política das associações civis.

Ao mesmo tempo que as mudanças do Estado e da sociedade civil foram se complexificando, Avritzer e Costa (2004, p. 704) passaram a defender que as análises sociológicas também não poderiam permanecer confinadas na esfera institucional e deveriam, ao contrário,

[...] penetrar o tecido das relações sociais e da cultura política gestadas nesse nível, revelando as modificações aí observadas. Dessa maneira, a crítica sociológica às teorias da transição indicava a necessidade de estudar, de forma reconstrutiva, o modelo concreto de relacionamento entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade, mostrando que nessas interseções habita, precisamente, o movimento de construção da democracia.

Nesse contexto, a centralidade dos debates sobre a democracia, antes voltada para o Estado, agora passava para a sociedade civil. Cabe à literatura o desafio de atualizar seu arcabouço teórico para dar conta de explicar as transformações decorrentes desse processo. Precisava-se explicar esse novo associativismo que emergia como novidade desde o decretado o “fim dos movimentos sociais” por boa parte da literatura das ciências sociais.

Fazia-se necessário, então, definir quem eram os atores dessa nova sociedade civil e as formas de relação que estes estabeleciam nas diversas esferas públicas de comunicação. Essa empreitada começava com a tarefa de revisitar a própria definição de sociedade civil que não se apresentava de maneira muito clara, na medida que,

[...] toda teoría de la democracia presupone un modelo de sociedad, a pesar de lo cual ninguna se ha ocupado del problema relativo al tipo de sociedad civil más adecuado para una política democrática moderna. Para decirlo de otra manera, la relación entre los modelos normativos de la democracia o los proyectos de democratización, y la estructura, instituciones y dinámica de la

sociedad civil no ha quedado en claro, en parte porque no contamos actualmente con una teoría lo bastante compleja de la sociedad civil. (COHEN e ARATO, 2000, p. 07).

Como sinalizado por Chandhoke (2010), nascido de um mundo desencantado com Estados arrogantes, com partidos políticos que preferiam seguir o impulso do poder em vez de representar seus círculos eleitorais e com os sindicatos que tinham se tornado burocráticos e pouco representativos, o conceito de sociedade civil surgiu como um pressuposto básico da democracia, ao defender que o poder estatal precisa ser monitorado por seus cidadãos. Como solução para os dilemas sociais, econômicos e políticos, a sociedade civil é reivindicada por todas as partes do espectro ideológico, sendo necessário um grande investimento para entender o que realmente ela é.

Diante disso, passou-se a investir energias para compreender os fenômenos decorrentes da ampliação das democracias mundo a fora. Essas construções teóricas que buscavam consolidar os ideais democráticos através da ampliação da participação da sociedade civil nas arenas decisórias do Estado na década de 1990 foram assumidas pelas ciências sociais como um “retorno a sociologia” (AVRITZER e COSTA, 2004).

Segundo Alencar et al. (2013), o papel desempenhado pela sociedade civil nessas experiências fez ressurgir elaborações teóricas e estudos empíricos a respeito da participação social como elementos de renovação e de aprofundamento da democracia. No Brasil, ela assumiu lugar central nos debates sobre a redemocratização, pois se associou tanto com os objetivos de fortalecer e energizar a cidadania, quanto com os desejos de aperfeiçoar a formulação, a gestão e o controle das políticas públicas.

Assim, diante dos processos de transição democrática na América Latina e das concepções que compreendiam sua realização pela concepção hegemônica da democracia representativa, Avritzer e Costa (2004) retomaram os conceitos de sociedade civil e esfera pública produzidos por Habermas. Não deixam de analisar, também, as contribuições de Cohen e Arato (2000), acreditando que, com a revisão de alguns aspectos dessa literatura, essas teorias se mostrariam suficientes para interpretar o conjunto de transformações desse cenário.

De acordo com Avritzer e Costa (2004), o conceito de esfera pública na modernidade representou um espaço para a integração de grupos que superava as

perspectivas de participação oferecidas pela teoria elitista. Possibilitou a tematização de novas questões e o estabelecimento de novos fluxos de comunicação capazes de expressar as necessidades materiais ou imateriais diante do Estado. Esse entendimento foi construído a partir do conceito habermasiano, o qual surgiu com base nos círculos de debate, em que burgueses se reuniam e reivindicavam para que fossem criadas regras que orientassem as relações de troca de bens e de trabalho social privatizado.

Estes, buscavam interferir nas decisões sobre as políticas que lhes interessavam, através de debates até então monopolizados pela Igreja e pelo Estado. Porém, diante das complexidades do mundo moderno e frente às dificuldades para se criar consensos, Habermas revisitou sua teoria e admitiu uma concepção de público pluralista que buscava resistir às representações dos meios de massa.

Essa perspectiva abriu caminho para que fossem reconhecidas esferas públicas alternativas e periféricas, em diversos fóruns de discussão, que abarcavam os sistemas de governos, as empresas, o mercado e as demandas do mundo da vida, entendido como o terreno das interações e dos jogos sociais. Nessas esferas públicas, os cidadãos se reuniam para debater sobre os assuntos de interesse coletivo, nas quais opiniões eram superpostas e diversas posições eram confrontadas, tendo em vista construir a formação das vontades e influenciar a sociedade política. Nessa concepção, a esfera pública habermasiana representava uma estrutura intermediária com a finalidade de estabelecer a mediação entre sistema político, de um lado,

[...] e os setores privados do mundo da vida e sistemas de ação especializados em termos de funções, de outro lado. Ela representa uma rede supercomplexa que se ramifica espacialmente num sem número de arenas internacionais, nacionais, regionais, comunais e subculturais, que se sobrepõem umas às outras; essa rede se articula objetivamente de acordo com pontos de vista funcionais, temas, círculos políticos etc., assumindo a forma de esferas públicas mais ou menos especializadas, porém, ainda acessíveis a um público de leigos. (HABERMAS, 2003, p. 107).

O autor trata de uma esfera localizada entre as administrações estatais e as organizações privadas, formada para discutir questões sociais, manifestar suas exigências e articular interesses para exercer influência na formulação de políticas. Essa esfera seria formada por grupos de interesses que buscavam formar unanimidade e estabelecer fluxos de comunicação em torno das pautas estabelecidas. Ali, o conflito e a obrigatoriedade da negociação eram iminentes.

Ao tratar sobre quem eram os públicos que se manifestavam nessa esfera pública, Cohen e Arato (2000) explicam que, devido as transformações das sociedades ocidentais acentuadas nas últimas décadas do século XX, tornou-se necessário diferenciar certos conceitos. Assim, não seria adequado interpretar a sociedade civil nem a partir da sociedade burguesa, nem por meio da dualidade entre a sociedade política e as forças do mercado. Tendo em vista as adequações necessárias, a sociedade civil foi definida da seguinte forma:

[...] como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social. (COHEN e ARATO, 2000, p. 08).

De sua parte, Ottmann (2004) ressalta que a concepção de sociedade civil de Cohen e Arato foi construída por um processo dialético rumo a um estado de diferenciação e integração totalmente coordenado pela ação comunicativa. Assim, fica claro que a modernização da sociedade civil não se constitui num processo uniforme e que, por exemplo, intervenções estatais ou imperativos econômicos podem impedir a emergência de grupos autônomos.

Ao passo que Ottmann (2004) chama a atenção para os imperativos que podem reprimir o surgimento de grupos autônomos, Avritzer e Costa (2004) apontam para o fato de que Habermas não deu a devida atenção para a emergência dos *new publics*²⁶ que surgiam ao lado do crescimento da mídia e da cultura do mercado. A modernização do mundo da vida pode criar novas formas críticas de comunicação para exercer influência na política institucionalizada. Assim, mesmo tomando a esfera pública de Habermas como um espaço para o aprofundamento democrático, os críticos percebem restrições para a participação de alguns públicos que poderiam exercer maior poder no interior desses espaços.

²⁶ Os *new publics* surgem ao lado do crescimento incontrolado da grande mídia e da penetração da cultura pelas lógicas do dinheiro e do poder que dele decorre. Neste contexto, “[...] verifica-se um processo coetâneo de desprovincialização e modernização do mundo da vida, que culmina com a criação e expansão de novos públicos e novos *loci* de realização de formas críticas de comunicação - contextos de difusão de subculturas, movimentos sociais, microespaços alternativos etc” (AVRITZER e COSTA, 2004, p. 710-11), marcados pela produção e circulação de ideias e formas de vida pós-tradicionais e não restritos à esfera da cultura ou do comportamento.

Buscando preservar a autonomia da sociedade civil, Habermas defendeu que as organizações da sociedade civil não se formalizassem e nem exercessem poder administrativo. Habermas acreditava que, ao assumir funções do Estado, a sociedade civil poderia vir a ser dominada por rituais burocráticos, sendo colonizada pelo Estado, o que repercutiria na perda da sua liberdade de expressão e autonomia (COHEN e ARATO, 2000)²⁷. Nesse sentido, a burocratização e a institucionalização tenderiam a enfraquecer as associações autônomas, tendo em vista uma gama de dependências que as subordinam ao Sistema (entendido como o Estado e a Economia).

Entretanto, um dos aspectos mais criticados da concepção participacionista de Habermas foi ter deixado em aberto o ponto nevrálgico da deliberação, um dos aspectos centrais tanto na democracia representativa quanto na democracia participativa. Habermas estabeleceu um campo de mediação entre a sociedade civil e a política, ao atribuir à primeira a função de catalisar as questões no mundo da vida e exercer influência sobre a segunda. Avritzer e Costa (2004), entretanto, destacam que esse modelo se mostrou frágil porque não apresentou os mecanismos deliberativos à participação, mostrando-se, assim, um espaço público “fraco” e incapaz de gerar decisões vinculantes.

Tamanha é a complexidade das discussões sobre os processos de deliberação que este debate permanece em aberto em diversos espaços públicos na atualidade. Acreditamos que essa fragilidade se assemelha à da democracia representativa, que não fornecia mecanismos de controle para os cidadãos nos momentos intercalados às eleições. As demandas também se apresentam inócuas frente às crises institucionais e à descrença no sistema político, como se verifica atualmente no Brasil.

Outro aspecto importe sobre a interpretação da sociedade civil foi o demasiado otimismo depositado sobre sua atuação. Inaugurando essa perspectiva, Avritzer (1997) e Avritzer e Costa (2004) fazem uma aposta virtuosa sobre a atuação da sociedade civil em diversos espaços públicos de debate, caracterizando-a como a emergência de um “novo associativismo civil”. Essa perspectiva otimista e estilizada sobre a atuação que foi criticada “sem pena nem glória” por Lavallo (2003). Desde então, tem se percebido uma crescente produção teórica e analítica de autores, como

²⁷ Tais observações se aproximam das resistências de institucionalização dos movimentos. Em nossa opinião, a não institucionalização dos movimentos sociais não garante sua autonomia, já que podem estar dependentes de outros recursos (por exemplo, de forças do mercado, de partidos políticos etc.), nem significa que sua institucionalização possa ser traduzida por cooptação.

Ottmann (2004); Dagnino, Olvera e Panfichi (2006); Cortes e Silva (2010); Lavalle (1999 e 2011b); que buscaram elucidar elementos para uma compreensão menos normativa e mais cautelosa sobre a atuação da sociedade civil em diversos espaços públicos.

A aposta na atuação positiva da nova sociedade civil na construção da democracia emergiu conjuntamente com a proliferação de diversos espaços participativos na década de 1990. Esse otimismo se estendeu às agências de cooperação internacional que acreditavam que o fortalecimento da sociedade civil e a sua participação na tomada de decisões aumentaria a transparência dos governos e melhoraria a gestão pública. Essas expectativas colocaram a sociedade civil no posto de ator central na dinâmica política do país, até então protagonizada exclusivamente pelo Estado (ACHARYA; HOUTZAGER; LAVALLE, 2004).

Nesse contexto, parte da literatura das ciências sociais passou a falar da emergência de uma “nova sociedade civil”, ou de um “novo associativismo civil”, que produziria efeitos democratizantes no plano político, cultural e econômico. Essa perspectiva normativa foi retratada, especialmente, pelos trabalhos de Leonardo Avritzer e Sérgio Costa, desenvolvidos ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000 (AVRITZER, 1997; AVRITZER e COSTA, 2004).

Manifestando sua preocupação com essa perspectiva demasiadamente otimista, Lavalle (1999) defende que é digno de espanto se deparar com um amplo consenso acerca dos atributos que caracterizariam essa sociedade civil como “[...] diversa, plural, ubíqua e representante do interesse geral – a cuja incessante atividade é inerente um ímpeto democratizador” (LAVALLE, 1999, p. 121). Na mesma perspectiva, Silva (2010) também manifestou sua insatisfação a respeito dessa questão, sinalizando que a emergência desse “novo associativismo civil” não correspondia ao esforço das Ciências Sociais brasileiras no mesmo período, que apresentavam uma diminuição dos esforços analíticos orientados ao estudo dos processos de construção e atuação dos atores constitutivos dessa sociedade civil, que, assim, “[...] tende a aparecer como um dado naturalizado, homogêneo, imutável e, em geral, positivo da realidade social” (SILVA, 2010, p. 03).

Diante dessa perspectiva extremamente virtuosa da atuação da sociedade civil, Lavalle (2003) se mostrava intrigado pelo fato de que, enquanto no Brasil e no restante da América Latina se anunciava o auge de um novo associativismo, Putnam (1995)

anunciava a decadência do associativismo civil norte-americano, em que só era possível jogar boliche sozinho (LAVALLE, 2003). Assim, diversos autores encaravam com cautela esse otimismo na capacidade de se democratizar a própria democracia, tendo em vista que também ela, em algumas circunstâncias, se move em direções que colocam seus princípios virtuosos em questão.

Na mesma linha, Ottmann (2004) salienta que esse potencial virtuoso do “novo associativismo civil” brasileiro se mostra problemático tendo em vista que: i) práticas autoritárias e violentas continuam a minar as instituições, a cultura e os processos democráticos; ii) antigas e retrógradas forças de direita continuam presentes no sistema político redemocratizado; iii) a corrupção e o clientelismo reemergem num contexto político definido por baixa lealdade partidária e instituições frágeis que preconizam acordos políticos mediante transferências de recursos públicos; iv) práticas clientelistas estão impregnadas no suposto jornalismo “independente”; e vi) persistem estigmas raciais e socioeconômicos que perpetuam a exclusão social.

De forma geral, essa perspectiva normativa sobre o novo associativismo civil vinha se mostrando frágil frente a diversos fatores que apontavam para os limites teóricos e analíticos dessa concepção. Conforme Edwards e Foley (1998), são inúmeras as questões que pairam sobre a atuação da sociedade civil. Esses autores retomam o conceito de sociedade civil formulado por outros pensadores (Putnam e Tocqueville) para alertar que não há como assegurar sobre a garantia dos efeitos positivos de sua atuação, já que ela também pode voltar-se contra o Estado e, inclusive, promover guerras civis. Para esses autores, muitas vezes os representantes da sociedade civil estabelecem acordos com governos e partidos políticos, traíndo a confiança da própria sociedade civil. Assim, essa aposta assumida normativamente carece de comprovação, sendo que, por isso, mostrou-se profundamente ambígua e carregada de diversos significados.

Ao tratar sobre o novo associativismo no Brasil e compreender quem eram esses atores que comporiam a nova sociedade civil, Lavalle, Castello e Bichir (2006) observaram que esse modelo apresentava um hiato entre sua concepção teórica e as organizações concretas. Isso dificultava a realização de análises empíricas e a definição de quais seriam as organizações que se enquadravam como laicas,

autônomas, horizontais etc., e que integrariam a nova sociedade civil²⁸. Por consequência dessa indeterminação conceitual oferecida pelos critérios normativos e essencialistas, organizações que utilizassem repertórios de atuação distintos dos convencionados poderiam ficar fora desse enquadramento, resultando em prejuízos analíticos e na invisibilidade de diversos atores (LAVALLE, 2003; SILVA, 2010).

Essas reflexões sobre a atuação da sociedade civil foram postas em um momento que emergiam novos atores e que o Estado ampliava, por vontade própria ou por pressão, seus espaços para uma atuação conjunta com a sociedade civil. Nesse sentido, a superação da relação antagônica entre as esferas tem sido lida como uma perspectiva de cooperação que tem se mostrado demasiado otimista, ou seja, “[...] o novo modelo ungiu a sociedade civil de universalidade, despindo-a de seu particularismo e fazendo dela o espaço de interesse geral” (LAVALLE, 1999, p. 131). Na mesma linha de pensamento, Cortes e Silva (2010) explicam que, frente a uma relação dicotômica, em que o Estado era caracterizado como corrupto, violento, autoritário e conservador, surge agora uma sociedade civil ética, democrática e universalista, representação mesma de um polo virtuoso.

Em grande parte, a crítica tem centrado sua atenção em desvelar esse otimismo acerca da sociedade civil²⁹, tendo em vista que diversos autores têm se mostrado atentos para os seus limites e comportamentos não necessariamente democráticos. Assim, Edwards e Foley (1998) vão dizer que, mesmo nas comunidades cívicas de Putnam, era possível encontrar grupos que não compartilhavam objetivos comuns. Isso nos leva a considerar que nem sempre a atuação da sociedade civil se mostra coesa e orientada por princípios de solidariedade e reciprocidade.

²⁸ De acordo com Ottmann (2004), o que diferencia a perspectiva pessimista da otimista da atuação da sociedade civil são as diferenças conceituais entre uma sociedade civil real, na qual o universalismo se vê comprometido por estratificações e diferenciações funcionais; e uma sociedade civil normativa que apresenta características utópicas e idealizadas.

²⁹ A crença de que a atuação da sociedade civil pode se dar em uma alternativa ao Estado e ao mercado é utópica na melhor das hipóteses é perigosa. Como bem postado por Chandhoke (2010), diante de diversos conceitos, no momento em que se coloca a sociedade civil como uma alternativa bem-vinda ao Estado, é preciso levar em conta que esse conceito sempre foi problemático para a teoria política e tem sido facilmente apresentada como uma resposta para o mal-estar do mundo contemporâneo. Se a sociedade civil é saudada por quase todos, sindicatos, movimentos sociais, as Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, as ONGs e as agências, como o elixir ideal para combater os males da contemporaneidade, deve haver algo errado. Se o conceito de sociedade civil pode ser usado por grupos de cada linha ideológica e matiz com igual destreza, certamente deve provar ser vantajosa para todos. E isto, conforme o autor, precisa ser melhor examinado e compreendido.

No entendimento de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), ao mudar a relação de confronto entre sociedade civil e Estado para uma relação de cooperação, grande parte da literatura passou a entender que o Estado responderia legitimamente às necessidades da cidadania. A partir desse entendimento, se construiu um imaginário de indiferenciação e de despolitização, no qual a sociedade civil perdeu seu papel de crítica e ficou apenas com as virtudes da cooperação, representada em uma visão homogeneizante, despolitizada e harmoniosa entre sociedade e Estado.

Esses autores buscam criar novas perspectivas teórico-metodológicas para a interpretação da sociedade civil, chamando a atenção para a coexistência de diversos projetos políticos, alguns dos quais, ao demandarem uma sociedade atuante, apresentavam uma confluência perversa³⁰. Lembram ainda que é necessário não tratar nem a sociedade civil nem o Estado como atores homogêneos, possibilitando que se analisem as disputas e as alianças existentes entre os atores dessas distintas esferas.

Em nosso entendimento, a literatura que passaremos a apresentar contribui para que possamos analisar o grau de democracia e a repercussão das decisões tomadas pelos diversos atores em espaços públicos. Acima de tudo, ela nos ajuda a compreender as ambivalências entre a sociedade civil e o Estado, enquanto buscamos apreender o sentido das novas tendências apresentadas pela ação coletiva (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Assim, nas próximas páginas a proposta é buscar e resgatar os elementos que nos ajudam a melhor compreender a atuação da sociedade civil, considerando que muitas vezes a idealização de diversos espaços participativos ditos democráticos podem ocultar relações desiguais e excludentes no seu interior.

2.3.1 A confluência perversa da atuação da sociedade civil

³⁰ Essa confluência perversa foi dada por dois projetos políticos que se colocavam em disputa e que exigiam a atuação forte da sociedade civil. De um lado apresentava-se o Projeto neoliberal e, de outro, um projeto democratizante, participativo, emergente das crises dos regimes autoritários e de diferentes esforços nacionais para o aprofundamento democrático. Essas especificidades eram discutidas no contexto brasileiro em que se colocavam os deslocamentos de sentido entre sociedade civil, participação e cidadania. Diante dessa confluência perversa, a sociedade questionava se não ganharia mais utilizando-se outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, em detrimento de atuar junto com o Estado (DAGNINO, 2002-2005).

Os recursos da mídia, a expansão dos espaços participativos e a proliferação de organizações civis chamaram a atenção para as diversas pautas e disputas estabelecidas nos espaços públicos. Por sua vez, a ampliação das possibilidades de atuação das organizações civis veio acompanhada de profundas mudanças no Estado, nem sempre cristalinas no entendimento da sociedade. De forma ampla, essa atmosfera participativa tem sido reveladora da diversidade de projetos políticos existentes e que expressam diferentes clivagens, por vezes nebulosas.

Por projetos políticos, entende-se um conjunto “[...] de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, 2005, p. 49). Na concepção dessa autora, no contexto brasileiro da década de 1990 predominaram as disputas entre dois projetos políticos. Por um lado, o projeto neoliberal, no qual o Estado deveria se desvencilhar de seus compromissos sociais e orientar a sua conduta pelos princípios gerenciais da busca da eficiência e o projeto democrático popular, que foi formado no processo de contestação ao regime autoritário e que buscava assegurar uma série de direitos sociais e a democratização do Estado.

A confluência perversa se encontra no fato de, apesar de ambos os projetos requererem uma sociedade civil forte e atuante, sua compreensão acerca de como deve se dar essa participação e do seu alcance é distinta e produz consequências contraditórias em relação aos princípios democráticos. Essas consequências aparecem no projeto neoliberal, que requer a atuação de uma sociedade civil despolitizada e esvaziada de conteúdo crítico, dedicada a executar parte das obrigações do Estado a um custo mais barato. Apesar de apontarem para direções distintas, os discursos em prol da participação da sociedade civil nesses dois projetos parecem os aproximar, tanto que qualquer deslize conduziria a sociedade civil a atuar em favor do campo adversário (DAGNINO, 2004; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Os pontos de inflexão entre sociedade e Estado, em grande parte, foram superados sob a égide da democracia gerencial e assumidos pelo protagonismo das ONGs. Essas, estabeleceram importantes parcerias, especialmente com o Estado, com organismos internacionais e setores empresariais. Esse processo trouxe uma ressignificação de termos como “cidadania-ativa”, “soberania popular”, “ação emancipatória”, “autonomia da sociedade frente ao Estado” das décadas anteriores.

Foram substituídos por novos significados como “partilha de poder de governar”, “ONGs”, “solidariedade”, “filantropia”, “parceria” e outras terminologias³¹ não pertencentes ao âmbito do confronto e da emancipação (TATAGIBA, 2006).

No final da década de 1980 e principalmente no início da década seguinte, as ONGs³² assumiram importante papel como representantes da sociedade frente ao Estado, fazendo com que, em alguns momentos, o Estado as confundisse com a própria sociedade civil. Nesse contexto, muitas ONGs passaram a atuar como representantes de um segmento da sociedade,³³ por exemplo, educação, assistência social, capacitação, saúde preventiva etc., sendo que grande parte delas se tornaram reféns de algum financiamento, diminuindo sua capacidade de oposição ao sistema³⁴ e se mostrando como parceira ideal do Estado. Destarte, a ressignificação da noção de sociedade civil e do que ela designa talvez tenha constituído o deslocamento mais visível produzido no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal, por isso mesmo o mais estudado.

O crescimento acelerado e o novo papel desempenhado pelas organizações Não-Governamentais; a emergência do chamado Terceiro Setor e das Fundações Empresariais, com a forte ênfase numa filantropia redefinida; e a marginalização (a que alguns autores se referem como “criminalização”) dos movimentos sociais, evidenciam esse movimento de redefinição. O resultado

³¹ Para Dagnino (2004), uma das distorções mais gritantes foi a ressignificação do conceito de cidadania, tão cara aos movimentos sociais, que passou a ser traduzida, no neoliberalismo, por uma conexão sedutora entre cidadania e mercado, na qual se tornar cidadão passou a significar a integração individual ao mercado, seja como consumidor ou como produtor. Assim, quanto mais integrado ao mercado, mais cidadão a pessoa se tornava. As críticas recaem sobre o desvirtuamento da atuação do Estado e da própria sociedade civil, na medida em que são criados inúmeros programas assistenciais para ajudar as pessoas se tornarem cidadãs, ou seja, aprenderem como iniciar microempresas, tornarem-se qualificadas para os escassos empregos disponíveis, etc. Nesse contexto, o Estado se exime progressivamente de seu papel de garantidor de direitos e o mercado é oferecido como uma instância substituta para a cidadania.

³² De acordo com Fernandes (1994), as Organizações Não Governamentais (ONGs) se firmaram a partir da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (ECO-92), sendo consolidadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) como o conjunto de representações de organizações que apresentavam questões relevantes e que não necessariamente representavam algum país (por exemplo, questões ambientais, raciais etc.).

³³ De certa forma, o profissionalismo conferiu poderes diferenciados para algumas elites de ONGs que obtiveram conhecimento das agendas e redes de financiamento globais, conferindo a elas o poder de escolha sobre determinados assuntos que deveriam entrar na pauta e chamar a atenção do público. Tais atitudes demonstravam o enfraquecimento e a falta de sensibilização da comunidade, além de apontar que elas teriam se tornado receptoras passivas de influências externas e detentoras do poder de manipular, renegociar e legitimar as agendas políticas conforme seu interesse (JAD, 2010).

³⁴ Frente à proliferação de ONGs, em 1991 foi criada a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), que não procurava ser representativa de todas as ONGs, mas diferenciar aquelas que apresentavam um perfil politizado caracterizado pela resistência ao autoritarismo e comprometidas contra a exclusão social, tendo em vista fortalecer a cidadania e a democracia, declarando-se autônomas em relação ao Estado, aos partidos políticos, aos movimentos populares e a Igreja, conforme o Estatuto. Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>.

tem sido uma crescente identificação entre “sociedade civil” e ONG, onde o significado da expressão “sociedade civil” se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de “Terceiro Setor”. (DAGNINO, 2004, p. 100).

No Brasil, a política de assistência sempre foi executada por organizações filantrópicas privadas, sendo que só recentemente o Estado passou a estruturar uma política de assistência social e, mesmo assim, com a parceria das instituições privadas. Como sinalizado por Tatagiba (2006), a ampliação e a institucionalização dos canais de participação no Brasil não impactou de forma decisiva a representatividade sobre o sistema político da democracia deliberativa, mas, sim, serviu mais para reivindicar e garantir políticas de governo.

Nesse contexto, parece-nos atualizada a preocupação de Lüchmann (2007), ao dizer que os limites do sistema democrático em curso são latentes e que promover modificações relevantes nesse modelo se constitui em um imenso desafio. Reportando aos objetos em análise nessa tese, os diferentes projetos políticos são manifestados pela diversidade de atores/instituições que compõem esses espaços públicos de discussões, caracterizando-os como uma arena de projetos nem sempre harmônicos.

Tendo em vista melhor compreender a composição desses espaços, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) e Lavallo (2011) mencionam que não se pode conceber a sociedade civil e o Estado como atores homogêneos. Ao reconhecerem que a trama entre as forças que habitam o espaço público representa distintos projetos, ao analisar a composição da sociedade civil e do Estado como atores heterogêneos, a literatura recomenda que se analise as assimetrias de recursos existentes entre esses atores. Elas fazem com que nesses espaços democráticos, muitas vezes, se estabeleça um campo de disputas desiguais que pode legitimar escolhas não democráticas.

A abordagem da heterogeneidade da sociedade civil e do Estado emerge da constatação de que a arena pública é clivada por atores que disputam diferentes projetos políticos em espaços sociais e institucionais. Essa visão buscou romper com a concepção homogeneizante de ambas as esferas. Observar as diferenças no interior delas pode revelar que as relações entre esses dois entes não são tão simples e carecem de análises mais cuidadosas.

Análises por esta perspectiva podem apontar que até mesmo em espaços públicos para o exercício da democracia podem surgir disputas que são resolvidas por

princípios pouco democráticos. Nesse contexto, analisar a heterogeneidade da sociedade civil significa atentar para a diferenciação interna existente na sociedade civil em termos de atores sociais, formas de ação coletiva, teleologia de ação, construção identitária e projetos políticos. “Trata-se de um núcleo temático que ajuda a compreender que no interior da sociedade civil coexistem os mais diversos atores, tipos de práticas e projetos, além de formas variadas de relação com o Estado” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 27).

Esses autores alertam que o Estado também abriga uma heterogeneidade de atores que podem defender diferentes projetos políticos, isto porque ele é formado por um conjunto de atores, instituições, partidos políticos etc., que podem apresentar projetos políticos distintos e sofrem pressão de outras esferas. No plano federativo brasileiro, há que se considerar, ainda, as diferentes esferas de governo (federal, estaduais e municipais) e as instâncias interdependentes dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

De acordo com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), se antes do processo de democratização brasileira a relação entre sociedade e Estado era caracterizada pelo enfrentamento, agora ela se apresenta habitada por atores plurais que buscam conquistar maior espaço no interior dos governos. De tal forma, essa arena é permeada por atores do mercado, da sociedade civil e do Estado, alguns mais conservadores, outros democráticos, outros não civis e pouco democráticos que apresentam, em grande parte, agendas e projetos políticos distintos. Tais disputas se dão em um ambiente tenso de contradições que representam uma pluralidade de concepções que determinam as mudanças no Estado, oferecendo novas oportunidades ou constrangimentos para as ações coletivas.

A essa arena diversificada se impõe o desafio de compreender o poder do capital privado em promover mudanças tecnoprodutivas e trabalhistas, de dimensionar o poder do Estado e a capacidade de a sociedade civil influenciar o Estado. Além disso, o olhar deve se voltar para a capacidade de segmentos subalternos resistirem à exclusão e reivindicarem políticas emancipatórias. De certa forma, esses elementos, apontados por Brandão (2011), atentam para a representação de diferentes projetos políticos e de organismos que se colocam em diferentes posições estratégicas e que exercem influência na definição das agendas regionais.

Ao retratar os atores envolvidos na formulação de políticas públicas, Secchi (2013) lembra que o simples fato de alguns atores se apresentarem numa mesma categoria não significa que eles compartilham de interesses comuns. Isto é, um mesmo ator pode demonstrar interesses distintos diante de cada etapa do ciclo da política. Ao tratar dos envolvidos nesses processos, o autor cita os políticos, os burocratas, os juízes, os designados politicamente, os representantes de corporações estatais, os grupos de interesse, os partidos políticos, os meios de comunicação, os destinatários de políticas públicas, organizações do terceiro setor e outros colaboradores.

Ao fazer referência a modelos democráticos, evidenciamos que, em grande parte, a participação direta da população na arena política é restringida no processo de tomada de decisões sobre assuntos polêmicos ou outros que exigem a atuação de um corpo de tecnocratas. De outro lado, não se pode considerar que, com a ampliação de diversos espaços públicos de participação, institucionalizados ou não, teríamos naturalmente resultados altamente democráticos e convergentes para a formação de uma agenda que representasse o interesse geral da coletividade.

Na perspectiva de nossa tese, a existência de diversos projetos políticos e a heterogeneidade da sociedade civil e do Estado levam a considerar que as diferenças de recursos entre os atores constituem um elemento importante a ser considerado nos processos decisórios. Elas influenciam no posicionamento estratégico dos atores na arena política, colocando-os em situação de vantagem ou desvantagem na defesa de seus projetos.

Entende-se que os espaços públicos caracterizados pela ampliação da democracia podem ocultar relações conflituosas e que, em grande parte, as decisões são tomadas por vias procedimentais determinadas pelas posições originais dos atores. Isso, considerando que em sua própria formação,

[...] a esfera pública apresenta mecanismos de seleção que implicam a definição prévia de quem serão os atores que serão efetivamente ouvidos e quais serão os temas que efetivamente serão tratados como públicos. Nesse contexto, minorias étnicas, grupos discriminados e mulheres são excluídos a priori da esfera pública ou merecem nela um lugar subordinado. Os contrapúblicos subalternos, ao denunciarem os “vícios de origem” dos espaços públicos nacionais, constituem, por isso, forças não de desestabilização, mas de democratização e ampliação da política nacional. (AVRITZER e COSTA, 2004, p. 711-12).

Esses autores chamam a atenção para o fato de que a existência de desigualdades de recursos é desconsiderada nas arenas decisórias, inclusive em espaços públicos constituídos para o aprofundamento da democracia e que, no seu interior, continuam sendo reproduzidas decisões elitistas e pouco democráticas. Podemos considerar, conforme Avritzer e Costa (2004), esses espaços como locais de disputa, onde atores que se sentem excluídos das políticas governamentais “buscam um lugar ao sol”, demonstrando que as instâncias participativas não são tão democráticas quanto aparentam.³⁵

A perspectiva de que os espaços públicos se constituem em arenas apropriados para a manifestação das demandas subalternas parece ser uma visão idealizada, já que nesses espaços pode haver uma seleção prévia dos que serão beneficiados. Essa restrição se dá pelos constrangimentos impostos por atores que exercem maior poder devido aos seus recursos adquiridos anteriormente. No entanto, essa afirmação deve ser colocada sob contingenciamento, tendo em vista que atores subalternos podem estabelecer relações de cooperação, estabelecer acordos capazes de alavancar seu posicionamento estratégico e colocá-los em situação de equilíbrio frente a outros atores.

De tal forma, entendemos que as assimetrias de recursos não devem ser desprezadas, sobretudo quando tratamos de espaços públicos que foram normativamente constituídos para enfrentar as restrições ao aprofundamento democrático. Há que se considerar, ainda, que por limitações de recursos, diversos grupos, setores ou organizações continuam ausentes desses processos participativos. Como sinaliza Vita (2004), a democracia participativa só se viabiliza em espaços em que os participantes apresentem as mesmas condições de informação e os mesmos níveis de conhecimento para argumentarem e defenderem seus projetos, pois, do contrário, ela se apresenta somente no nível ideal.

Entretanto, dificilmente vamos encontrar espaços públicos de debates que sejam plurais e que os atores se encontram com igualdades de recursos. As desigualdades de recursos em torno dos diversos espaços participativos podem ser analisadas sob duas perspectivas. A primeira se dá pela forma como estão

³⁵ Conforme Cortes e Silva (2010), muitos fóruns participativos têm apresentado procedimentos políticos pouco democráticos, sendo dominados por atores ou grupos políticos com mais recursos e, consequentemente, dotados de maior poder de decisão, fazendo com que os interesses e demandas de grupos, setores ou categorias tradicionalmente excluídas continuem sem voz e sem vez.

constituídos os arranjos ou desenhos institucionais, que podem conferir maior poder a determinados setores, corporações, organizações, movimentos etc. Entretanto, não podem ser desprezadas as capacidades individuais dos representantes, como a instrução, os tipos de vínculos, a trajetória desses atores nos espaços, entre outros.

A conjugação dessas capacidades faz com que os representantes cedam ou resistam, que estabeleçam alianças com outros atores, que aceitem ou reajam às restrições e oportunidades que lhe são apresentadas. De forma objetiva, a questão que se apresenta é a de identificar como se estabelecem as relações e como ocorrem as decisões nesses espaços participativos, tendo em vista contornar e possibilitar que atores considerados subalternos não sejam desprezados.

Essas ponderações se mostram muito pertinentes nessa tese, tendo em vista que servem como guia para nossas análises, ao passo que buscamos verificar em que medida as institucionalidades em análise no presente estudo lidam com as desigualdades de recursos, como conformam seu arranjo institucional, tendo em vista contemplar a pluralidade de representações na sua composição, não buscando somente democratizar o Estado, mas também democratizar suas próprias institucionalidades. Nessa direção, compartilhamos a ideia de que muitas instituições participativas têm sido descritas como elementos de mitigação de tradicionais desigualdades políticas, “[...] ampliando o acesso de atores excluídos do sistema formal. Entretanto, também têm sido alvo de críticas que apontam a reprodução de desigualdades sociais e políticas em seu interior (ALENCAR et al., 2013, p. 01).

Valemo-nos ainda da assertiva sobre a heterogeneidade dos atores que compõem a sociedade civil e o Estado, compreendendo que em grande parte essa é dada por suas diferentes capacidades. Compartilhando essa preocupação, Fung (2004) destaca que muitos espaços públicos são dominados por alguns atores que se sobrepõem aos demais, influenciando de maneira desigual a definição da agenda³⁶.

³⁶ Os autores que se filiam a abordagem institucionalista, como é o caso do Fung e Wright (2003), irão colocar a força explicativa nos arranjos institucionais - regras formais e informais, como condicionantes do funcionamento dos espaços participativos. Nessa concepção, não se pode confundir instituições fortes como “organizações poderosas” e instituições no sentido de “conjunto de regras formais e informais que condicionam o comportamento dos agentes”, sendo esta última a perspectiva dos institucionalistas quando dizem “as instituições importam”. Nesse sentido, são elas que condicionam as ações dos diversos atores, por exemplo, o desenho institucional construído para o conselho, desde a sua criação, constituiu regras formais de representação que podem favorecer a sub-representação de determinados segmentos da sociedade. Além das regras formais existem também as informais (costumes, regras e formas de agir que não foram formalizadas), essas também condicionam as ações dos atores.

Esse autor argumenta que, se por um lado os espaços públicos podem contribuir para aumentar a qualidade do comportamento associativo e influenciar a sociedade política, por outro é preciso estar atento para a existência de limitações de recursos que restringem a participação e a manifestação de públicos de menor expressão.

Ao contribuir nessa discussão, Cortes e Silva (2010) mencionam que o neo-institucionalismo apresenta as estruturas do Estado e os desenhos organizacionais como elementos importantes para moldar as ações dos atores sociais e individuais. Nessa perspectiva, mesmo que os atores tenham liberdades de escolha, mesmo que os indivíduos sejam agentes reflexivos e que possuam capacidade de fazer escolhas, as análises não podem deixar de considerar as circunstâncias pelas quais suas decisões foram tomadas. De tal forma, os arranjos institucionais aos quais esses atores estão imersos podem tanto ampliar o seu campo de atuação, como podem restringir as possibilidades de suas escolhas estratégicas. Conforme o modelo de abordagem dessa tese, o ingresso de novos atores ou o comportamento de atores poderosos provocam mudanças institucionais e podem estabelecer novas conexões entre os diversos atores, mudando, assim, as estruturas de oportunidades para atuação.

Ao tratar sobre a capacidade de deliberar e fazer cumprir suas decisões nos conselhos gestores de políticas públicas, Teixeira (2000) menciona que é preciso levar em conta a relação de paridade entre os representantes, que não deve ser só numérica ou normativa. Trata-se de considerar a igualdade de condições de acesso a informações, capacitação³⁷ técnico-política dos conselheiros, disponibilidade de tempo, recursos físicos, humanos e tecnológicos. Também há de se considerar o aspecto da representatividade da sociedade civil, para que suas escolhas sejam democráticas e que eles também sejam submetidos a procedimentos de controle e de responsabilização. Não menos importante é a participação de representantes governamentais com capacidade e autoridade para tomar decisões.

Somado à questão da paridade na representação, Tatagiba (2002; 2006) vai dizer que os acordos formados no interior dos conselhos gestores de políticas setoriais deveriam se sustentar publicamente, tendo em vista evitar a troca de favores e

³⁷ Dagnino (2004) menciona que as decisões sobre a formulação de políticas geralmente exigem um corpo técnico especializado, o que coloca em desvantagem a atuação da sociedade civil. Para a autora, a qualificação da sociedade civil tem sido aspecto muito caro a mesma, restrita por limitações de tempo e dinheiro. Essa questão teria sido enfrentada no Orçamento Participativo de Porto Alegre, onde foram realizadas diversas oficinas de capacitação para os atores participantes.

práticas clientelistas. Um dos grandes desafios desses conselhos é construir mecanismos capazes de dar voz a atores que se encontram em situação de desvantagem de recursos para que se expressem e sustentem suas diferenças, garantindo resultados positivos da deliberação.

A referida autora argumenta que a paridade de representação entre atores estatais e da sociedade civil não tem sido suficiente para garantir o equilíbrio nas decisões. Essa ausência pode ser percebida na dificuldade que os atores governamentais e não governamentais têm ao lidarem com a pluralidade de opiniões. Também é perceptível nas diferenças de qualificações e de acesso à informação, uma vez que os atores governamentais, que se servem do aparato público, conseguem imprimir importantes vantagens nos debates e influenciar as decisões a seu favor.

Essas assimetrias são visíveis ainda pelo poder de controle exercido pelo Estado na definição da agenda prévia e no financiamento, altamente perceptível no caso da nossa análise da Consulta Popular. Muitos desses espaços participativos podem se constituir em reprodutores de desigualdades, porque tendem a ser ocupados por atores de instituições com maiores capacidades organizacionais. Essas possuem os recursos financeiros e oferecem oportunidades privilegiadas para capacitação e acesso às informações e ao conhecimento.

Nesse caso, os desenhos institucionais de vários fóruns e conselhos participativos passam a ser constituídos por uma representação que tende a reproduzir as desigualdades já existentes no ambiente social e político. Segundo Pinto (2004), esses segmentos com maior capacidade organizacional tendem a monopolizar esses espaços participativos, fazendo prevalecer as pautas associadas à sua identidade e interesses.

A permanência de desigualdades nesses fóruns participativos pode gerar uma tendência ao esvaziamento da participação da população, provocando distorções nessas instâncias deliberativas. Quando não se compartilham informações e não se contempla a diversidade dos atores, há uma tendência a se formar espaços participativos elitizados, os quais se reproduzem e aumentam proporcionalmente da escala local para as escalas superiores (TATAGIBA, 2005; MILANI, 2008).

De tal forma, entende-se que analisar as desigualdades de recursos pode se apresentar como um caminho interessante para se compreender a capacidade de aprofundar a democracia nos espaços participativos em análise nessa tese. Trata-se,

nesse sentido, de analisar os desenhos institucionais, os atores e os padrões de comportamento que orientam a tomada de decisão nessas institucionalidades. Nessa direção, as pautas estabelecidas e as decisões tomadas podem indicar se segmentos com menor capacidade de recursos conseguem incluir seus interesses ou se esses espaços reproduzem somente as decisões de grupos mais poderosos.

2.4 Modelo de análise da tese

Esse capítulo é destinado à discussão da literatura que tratou das ações coletivas pela perspectiva do confronto e pelo surgimento das oportunidades políticas que proporcionaram a criação dos diversos espaços públicos de comunicação entre sociedade e Estado. Trouxemos, ainda, a crise dos movimentos sociais, as críticas sobre os limites da democracia representativa como forma ideal de governo, bem como as ressalvas feitas sobre a emergência de uma sociedade civil virtuosa. Diante da relação dual entre sociedade e Estado, reportamo-nos à perspectiva relacional tendo em vista apreender os limites ou ganhos dessa atuação conjunta. Por fim, compartilhamos da ideia que é preciso cautela ao proclamar o caráter virtuoso e carregado de consequências positivas atribuído à sociedade civil e sua atuação em diversos espaços participativos.

Pela literatura da *Contentious Politics* foi possível perceber que as ações coletivas se relacionam às mudanças nas oportunidades ou restrições políticas em determinadas conjunturas. Mesmo que essa literatura tenha se caracterizado pelas ações de confronto, acreditamos que, principalmente o conceito de estruturas de oportunidades políticas e o de mudanças de repertório, estabelecem estreita relação com os objetos investigados nessa tese.

Isso ocorre porque, como veremos nas análises sobre o COREDE e a Consulta Popular, o Estado exerce grande capacidade de definição da formação da agenda regional, abrindo ou restringindo as oportunidades de atuação nesses processos. Todavia, diante dessas circunstâncias, o comportamento dos diversos atores não se mostra totalmente previsível, sendo possível que adotem distintos repertórios para atuar em busca de seus interesses, sendo eles de contestação, cooperação ou conformidade. Essa atuação se dá, acima de tudo, numa perspectiva relacional e

altamente contingencial que permeia os espaços públicos e redefine as formas de atuação dos atores com o Estado ou frente a ele.

A perspectiva relacional evidencia as capacidades, interações e meios de influência sobre outros atores que possam trazer benefícios àqueles envolvidos no jogo. Como mencionam Lavallo, Castello e Bichir (2006), uma abordagem é relacional quando indaga sobre os atributos de um ator a partir de suas interações com outros atores, buscando evidenciar o que lhe confere *status* e os elementos que determinam sua posição e o alcance de sua atuação.

Essa análise no interior dos espaços participativos é pertinente, porque se pretende construir uma pauta comum em espaços que comportam uma diversidade de atores e instituições que apresentam projetos políticos distintos. São atores de diversas representações que geralmente não agem isoladamente. Nesse contexto, é possível dizer que um ator central conta com uma densa malha de relacionamentos dentro desse universo, dispondo de forte capacidade de coordenação da ação de outras organizações civis,

[...] bem como de articulação e agregação de interesses; funciona como referência simbólica dentro de determinadas constelações de atores; e, não raro, gera dependência nas organizações civis menos centrais ou mais periféricas, em virtude de as relações estabelecidas com elas serem assimétricas em termos de repertório de relações e, por conseguinte, de recursos de poder. Trata-se de assimetria estrutural em termos relacionais, quer dizer, da desigualdade de recursos inerente às posições ocupadas na rede por organizações civis centrais e periféricas. (LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2006, p. 23).

Por meio das análises de redes³⁸, torna-se possível identificar as relações de poder, influência e dependência entre atores centrais e atores periféricos, com vistas a alcançar outros espaços e ter maior incidência para consolidar as decisões. Nesse sentido, a análise de redes se mostra compatível com a perspectiva relacional que procura superar a noção de natureza preestabelecida, onde a sociedade civil possuiria características pré-definidas. Coloca-se, assim, a importância de se “[...] analisar em cada configuração empírica específica, como a sociedade civil se constitui *na e pela* relação com outras dimensões da realidade social em estudo” (SILVA, 2006, p. 160), o que pode identificar práticas contraditórias no interior desses processos³⁹.

³⁸ Não se trata de realizar uma análise formal de redes, mas, sim, de, através das análises dos recursos dos atores e instituições, entender as suas articulações e o seu poder de decisão nesses processos.

³⁹ Conforme Marques (2006), as análises relacionais se combinam com as análises institucionalistas e com as análises de redes. Esse autor vai dizer que as estruturas de redes conferem instabilidades aos

Ao tratar sobre as assimetrias de recursos entre os diversos atores da sociedade civil e do Estado nas institucionalidades participativas, menciona-se que essas assimetrias poderiam ser contornadas pela construção de um arranjo institucional mais adequado. Todavia, Coelho e Favareto (2008) chamam a atenção para a dificuldade de se estabelecer conexões sistemáticas que permitem atribuir ao arranjo institucional a capacidade de sanar os limites de desigualdades de recursos. Além do mais, estudos como os de Abramovay, Magalhães e Schroder (2010), sinalizam que determinados arranjos institucionais privilegiam a participação de atores tradicionais em seus espaços. Nessa arena, são inúmeras as variáveis a serem consideradas sobre o potencial participativo em diversas institucionalidades, e cautelosas devem ser as conclusões.

Ao finalizar este capítulo, a literatura visitada permitiu constatar o quanto são imensos os desafios para se estabelecer um regime democrático que supere os aspectos procedimentais e se conecte de forma mais efetiva com a sociedade. Percebeu-se que ao longo de décadas a sociedade alterou seus reportórios de atuação, exigindo que o Estado e a sociedade política estabeleçam maior comunicação entre representantes e representados tendo em vista democratizar o próprio Estado, aprofundar e consolidar a democracia. Nesta esteira, abriu-se novas oportunidades de atuação da sociedade com o Estado, fazendo com que a própria literatura buscasse compreender e produzir novas perspectivas de entendimento e análise desses fatos. Assim como se percebeu que a relação entre sociedade e Estado não precisava ser somente de confronto, os ganhos da cooperação entre ambos e da própria aposta da participação da sociedade no Estado como solução de todas as mazelas da democracia passou a ser questionado.

Diante do exposto, no próximo capítulo retoma-se as concepções de desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos processos de planejamento realizado no Brasil. Ao recuperar essa trajetória, busca-se compreender como o Estado foi produzindo seu aparato de planejamento e incorporando novos conceitos para orientar a atividade pública. Assim, vamos retomar alguns processos de planejamento que foram elaborados por equipes técnicas e com uma visão de desenvolvimento

processos decisórios, todavia, não determinam os resultados da participação nas e das políticas públicas. Todavia, o autor argumenta que “[...] as redes tendem a apresentar maior importância e a influenciar mais intensamente as políticas quando as organizações estatais envolvidas são mais insuladas e a comunidade de políticas, mais forte” (MARQUES, 2006, p. 36).

restrita, até chegarmos a constituição de novos processos que buscaram ampliar essa concepção, inserindo ainda o elemento da participação social como essencial para se aperfeiçoar esses instrumentos e gerar maior ganhos em termos de desenvolvimento. Por fim, discute-se a literatura que busca estabelecer uma relação causal entre participação e desenvolvimento.

3 PARTICIPAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

A relação causal entre participação e desenvolvimento, a qual aparece em diversos trabalhos produzidos em torno das novas institucionalidades participativas, decorre da aposta de que a contribuição da sociedade no planejamento e na execução das políticas públicas⁴⁰ produzirá melhores indicadores de desenvolvimento (COELHO e FAVARETO, 2012). Os aportes sobre essa questão possuem estreita relação com os objetos de análise dessa tese, tendo em vista que esses espaços públicos também se caracterizam por discutir e buscar alternativas para promover o desenvolvimento regional. Mesmo que com um enfoque no planejamento e nas políticas do território, percebe-se que essa literatura se comunica diretamente com as questões apresentadas no primeiro capítulo.

⁴⁰ Para Milani (2008), o apelo à participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas locais pode ser visto em três níveis: i) para buscar maior qualidade dos serviços prestados através de melhores resultados; ii) pode ajudar melhorar a efetividade dos serviços e tornando os gastos mais eficientes; e iii) a participação pode significar também a expressão de prioridades acerca de bens públicos futuros. No entanto, essa participação não remete automaticamente a momentos de deliberação e é importante saber como participam, quem participa, se a participação é plural, como se constroem o interesse comum e como se dá a deliberação. Entendemos que esses elementos são importantes e vão influenciar na formação da agenda.

De forma ampla, nesse capítulo, busca-se demonstrar como a literatura tem estabelecido conexões entre a genealogia dos espaços participativos e a expectativa de que a participação da sociedade na definição das políticas territoriais produziria consequências positivas para se alcançar melhores indicadores de desenvolvimento. Essa aposta ganha ênfase a partir da Constituição Federal de 1988, que determina que o planejamento deve levar em conta as peculiaridades locais e criar mecanismos para enfrentar as desigualdades regionais existentes no país.

Para melhor compreender esse debate sobre a relação causal entre participação e desenvolvimento no Brasil, retoma-se brevemente as mudanças nos processos de planejamento governamental adotados pelo Governo Federal nas últimas décadas, a ressignificação do conceito de desenvolvimento, a retomada da dimensão territorial nas políticas de Estado e a importância da participação social nesses processos.

Entende-se que, embora não se restrinja ao planejamento, a atuação dos COREDEs estabelece estreita conexão com os aspectos acima citados, uma vez que se trata de um Conselho Regional de Desenvolvimento. Esses Conselhos têm sua atuação marcada pela participação da sociedade no exercício de suas atividades, tendo em vista construir propostas de estímulo ao desenvolvimento de suas regiões e oferecer elementos para aperfeiçoar o planejamento dos governos estaduais. Por sua vez, a Consulta Popular também estabelece conexão com diversos aspectos das políticas regionais, ao passo que busca definir prioridades para investimento em dado território. Em tese, essas iniciativas contribuiriam para democratizar as decisões do Estado e, ao fazer isso, conforme a literatura que vamos apresentar, possibilitariam o desenvolvimento regional.

A partir da Constituição Federal de 1988, foram estabelecidos marcos importantes sobre o planejamento estatal e as políticas de desenvolvimento regional⁴¹. Nessa conjuntura, os governos passaram a criar diversos programas que buscavam valorizar a participação da sociedade na definição de prioridades e na elaboração de projetos para “reduzir as desigualdades regionais”. Frente às críticas ao planejamento centralizado e ao aprofundamento das desigualdades socioeconômicas entre as

⁴¹ No caso das políticas de Estado, muitas vezes os conceitos de desenvolvimento territorial e desenvolvimento regional se confundem e se apresentam como se fossem a mesma coisa, causando dificuldades na compreensão da atuação espacial e, não raramente tem gerado conflitos entre instituições oficiais (NETO e OLIVEIRA, 2013).

regiões, a partir da década de 1980, o Estado brasileiro passou a promover a descentralização de algumas iniciativas sob seu comando, passando “[...] a compartilhar suas decisões com atores mais próximos dos territórios: estados, municípios e organizações não governamentais” (BRASIL, 2013, p. 03).

Essas políticas de desenvolvimento territorial têm apresentado inovações significativas em relação aos planos e programas produzidos em décadas anteriores. Pode-se mencionar, nesse sentido, a ampliação da concepção de desenvolvimento incluída nesses novos planejamentos e a busca pelo envolvimento da sociedade nesses processos. Alguns aspectos se mostram complexos já na sua concepção, dada a polissemia de significados atribuídos aos termos, ao território e ao campo prático. Cabe ainda citar os limites operacionais para a articulação dessas políticas com outros setores e escalas de governança do próprio Estado.

No contexto dessa tese, busca-se valorizar os comportamentos relacionais e as práticas que permeiam o território e os processos que nele se desencadeiam. Parte-se do pressuposto que as dinâmicas socioeconômicas não são pré-estabelecidas e que não produzem igualmente uma sociedade hierarquicamente organizada e de consequências previsíveis. Considera-se o território como um espaço heterogêneo que abriga uma diversidade de atores e variáveis que podem influenciar na sua organização social, em suas perspectivas políticas e suas determinações produtivas.

De acordo com Reis (2005), o território é constituído por uma genealogia de processos que lhe conferem uma natureza incerta. Nessa concepção, o território não é interpretado enquanto um conjunto físico de paisagens materiais, nem como um receptáculo passivo de políticas. Ele é a expressão das interações protagonizadas pelos diversos atores do território ou exógenos a ele, que reagem de forma inesperada frente às mudanças de conjuntura. Trata-se de compreender a natureza das estruturas e das dinâmicas sociais, o papel desempenhado pelos atores intervenientes nesses espaços e as consequências decorrentes dessa trama.

Para uma melhor compreensão desses aspectos, vamos retomar brevemente como a perspectiva regional foi retratada no planejamento governamental a partir da década de 1930. Faremos isso para compreender como a concepção de desenvolvimento foi sendo ressignificada diante da visão hegemônica que o traduzia como crescimento econômico. Nessa retomada, discute-se como o Estado foi se

apropriando das técnicas de planejamento, as perspectivas de desenvolvimento contidas nos diversos planos e as suas propostas de enfrentamento das desigualdades regionais. Evidencia-se como os processos de transformação do Estado repercutiram no ordenamento territorial, a partir da retomada de algumas políticas territoriais, valorizando a participação social para aperfeiçoar suas políticas e produzir melhores resultados para a sociedade. Com base nessa trajetória, busca-se analisar a relação causal entre participação e os resultados esperados.

3.1 As apostas do modelo desenvolvimentista

Tratar da perspectiva do desenvolvimento regional no planejamento governamental brasileiro, significa mergulhar em uma arena interpretativa que pode nos levar para qualquer direção, graças às diferentes concepções que esses conceitos têm apresentado ao longo dos anos. Por isso, de forma ampla, vamos recuperar alguns aspectos que ajudam a compreender como o Estado brasileiro lidou com a questão do planejamento e tratou as desigualdades regionais. Recuperar esses aspectos, ajuda-nos a compreender a partir de que bases foram construídas as políticas de desenvolvimento territorial. Permite, ainda, visualizar como o planejamento foi sendo incorporado pelo Estado e de que forma o conceito de desenvolvimento foi sendo ressignificado, nas políticas públicas e na literatura nas últimas décadas.

Conforme Brandão (2013), as bases materiais modernas de nosso país foram construídas entre os anos de 1930 e 1980, os chamados “cinquenta anos gloriosos”. Nesse período, foram desenvolvidos projetos de urbanização e de industrialização acelerada, com forte integração aos mercados dos países centrais, proporcionando altas taxas de crescimento econômico e concentração de renda. Para o autor, as políticas se articulavam a partir de centros de poder que oscilavam entre o autoritarismo central e o “mandonismo local”, intercalando períodos de centralização e de descentralização administrativa e política.

No início da década de 1930 foram realizados debates e diagnósticos⁴² visando subsidiar a formulação de planos de desenvolvimento capazes de orientar as políticas

⁴² Com essa perspectiva de desenvolvimento, o Brasil passa a se organizar e cria instituições de pesquisa, fazendo alguns diagnósticos como os estudos apresentados pelo relatório Simonsen (1944-1945), os estudos técnicos da Missão Taub (1941), da Missão Cooke (1942-1943), da Missão Abbink

e criar bases para alavancar o crescimento econômico. Esses planos foram construídos em meio a fortes rupturas políticas, tensionamentos e acomodação de interesses políticos e econômicos de diversos grupos. Para Steinberger (2013), esse momento marcou o início de um período de transição, no qual se iniciou o processo de industrialização do Brasil.

Diante da conjuntura da época (década de 1930 e seguintes), os governos foram respondendo aos problemas que surgiam no horizonte político por injunções de interesses de grupos econômicos, políticos, sociais e militares. Buscava-se, assim, orientar as decisões e tirar o país da condição de subdesenvolvimento, orientados por planejamentos específicos e de curto prazo. Assim, os planejadores passaram a fazer uso dos primeiros exercícios de construção de diagnósticos, estudos técnicos e planejamentos para dar suporte a decisões estatais mais complexas e capazes de apontar caminhos para transformar as estruturas econômicas e sociais, estimulando o produtivismo nacional via industrialização (CARDOSO JR, 2011).

Para sair da condição de subdesenvolvimento em que o país se encontrava, o Estado se mostrava empenhado em criar condições favoráveis para a expansão das empresas privadas. Nesse sentido, auxiliou na criação de uma tecnoestrutura e na organização do mercado de bens de capital e da força de trabalho. Marcava-se, assim, um período de transição para uma economia que colocava o setor industrial como protagonista do desenvolvimento.

Os planos governamentais produzidos no âmbito do Governo Federal entre as décadas de 1930 e 1980 apresentavam poucas diferenças entre si, apresentando em comum o empenho em condições de infraestrutura e de industrialização para fortalecer o setor industrial. Esses planos eram pontuais e elaborados para serem realizados a curto prazo. De acordo com Ianni (1986), a origem da ideologia e das práticas de planejamento no Brasil resultou de uma combinação privilegiada de condições, como a economia de guerra, as perspectivas de desenvolvimento

(1948) e da Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953). Cabe mencionar que, em 1948, começou a funcionar a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que passou a exercer grande contribuição para a concepção de desenvolvimento e para os modelos de planejamento em diversos países da América Latina e do Brasil. Com vistas a contribuir no planejamento, também foi criado no ano de 1934, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1937 o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e em 1964 foi criado o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Esses estudos e instituições passaram a subsidiar o planejamento e oferecer elementos norteadores para as decisões e áreas para investimentos (IANNI, 1986).

industrial, os problemas de defesa nacional, a reestruturação do poder político e do Estado, assim como a nova constelação de classes sociais,

[...] que transformou a linguagem e a técnica do planejamento em um componente dinâmico do sistema político-administrativo. Ou melhor, a linguagem e a técnica do planejamento foram incorporadas de forma desigual e fragmentária, segundo as possibilidades apresentadas pelo sistema político-administrativo e os interesses predominantes do setor privado da economia. (IANNI, 1986, p. 68).

Para evidenciar alguns planos de desenvolvimento e ilustrar as perspectivas que eles apresentavam, podemos citar o Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943), o qual buscava estimular a criação de indústrias, a execução de obras públicas, bem como prover a defesa nacional dos elementos necessários à ordem e à segurança do país. Na década de 1950, destacamos a criação do Plano Salte (1950-1954), que determinou investimentos para saúde, energia e transportes, e o Programa de Metas (1955-1960), que estabeleceu 30 metas para alavancar o desenvolvimento dos setores de energia, transporte, agricultura, alimentação e indústrias de base. Esse último marcou o início do planejamento com investimentos conjuntos entre o Estado e a iniciativa privada (MATA-MACHADO, 2010; FREITAS, 2013).

A partir da década de 1930, foram criados alguns Conselhos Setoriais e órgãos colegiados para auxiliar nas tomadas de decisão do Estado, dentre eles, o Conselho Nacional do Café (1931); o Conselho Federal de Comércio Exterior (1934); o Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937); o Conselho Nacional do Petróleo (1938); o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (1939); a Comissão de Defesa da Economia Nacional (1940); a Comissão de Financiamento da Produção (1943); a Comissão de Planejamento Econômico (1944); e o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944) (MATA-MACHADO, 2010). Esses Conselhos traziam em comum a preocupação com o desenvolvimento econômico e não se assemelham aos Conselhos criados a partir da década de 1990, em que buscavam dar voz a sociedade civil.

De acordo com Mata-Machado (2010), a criação desses Conselhos (na década de 1930 e 1940) se deu em uma conjuntura política caracterizada pela centralização do poder no Executivo Federal, pela intervenção estatal na economia e pelos arranjos corporativos, que tinham como objetivo conciliar os interesses dos empresários e dos trabalhadores urbanos sob a tutela governamental. Embora a Constituição de 1937

tenha criado o Conselho da Economia Nacional, que integrava representantes do governo, empresários e trabalhadores, não se teve notícias de seu funcionamento. Em termos gerais, esses órgãos eram formados por integrantes do governo e por representantes dos setores do mercado. Somente a partir de 1960 é que os movimentos sociais ganharam força frente ao Estado (numa perspectiva de confronto) e, apenas na década de 1990, surgia uma perspectiva que aproximava a sociedade civil e o Estado.

O exercício do planejamento era feito, então, em parceria com organismos e empresas estrangeiras, criando-se aos poucos, no país, instituições, departamentos e corpo técnico competente. Os planos eram criados de acordo com o delineamento de determinado governo. Por não haver mecanismos de controle, sua execução estava centrada no Executivo. Além disso, esses planos eram pautados na aposta do crescimento econômico via projetos desenvolvimentistas, os quais se baseavam na ideia de que a industrialização do país era a forma de se fortalecer a economia nacional (IANNI, 1986).

Conforme Mindlin (2010) e Araújo (2013), a primeira interpretação teórica sobre as desigualdades regionais no Brasil e, possivelmente, na América Latina, foi apresentada pelo Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado e apresentado em 1958, demonstrando que a renda *per capita* da Região Nordeste era 1/3 inferior àquela da Região Centro-Sul do Brasil. Frente à limitação de terras férteis e aos problemas climáticos, apresentou-se como alternativa de desenvolvimento para a região o caminho da industrialização.

A partir desses estudos, foi criado importante aparato para subsidiar iniciativas de desenvolvimento nessas regiões. Sobre essas, Ianni (1986) destaca que muitas foram criadas para atender grupos econômicos e acomodar as manifestações sociais e políticas que, por conta das desigualdades econômicas, ameaçavam o poder político. O objetivo não era propriamente enfrentar os problemas estruturais da região. Todavia, foram criados diversos planos, estudos e agências de pesquisa e instituições de financiamento⁴³.

⁴³ Para alavancar o desenvolvimento dessas regiões foram criadas diversas iniciativas, dentre elas, a criação do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1953, sendo substituída, em 1966, pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). A Constituição de 1946 autorizava a criação de um Fundo de Investimento para essas duas regiões. Em 1952, foi criado o Banco do Nordeste e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDS). Em 1959, foi criada

De acordo com Guimarães Neto (2010), as políticas de desenvolvimento regional criadas pela SUDENE se caracterizaram pela abrangência macrorregional, com um modelo de gestão estava constituído por um conselho de desenvolvimento integrado por representantes de diferentes esferas do governo. Tal planejamento buscava reduzir as disparidades regionais por meio de diversas ações, chanceladas pela grande mobilização social que dava respaldo ao órgão. Entretanto o regime militar limitou a intervenção do Estado sobre as regiões ao estímulo fiscal e financeiro de projetos industriais, promovendo ações voltados para a modernização, rompendo com a ideia da "integração nacional" e buscando colocar o Brasil como uma potência mundial. Assim, com o Golpe Militar, em 1964, marcou o início de um período de grandes investimentos em obras de infraestrutura, usinas nucleares, hidrelétricas e na rede de transportes.⁴⁴

Pode-se considerar que os governos militares investiram fortemente no planejamento. Sobre as iniciativas que apresentavam vetores regionais específicos, Freitas (2013) e Araújo (2013) mencionam a criação do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), em 1967, e a criação do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) para os anos de 1968-1970. Esses Planos procuraram definir áreas de investimentos para regiões consideradas estratégicas. Pretendia-se investir na agricultura, na indústria e em setores de infraestrutura econômica e social (educação, habitação, saúde e saneamento), visando elevar o nível de emprego e promover a expansão do mercado interno.

O Plano Decenal para o Desenvolvimento Econômico e Social (1966-1976) foi desenvolvido pelo IPEA e apresentou como diferencial um planejamento para ser executado em dez anos, além de indicar as responsabilidades de cada setor e os aportes de recursos. No ano de 1972, foi elaborado o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) que apresentou, dentre os objetivos, a criação de ações para duplicar a renda *per capita* nacional em dez anos (1969-1979), mas não mostrou

a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), e, em 1974, o Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR) e o Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM).

⁴⁴ Nesse período, foi instituída a comissão Especial de Reforma Administrativa do Estado brasileiro, que trouxe como resultado a descentralização de diversas atividades administrativas do Estado, tendo em vista distinguir os formuladores dos executores das políticas públicas e conseguir maiores ganhos de eficiência. Encaminhado pela Subsecretaria da Modernização e Reforma Administrativa (SEMOR), buscou desburocratizar o Estado para torná-lo mais ágil e eficiente. Nesse período, o Estado se serviu de amplo quadro de pessoal qualificado, mas que era contratado sem concurso público, acarretando em diversas práticas fisiologistas e clientelistas (CARDOSO JR. 2011).

resultados expressivos. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) buscou estimular a produção de insumos básicos, bens de capital, alimentos e energia.

O período mostrava-se favorável para captar recursos externos e o Estado contava com o apoio de empresas estatais como a Eletrobrás, a Petrobrás e a Embratel. Oliveira e Werner (2014) explicam que a grande expressão desse período se dava pelos grandes projetos de investimentos com recortes setoriais bem definidos, desconsiderando as estruturas produtivas preexistentes das regiões. Nesse período, o Brasil alcançou metas de crescimento muito acima da média dos países desenvolvidos. Entretanto, não reduziu os desequilíbrios regionais e multiplicou por três os *déficits* das contas públicas⁴⁵.

Ao fazer uma análise sobre o modelo de desenvolvimento desse período, Araújo (2013) salienta que o Estado se orientou por planejamentos criados por organizações tecnoburocráticas. Ou seja, empresas e agências tomavam decisões estratégicas baseadas em uma racionalidade técnica instrumental. Essas, ofereciam suporte ao Executivo, o qual, por sua vez, exercia um poder de comando centralizado (*top down*) e autoritário, com o objetivo de fortalecer a indústria nacional.

A década de 1970 foi referenciada como o período em que o país mais desenvolveu seu aparato institucional e aperfeiçoou suas técnicas de planejamento, gerando grande impacto na configuração territorial do país. Como reconhece Araújo (2013), apesar da grande concentração espacial desse período, a industrialização integrou o mercado brasileiro, sendo de grande importância a melhoria da infraestrutura de circulação das mercadorias e do capital produtivo. Entretanto, Neto e Oliveira (2013) revelam que as políticas regionais nesse período se mostraram incapazes de alterar com profundidade as estruturas produtivas ou de reduzir os níveis de pobreza e desigualdades socioeconômicas, agora identificadas e reconhecidas pelo próprio Estado.

De acordo com Brandão (2008), território e desenvolvimento são frutos de construções conflituosas que envolvem a disputa entre vários atores em um movimento processual em aberto e com constante tensionamento de forças. Esse tensionamento de forças naquele período apareceu no modelo de desenvolvimento

⁴⁵ O III Plano Nacional de Desenvolvimento foi elaborado durante período de grande crise financeira (1980-1985) e cumpriu a formalidade exigida, mas, pela falta de unidade no comando e pela crise econômica, não teve grande repercussões (CARDOSO JR. 2011). Em parte da literatura, esse plano é tratado como o I PND da Nova República.

adotado e muitas políticas se deram, com o objetivo de acomodar os interesses de diversos grupos econômicos. Como mencionado por Ianni (1986), as políticas para o desenvolvimento de algumas regiões do nordeste brasileiro foram criadas para acomodar as pressões sociais, mais que propriamente reduzir as desigualdades socioeconômicas.

No final dos anos 70 e, sobretudo, ao longo da década de 1980, despontaram múltiplas reações da sociedade frente a esse modelo de desenvolvimento, as quais, além de lutarem pela reabertura democrática, reivindicavam melhorias nas condições de infraestrutura básica, como saúde, moradia e educação. O grande processo de urbanização e da favelização gerado a partir do modelo desenvolvimentista mostrou um Estado despreparado para garantir os serviços básicos para a população. Isso se agravou na década de 1980, período em que o Brasil mergulhou em uma grave crise econômica, não dispondo de recursos para dar continuidade aos grandes projetos de infraestrutura até então criados. Com a reabertura democrática, esse modelo de desenvolvimento foi revisto, sendo inserido na agenda estatal novos elementos para reorganização do Estado (IANNI, 1986; CARDOSO JR, 2011).

A conjuntura de mudanças desse período aparece em Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). Para esses autores, após a reabertura democrática, emergiu um discurso perverso que estimulou a sociedade civil a assumir responsabilidades do Estado, tendo em vista fortalecer as perspectivas do liberalismo econômico. No contexto do planejamento, o período das décadas de 1980 e 1990 foi marcado pela busca da estabilização monetária de curto prazo, tentando conter os agravos econômicos enfrentados pelo país.

Frente aos planos de curto prazo e centralizado no Executivo, a partir da década de 1990, ensaiava-se um aperfeiçoamento das práticas de planejamento, na medida que a Constituição Federal institucionalizou os Planos Plurianuais (PPAs) como instrumentos obrigatórios de planejamento em todas as escalas de governo. O fato de a Constituição reconhecer a existência das desigualdades regionais estipulou a criação de diversos Fundos de Investimentos, para que esses planejamentos fossem melhor detalhados e feitos de forma regionalizada, tendo em vista fomentar a participação da sociedade na sua elaboração e permitir maior controle social sobre eles. Assim, a dimensão regional passava a ser considerada no planejamento oficial, incentivando o surgimento das políticas de desenvolvimento territorial.

De forma ampla, esse rearranjo buscou, através das práticas de planejamento e dos recortes territoriais, uma maior proximidade entre sociedade e Estado. Isso gerou grande expectativa sobre a participação da sociedade na gestão do Estado (como vimos no primeiro capítulo) e sobre as consequências positivas no desenvolvimento. Na próxima seção, mostraremos como o Estado buscou aperfeiçoar suas práticas de planejamento, articulando as prerrogativas da participação e trabalhando na criação de políticas específicas de desenvolvimento territorial, tendo em vista reduzir as disparidades socioeconômicas entre regiões.

3.1.1 A reorganização do Estado brasileiro

Com a acentuação da crise econômica e a hiperinflação nos anos 1980, o Brasil perdeu sua capacidade de planejamento, retomando essas práticas com maior ênfase somente na década de 1990, quando se deram os primeiros exercícios de elaboração dos Planos Plurianuais de Desenvolvimento (PPAs) e, a partir dos anos 2000, quando ocorreu a criação de diversas políticas de desenvolvimento territorial. Cabe-nos mencionar que, na década de 1990, o país vinha encaminhando mais uma reforma do Estado, a chamada Reforma Gerencial, cujo ponto alto se deu em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

De acordo com Cardoso JR. (2011), a nova administração pública gerencial do período foi embasada em um movimento teórico e político que pregava a primazia da gestão sobre o planejamento, nascido das críticas sobre a burocracia estatal predominante nos anos 1970 e 1980. Essa perspectiva cresceu difundindo a cultura do empreendedorismo norte-americano e instigando a aplicação de princípios gerenciais das organizações privadas, tais como: programas de qualidade e certificação, terceirização, informatização etc. Na administração estatal, esses princípios foram transfigurados em orientações para a gestão de resultados, em vez de processos, *accountability*, valorização dos cidadãos como clientes, descentralização e responsabilização individual, foco no desempenho institucional, flexibilização, desregulamentação e privatização.

Essa reforma buscou aperfeiçoar as instituições de planejamento, os instrumentos e procedimentos, no sentido de fazer *mais com menos*, subordinando a capacidade estratégica ao orçamento. Conforme Cardoso JR (2011), nesse contexto,

a idealização de um plano governamental foi interpretada como um instrumento meramente técnico-operacional para a racionalização do gerenciamento da burocracia e das funções orçamentárias de implementação e de controle das ações de governo.

Sob essa perspectiva, é possível afirmar que a década de 1990 apresentou um Estado em declínio em relação às conquistas normatizadas na Constituição Federal, posto que buscava se desonerar e se eximir de suas responsabilidades. Isso porque a reabertura democrática e a elaboração da Carta Constitucional de 1988 vinham avalizando a participação da sociedade nos preceitos do planejamento, possibilitando sua reaproximação na definição das políticas públicas. De certo modo, essa dinâmica de recomeços e descontinuidades recolocou a importância de uma sociedade vigilante quanto aos possíveis retrocessos.

Em relação às políticas de desenvolvimento até então executados pelo Estado, buscou-se estabelecer a obrigatoriedade da elaboração dos PPAs. Esses, teriam como principal objetivo superar as fragilidades dos modelos de planejamento de curto prazo, elaborados e centralizados com determinações estritas no Executivo. Por ser pensado para um período de 4 anos, acreditava-se que a elaboração dos PPAs eliminaria a duplicidade de planejamento e otimizaria o uso dos recursos públicos nas ações governamentais. Com base nesse modelo, foi pensada a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a qual estabelecia as prioridades e metas, orientando ainda a formulação da proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA). Assim, buscou-se estabelecer o encadeamento do planejamento governamental em todas as escalas de governo, possibilitando maior controle às ações do Executivo.

Do ponto de vista normativo, a partir da Constituição Federal, a dimensão regional passou a se comunicar obrigatoriamente com o planejamento oficial. Ficou sob a responsabilidade da União a elaboração e a execução tanto dos planos nacionais como dos demais planos de ordenação do território. A dimensão regional foi incorporada com ênfase no PPA, ao determinar que ele devia estabelecer de forma regionalizada, “[...] as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada” (BRASIL, 1998).

Através desses dispositivos, a dimensão regional retornava aos documentos oficiais com novas pautas, estudos e desafios que extrapolavam os debates até então

concebidos, reconhecendo o compromisso⁴⁶ do Estado com o desenvolvimento das regiões e oferecendo respaldo legal para que fossem criadas outras iniciativas para promover o desenvolvimento de forma mais harmoniosa. Ao estabelecer o recorte regional no planejamento, os planejadores tinham em mente que o Estado criaria políticas específicas para o desenvolvimento de determinadas regiões, especialmente para as menos desenvolvidas. Dessa forma, seria possível a sociedade contribuir na elaboração e na execução desses planos, através de mecanismos de controle social sobre a gestão e na produção de políticas públicas mais eficientes.

Essa normatização buscou articular o planejamento oficial com a dimensão territorial, possibilitando que fossem articuladas diversas iniciativas de participação da sociedade nas três escalas de governo. Nesse sentido, envolver-se-iam múltiplos atores na formulação das políticas territoriais, repercutindo em importantes aproximações da sociedade com o Estado. O aprofundamento democrático também se mostrou relevante para os formuladores de políticas públicas que, fazendo uma aposta na participação social, criaram expectativas de melhores indicadores de desenvolvimento.

Como mencionam Silva e D'Arc (1996), os processos de descentralização e gestão local se assentam e se mostram mais relevantes nos territórios, onde se apresentam as contradições, os desequilíbrios e os distanciamentos da intervenção estatal centralizada e burocratizada. Esses autores vão dizer que é nesse contexto que a descentralização surge como um instrumento adequado para o uso e para a redistribuição mais eficientes de orçamentos públicos cada vez mais limitados. Mesmo não existindo consenso quanto às implicações e efeitos democratizantes dessa descentralização do planejamento das tomadas de decisões e da contribuição da participação social nesses processos, essa perspectiva foi assumida por diversos governos.

Nessa perspectiva, envidaram-se esforços para aperfeiçoar os processos de planejamento e estimular a participação da sociedade nesses processos. O primeiro PPA Federal (1991-1995) não produziu mudanças animadoras, devido ao fato de o Estado estar atravessando um período de crise econômica⁴⁷. A partir do segundo

⁴⁶ Por força da Constituição Federal de 1988, foram criados os Fundos de Financiamento da Região Centro-Oeste, o Fundo de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo de Financiamento do Norte (FNO).

⁴⁷ A exemplo disso, às vésperas da aprovação da Constituição Federal e nos anos seguintes, diversos Planos foram elaborados buscando controlar a grande crise, dentre eles o plano Dornelles (1985), que

Plano (1996-1999), apareceram diversos delineamentos sobre o ordenamento territorial, subsidiado por informações de um amplo diagnóstico sobre a situação do país. A exemplo, o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs)⁴⁸ orientou a formulação de diversos objetivos voltados para o fortalecimento da malha de transportes, buscando integrar o país pelo comércio nacional (GARTENKRAUT, 2002; GIACOMONI e PAGNUSSAT, 2006) e que foram contemplados neste PPA.

No plano normativo, os PPAs buscaram articular com maior ênfase a participação social e as ações de desenvolvimento territorial. Essas iniciativas foram mais perceptíveis nos planos desenvolvidos a partir do ano 2000, quando se procurou articular as expectativas criadas em torno da participação da sociedade no planejamento. Passava-se, então, a enfatizar que a política regional não devia ser um problema de determinadas regiões, mas que devia estar contemplada em uma ideologia nacional capaz de promover a coesão territorial nos setores social e econômico do país. Com ressalvas, Rezende (2011) explica que muitos planos apresentaram estratégias de desenvolvimento comprometidas com a questão social, mas enfocando um crescimento voltado para o estímulo ao consumo de massa.

Em termos de participação, o Plano 2004-2007, denominado “Plano Brasil de todos”, contou com a participação de 4.738 pessoas em 27 fóruns participativos, representando 2.170 organizações, dentre elas, centrais sindicais, associações e federações empresariais, organizações não governamentais, movimentos populares, instituições religiosas e científicas etc. Esse Plano buscou promover o crescimento econômico com justiça social, apresentando, dentre os seus objetivos, alcançar maior inclusão social, diminuir a concentração de renda, reduzir as desigualdades regionais, fortalecer a democracia e a cidadania, promover o crescimento sustentável e estimular as parcerias público-privadas (BRASIL, 2003b).

congelou as tarifas públicas, comprometendo ainda mais o equilíbrio financeiro das empresas estatais; o Plano Cruzado I (1986), que decretou o congelamento dos preços; o Cruzado II, também de 1986, que flexibilizava alguns preços e tarifas públicas; o Plano Bresser (1987) criava a Unidade Referencial de Preços (URP) como novo indexador fixo por 90 dias; o Plano Maílson elevou a taxa de juros à estratosfera. Foram elaborados ainda o Plano “Feijão com Arroz” (1988), o Plano Verão (1989) e o Plano Collor I (1990) que confiscou a poupança, o Plano Collor II (1991) que tentou congelar preços e ajustar tarifas; o Plano Marcílio (1991-1992) que promoveu a renegociação da dívida externa, e o Plano Real (1994) que estabilizou a inflação por vários anos (Cardoso Jr, 2011).

⁴⁸ Esse estudo organizou o Estado brasileiro em nove eixos (Arco-Norte, Madeira-Amazonas, Araguaia-Tocantins, Oeste, Sudoeste, Transnordestina, São Francisco, Rede Sudeste e Sul), agrupados conforme as vias de transporte existentes, os focos dinâmicos identificados no país, a hierarquia funcional de cidades e a diferença dos ecossistemas das diversas regiões brasileiras.

Dos anos 2000 em diante, todos os PPAs ressaltaram a importância de se reduzir as desigualdades regionais e inserir a participação da sociedade nas ações do Estado. Mencionaram, ainda, a preocupação em se construir um modelo de desenvolvimento sustentável do ponto de vista ambiental, econômico e social. O Plano 2008-2011 foi o primeiro Plano que enfatizou explicitamente na sua estrutura e dinâmica uma dimensão territorial. Manifestou o compromisso para unir crescimento econômico e desenvolvimento social com o uso sustentável dos recursos naturais. Conforme mencionado, as ações do Governo Federal seguiriam

[...] os princípios do desenvolvimento sustentável, da transversalidade, da participação e do controle social. A promoção do crescimento econômico no Brasil está condicionada ao uso sustentável dos recursos naturais, sem comprometer a capacidade das gerações futuras na utilização desses recursos para satisfação das suas necessidades. (BRASIL, 2007, p. 12).

Ainda que foram mencionadas iniciativas desenvolvidas pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), em grande parte concentrado na questão da infraestrutura, aparecia a dimensão da sustentabilidade em vários aspectos, apontando para um modelo de desenvolvimento não concentrado somente no crescimento econômico. A Mensagem Presidencial inserida nesse PPA (2008-2011) reconhecia, ainda, uma dívida histórica de um país que ainda não conseguia superar as desigualdades entre o Norte e Sul. Rezende (2011) reconhece o esforço apresentado no Plano para se criar uma estratégia de um crescimento voltado para a inclusão social e para a redução das desigualdades regionais nos seus múltiplos macros objetivos, desafios e programas, todavia, de difícil operacionalidade.

Ao tratar sobre o conteúdo e sobre a sobreposição dos modelos de planejamento, pode-se mencionar novamente a criação do (PAC). De acordo com Giacomoni e Pagnussat (2006), o PAC foi um grande programa ao estilo das políticas desenvolvimentistas dos anos de 1970 que alocou mais de trezentos bilhões de dólares, mais de dois terços destinados para energia e logística e o restante para habitação. Para esses autores o PAC se apresentou esvaziado de participação social, das possibilidades de enraizamento e de controle, como previsto no planejamento formal, demonstrando assim, a resistência na valorização dos processos participativos e na implementação de planos de desenvolvimento que permitiam maior controle social e do legislativo.

O Plano 2012-2015 (Plano Mais Brasil) deixou explícita a importância de se estabelecerem políticas com vistas a reduzir as desigualdades regionais, utilizando-se das estratégias do PAC e do Programa Brasil Sem Miséria. Ele reforçou o compromisso do governo com a democracia, mencionando que, do ano 2003 ao ano de 2012, haviam sido realizadas 87 conferências nacionais sobre 32 temas diferentes. Conforme mencionado no Plano, essas conferências contribuíram para aprofundar o relacionamento entre a sociedade e o Estado e para legitimar as ações do governo através dos debates públicos. A visão de futuro contida no Plano proclamava ações políticas empenhadas para o reconhecimento do país como modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, com igualdade social, educação de qualidade, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental (BRASIL, 2011).

Ao fazer uma avaliação desse modelo de planejamento institucional, Cardoso Jr. (2011) revela que o mérito dessa iniciativa consistia na tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em um processo contínuo da ação estatal. Através desse instrumento, esperava-se reduzir e controlar os graus de discricionariedades intrínsecas aos planos anteriores. Em contrapartida, Rezende (2011) vai dizer que esse modelo criou ainda mais limitações ao planejamento, porque não apontava possibilidades de articulação com os planos plurianuais nas demais escalas de governo. Além das limitações temporais, esses geralmente assumiam plataformas de diferentes partidos políticos, o que dificultava a viabilização de projetos integrados e a realização de planejamentos a longo prazo.

Em nosso entendimento, apesar desse instrumento ter trazido alguns avanços, tratava-se mais de uma peça para o cumprimento de formalidades. Sua contribuição era limitada, porque, em grande parte, os governos ainda se utilizavam da elaboração de planos paralelos. No campo da participação e das decisões, percebe-se a resistência à utilização desse plano e a opção pela utilização de instrumentos paralelos, aspectos esses que representam a resistência dos governos quanto à realização da prestação de contas e à restrição de controle social.

Nesse sentido, seria importante que os debates sobre o planejamento ultrapassassem o campo da administração e abarcassem uma perspectiva mais ampla, envolvendo a teia de relações entre a sociedade civil e o Estado e entre os atores que gozam de condições privilegiadas para tomar decisões. Renunciar a essa

interpretação significa ver o planejamento somente como uma ferramenta para organizar e implementar aquilo que foi decidido, desconsiderando por completo o processo participativo.

Por outro lado, a institucionalização desse modelo de planejamento, a inserção de dispositivos que estimulam a ampliação dos canais de participação da sociedade, as preocupações em se reduzir as desigualdades regionais repercutiram positivamente na abertura de diversos programas e políticas públicas. Na próxima seção vamos trazer à luz algumas políticas específicas de desenvolvimento territorial, procurando compreender as perspectivas que elas apresentam e de que forma a sociedade se inseriu nesses processos.

3.1.2 O ressurgimento das políticas de desenvolvimento territorial

De forma ampla, as iniciativas de desenvolvimento territorial no Brasil emergiram com maior intensidade a partir dos anos 2000. Essas iniciativas podem ser compreendidas a partir das políticas endereçadas pelo Ministério da Integração e Desenvolvimento (MI), as quais tiveram como função oferecer segurança institucional ao debate. Esse Ministério concentrou os esforços para criar e orientar diversas políticas de cunho territorial, com vistas a reduzir as desigualdades socioeconômicas entre regiões, promovendo a cidadania e criando meios para a utilização sustentável dos recursos em bases competitivas (BRASIL, 2012).

Assumia relevância, nesse contexto, as discussões para formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), iniciadas no ano de 2003 e aprovada em 2007. Essa Política estimulou a recriação de novas agências regionais de desenvolvimento⁴⁹ e de novas políticas que tivessem como finalidade minimizar as tendências concentradoras e dinamizar os espaços atrasados promovendo seu desenvolvimento.

Desenvolvimento entendido sob a ótica da sustentabilidade e, portanto, de forma multidimensional (econômico, social, ambiental, cultural e institucional),

⁴⁹ Dentre elas, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), bem como subsidiar a aplicação dos recursos dos Fundos de Desenvolvimento Regional previstos pela Constituição e demais programas de desenvolvimento regional que se espalharam pelo país (CARDOSO JR; GIMENEZ, 2011). Steinberger (2013) afirma que, mesmo por ter sido construída por várias mãos, a PNDR não é uma política amplamente reconhecida, tendo em vista que foi aprovada por decreto, além de carecer da aprovação da PNOT.

e como um fenômeno territorial e, por consequência, necessariamente multiescalar. (BRASIL, 2013, p. 18).

Nessa concepção, o desenvolvimento não estava mais circunscrito ao crescimento econômico, que aos poucos ia se mostrando limitado, pois aprofundava, mais do que reduzia, as disparidades regionais. Todavia, a execução dessa política encontrou limitações orçamentárias para os seus investimentos, contando em grande parte com recursos provenientes de emendas parlamentares, gerando ações pontuais, difusas e sem continuidade. Em termos concretos, os ganhos se traduziram na formação de fóruns mesorregionais e no apoio a projetos difusos de capacitação e qualificação profissional em alguns programas (BRASIL, 2013), ficando evidente a falta de articulação entre os Ministérios e os limites para se constituir o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).

No entendimento de Brandão (2013), os resultados dessa política têm se mostrado frágeis porque, no Brasil, há sérios constrangimentos que obstaculizam a viabilização de políticas nacionais e regionais. Isso se dá, especialmente, pelo fato de essas medidas não serem capazes de promover mudanças estruturantes⁵⁰, enfrentando o desenvolvimento desigual das regiões menos favorecidas. Para o autor, os próprios PPAs seguem uma lógica orçamentária em que prevalecem os interesses setorialistas e conservadores, impedindo iniciativas que proponham transformações estruturais para reverter determinadas situações.

O que constatamos nos documentos oficiais foi uma grande sobrecarga de ideias preconizadas por princípios normativos que são de difícil apreensão. Eles envolvem uma complexidade operacional que traz consigo imensos desafios. A PNDR II afirma ser orientada pelos princípios da transparência, da participação e do controle social, estabelecendo mecanismos de governança dotados de poder deliberativo e de representação plural em todas as suas fases. Diferente da primeira Política Nacional de Desenvolvimento Regional que foi construída de forma vertical e sem a participação social, a II PNDR oportunizou a participação de lideranças de todo o país e em sua programação buscou enfatizar a promoção de um desenvolvimento participativo, inclusivo, inteligente e sustentável, respeitando e valorizando a

⁵⁰ Furtado (1992) vai dizer que para promover o desenvolvimento de uma forma mais equitativa é preciso vontade política para reverter a alta concentração patrimonial, de renda, acesso à terra e moradia. Para o autor, é imprescindível investir no capital humano e promover o bem-estar da população, além de fortalecer o Estado. Nessa dinâmica de desenvolvimento, conforme Steinberger (2013), o Estado é a única instituição capaz de distribuir o produto social entre o povo.

diversidade territorial (ambiental, social, cultural e econômica) e a integração das políticas e ações das diversas áreas do governo, dos entes federativos, da sociedade civil e do setor empresarial (BRASIL, 2013).

Como principal limite essa política não foi aprovada. Além do mais, os princípios apresentados nos documentos mostram um ideal a ser alcançado e um primeiro obstáculo para a promoção do desenvolvimento regional. Os atores envolvidos trazem consigo diversos projetos políticos e possuem distintas capacidades de intervenção, o que os coloca em posições estratégicas distintas no campo de defesa de seus interesses. Ao mesmo tempo, essas iniciativas representam grandes avanços em relação ao modelo desenvolvimentista das décadas anteriores e não devem ser desprezadas. Mais que isso, merecem atenção para que possam ser aprofundadas. Entende-se, ainda, que nossa democracia, ainda recente, carrega consigo ranços de séculos de colonização que, somados às dimensões continentais de nosso país e aos vastos limites de integração escalar e setorialização, complicam em muito a consolidação desses objetivos, o que faz com que os esforços sejam redobrados.

Diante desse quadro, as expectativas recaem uma vez mais no exercício de descentralização das políticas de Estado e no poder da atuação conjunta dele com a sociedade civil. Assim, um primeiro sucesso parece ter sido alcançado com a obrigação do Estado de construir instrumentos de planejamento e de monitoramento social. Além disso, já na própria Constituição (BRASIL, 1988), encontra-se aproximadamente 30 dispositivos que oferecem a possibilidade de participação da sociedade em alguma instância das políticas de Estado. Então, no plano normativo, estavam criadas as condições para que a sociedade assumisse posição de protagonista nesse processo. Foi com essa perspectiva que múltiplos planos têm sido construídos e diversos governos têm estimulado a participação da sociedade nos processos de planejamento e formulação de políticas públicas.

Todavia, conforme Wampler (2011), muitas Instituições Participativas (IPs) ampliam o debate, mas nem sempre resultam diretamente em mudanças políticas, exercendo uma influência indireta nos processos decisórios. Para esse autor, decisões tomadas pelo governo na formulação de políticas podem incorporar recomendações ou não, sendo que são frágeis os recursos metodológicos para demonstrar em que medida as recomendações políticas que são diferentes das posições políticas do governo são efetivamente implementadas. Esse debate cabe

muito no caso da realização da CP, que é realizada sob um conjunto de diretrizes oferecida pelo governo estadual. Em síntese, o autor vai dizer que os conselhos e conferências exercem importante papel no fornecimento de informações aos atores do governo, e que os atores sociais e os formuladores de políticas precisam estar cientes de que a participação nesses espaços pode não afetar diretamente a formulação e a implementação dessas políticas.

Na prática, grande parte dos processos participativos que envolvem a construção e acompanhamento das políticas públicas tem se mostrado muito frágil. Especificamente sobre os diversos espaços participativos criados para construir a PNDR – Conselhos Deliberativos das Superintendências, dos Grupos de Trabalho Interministeriais e internos do Ministério do Interior (MI), segundo Neto e Oliveira (2013), muitos colegiados foram esvaziados ou permaneceram insulados. De forma ampla, Steinberger (2013) lembra que a formulação dessas políticas tem apresentado um traço de novidade participativa e democrática, misturado com um ranço de tecnocracia e autoritarismo⁵¹. Diante desse contexto, é que está posto o desafio de se construir políticas públicas e, mais, de se construir políticas públicas de baixo para cima. A última possibilidade representa um caminho mais espinhoso, já que, além de legitimar uma política, busca promover maior articulação e comprometimento entre a sociedade e o Estado.

Postos esses avanços e desafios, diante da criação do MI e do processo de elaboração da PNDR, surgiram diversos programas e políticas de cunho territorial. Dentre eles, é representativa a criação do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO)⁵² e do Programa da Faixa de Fronteira (PDFF),⁵³ que buscaram, desde sua origem, reduzir as desigualdades regionais. Tem

⁵¹ Um limite importante que representa uma lacuna na orientação das políticas de desenvolvimento territorial de nosso país pode ser representado pela resistência para se implementar um Plano Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), que teve sua construção iniciada no ano de 2004 e ainda não foi aprovado. A construção desse Plano está ancorada nos preceitos da CF e contou com a participação de diversas secretarias de governo, sociedade civil como Central Única dos Trabalhadores (CUT), MST, Federações de Indústrias (FREITAS, 2013).

⁵² Esse Programa se encontra na base operacional da PNDR, sintonizado com o Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (Promover), Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (Conviver) e o Programa Faixa de Fronteira (FDFF).

⁵³ O PDFF foi construído tendo em vista ativar as potencialidades locais e com países da América do Sul, buscando criar ações que respeitassem as diversidades das regiões e proporcionasse a estruturação física, social e produtiva das populações daquela faixa que se daria principalmente através da estruturação dos APLs. Como aspecto positivo notamos que o documento aponta para uma atuação conjunta com as ações do PROMESO em quatro mesorregiões: Alto Solimões (AM), Vale do Rio Acre (AC e AM), Grande Fronteira do Mercosul (PR, SC e RS) e Metade Sul do Rio Grande do Sul (RS), de modo que complementarmente esses programas pudessem garantir o desenvolvimento sustentável

sido relevante também o Programa das Mesorregiões Diferenciadas⁵⁴, o qual buscou valorizar e estimular as vocações produtivas locais, identificadas por organizações sociais existentes para enfrentar a estagnação e a desesperança, características desses espaços.

As ações do PROMESO, orientadas pelos princípios da PNDR, buscaram fortalecer a organização social e a ativação econômica. Essa se daria pelo apoio às iniciativas promovidas pelos Arranjos Produtivos Locais (APLs) e pelo fortalecimento dos fóruns mesorregionais. Ambas buscaram possibilitar a identificação de demandas e soluções de questões regionais e fortalecer o capital social. As ações do PROMESO buscaram incentivar as potencialidades e os ativos locais para a superação dos desequilíbrios socioeconômicos existentes, bem como identificar as necessidades para investimento público. Como mencionado no documento a seguir, o PROMESO teve como objetivo aumentar a autonomia e a sustentabilidade de espaços sub-regionais, “[...] por meio da organização social, do desenvolvimento dos seus potenciais endógenos e do fortalecimento das suas bases produtivas, com vistas à redução das desigualdades inter e intra-regionais” (PROMESO, 2009, p. 9).

Ao tratar sobre a participação da sociedade nesse Programa, Bandeira (2004) afirma que, dos treze Fóruns Mesorregionais constituídos pelo PROMESO, destacou-se a atuação dos fóruns da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul e da Grande Fronteira do Mercosul (com territórios do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná). O primeiro Fórum MESOSUL, criado em 2002, foi constituído por 106 municípios, localizados no extremo sul do Estado. Integraram suas audiências públicas para a construção do Plano Estratégico de Desenvolvimento 55 instituições da sociedade política e da civil. Por sua vez, o Fórum da Mesorregião da Grande Fronteira Sul envolveu nos debates para construção do Plano 72 instituições provenientes de 396 municípios, sendo 223 municípios do norte do Rio Grande do Sul, 131 municípios do oeste catarinense e 42 municípios do sudoeste do Paraná.

dessas sub-regiões (Brasil, 2009c). Além desses programas, o Programa Nacional de territórios Rurais Sustentáveis (vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA) se enquadra às iniciativas de maior repercussão de políticas territoriais.

⁵⁴ Inicialmente, foram constituídas 13 Mesorregiões Diferenciadas, “[...] formadas por territórios e municípios que apresentam identidades físicas, econômicas, sociais e culturais e permitem a configuração de um arranjo político-institucional com participação da sociedade civil, num processo de busca de coordenação e efetividade das ações territoriais das políticas públicas de diferentes esferas de poder” (PROMESO, 2009, p. 8).

No entendimento de Bandeira (2004), a realização desses fóruns de discussão teve grande importância para a realização do Programa, já que eles possibilitaram a construção de importantes articulações e deliberações entre os diversos atores. Funcionaram como um espaço de cooperação e de criação de consensos em torno de interesses distintos. Em grande parte, mesmo que essas políticas tenham, na sua essência, o envolvimento dos atores sociais em todo o ciclo da política, muitas decisões privilegiaram determinados grupos⁵⁵.

Ao trazer esses elementos, queremos mencionar que muitos processos participativos que são previstos por essas políticas não dão conta de se realizarem na plenitude. Isso aparece quando procuramos identificar quem participou nesse processo, quem não participou, como as decisões foram tomadas e quais foram os atores não contemplados por essas políticas. Parece-nos que a redução das desigualdades territoriais passa pelo alcance dessas políticas que visam alavancar o desenvolvimento de grupos e setores menos capazes de se autodesenvolver e atingir patamares de desenvolvimento satisfatórios.⁵⁶ Contudo, em diversas iniciativas dessa natureza tem sido pouco retratado como se tomam as decisões. Percebe-se que as análises e os documentos enfatizam o número de participantes, mas as análises sobre esses processos não dão conta de evidenciar como ocorre o exercício da participação.

Em diálogo muito estreito com o potencial da participação e com os objetos de análise dessa tese, podemos citar também a criação das políticas territoriais voltadas para o desenvolvimento da agricultura familiar, criadas especialmente a partir dos anos 2000. Dentre essas iniciativas, se enquadram o fortalecimento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), a aprovação do II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Esse conjunto de esforços buscaram a estruturação e o fortalecimento da agricultura familiar e o atendimento das populações do campo. Eles estão referenciados no Plano

⁵⁵ Gugliano e Silva (S/D) mencionam a contribuição dos COREDEs para a estruturação e articulação dos atores do Fórum MESOSUL, dado a inexistência de outros tipos de mecanismos de articulação na região de abrangência dos 105 municípios do Fórum. Esses autores dizem que essas institucionalidades surgiram frente a insatisfação relativa à implementação das políticas públicas e buscam, através da participação social, torná-las mais efetivas. No entanto, esses autores não analisam como tem acontecido a participação da sociedade nesses espaços.

⁵⁶ Para compreender o conjunto de políticas territoriais desenvolvidas e suas repercussões no Estado do Rio Grande do Sul, sugerimos a leitura de Cargnin (2014), onde faz uma análise das principais políticas de desenvolvimento territorial criadas no âmbito nacional e suas repercussões no Estado do Rio Grande do Sul.

Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, elaborado na 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CNDRSS), realizada em 2008, que buscou construir uma proposta de Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR).

Nesse plano constam diversas metas de políticas vinculadas aos PPAs do governo Federal. A 2ª CNDRSS aconteceu no ano de 2013, precedida de mais de 400 conferências territoriais, intermunicipais e municipais. Contou com a participação de 42.835 representantes da agricultura familiar, de assentamentos da reforma agrária, de organizações de mulheres rurais, de povos e comunidades tradicionais, de jovens rurais etc., além de gestores de políticas públicas. Construiu noções de ruralidade e de desenvolvimento rural, sintetizadas pela intenção de se construir um “Brasil Rural Sustentável com Gente”. Como desdobramento, o Plano, alinhado à temporalidade dos PPAs, apontou para a importância da abordagem territorial e da integração entre políticas públicas para reduzir os hiatos entre o rural e o urbano (BRASIL, 2014).

Uma das políticas em atividade na Região do COREDE VRP, a qual queremos dedicar algumas linhas, é o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), criado em 2003. Esse Programa se encontra encadeado a diversas iniciativas que buscam valorizar a contribuição da sociedade na formulação e na execução de políticas voltadas para equalizar as desigualdades regionais (BRASIL, 2005). Nesse caso, entretanto, os projetos territoriais são voltados para o fortalecimento da agricultura familiar. Na cartilha dessa política, consta que ela deve articular as políticas setoriais com a participação social, construir um marco jurídico apropriado ao desenvolvimento territorial, fortalecer a capacidade de gestão social e consolidar os sistemas de financiamento para iniciativas estratégicas territoriais.

Na formulação dessas políticas, o território foi interpretado como um espaço capaz de representar os interesses sociais e econômicos da Agricultura Familiar, articulando as decisões governamentais com os interesses dos diversos atores envolvidos. Para a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o território é constituído por um espaço físico geograficamente contínuo que compreende a cidade e o campo,

[...] caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode

distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (BRASIL, 2005, p. 11).

Segundo esse documento, a compreensão dos territórios deve partir da perspectiva de sua constituição como espaços de integração e de articulação da diversidade dos atores sociais, de identidades culturais, de interesses políticos e de políticas públicas que nele se manifestam. Essa perspectiva dialoga com a heterogeneidade de atores da sociedade civil e do Estado, que mencionamos no primeiro capítulo. Entretanto, nessas políticas, a heterogeneidade é interpretada como diversidade, vista como fator positivo na construção das políticas públicas. Em nosso entendimento isso não é equivocado, porém, ainda são escassos os estudos que tratam de como esses interesses são conciliados de modo a valorizar as diferenças.

Esses espaços apresentam ainda como objetivo incentivar a organização e o fortalecimento dos atores sociais, assim como estimular os princípios e as práticas da gestão social promovidas pela participação da sociedade decididas de forma colegiada. Denominado Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER),⁵⁷ essa instância de governança do território deve considerar a representação da pluralidade organizacional (associações, sindicatos, cooperativas etc.). Deve ainda abarcar a diversidade dos diferentes atores sociais que atuam no processo de desenvolvimento rural sustentável (jovens, homens e mulheres, quilombolas, agricultores e agricultoras, pessoas ligadas à diferentes comunidades e/ou arranjos produtivos, pequenos empreendedores e empreendedoras etc.), bem como respeitar a paridade de representação entre a sociedade civil e o Estado (BRASIL, 2010).

Dentre suas funções, aos colegiados de cada território cabe auxiliar na construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), considerando as diversas dimensões do desenvolvimento sustentável. Essas dimensões abarcam o desenvolvimento ambiental, o socioeconômico, o político-institucional e o sociocultural educacional. Esse plano está colocado como o principal instrumento de apoio à gestão social por parte dos colegiados territoriais,

[...] e que deve estimular a construção de um novo modelo de desenvolvimento. De igual modo, prepara o terreno para a formulação do projeto de desenvolvimento do território, baseado na experiência de

⁵⁷ Esses colegiados são orientados pelas Resoluções 48, de 16 de setembro de 2004, e pela Resolução 52, de 16 de fevereiro de 2005, que aprova as recomendações do CONFRAF para o seu funcionamento.

planejamento e na análise dos planos já elaborados e em implementação nos territórios. (BRASIL, 2009b, p. 20).

Conforme orientações no Guia de Planejamento nº 2 (BRASIL, 2005), as estratégias de apoio ao desenvolvimento territorial buscaram aperfeiçoar as capacidades e habilidades dos atores para realizarem a gestão compartilhada do desenvolvimento. Isso inclui ampliar as capacidades em torno de três processos da gestão: o planejamento, a organização e o controle social. O “planejamento”, tendo em vista apoiar o processo de tomada de decisões coletivas e a definição dos eixos que sinalizem para os rumos estratégicos do desenvolvimento do território. Já a “organização” procura fortalecer os arranjos institucionais e parcerias, buscando os resultados e objetivos pactuados nos planos e projetos, enquanto o “controle social” da política cria no território um ambiente que oportunize a renovação dos processos de gestão (BRASIL, 2005).

Essa política se articulou de forma independente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ao passo que o Ministério da Agricultura prioriza as questões relacionadas ao agronegócio. Essas instâncias representam dois projetos políticos em disputa. Embora sejam significativas as conquistas da Agricultura Familiar nas últimas décadas, os recursos para financiamento à essa categoria são ínfimos se comparados com os números destinados ao agronegócio. Importante se considerar que os atores integrantes do território encontram dificuldades para se articular e construir projetos conjuntos.

Nessa direção, destaca-se a importância de se investigar a repercussão dessas políticas para compreender o seu alcance de transformação e a existência de possíveis discrepâncias de desenvolvimento entre territórios. Considera-se, assim, que nem mesmo as políticas territoriais dão conta, necessariamente, de superar as desigualdades existentes. Conforme Chiriboga (2010), mesmo com a criação dessas experiências, nos últimos 20 anos se desenha uma nova imagem das desigualdades territoriais. Para o referido autor, essa desigualdade não se dá mais apenas entre os centros urbanos e rurais, mas está presente no interior dos territórios rurais. “Existem claramente territórios ganhadores, que foram bem em todos os quesitos analisados e os que não foram bem, os perdedores” (CHIRIBOGA, 2010, p. 158).

Ao analisar os processos participativos em políticas de desenvolvimento em diversos territórios, um em Sergipe, um em Santa Catarina e um na Bahia, 12 territórios chilenos e 12 equatorianos, um em El Salvador e um em Honduras,

Chiriboga (2010) constatou que aqueles que apresentaram melhores resultados são os que possuem melhor estrutura agrária e que a agricultura familiar tem acesso facilitado a recursos. Constatou-se, ainda, uma boa identificação da população com o território, onde as pessoas se sentem partícipes da comunidade política e social, no entanto, os que apresentam melhor distribuição das capacidades, melhor capital humano e organização social potencializam o desenvolvimento. Neles, os atores se mostraram articulados em torno de uma visão compartilhada para um futuro comum, valorizando os grupos com menor expressão.

Essas considerações revelam aspectos interessantes. Primeiro, esclarecem a relação entre o capital humano e social - com maior identificação e sinergia das pessoas, e a facilidade em desenvolver os territórios. Ao nosso ver, a questão que se coloca então passa a ser: como desenvolver os espaços que não apresentam esses potenciais? Parece-nos que esse deveria ser o sentido e o desafio das políticas territoriais. Sabendo desses aspectos, deveria dar-se maior ênfase aos territórios mais fragilizados e considerar seus limites como ponto de partida para o investimento. Isso para que, ao longo de um processo, elas possam ser transformadas, desenvolvendo, assim, o capital humano e social do território, considerado como elemento importante para a promoção do desenvolvimento.

Além do mais, dentro dos territórios, existem municípios com indicadores e potenciais distintos entre si, o que, em nosso entendimento, exige que todos os atores trabalhem para fortalecer os que ora se encontram fragilizados. Assim, há de se cuidar para que os recursos das políticas territoriais não se tornem objeto de disputas entre os próprios municípios do território.

Um dos desafios consiste em se considerar as desigualdades entre os municípios de um mesmo território, as disputas setoriais e construir estratégias que respondam aos interesses de determinada região e que possam vir a se consolidar como uma política de Estado, em que todos vão aplicar os seus melhores recursos. Contudo, de acordo com Torrens (2010), mesmo que as políticas territoriais estejam presentes em vários Ministérios, elas ainda não entraram no cerne das políticas estruturantes e ainda encontram resistências para que possam ser incorporadas pelos setores que hegemonizam a elaboração das políticas públicas macroeconômicas no Brasil.

Assim, além das questões próprias ao território, essas políticas encontram limites em sua estruturação. Aqui, o processo de participação se mostra um caminho importante, pois serve de contraponto, pressionando para a consideração das particularidades de cada território. Evita-se, assim, que o financiamento público entre em descompasso com a realidade mais profunda de cada região e sub-região. Se desconsiderados esses aspectos, o procedimento de liberação dos recursos pode contribuir para aprofundar as desigualdades existentes, além de frustrar o processo participativo de construção dessas políticas. Convergências podem surgir nos processos participativos, nas quais se deve atentar para a efetiva diversidade de atores nas tomadas de decisão.

Há que se considerar, ainda, a capacidade que o poder público tem de levar a cabo às decisões tomadas, concretizando a tríade participação, compromisso e execução. Parece-nos pouco produtivo criar espaços públicos de discussão se o poder público não respeita as deliberações dos colegiados. Tampouco se argumenta, de antemão, que não há recursos financeiros suficientes para atender as demandas apresentadas pelos colegiados. Como foi mencionado por um ator participante tanto do CODETER quanto do COREDE,

[...] a gente corre prá cá e prá lá em reuniões. Nós já fazíamos parte de um Território da Cidadania e havíamos conseguido importantes recursos para estruturar nossa cooperativa de produtores. Mas, por um canetaço do governo, fomos inseridos em um outro território bem mais amplo e muito diferente, que tem gente que nem sabe o que vai fazer nas reuniões. Vou te dizer que estou enjoado de ir nessas reuniões, é uma correria e perda de tempo. Pra ti ter uma ideia, nesse tempo todo consegui quase R\$ 200 mil com projetos do Território e aproximadamente R\$ 600 mil por emenda parlamentar. Em tempos de campanha, até o Governo Federal faz concessões diretas aos prefeitos, e isto desmobiliza, tira a credibilidade do trabalho que fizemos. Então, invés de ir se gastar indo em reuniões pra repartir R\$ 30 ou R\$ 50 mil, é melhor chegar num deputado, vai em Porto Alegre e resolve por lá mesmo. (ENTREVISTA nº 1).

Esse depoimento ilustra muitas das questões levantadas por diversos autores até aqui citados. Primeiramente, evidencia a indisponibilidade de recursos financeiros para atender aos projetos elaborados. Devido aos custos de participação, diversos atores acabam esvaziando os fóruns participativos e buscam outras vias para atender às suas demandas, seja por ementas parlamentares ou por outras fontes de financiamento. Decorrencia disso é que esses espaços vão se enfraquecendo e restringindo suas ações. A busca por recursos cada vez mais escassos acaba atendendo a demandas pontuais e localistas, fazendo com que as discussões sobre

as prioridades comuns para o desenvolvimento da região escapem às deliberações. Sutilmente, essas práticas vão esvaziando os espaços públicos e reposicionando os atores em outras arenas.

Na compreensão de Leite (2010), esses espaços de participação na esfera territorial têm mostrado a diversidade de visões presentes nas áreas rurais, trazendo para o colegiado suas contribuições e novos desafios. Contudo, ressalta que as experiências de políticas territoriais atualmente em curso ainda não têm sido suficientes para incorporar todos os atores estratégicos na mesa de negociação, especialmente os considerados invisíveis, que possuem oportunidades de participação e de representação restritas.

Por exemplo, não são todos os atores que dispõem de tempo livre e muitos não são remunerados para comparecer a esses debates, o que reduz suas possibilidades de participação. No entanto, em nossa opinião, o fator mais agravante é a limitação da capacidade decisória e de retorno dessas políticas, que esbarram no poder de atores estrategicamente melhor posicionados na arena e na falta de recursos para financiamento. Nesse sentido, muitos espaços acabam ocupados por atores tradicionais, os quais conseguem reproduzir, nos novos espaços participativos, as posições dominantes que ocupam em outros espaços deliberativos. Expõe-se, assim, a contradição dessas políticas, pois deixam de atender exatamente aos públicos menos favorecidos.

Essa questão levanta muitos aspectos relevantes que se comunicam com as questões postas nessa tese e carecem de análise. Por exemplo, caberia compreender se a representação nesses Conselhos traz a efetiva diversidade da sociedade ou se há públicos menosprezados. Caberia investigar se esses setores invisíveis existem e, caso viessem a participar, que condições efetivas teriam de serem ouvidos e terem suas demandas contempladas. São questionamentos dessa natureza que fogem aos debates do planejamento, o qual é interpretado como um recurso meramente instrumental que pode ocultar elementos políticos importantes dos processos de decisão.

Especialmente sobre a atuação do CODETER, caberia investigar sobre a atuação da sociedade política no âmbito dos municípios. Estaria a sociedade política avalizando e ao mesmo tempo assumindo as questões postas nesse planejamento como prioritárias para o desenvolvimento do território? Isso se torna um elemento

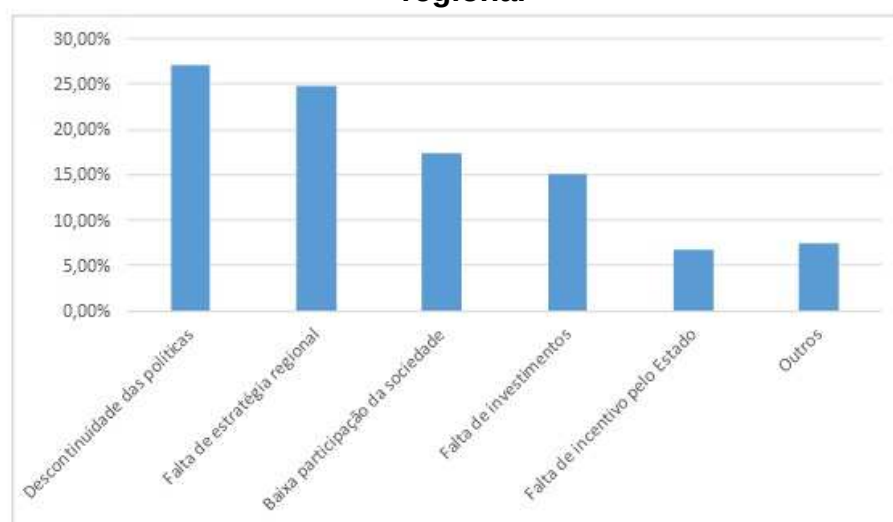
importante, na medida em que é nos municípios que se constrói os laços das micropolíticas e se possibilita a construção de alianças mais amplas. Nesse sentido, mesmo que o campo decisório de diversas políticas do território ocorra numa escala superior, a participação da sociedade política se reveste de importância por sua capacidade de exercer influência em outros campos. Como mencionado por Tatagiba (2005), os diversos espaços participativos se tornam estritamente frágeis se não houver participação de atores políticos influentes com capacidade de tomada de decisão.

Mesmo que seja difícil atribuir o desenvolvimento de uma região à aplicação de uma política, Cargnin e Rückert (2013) vão dizer que, para o Rio Grande do Sul, as políticas surgidas a partir da PNDR possibilitaram apoiar os recortes territoriais inscritos como Regiões Diferenciadas e, também, algumas ações isoladas na Faixa de Fronteira. Através do PROMESO, foram implementadas melhorias da gestão, capacitação e desenvolvimento de projetos vinculados aos APLs nas Mesorregiões da Metade Sul e Grande Fronteira do Mercosul. Dentre essas ações, esses autores vão enfatizar a importância da criação dos Fóruns, bem como a criação da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).

É evidente que essas políticas e programas de desenvolvimento territorial apresentam problemas. Os limites podem ser visibilizados por suas descontinuidades ao longo dos anos, pela ausência de estratégias articuladas de planejamento, principalmente se considerada a falta de articulação nos três níveis de governo, e o alto grau de setorialização e desarticulação das ações governamentais, características no Brasil. Como já mencionamos, a falta de investimentos para essas iniciativas tem se constituído em um dos seus principais entraves. Entretanto, conforme apresentado no Gráfico 01, a seguir, Cargnin (2014) apresenta outros elementos que precisam ser melhor avaliados na implementação das políticas de desenvolvimento territorial⁵⁸.

⁵⁸ Percentuais calculados de acordo com o número de pesquisados por Cargnin (2004).

Gráfico 01 - Entraves para a implementação das políticas de desenvolvimento regional



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Cargnin (2014).

Acreditamos ter conseguido, nessa sessão, demonstrar como o Estado foi se apropriando dos instrumentos de planejamento e o modelo de desenvolvimento que se propunha estimular - do crescimento econômico via industrialização. Percebemos ainda que, inicialmente, as regiões mais representativas de desigualdades regionais foram consideradas as regiões Norte e Nordeste, reconhecidas como regiões economicamente estagnadas e portadoras de grande miséria. Notamos que, ao longo dos anos, especialmente a partir da década de 1990, a aposta da participação da sociedade repercutiu nos processos de planejamento e, a partir da década de 2000, acentuaram-se as políticas de desenvolvimento territorial. Enfatizaram-se, assim, em parte da literatura, as expectativas quanto à uma sociedade ativa, capaz de potencializar os resultados dessas políticas. Essas, por sua vez, embora tenham apresentado avanços importantes em relação as do período desenvolvimentista, possuem vários entraves para serem superados, tendo em vista alcançar maior efetividade.

No decorrer desses anos, além dos esforços para melhorar os processos de planejamento, o próprio conceito de desenvolvimento foi sendo ressignificado, de tal forma que as próprias políticas de desenvolvimento territorial incorporaram os conceitos de sustentabilidade. Por sua vez, notamos que, embora tenham ocorrido avanços, os planos de desenvolvimento, por melhor que sejam, não garantem a sua realização e podem ocultar processos políticos desiguais. Assim, ao valorizar a participação da sociedade, torna-se relevante compreender também qual modelo de

desenvolvimento está sendo estimulado. Trata-se de um caminho inicial para se compreender as possíveis relações entre participação e desenvolvimento. Trataremos de alguns aspectos dessa temática a seguir.

3.2 Atualizando o conceito de desenvolvimento

Como vimos na sessão anterior, a partir de 1930 o Brasil se organizou para oferecer condições capazes de tirar o país da condição de país subdesenvolvido, fortalecendo a economia nacional através do estímulo à industrialização. Até os anos de 1970, a concepção de desenvolvimento foi traduzida pelo conceito de crescimento econômico, sendo aferido pelos indicadores do Produto Interno Bruto (PIB) - originado no campo das ciências econômicas.

Os debates sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento ganharam maior força com a constatação de que o crescimento econômico (maior produção agrícola, industrial ou serviços) não repercutia necessariamente em processos de desenvolvimento, principalmente se considerada sua distribuição desigual e inconsequente. De forma objetiva, constatou-se que o crescimento do PIB não repercutia em uma melhora no nível de vida da população, na medida em que esta seguia apresentando altos índices de desemprego, mortalidade infantil, analfabetismo, entre outras mazelas (FURTADO, 2001).

Outro elemento que contribuiu para a ressignificação do conceito foi o fato de ele não considerar a exaustão dos recursos naturais, difundindo-se, a partir da década de 1970, a noção de ecodesenvolvimento. Essa ideia buscava um modelo de desenvolvimento endógeno que harmonizasse os avanços sociais e econômicos com a gestão ecologicamente prudente da natureza. Pretendia-se promover a sustentabilidade social, econômica, ecológica, espacial e cultural. Assim, seria possível reduzir as desigualdades sociais, as grandes aglomerações e os conflitos culturais. Acima de tudo, essa visão buscava promover o enriquecimento, combinado com a preservação das fontes de recursos energéticos e naturais, não comprometendo a qualidade de vida das gerações futuras (SACHS, 1991). No Brasil, esse período foi marcado pelo auge do modelo desenvolvimentista.

Conforme Filho (1983), essa ideia de desenvolvimento se aproximava do conceito de desenvolvimento sustentável (*sustainable development*), difundido a partir

do Relatório Brundtlandt, de 1987. O conceito de desenvolvimento sustentável exprimia os seguintes objetivos: i) integrar a conservação da natureza com o modelo de desenvolvimento; ii) satisfazer as necessidades humanas fundamentais; iii) perseguir a equidade e a justiça social; iv) buscar a autodeterminação social e da diversidade cultural; e v) manter a integridade ecológica (BRUNDTLAND, 1987).

Em síntese, essa concepção alertava para o fato de que o crescimento econômico não poderia desprezar a realidade dos recursos naturais e sua natureza finita. A produção de bens e o enriquecimento não poderiam comprometer a qualidade de vida das gerações futuras, defendendo uma visão holística e integrada entre homem e natureza. De certa forma, esses conceitos são assumidos pelo governo brasileiro em meio à crise político-econômica de 1990, por um conjunto de ações coordenadas pelo Programa Comunidade Ativa.

Vinculado à Casa Civil da Presidência da República, esse Programa pregava a faceta do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS)⁵⁹, o qual buscava incluir a participação da sociedade na execução de políticas públicas para combater a exclusão social e promover o crescimento harmonioso e durável. Esse programa foi emblemático, tendo em vista a confluência perversa apontada por Dagnino (2005), a qual requeria o fortalecimento da sociedade para atuar na resolução dos problemas, eximindo o Estado de suas responsabilidades.

Para Juarez (2005), o DLIS se constituiu em uma estratégia de indução do desenvolvimento local, através de uma metodologia de empoderamento da comunidade local para tornar dinâmicas as vantagens comparativas e competitivas de uma determinada localidade. Estimulava, assim, o crescimento econômico, elevando o capital humano e o social, melhorando as condições de governo e o uso sustentável das fontes naturais. Como apontado por Coelho e Favareto (2012), esses conceitos trazem um ideal a ser alcançado e colocam a comunidade local no papel central de realizadora desses objetivos.

Outra contribuição importante veio do economista Amartya Sen (2000), que traduziu a concepção do termo desenvolvimento como a expansão das liberdades humanas. Assim, o desenvolvimento deveria repercutir na eliminação das privações

⁵⁹ Essa perspectiva de desenvolvimento encontra estreita relação com o conceito de capital social, que atribuiu grande potencial às organizações sociais, relações de confiança e cooperação como elementos fundantes para promoção da economia. No Brasil, essa estratégia é representada pela metodologia do DLIS e suas práticas associativas de estímulo a criação de arranjos produtivos locais.

individuais que limitam as escolhas e as oportunidades que as pessoas têm de exercerem ponderadamente sua condição de agente (SEN, 2000). Os resultados poderiam ser verificados pela longevidade, pelo grau de instrução, pelas possibilidades de participar de uma comunidade e pelo acesso aos recursos necessários a uma vida digna⁶⁰, avaliados através do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Por sua vez, Veiga (2008) vai dizer que, mesmo que o IDH tenha apresentado um quadro de indicadores com mais de 200 referentes, eles não são exaustivos. Existem outros, como os índices de liberdade humana e os índices de liberdade política. Em 2002, foi avaliado o grau de democracia e o de liberdade cultural, buscando considerar outras dimensões para aferir o índice de desenvolvimento. Muitos desses indicadores buscaram aferir a capacidade de as pessoas participarem das decisões que lhes afetam e sua compreensão sobre a democracia. A gama de indicadores e modelos é ampla e buscam articular elementos tanto materiais e subjetivos, bem como articular a dimensão econômica com a dimensão ambiental e de distribuição de renda⁶¹.

De forma genérica, para Coelho e Favareto (2012) o conceito de desenvolvimento apresenta um viés normativo, na medida em que se preocupa mais em apontar para os indicadores que pretende alcançar do que oferecer elementos teóricos capazes de gerar uma compreensão realista dessas dinâmicas. Entretanto, entende-se que esse conceito tem sido importante para chamar a atenção para diversos problemas causados pela exploração capitalista. Apesar de essencialmente idealizado, o conceito de desenvolvimento passou a orientar a elaboração de diversas políticas públicas, bem como o comportamento de comunidades, indústrias etc.

Diante do exposto é possível perceber que quando se trata sobre o tema do desenvolvimento, seu conceito pode expressar distintas compreensões, dado a sua

⁶⁰ O autor trata das liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. No seu entendimento, ao garantir o exercício dessas, equalizar-se-iam as disparidades aferidas pelo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Dados oferecidos pelo IDH, Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), indicador do grau de Felicidade Interna Bruta (FIB), Índice Gini, entre outros buscam oferecer indicativos mais equitativos para aferir o grau de desenvolvimento de municípios, regiões e países, servindo para orientar a formulação de políticas públicas e pautar acordos de cooperação.

⁶¹ Sobre o tema do desenvolvimento sugerimos a leitura de Veiga (2005) em o autor analisa as circunstâncias da apologia ao surgimento e usos dos conceitos de desenvolvimento sustentabilidade. Para isso, apresenta vários entendimentos sobre a perspectiva de desenvolvimento que contribuem para esclarecer as múltiplas interpretações do conceito. Para outras concepções, sugerimos a leitura de Brandão (2008).

polissemia de significados. Assim, ao mesmo tempo que se buscava atualizar os conceitos sobre o desenvolvimento, diferentes governos desenvolviam e experimentavam distintos planos. Assim, o modelo de planejamento no Brasil que ganhou destaque foi construído principalmente na década de 1970, quando se acreditava que o crescimento do PIB repercutiria em maior desenvolvimento das regiões.

O modelo de desenvolvimento adotado repercute na configuração do território, bem como influencia a compreensão da maneira com que os formuladores de políticas lidam com os diversos interesses, sejam eles atores governamentais ou locais. Como sinaliza Brandão (2008), o desenvolvimento pode ser interpretado enquanto processo multifacetado de intensa transformação estrutural, resultado de variadas e complexas interações sociais que buscam o alargamento do horizonte de possibilidades de determinadas sociedades. Apresentando um viés normativo, o autor garante que o desenvolvimento deve promover a ativação de recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos, buscando ampliar o campo de ação da coletividade e da liberdade de decisão.

No caso dessa tese, quando analisamos a atuação de um Conselho Regional de Desenvolvimento, faz-se importante compreender o conceito de desenvolvimento que se pretende promover. Suas pautas podem indicar que as preocupações estão voltadas para criar condições de infraestrutura de mobilidade, alavancar a indústria, promover a sustentabilidade ambiental da região ou ainda alcançar a inserção grupos de pessoas até então desconhecidos pelas políticas públicas. Podem ainda apoiar iniciativas que busquem melhor qualidade de vida representadas por mais segurança, melhores condições de saúde e de educação, assim como buscar promover maior justiça social e incentivar a qualidade de vida de pessoas e grupos menos favorecidos.

Essa diversidade de ações representa distintas concepções de desenvolvimento e envolve uma multiplicidade de atores, que tornam complexos os processos de decisão em torno dos rumos a serem tomados, tanto na esfera governamental quanto nos espaços participativos. Em suma, compreendemos que a concepção de desenvolvimento adotada pelos diversos atores envolvidos nos processos decisórios diz muito sobre como esse processo é conduzido. Ainda, o entendimento desse conceito determina o modelo das políticas que incidem sobre o território.

Nessa direção, compreendemos que o território se constitui de ambiente poroso que abriga diferentes projetos políticos. Nessa direção, na próxima sessão vamos buscar alcançar uma melhor compreensão sobre o território, os processos que ali se constroem e as relações de forças que inibem ou estimulam seu funcionamento. Preocupações essas que são partilhadas por Reis (2015), que, ao buscar compreender o território, defendeu que existe ainda uma epistemologia do território a se construir, tendo em vista que as sociedades são estruturalmente polimórficas e, em grande parte, definidas pelas relações de poder que as constituem. Trata-se, então, de compreender o território a partir da diversidade e da articulação dos diversos atores que ali habitam ou que exercem influência sobre ele.

3.2.1 Perspectivas teóricas para interpretação das políticas de desenvolvimento regional

É ampla a literatura que trata sobre os processos de regionalização e das políticas territoriais, bem como são ínfimos os problemas decorrentes das diferentes regionalizações adotadas. Não raramente as regionalizações e a setorialização das políticas públicas são apontados como principais entraves para a formulação de políticas mais adequadas. Longe de entrar no mérito dessas questões, que não são menos relevantes, queremos oferecer luz sobre como o território pode ser interpretado, tendo em vista compreender os mecanismos que os definem. Na perspectiva dessa tese, a proposta teórica que adotamos busca interpretar o território, formado a partir das construções sociais e das relações de poder que lá se desenvolvem.

Como mencionado por Reis (2005), busca-se através do estudo sobre as genealogias dos processos, compreender qual é a razão de ser dos territórios. Trata-se de compreender por qual razão ele se torna atrativo ou repele, além de desvendar o motivo de serem gerados ali, e não noutro sítio, certas dinâmicas ou *déficits*. Conforme o autor, essa interpretação consiste em mais do que considerar o território como suporte de localizações ou local de recepção, compreender como o próprio território tem um papel ativo nos processos que se pretende analisar.

Nesse sentido, foram desenvolvidas diversas políticas específicas de cunho territorial, como mencionadas recentemente. Mas que elementos caracterizam uma

política territorial? Como menciona Reis (2015), a organização socioeconômica se dá pela coordenação do mercado, do Estado e das forças do território, diga-se, pelas dinâmicas estabelecidas pelos sujeitos do território, compreendendo que há assimetrias de recursos entre os vários sujeitos envolvidos nessa dinâmica. De acordo com o referido autor, podemos considerar política do território aquelas em que a coordenação entre atores se faz predominantemente pelo território e não por quaisquer outros mecanismos.

É na medida em que, na sua origem e nas suas finalidades, estabeleçam laços entre atores locais, estruturam e capacitem o território, desenvolvam o capital social e deem coerência a políticas tidas por setoriais que há políticas que assumem a qualidade de territoriais. (REIS, 2015, p. 115).

No contexto dessa tese, essa perspectiva chama a atenção para que se considere as complexas redes relacionais de poder que vão se construindo e redesenhando o território. Essa trama envolve uma sociedade heterogênea, atores internos e externos que exercem força sobre ele, e ainda forças que emergem das relações estabelecidas no próprio território e rompem com as hierarquias de poder estabelecidas nas diversas escalas, conferindo ao território um certo poder de influenciar e de construir a sua própria dinâmica de desenvolvimento.

Entende-se que esse processo dinâmico de construções sociais permeia e redefine o território, podendo ser percebido a partir dos modelos de desenvolvimento anteriormente mencionados, os quais orientam o comportamento dos agentes e sujeitos do território e representam diferentes projetos políticos. Essas relações se colocam em acordo ou disputas na definição das prioridades para o desenvolvimento do território, que, no âmbito governamental, estão representadas nos instrumentos de planejamento e nas políticas estabelecidas. Entretanto, conforme citação anterior, a territorialidade da política implica em que tais políticas sejam apropriadas pelos agentes do território.

Nesse sentido, concordamos com Brandão (2011), quando afirma que, ao se analisar um território, deve-se levar em conta as hierarquias de poder, os centros de interesse, as ações e reações que os diversos agentes e sujeitos que incidem no território desencadeiam. Trata-se de compreender os centros de decisões e seus mecanismos de legitimação, coalisões e alianças, nas diversas escalas que se

encontram em constante relação. Trata-se de analisar as escalas espaciais⁶² como escalas socialmente produzidas, assumindo a conflitualidade e a dinâmica de ação dos distintos atores.

Compreende-se, então, que o território abriga uma diversidade de atores e que eles exercem poder na configuração da região e no modelo de desenvolvimento adotado. Nesse sentido, a escolha de um modelo de desenvolvimento se encontra envolvida num jogo de poder, assim como as demandas aceitas em diversos espaços públicos. O desafio de se aperfeiçoar esses processos participativos consiste em compreender porque são contempladas determinadas pautas e não outras, como se dá a distribuição de recursos entre os distintos atores que integram esses espaços e quais as suas relações com outras instituições. No caso dessa pesquisa, esse desafio consiste em compreender o jogo de poder que envolve a implementação de políticas públicas de cunho territorial.

Estudar os processos concretos de experiências de desenvolvimento territorial implica investigar as transformações que ocorrem a partir das relações estabelecidas. Envolve compreender a mobilização dos sujeitos sociais e políticos que buscam ampliar seu campo de ação e influenciar o campo de decisão. É nesse sentido que consideramos apropriadas as contribuições de Reis (2005), ao considerar os territórios como construções sociais em que intervêm várias escalas relacionais e um amplo conjunto de atores, fazendo com que os resultados de suas ações sejam altamente contingenciais. De acordo com esse autor, não podemos conceber o território somente por seu espaço físico, mas principalmente como um constructo relacional, formado por diversas matrizes de ordem interna e externa que de alguma forma estão conectados.

Nesse sentido, consideramos o território como um espaço dinâmico e heterogêneo, um lugar em que se estabelecem relações de poder e disputas que precisam ser identificadas e não podem gerar conclusões generalizadas. Conforme

⁶² A distribuição do poder hierarquizado do global ao local é refutado por Reis (2005), ao dizer que essa perspectiva pressupõe relações hierárquicas e altamente previsíveis, limitando a ação dos atores a resistirem as condições de submissão e, nessa condição, subestimam-se as capacidades de atuação dos atores nas escalas inferiores. O autor defende que os territórios são formados por atores, interações, poderes, com capacidade e iniciativas para influenciar nas ordens (e nas desordens) societais. Caso não fossem consideradas as capacidades de intervenção dos atores das escalas inferiores, pouco sentido faria existirem políticas territoriais que fomentassem a participação deles. Nesse sentido, as dinâmicas sociais não se encontram totalmente determinadas por macroprocessos globais, o que implica conferir um papel ontológico aos comportamentos relacionais e as práticas cognitivas estabelecidas nos territórios.

Reis (2005), isso implica compreender o conjunto das relações e o fato de que, mesmo as assimetrias de recursos entre os atores, não significam necessariamente uma hierarquização das relações de poder. Trata-se de verificar a distribuição do poder que, mesmo de forma desigual, permite que se exerça algum grau de influência e cria possibilidades de construção de novos vínculos relacionais e de intervenção.

Para esse autor, a dinâmica que estrutura e oferece transformações ao território é decorrente das relações que ele proporciona, sejam elas entre pessoas ou instituições. Aqui constam também aspectos relacionados à cultura, ao conhecimento e à identidade, representadas pelo conceito de *proximidade*, que se manifesta pelas contínuas interações, aprendizagens e competências que coordenam a ação dos atores sociais. Considera-se, ainda, o *polimorfismo estrutural*, manifesto pela tensão entre mobilidades e territorializações. Isso significa dizer que o mundo é melhor compreendido pelos espaços estruturais de iniciativa e de autonomia, os quais possibilitam um vasto campo de atuação com resultados inesperados. Nesse sentido, o território é muito mais do que um resultado de relações hierárquicas pré-estabelecidas.

Nessa perspectiva, concebe-se a criação de diversas políticas de cunho territorial, a exemplo de algumas citadas nesse capítulo. Enquadra-se nessa perspectiva a criação dos COREDEs e da Consulta Popular. Nesse contexto, os processos decisórios articulados num território plural que abriga atores com desigualdades de recursos e, por reconhecer essas desigualdades, não tomamos como pressuposto a democraticidade que parte da literatura atribui a essas institucionalidades. No entanto, devido as possibilidades de relações que os atores estabelecem durante o jogo, os resultados das articulações não podem ser presumidos.

Geralmente, as interpretações territorialistas colocam de um lado demasiada ênfase no poder da participação ou, de outro lado, sobrecarregam de força o mercado e o Estado, extraíndo o potencial dos atores locais influenciarem os processos de territorialização. Como mencionado em Brasil (2006), as interpretações territorialistas geralmente colocam de um lado os territórios e regiões como participantes ativos nos

processos de desenvolvimento e, de outro, os colocam em um campo subalterno aos processos econômicos, por exemplo, ao poder e a força da globalização⁶³.

Dessa forma, é possível perceber, por exemplo, a aposta que se fazia no desenvolvimento das políticas de DLIS, as quais colocavam grandes expectativas quanto ao potencial de envolvimento da população local para resolver os problemas de suas comunidades. De outro lado, coloca-se demasiada centralidade ao poder do mercado e do Estado, que não abre possibilidades de a sociedade exercer influência sobre esses processos em seus territórios. Assim, interpretações duais, em nosso entendimento, pouco contribuem para compreender como esses atores (sociedade civil, Estado e mercado) interagem na conformação dos territórios e nos processos de desenvolvimento.

Se de um lado é verdade que a participação social exerce um poder educativo, tirando as pessoas da passividade, há de se ter o cuidado de não transferir responsabilidades do Estado, desproporcionais ao poder das comunidades, revestindo-as de um poder que elas não têm. De acordo com Reis (2005, p. 111), essa visão que aposta na capacidade do desenvolvimento endógeno das comunidades pode aprofundar as desigualdades socioeconômicas e levar a crer que “[...] a ação cooperativa localizada é suficiente para fundar e estruturar as evoluções locais produtivas, de inovação, de aprendizagem”. Assim, não se pode atribuir a um único ator as possibilidades de transformação do território. Nem tampouco, em nosso entendimento, deve-se atribuir responsabilidades maiores ao seu poder de influência.

Essa perspectiva nos ajuda a compreender a heterogeneidade da formação de diversos espaços públicos de discussão, como mencionamos no primeiro capítulo. O desafio consiste em identificar as forças que definem o território, as posições ocupadas pelos distintos atores em função dos seus recursos, e de que maneira essas questões interferem nas relações estabelecidas nos vários espaços de atuação. Essas análises permitem entender como ocorre a territorialização de determinada

⁶³ Como mencionado no documento preliminar da Política Nacional de Ordenação do Território, [...] o principal ator territorial é o Estado. No entanto, e principalmente devido à ação de processos como a globalização, os avanços tecnológicos, a reestruturação produtiva e mudanças culturais, a presença de atores privados e da sociedade civil se faz cada vez mais evidente, como agentes de transformação territorial. Portanto, é necessário se levar em conta os elos das relações entre esses três agentes (Estado, atores privados e sociedade civil) para decodificar os mecanismos através dos quais eles agem na criação dos arranjos territoriais (BRASIL, 2006, p. 12). Essa perspectiva se identifica com os processos relacionais que adotamos como modelo de abordagem nessa tese, ao assumirmos que as possibilidades de articulações entre os atores são amplas e os resultados provindos delas são altamente contingenciais.

política a partir das ações dos atores relevantes e que possuem maior quantidade de recursos e, portanto, de possibilidades de influenciarem nos rumos da política. Considera-se, sobretudo, que as disputas ou conjugações dessas forças são formadas por relações de interdependência entre agentes e instituições, que podem produzir dinâmicas específicas e resultados incertos.

Cabe mencionar que, a despeito das desigualdades e heterogeneidades da composição de determinado território, não é preciso analisá-lo comparativamente a outros. Como questiona Reis (2015), por que se faz necessário que se desenvolva políticas territoriais tendo em vista que todas as políticas se dão no espaço? Seriam as políticas territoriais uma maneira de reconhecer as desigualdades existentes e através delas promover uma política redistributiva, tendo em vista equiparar os custos do desenvolvimento? Se observarmos como a dimensão regional foi tratada no Brasil a partir da década de 1930, vamos perceber que essas políticas assumiam, em grande parte, essa função. Seu sentido estava tão somente na amenização do sofrimento das pessoas que viviam em regiões estagnadas, sem criar condições para transformações estruturais produtivas que lhes dessem autonomia.

Como mencionado por Veiga (2005), ao referenciar o livro “*O Mito do Desenvolvimento Econômico*”, de Celso Furtado, evidencia-se diversos problemas nos discursos sobre desenvolvimento. A ideia de que era necessário fazer o bolo crescer para então reparti-lo, não se mostrou verdadeira. Isso ficou claro, principalmente depois da divulgação de uma pesquisa realizada pelo Banco Mundial em 108 economias pelo mundo, na qual se mostrou que a distribuição de renda, durante quatro décadas, não apresentava alterações no padrão concentrador até então conhecido⁶⁴.

Nesse sentido, concordamos com Reis (2015), quando este afirma que o ideal seria que não houvessem distinções entre políticas e políticas territoriais. Todavia, ao reconhecer que determinadas regiões apresentam diferentes sensibilidades para o desenvolvimento e dado o caráter desigual de distribuição das condições de vida, há de se convir que é justificada a implementação de diretrizes específicas de desenvolvimento territorial em determinadas regiões.

⁶⁴ Pesquisa divulgada em *The World Bank Economic Review*, pelos pesquisadores Klaus Deininger e Lyn Squire, no ano de 1996 (VEIGA, 2008).

Ao retomarmos esse processo histórico sobre planejamento, participação e desenvolvimento, percebe-se que especialmente nas últimas décadas a participação da sociedade nesses processos foi sendo considerada relevante, tendo em vista estabelecer controle social e formular políticas de desenvolvimento territorial. Todavia, consideramos que a contribuição da participação para os resultados de tais políticas e para o desenvolvimento do território precisa ser melhor esclarecida.

Como mencionado por Alencar, Cruxên e Ribeiro (2015), embora a relação entre propostas e políticas governamentais seja um indicador da efetividade de diversas conferências, esses autores argumentam que essa é apenas uma dimensão de sua efetividade, sendo importante investigar como a participação social se integra às ações do planejamento governamental de longo prazo, assim como na sua capacidade de inclusão e de novos públicos e de influenciar a gestão pública. Em nosso entendimento, esses elementos demonstram a complexidade desse tipo de análise que envolve uma visão holística do processo para que então se possa considerar os efeitos das IPs na consolidação do planejamento governamental.

Assim, em nosso entendimento, em muitas análises são pouco consideradas as capacidades de recursos existentes entre os diversos atores, a representatividade e as capacidades efetivas de decisão, que, ao nosso ver, envolve bem mais que legitimar decisões governamentais pré-estabelecidas. Na nossa visão, os debates nos espaços públicos e as políticas de desenvolvimento territorial podem se constituir em oportunidades para se estabelecer um contraponto às macro políticas, muitas vezes negligentes às especificidades regionais.

Compartilha-se com a ideia de Reis (2005), quando o autor revela que as construções sociais constituem um recurso para se compreender melhor o território, dialogando com a literatura apresentada no primeiro capítulo. De tal forma, entende-se que investigar a morfologia do território a partir das relações de poder e das suas construções sociais ajuda-nos a identificar a relevância dessa participação para a construção de suas políticas. Isso consiste em reconhecer a importância do envolvimento da população, através da ação coletiva e das relações estabelecidas, extraindo desse processo as efetivas contribuições para o desenvolvimento.

Como viemos retratando até aqui, os processos de planejamento foram sendo aperfeiçoados ao longo dos anos, tendo em vista tornar-se um instrumento para orientar a ação governamental. Nesses processos, foi sendo cada vez mais valorizada

a participação da sociedade, tanto na fase de elaboração do planejamento quanto no seu acompanhamento. A ressignificação do conceito de desenvolvimento no campo teórico também tem sido incorporada em diversas políticas públicas. De forma ampla, a valorização da participação da sociedade na formulação das políticas públicas impactou também no desenho das políticas regionais e como o Estado passou a compreender o território e o tipo de desenvolvimento que pretendia promover.

Ao tratar sobre diversos processos participativos existentes no Brasil, Wampler (2011) argumenta que muitos deles podem ser considerados como “enxertos” na estrutura do Estado e devem ser analisados a partir de sua inserção em contextos mais amplos (político-partidário, associativo, econômico, normativo-legal etc.). Para o autor, somente assim é possível compreender como elas transformam as políticas públicas e o grau de incentivo que são capazes de gerar. Esse autor vai dizer ainda que não se deve esperar que o funcionamento de IPs ou de determinadas políticas de cunho territorial gerem impactos dramáticos ou imediatos em determinados campos e áreas, mencionando que os resultados, quando possíveis de serem verificados, acontecem de maneira gradativa, através de contribuições marginais para o aperfeiçoamento da gestão e das políticas públicas. Dito isso, na próxima sessão veremos as colaborações da literatura sobre a relação causal entre participação e desenvolvimento.

3.3 Relação causal entre participação e desenvolvimento

De acordo com Wampler (2011), em geral, o objetivo principal que fundamentou a criação e o funcionamento de grande parte das IPs foi a crença de que, através delas, fosse melhorada a qualidade dos serviços públicos prestados diretamente ou indiretamente pelo Estado, alocando seus escassos recursos e produzindo resultados mais efetivos para a sociedade. Conforme o autor, acreditava-se, também, que através das IPs os cidadãos e às lideranças comunitárias identificariam os tipos de programas que acreditavam ser mais benéficos para as suas respectivas comunidades. Essa perspectiva se aproxima das expectativas criadas em torno da eleição das prioridades regionais estabelecidas pela CP e da participação da sociedade na elaboração do PPA estadual do Rio Grande do Sul.

Como se pode perceber, parte da literatura que mencionamos no primeiro capítulo tem concordado sobre a importância da participação da sociedade no aprofundamento da democracia e na geração de transformações sociais e estruturantes. Nessa perspectiva, acreditou-se que era essencial ampliar e fortalecer os mecanismos que proporcionassem um maior envolvimento da sociedade no Estado, permitindo ampliar o fluxo de informações e o controle social, buscando horizontalizar o campo das decisões políticas.

Como explicam Coelho e Favareto (2008), em certas condições organizacionais, a participação da sociedade contribui para o aprofundamento da democracia e tem incluído os públicos marginalizados nas decisões do Estado. Criou-se, assim, uma expectativa de que a participação poderia contribuir para ampliar os canais de comunicação e negociação entre Estado e sociedade, “[...] tornando possível definir políticas mais viáveis e justas com significativo impacto sobre a pobreza e a desigualdade, contribuindo assim para fomentar o desenvolvimento” (COELHO e FAVARETO, 2008, p. 16).

Esse direito de participação se insere na ampliação das liberdades dos cidadãos e representa também uma partilha do poder. Significa que os atores mais poderosos precisaram flexibilizar interesses para que o envolvimento dos públicos subalternos não seja mero instrumento, mas um valor a ser preservado e aprofundando. Fazia-se assim uma aposta no potencial da participação para promover o desenvolvimento. Conforme Abramovay, Magalhães e Schroder (2010, p. 276), acreditava-se que “[...] sem participação social, sem mudanças na maneira de como as decisões a respeito dos recursos são tomadas, as chances de vitória na luta contra a pobreza são reduzidas”.

A partir de pressupostos dessa natureza, diversas análises e parte dos governos e agências de fomento passaram a valorizar a participação social nos processos decisórios. De forma ampla, as políticas territoriais que mencionamos anteriormente colocaram o constructo social como elemento indispensável para se alcançar os resultados esperados. Os formuladores dessas políticas e de diversas agências de financiamento acreditavam que, pela participação, era possível superar diversos dilemas em torno de ações de interesse coletivo e estabelecer maior controle social na atuação dos governos e dos gestores de políticas públicas. Assim como ocorreu com as apostas sobre a atuação virtuosa da nova sociedade civil para o

aprofundamento democrático, esses espaços e essas políticas também foram revestidos com grande poder de transformação e de promoção do desenvolvimento.

Entretanto, mesmo os autores mais otimistas, têm feito ressalvas sobre os efeitos da participação nos processos de planejamento e sobre os resultados efetivos dessa participação em termos do desenvolvimento. Tendo em vista verificar os resultados produzidos por instituições participativas, Wampler (2011) cita que pesquisadores têm identificado mudanças no conteúdo e na forma de deliberação, melhorias no bem-estar social, mudanças nos tipos de políticas públicas, melhorias das capacidades políticas dos cidadãos, além do aprofundamento da democracia local (DAGNINO; OLVERA e PANFICHI, 2006; TATAGIBA, 2006; AVRITZER e COSTA, 2004; WAMPLER, 2011). Todavia, menciona que muitas IPs tendem a produzir mudanças modestas, ou até mesmo nenhum tipo de mudança.

Na mesma direção, como vimos, diversas políticas de desenvolvimento territorial têm destacado como essencial a participação ativa da sociedade civil na sua formulação e execução, destacando ganhos importantes para o governo e principalmente para a sociedade. Não obstante, ainda são restritas as evidências que demonstram uma relação causal entre o envolvimento social e o desenvolvimento (ABRAMOVAY; MAGALHÃES; SCHRODER, 2010; COELHO e FAVARETO, 2008; 2012).

Em suas análises, esses autores vão dizer que a literatura está repleta de consensos sobre a repercussão positiva da participação da sociedade para melhorar a transparência da gestão pública, para fortalecer o exercício da cidadania, para exercer pressão sobre os governos para que se comprometam com o exercício de políticas do interesse coletivo etc. Apesar disso, tais consensos desaparecem quando se busca estabelecer uma relação causal entre “participação” e “desenvolvimento”. Na mesma direção, Lavallo (2011b) chama a atenção para a carga normativa da participação nos seus usos práticos e teóricos, destacando que, muitas vezes, os resultados da participação são pouco visíveis e mais sugeridos no plano teórico que empiricamente.

Para Coelho e Favareto (2008; 2012), Abramovay, Magalhães e Schroder (2010), os entusiastas que fizeram a aposta positiva na participação social para produzir melhores índices de desenvolvimento partem do pressuposto de que o diálogo autorizado pelo poder público reduz os custos da mobilização política.

Acreditaram, ainda, que os cidadãos podem participar nesses processos mesmo sem qualquer *expertise* nos assuntos em discussão. As assimetrias de recursos entre os diversos atores, como mencionadas no primeiro capítulo, seriam contornadas através de uma boa engenharia institucional.

Os benefícios da participação estariam em estabelecer a comunicação com os atores locais, contando com o fato de que o conhecimento sobre suas realidades ofereceria subsídios relevantes para a formulação e a execução das políticas públicas. O mecanismo causal implícito nesse processo é que com a ampliação da participação,

[...] se daria uma mudança na qualidade do processo decisório que permitiria alterar a distribuição dos recursos públicos e a forma de implementar as políticas e de pactuar acordos regionais. Esse novo padrão, ao fomentar a negociação e a cooperação entre vários segmentos sociais, levaria a um aumento da confiança e da coordenação entre os atores, o que poderia contribuir para a promoção do desenvolvimento. (COELHO e FAVARETO, 2008, p. 16).

Entretanto, não se pode ignorar a existência de assimetrias de recursos entre os atores, além da comum predominância da participação de atores estatais e da falta de dotação orçamentária para executar as propostas discutidas. Se essas assimetrias podem ser contornadas pelas regras de formação dos arranjos formais, como defendem os institucionalistas, cabe compreender quais são essas regras, quem as determina e quem garante que sejam cumpridas (FAVARETO, 2010; CORTES, 2004; TATAGIBA, 2004; FARIA, 2005; FARIA e RIBEIRO, 2011). Compor esse desenho ideal nos parece mais trabalhar na substituição de um desafio por outro, tendo em vista que as assimetrias podem também se reproduzir em outros formatos de arranjos institucionais.

Essa preocupação, assim como a de encontrar uma forma de contorná-las, não passou despercebida à literatura. Se os resultados dos processos de desenvolvimento podem ser comprometidos ou ter sua qualidade atribuída à participação, entendemos que isso se mostra um problema ainda mais sério. Seria necessário contar com uma participação mais qualificada, o que, em nosso entendimento, implicaria em eximir desses processos os atores ou segmentos com menores capacidades, colocando em questão o caráter democrático das decisões.

Em relação à qualificação da participação no planejamento, pesquisas de Tandler (2000) revelaram insuficiências e ineficiências nos planejamentos realizados de forma participativa, alegando que as organizações deveriam se profissionalizar ou

contar com assessoria profissionalizada para melhorar seu desempenho. Para esse autor, coloca-se a questão da validade de preservar as evidentes virtudes cívicas da participação que apresentam “pequenos projetos” de ordem comunitária, ou se qualificar o processo e produzir propostas mais ambiciosas. Autores com essa perspectiva tendem a tratar os processos participativos como uma forma barata de realizar o planejamento, desprezando as virtudes da participação.

Outros autores com essa mesma linha de raciocínio defendem a qualificação da participação como elemento importante para produzir melhores planejamentos. Ainda assim, ao nosso ver, essa perspectiva também não trata das garantias sobre resultados positivos de um planejamento realizado por uma equipe especializada. Nesse sentido, não queremos idealizar os processos participativos, mas é importante refletir sobre a aposta que muitas vezes é depositada no próprio instrumento de planejamento, inclusive naqueles realizados por técnicos especializados. Fizemos essa observação tendo em vista que o planejamento representa um ciclo da política que tem seu sucesso condicionado a um conjunto de fatores e às outras etapas.

Por essas razões, Abramovay, Magalhães e Schroder (2010) vão afirmar que são muitas as dúvidas que pairam sobre os resultados dos processos participativos e sua capacidade de estimular elementos decisivos de “desenvolvimento local”. Mesmo reconhecendo a importância da participação dos trabalhadores rurais na formulação de projetos de desenvolvimento para a agricultura⁶⁵, dirão que os resultados se mostraram preocupantes, porque a oferta de obras e de serviços se mostraram irrelevantes. Os autores constataram limites no planejamento, que mostrou projetos deficientes e inviáveis para a região, desprovidos de instrumentos para a correção dessas deficiências. De forma ampla, esses autores entendem que são muitas as dúvidas com relação aos resultados desses processos participativos e, sobretudo, “[...] sua capacidade de estimular os elementos decisivos que caracterizam o desenvolvimento local: a aprendizagem e a inovação” (ABRAMOVAY; MAGALHÃES e SCHRODER, 2010, p. 273).

Outra pesquisa relevante que ilustra as preocupações que levantamos foi mencionada por Coelho e Favareto (2008), ao mencionar dois fóruns em

⁶⁵ Esses autores realizaram pesquisas no âmbito da Federação dos Trabalhadores da Agricultura familiar (FETRAF) e do Sistema CRESSOL de Crédito Solidário em Santa Catarina, buscando aferir a inovação participativa nesses arranjos institucionais e seu impacto no desenvolvimento das regiões investigadas.

funcionamento no Vale do Ribeira em São Paulo. Ao analisar o Comitê de Gestão de Recursos Hídricos e o Conselho de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, esses autores destacam que tais espaços preservaram a participação de segmentos já organizados, com os atores que já estavam à frente do processo, restringindo o debate sobre a diversidade de interesses existentes na região. Constataram, ainda, a fragilidade do diálogo institucional e as disputas entre níveis de governo, e que as regras estabelecidas nesses espaços participativos não contribuíram para potencializar as diversas competências e recursos dispersos entre diferentes agentes.

Mesmo constatando a vitalidade daquela esfera participativa, Coelho e Favareto (2008) mencionam a dificuldade para se modificar o *status quo* inicial. Entretanto, entendem que é possível pensar arranjos participativos que venham a mobilizar recursos políticos e institucionais mais inclusivos. Por fim, afirmam que será preciso, ainda,

[...] um grande esforço em estudos comparados para poder se avaliar sob que condições é possível esperar que ocorra êxito no ideal normativo contido na associação entre participação e desenvolvimento. Somente nestes termos é possível, a um só tempo, preservar o intuito anunciado no discurso político da democracia participativa e superar a ingenuidade que muitas vezes o cerca. (COELHO e FAVARETO, 2008, p. 25).

Retomando brevemente, no período desenvolvimentista os planos de desenvolvimento não eram elaborados de forma participativa, sendo amparados por estudos técnicos desenvolvidos por grupos especializados e instituições de pesquisa. Como já mencionamos, boa parte daqueles planos não apresentaram os resultados esperados e, pode-se até dizer, que muitos deles podem ser reconhecidos como belas peças burocráticas. Todavia, mesmo que seja mais farta a literatura produzida sobre o potencial da participação no governo e seus ganhos, constata-se que ainda são frágeis e escassas as análises que demonstram com clareza a relação causal entre participação e desenvolvimento. Em suma, as análises ainda se mostram insuficientes para estabelecer a relação presumida entre participação e desenvolvimento, tampouco há estudos empíricos que sinalizem com fidúcia essa perspectiva.

Os desafios colocados nesse capítulo estão inseridos nas instituições participativas analisadas nessa tese. Isto porque os COREDEs se constituíram em espaços participativos que buscam promover o desenvolvimento regional sustentável, sendo responsáveis por construir o planejamento estratégico das regiões, além de contribuir na articulação dos atores locais para participarem da elaboração do

orçamento estadual a partir da indicação de projetos considerados prioritários para o desenvolvimento das regiões. Por sua vez, a metodologia participativa da Consulta Popular também busca, através do envolvimento e do comprometimento da sociedade, estabelecer prioridades que potencializem o desenvolvimento dos territórios.

De acordo com a literatura mais normativa discutida nesse capítulo, essas institucionalidades participativas trariam uma maior democratização do Estado, por meio da participação da sociedade na formulação das políticas públicas e, consequentemente, contribuiriam para o desenvolvimento das regiões. Nessa direção, no próximo capítulo vamos tratar sobre a participação da sociedade em alguns processos do planejamento governamental na esfera estadual (Rio Grande do Sul), dando maior ênfase sobre o surgimento e atividades dos COREDEs e da Consulta Popular. A ênfase nesse capítulo é compreender o processo histórico desses processos e a atuação da sociedade civil nessas institucionalidades nos diferentes governos estaduais.

4 A EMERGÊNCIA DOS COREDES E DA CONSULTA POPULAR

Esse capítulo retoma a criação dos COREDEs e da Consulta Popular no Estado do Rio Grande do Sul, tendo em vista compreender a imbricação entre sociedade civil e Estado. Busca-se evidenciar os objetivos assumidos por essas institucionalidades, bem como as oportunidades e as restrições políticas oferecidas pelos diferentes governos para a valorização desses espaços participativos, tendo em vista que foram criados com a finalidade de suprir a falta de instâncias de articulação regional entre sociedade e Estado, constituindo-se assim em instrumentos de mobilização da sociedade e viabilizar a sua participação na formulação e na implementação de iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento regional (BANDEIRA, 2010).

Ao resgatar a criação e a atuação dos COREDEs e da Consulta Popular, compreende-se que esses processos participativos estabelecem conexão com a tríade participação, democracia e desenvolvimento. Do ponto de vista das ações desencadeadas pelo governo estadual do RS, esses espaços estão vinculados ao planejamento governamental e às demais políticas de desenvolvimento regional, mencionados nos capítulos anteriores. Esses espaços participativos também se inscrevem no conjunto das instituições que buscam enfrentar as desigualdades regionais, aprofundar a democracia e qualificar as políticas públicas do Estado.

Em comum, essas experiências participativas em análise foram criadas para estabelecer canais de comunicação entre a sociedade e o Estado, buscando aprofundar a democracia e promover o debate em torno das questões relativas ao desenvolvimento das regiões. No entanto, essas institucionalidades ficaram mais conhecidas, no âmbito governamental e fora dele, por proporcionar a participação da sociedade regional na escolha dos projetos prioritários a serem incluídos no orçamento estadual.

Através da participação social nesses espaços, esperava-se um maior comprometimento dos atores locais com o desenvolvimento territorial, contribuindo também para que o Estado desenvolvesse políticas mais adequadas aos interesses de cada região. Como veremos, em algumas gestões esses espaços participativos refletiram mais os interesses políticos dos governos do que a busca pelo aprofundamento democrático ou a transferência de poder de decisão para a sociedade.

Grande parte da literatura menciona que a trajetória desses processos participativos no Rio Grande do Sul esteve ancorada na Constituição Estadual de 1989, seguindo as prerrogativas da Constituição Federal de 1988 (BANDEIRA, 2010; ALLEBRANDT et al., 2011; DALLABRIDA, 2011; CARGNIN, 2014). A Constituição Estadual prevê a existência e atribuição dos COREDEs, recomendando a participação da sociedade no Estado, com o objetivo de aperfeiçoar os instrumentos de planejamento, enfatizando a construção coletiva dos PPAs e respeitando as peculiaridades regionais. Como vimos no capítulo anterior, essa literatura menciona que, a partir desses dispositivos, buscou-se estabelecer mecanismos de regionalização e ampliar a participação da sociedade no planejamento e, de forma ampla, nas políticas do Estado.

Segundo Cargnin (2014), o retorno de temas e preocupações relacionados ao planejamento, à elaboração de políticas e à instituição de mecanismos de participação popular no Rio Grande do Sul foi influenciado, também, pelo diagnóstico de estagnação do desenvolvimento da Metade Sul⁶⁶. Iniciou-se, em meados da década de 1980, uma ação política de cunho regional em favor da sua emancipação como unidade federativa. Isso provocou uma reação do Governo do Estado, que, associado ao Governo Federal, propôs iniciativas de apoio ao desenvolvimento daquela região.

Conforme Cargnin (2014), o fato de o município de Porto Alegre ter instalado práticas de participação popular na gestão municipal, mesclando democracia representativa e participativa, também contribuiu para incluir a questão da democratização da gestão estadual na ordem do dia. Assim, várias experiências participativas emergiram no RS no final dos anos de 1980 e início da década de 1990, entre elas, os Conselhos Populares e o Orçamento Participativo, no âmbito da gestão municipal de Porto Alegre, e o Programa dos COREDEs, em nível do governo estadual. Desde a sua fundação em 1991, os COREDEs têm atuado como mediadores entre a sociedade regional e o governo, exercendo papel central para viabilizar a participação da sociedade no planejamento governamental⁶⁷. Em um

⁶⁶ Conforme o autor, a Metade Sul tem sido caracterizada pelo cultivo extensivo onde predomina o setor agropecuário. Por sua vez, na Metade Norte predomina a pequena propriedade e o setor industrial.

⁶⁷ De acordo com Fedozzi (2001), os Conselhos Municipais e os Orçamentos Participativos se inserem como instrumentos para se aperfeiçoar à gestão governamental, que emergiu entre o paradoxo do Estado moderno e a democracia representativa. De um lado, buscava ampliar o regime político liberal e, de outro, apresentava uma perda da qualidade e crise de legitimação da democracia, que se mostrava pela incapacidade de a sociedade influenciar as decisões de governo, apesar das formalidades democráticas.

primeiro momento, o fez pelo encaminhamento de demandas regionais e, posteriormente, de forma mais sistemática, na elaboração do Plano Plurianual e na realização da Consulta Popular.

Ao resgatar as condições que viabilizaram o surgimento dos COREDES e da Consulta Popular e a forma como esses vêm funcionando ao longo dos anos, precisa-se levar em consideração as relações que os atores que integram esses espaços estabeleceram com a institucionalidade política nas diversas gestões estaduais. Dessa forma, evidencia-se a perspectiva relacional adotada nessa tese, na medida em que a atuação dos atores da sociedade civil nas instituições participativas vai ser analisada a partir das suas inter-relações com os atores estatais, constituindo-se mutuamente.

Conforme mencionado por Lavallo (2011a), cada vez mais a sociedade civil, ou o conjunto de atores qualificados como parte integrante dela, tem assumido funções institucionalmente reconhecidas pelo Estado. É possível observar isso no controle e na execução de políticas públicas, bem como na representação de diversos públicos diante do Estado. Como já mencionamos nesse estudo, com a reabertura democrática, diversos espaços participativos foram institucionalizados, sendo que grande parte dos militantes dos movimentos sociais e da sociedade civil passou a atuar por dentro do Estado.

Todavia, Lavallo (2011a) vai dizer que pouco se sabe sobre como se organiza e opera a heterogeneidade da sociedade civil, como ela se compõe e quais consequências ela produz. Nessa direção, é preciso compreender as estratégias de organização e de articulação da sociedade civil, também com as instituições políticas. Trata-se ainda de compreender o quanto as organizações civis orientam suas ações para as instituições políticas,

[...] qual a variação das funções assumidas pelas organizações e qual a efetividade desses papéis, quais os efeitos desse envolvimento institucional sobre as próprias organizações civis e sobre o modo de operação do aparato administrativo, quais as fontes de legitimidade e dispositivos de *accountability* vinculados a esses papéis? (LAVALLE, 2011a, p. 08).

Em direção semelhante, Avritzer (2011) explica que uma das questões importantes ao se analisar os processos participativos é compreender a efetividade da participação. Entretanto, a relação entre a causalidade da participação e a efetividade das decisões não é uma questão de fácil verificação, isso porque, também,

muitas decisões são articuladas fora do ambiente participativo. Além do mais, muitas vezes nem todos os condicionantes institucionais, políticos e organizacionais são possíveis ser captados com clareza.

Diante do exposto, na próxima seção vamos recuperar o processo de institucionalização desses espaços participativos, no sentido de compreender sua relação com o Estado. Queremos retratar que, com o passar dos anos, os diferentes governos não têm dado a mesma importância e muitos deles criaram dificuldades para o funcionamento e para o fortalecimento desses espaços participativos. Alguns governos têm buscado se apoiar em arranjos participativos distintos, alguns enfatizando a participação na elaboração dos PPAs, outros colocando em disputa os modelos participativos da Consulta Popular e do Orçamento Participativo, enquanto outros modificaram a metodologia participativa ou criaram novos mecanismos de participação.

4.1 A participação social no Rio Grande do Sul

Os movimentos sociais urbanos exerceram grande contribuição na criação e na execução do Orçamento Participativo, ganhando maior visibilidade a partir de sua realização no Município de Porto Alegre. De acordo com Faria (2005), embora se reconheça diferenças regionais importantes no que diz respeito às suas tradições associativas, o RS possui uma densidade associativa alicerçada nos movimentos populares e sociais. Possui um forte sistema partidário composto por representações bem estruturadas regionalmente, além de uma série de entidades representativas vinculadas aos setores rurais, como os movimentos sindicais. Também há a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), a Associação dos Empresários (FEDERASUL), os Conselhos Municipais existentes em todos os municípios do Estado etc.

Ao creditarmos grande peso para a organização do tecido social, não podemos desconsiderar a heterogeneidade desses atores e instituições, como mencionamos no primeiro capítulo. Nesse sentido, ao passo que a pluralidade de movimentos sociais e organizações civis enriquecem os debates, elas também lutam por causas específicas e buscam seu espaço no Estado, tornando mais complexo o processo decisório.

Os partidos constituem o exemplo mais claro para representar os diversos projetos políticos e as disputas pelo poder. Por sua vez, as organizações do mercado geralmente não participam nesses espaços públicos, dada a sua facilidade de estabelecer comunicação direta com os atores estatais para o atendimento de suas demandas. De qualquer forma, exercem grande influência no território. Ao mesmo tempo em que a existência de uma multiplicidade de atores sociais pode representar um potencial para o desenvolvimento e para o aprofundamento da democracia, pode também dificultar a acomodação de interesses particulares frente à necessidade de construção de pautas coletivas.

Diante do exposto, Brose (2010) revela que o aprofundamento da democracia no Rio Grande do Sul se deu pela forte atuação da sociedade civil. Esta, ao buscar a inclusão de grupos marginalizados, testou diversas iniciativas organizacionais e buscou a participação popular nos processos decisórios das políticas públicas. Por outro lado, esse autor vai dizer que é importante se reconhecer a abertura política do Estado que, a partir da redemocratização, permitiu que suas instituições reagissem positivamente a essas demandas, no sentido de proporcionar espaços públicos de envolvimento social.

Conforme Cortes (2003), a abertura do Estado para oportunizar a participação da sociedade nas decisões governamentais no Rio Grande do Sul pode ser evidenciada pela criação (1991) e institucionalização (1994) dos COREDEs, decorrente da experiência dos Orçamentos Participativos e pela institucionalização da Consulta Popular em 1998. Ampliando esses processos participativos, a Consulta Popular de 2003 estimulou a formação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), os quais passaram a ter grande atuação, juntamente com os COREDEs, na organização da Consulta Popular nos municípios.

Desde a sua institucionalização, esses espaços participativos criados para estreitar as relações entre sociedade civil e Estado no RS, passaram por momentos de grande instabilidade e incerteza, sobretudo nos períodos de mudanças de gestão governamental. Nesses períodos, geralmente acontecem alterações nas metodologias participativas, tendo em vista a concepção de cada governo sobre a importância desses processos. À cada troca de governo, os atores que participam dos COREDEs se mostram apreensivos devido à grande influência do governo sobre esses espaços participativos.

No quadro abaixo apresentamos as principais iniciativas governamentais criadas pelos diferentes governos para estabelecer comunicação com a sociedade, objetivando viabilizar sua participação no planejamento governamental. Cabe registrar que alguns desses processos participativos se tornaram objeto de disputas políticas entre partidos, como é o caso do Orçamento Participativo⁶⁸ e da Consulta Popular. Inicialmente, a criação do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional da Assembleia Legislativa (FDDR) também tem sido motivada por uma afronta ao modelo participativo defendido pelo governo do PT.

Quadro 01 - Mecanismos de participação no planejamento governamental do Rio Grande do Sul

Governador/Partido	Período da gestão	Mecanismos de participação no planejamento governamental
Alceu de Deus Collares (PDT)	1991 1994	Criação (1991) e institucionalização (1994) dos COREDEs
Antônio Britto (PMDB)	1995 1998	Institucionalização da Consulta Popular (1998)
Olívio Dutra (PT)	1999 2002	Aplicou o Orçamento participativo no âmbito estadual Criação do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional da Assembleia Legislativa (1996)
Germano Rigotto		Institucionalização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (2003)
Tarso Genro (PT)	2011	Criação do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (2012)

Fonte: Elaborado pelo autor.

A criação desses espaços participativos teve respaldo na CF de 1988, quando mencionou a importância da participação da sociedade na elaboração dos PPAs. A partir da obrigatoriedade da elaboração dos PPAs em todas as escalas de governo e das exigências do estabelecimento de metas e de programas de forma regionalizada com a participação da sociedade, ocorreu um fortalecimento da atuação dos COREDEs, os quais passaram a ganhar importância ao viabilizarem a participação da

⁶⁸ A ideia de se realizar o Orçamento Participativo surgiu no primeiro governo pós-Ditadura Militar em Porto Alegre/RS, na gestão de Alceu Collares (PDT), em 1986, quando foram criados os Conselhos Populares para viabilizar a participação mais efetiva das associações comunitárias no governo municipal (AVRITZER, 2002). Com a ascensão de Olívio Dutra ao governo em 1989, o OP ganhou forma e foi adaptado para ser aplicado em outros Estados e, posteriormente, em outros países. De acordo com Avritzer (2002), Faria (2005) e Brose (2010), as experiências precursoras de Orçamento Participativo no Brasil datam do final da década de 1970, com iniciativas em Lajes (SC) em 1978 e, posteriormente, nos municípios de Boa Esperança (ES) em 1982, Diadema (SP) em 1983, Vila Velha (ES) e Uberlândia (MG), ambas em 1986.

sociedade nesses processos e contribuir para a escolha de prioridades regionais a serem inseridas no orçamento estadual.

Na próxima seção, vamos apresentar o contexto de criação dos COREDEs e seus objetivos. Ao recuperar essa literatura, vamos perceber que no RS já se havia ensaiado a criação de algumas regionalizações, com vistas a aperfeiçoar o planejamento governamental. Ao retratar a criação e os princípios norteadores desses Conselhos, evidencia-se os imensos desafios que os mesmos se propuseram a enfrentar. Percebe-se ainda que a dimensão da participação social não tem acontecido de forma efetiva, tampouco, grande parte dos compromissos de governamentais assumidos se realizaram, gerando instabilidade no funcionamento dessas institucionalidades.

4.2 Criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento

Ao abordar processo de criação dos COREDEs, Frantz (2002)⁶⁹ menciona que, inicialmente, a sua formação se identificou muito com os movimentos sociais. Conforme o autor, isso se deu no sentido em que deles foram retiradas aprendizagens sobre a participação, exigindo dedicação voluntária e militância das pessoas que buscavam romper com promessas fáceis e clientelistas. O autor menciona que as pessoas traziam seus problemas urgentes para o debate e era difícil fazer a ponte entre a concepção de uma política imediatista para uma percepção que aumentava o horizonte temporal. Nisso consistia um primeiro desafio, que era o de alcançar soluções mais estruturantes e desenvolver uma nova cultura política.

Logo após a fundação, os coredianos chegaram a debater sobre a pertinência de se institucionalizar⁷⁰ ou não os COREDEs, o que se concretizou somente quatro anos após terem sido criados. No entanto, desde o início percebeu-se que os traços desses Conselhos pouco tinham em comum com os movimentos sociais, principalmente pela proximidade com os órgãos governamentais e por terem sido

⁶⁹ O professor Frantz foi o primeiro presidente do COREDE Noroeste e Presidente do Fórum dos COREDEs no âmbito estadual. Grande parte os estudos sobre os COREDEs foram realizados a partir da própria militância ou por autores de parcerias de cooperação estabelecidas entre as universidades e esses Conselhos. O Fórum dos COREDEs é formado por todos os presidentes desses Conselhos, que sistematicamente se reúnem para tratar de seus interesses e orientar sua atuação (COREDEs, 2010).

⁷⁰ Havia também um embate muito forte com parte da Assembleia Legislativa, que temia a perda de espaço para os COREDEs.

criados pelos atores mais influentes, na sua maioria vinculados às universidades comunitárias e também por terem no seu comando atores vinculados à administração pública, geralmente o prefeito de algum município da região.

A criação dos COREDEs remete, ainda, ao esforço de governos anteriores. Esses buscaram uma regionalização do Estado, com a proposta de aperfeiçoar o planejamento e promover o desenvolvimento do Estado. Um primeiro exercício que pode ter inspirado o surgimento desses Conselhos remonta à década de 1970, quando se buscou uma territorialização que procurava reduzir as desigualdades regionais. Por sua vez, na década de 1980, surgia outra proposta de viabilização da participação da sociedade no governo, com moldes mais próximos dos que viriam a constituir os COREDEs.

Assim, a primeira experiência de regionalização surgiu em 1973, coordenada pela Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas (SDO), denominada *Regionalização para o Estado do Rio Grande do Sul*. Nessa perspectiva, o território seria organizado em 12 regiões, assegurando ao Estado ampla coordenação, articulação e supervisão de todo o sistema. Contaria ainda com a participação indispensável das comunidades interessadas no processo de desenvolvimento regional. Todavia, esse processo não teve êxito por ter sido criado de forma prematura e sem o envolvimento de um maior número de lideranças que defendessem essa política (NYGAARD, 1990).

A segunda proposta de regionalização surgiu em 1988, no Governo Pedro Simon, através do *Programa Estadual de Descentralização Regional*, que resultou na reorganização do Estado do RS em 22 regiões. Por meio dessa regionalização, buscava-se promover a descentralização e viabilizar a participação da sociedade no governo⁷¹. Conforme explicam Toni e Klarmann (2002), esse processo objetivava uma ação coordenada e eficaz dos órgãos públicos e a integração do Governo Estadual com os municípios e comunidades interioranas.

Pretendia-se criar mecanismos que possibilitassem a identificação das prioridades regionais para que fossem incorporadas ao planejamento regional e ao orçamento dos órgãos estatais. Aqui, já se buscava a criação de colegiados da

⁷¹ Allebrandt (2010) cita ainda os estudos realizados pela FAMURS, que organizou o Estado em 22 Associações de Municípios. Também teve a regionalização feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que para fins estatísticos em 1989, organizou a unidade federativa em sete mesorregiões e 35 microrregiões geográficas.

administração municipal e das entidades comunitárias para assegurar a participação da sociedade na definição dos objetivos, das potencialidades e das necessidades que pudessem enriquecer o planejamento estadual (NYGAARD, 1990).

Segundo Frantz (2002), a preocupação em se realizar esse processo de regionalização se justificava pela distância entre os grandes planos nacionais e as realidades locais. Além disso, havia a necessidade de se criar mecanismos de gestão mais eficientes e apropriados para promover o desenvolvimento regional sustentável. Na concepção desse autor, nesse contexto, passou-se a conceber as identidades regionais como um potencial para promover os avanços das diversas regiões, contribuindo para os processos de descentralização e planejamento das políticas numa atuação conjunta com o Estado, na qual os COREDEs assumiriam importante papel.

Nessa direção, Bandeira (2010) destaca que, até o surgimento dos COREDEs, não existiam mecanismos formais organizados para articular a atuação de grupos heterogêneos de atores, com o objetivo buscar e viabilizar iniciativas de promoção do desenvolvimento. Esse autor ressalta que as redes até então existentes ligavam representantes de vários municípios, mas de um mesmo segmento, gerando, assim, planejamentos setoriais. Menciona, ainda, que antes da existência dos COREDEs não se imaginava que a soma de municípios pudesse se constituir numa identidade regional e juntos planejar o seu desenvolvimento. Büttgenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011) reforçam que, até então, o planejamento para o desenvolvimento regional era realizado exclusivamente no circuito técnico e político e, nesse sentido, a participação da sociedade por meio dos COREDEs representou uma importante conquista.

Portanto, são diversos os motivos que estimularam o surgimento dos COREDEs⁷². No entanto, alguns autores mencionam que sua institucionalização tem se viabilizado com apoio do Estado, devido à obrigatoriedade de se construir os PPAs de forma participativa e regionalizada. Nessa direção, geralmente são mencionados dois dispositivos que embasaram a criação desses Conselhos. De acordo com

⁷² Assim como Fedozzi (2001) relaciona a criação dos COREDEs como mecanismo para melhorar a gestão dos governos estaduais, Cargnin (2014, p. 9) menciona a criação deles como “[...] uma das primeiras iniciativas institucionais no sentido de construir uma estratégia de ação para o desenvolvimento regional” no Rio Grande do Sul. Esse autor também menciona que esses Conselhos se constituem como um fórum autônomo de discussão e decisão sobre as políticas e ações para o desenvolvimento de suas regiões, e que a Consulta Popular também se constitui num instrumento importante para se construir uma política estadual de desenvolvimento regional.

Büttenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011), por meio da Constituição Estadual de 1989 (Art. 149, § 8), os orçamentos anuais e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, compatibilizados com o Plano Plurianual, deveriam ser regionalizados e teriam, entre suas finalidades, a de reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Além disso, segundo a mesma lei (Art. 167): A definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas. (BÜTTENBENDER; SIEDENBERG; ALLEBRANDT, 2011, p. 83).

Tendo sido criados a partir do ano de 1991, estabelecendo-se inicialmente em 18 regiões, foram instituídos oficialmente pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, tendo como meta contribuir na organização da sociedade para participar na definição das prioridades para o orçamento estadual e promover iniciativas de desenvolvimento em suas regiões. De acordo com a Lei nº 10.283, de 1994, art. 2º, os COREDEs foram criados com o objetivo⁷³ de promover o desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, o estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

Percebe-se que os objetivos desses Conselhos não são nem um pouco modestos, assumindo compromissos que muitas políticas públicas não dão conta de enfrentar. Percebe-se nesse dispositivo a incorporação do conceito de desenvolvimento amplamente difundido na época, a preocupação com o meio ambiente e distribuição da riqueza. Para organizar o seu funcionamento, os COREDEs foram concebidos com a seguinte estrutura organizacional:

a) A Assembleia Geral Regional: órgão máximo de deliberação, composto por representantes da sociedade civil organizada e dos Poderes Públicos existentes na região;

b) O Conselho de Representantes: órgão executivo e deliberativo de primeira instância que tem como função contribuir na formulação das diretrizes para o desenvolvimento regional, a serem submetidas à Assembleia Geral. Promove ainda a

⁷³ Os princípios que norteiam a atuação do COREDE VRP podem ser verificados no Capítulo 3, art. 3º, e os objetivos específicos no art. 4º, no ANEXO C.

articulação e a integração regional entre a sociedade civil organizada e os órgãos governamentais;

c) A Diretoria Executiva: além das funções executivas e de apoio administrativo, é responsável por dirigir a Assembleia Geral e o Conselho de Representantes; e, por fim,

d) As Comissões Setoriais: criadas pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento para tratar de temas específicos, assegurada a participação dos representantes dos órgãos estaduais pertinentes (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

Em cada região os Conselhos são orientados pelo seu Estatuto e por um Regimento Interno que oferece as orientações específicas para seu funcionamento. O artigo terceiro da mesma lei estabelece que são competências dos COREDES: i) promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico das necessidades e potencialidades para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região; ii) elaborar os planos estratégicos de desenvolvimento regional; iii) manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política; iv) constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado; v) orientar e acompanhar o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região; e vi) respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

A atuação desses Conselhos é orientada pelos seguintes princípios: i) promoção do desenvolvimento regional com competitividade e sustentabilidade; ii) autonomia e neutralidade em relação às diferentes instâncias governamentais e correntes partidárias; iii) respeito à pluralidade, cooperação e participação dos diferentes segmentos da sociedade na discussão dos problemas da sua região; iv) regionalização das políticas de desenvolvimento e ampliação da representatividade; v) inclusão dos segmentos da sociedade ainda desarticulados; e vi) defesa da implementação e continuidade das políticas governamentais nas regiões (COREDES, 2014).

Percebe-se nesses princípios a grande carga normativa e idealizada desses Conselhos, semelhante a outros que emergiram naquela época. Em grande parte, essas expectativas são características das organizações criadas na década de 1990, período marcado pela aposta sobre a atuação virtuosa da nova sociedade civil e do

poder democratizador dos diversos Conselhos. Nesse período, também aflorou a discussão sobre os limites do crescimento econômico, buscando novos indicadores para medir o desenvolvimento. Assim, os objetivos e princípios assumidos pelos COREDEs representam os grandes desafios postos na época: consolidar a democracia e promover um modelo de desenvolvimento sustentável e inclusivo.

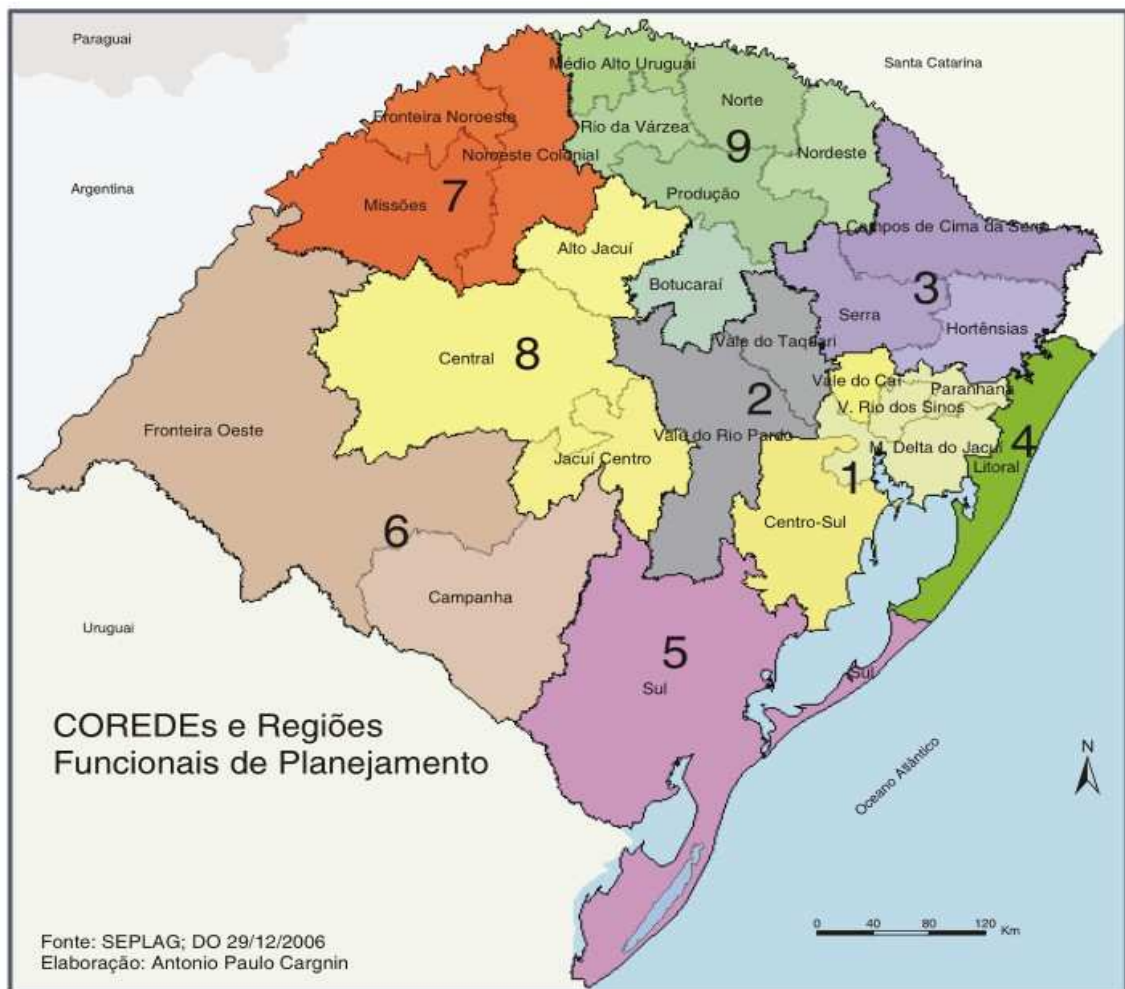
Reconhecendo os imensos desafios assumidos pelos COREDEs, Allebrandt (2010) vai dizer que os coredianos tinham consciência de que os objetivos e princípios foram elaborados para orientar sua atuação e que não seriam alcançados com facilidade. Antes de tudo, conforme o autor, esses princípios buscavam reconhecer esses Conselhos como instâncias plurais, suprapartidárias, autônomas e não governamentais, cujo objetivo central era promover o desenvolvimento territorial integrado às identidades regionais. Nesse contexto, esses princípios representam os estrangulamentos constatados nas regiões e que precisavam ser enfrentados.

Pelos desmembramentos das 18 regiões iniciais, originaram-se mais 10 divisões, somando-se hoje 28 COREDEs. Ao contrário de diversos conselhos de desenvolvimento criados em outros países, no RS a regionalização dos COREDEs não é reconhecida para fins de planejamento do Estado. Para esse objetivo, o Estudo *Rumos 2015* agrupou os 28 COREDEs em 9 Regiões Funcionais de Planejamento (RFP)⁷⁴.

Os COREDEs se assemelham em vários pontos aos conselhos existentes em outros países, a exemplo dos *Conseils Économiques et Sociaux Régionaux* (CESR), surgida na França a partir de 1972. Espaços similares também foram criados no Chile, na Espanha, no Canadá, na Austrália, nas Filipinas e tantos outros países. Embora apresentem características comuns, como o fato de serem compostos por representantes da sociedade regional e servirem como órgãos consultivos dos poderes executivos ou legislativos locais, no caso do Rio Grande do Sul, os COREDEs não são reconhecidos como uma instância territorial da administração pública (COREDEs, 2010). As políticas públicas setoriais também não seguem essa regionalização. Na Figura 01, a seguir, podemos verificar a demarcação das 9 RFP adotadas pelo governo gaúcho.

⁷⁴ É recorrente, tanto na literatura como do ponto de vista operacional, serem mencionados limites para compreender as diversas regionalizações criadas. Conforme Becker (2003), há diversos recortes territoriais que se sobrepõem e dificultam a articulação de interesses sociais e econômicos presentes nesses territórios.

Figura 01 - Regiões Funcionais de Planejamento do Rio Grande do Sul



Fonte: Rio Grande do Sul, SEPLAG, 2015.

Assim, se de um lado busca-se construir políticas de cunho territorial, de outro enfrenta-se os desafios de contornar os diferentes recortes territoriais e a setorialização das políticas. Outro elemento a ser ressaltado na constituição dos COREDEs é que, embora os seus integrantes sempre reivindiquem a autonomia desses espaços participativos frente ao governo estadual, inicialmente os seus presidentes tiveram forte vínculo com o governo estadual. No caso do COREDE VRP ouve o entendimento de que seria melhor para a região que o Presidente do Conselho fosse vinculado ao PDT, partido do governador. Conforme mencionado por uma integrante do COREDE VRP de longa data,

[...] por esse vínculo partidário com o governador, foi eleito como primeiro Presidente do COREDE o Prefeito de Rio Pardo, Paulo Begnis. Depois disso, o outro Presidente foi o Prefeito Denis Colossi, também de Rio Pardo, porque era do partido do governador. Estes dois, de certa forma, tinham assim, uma

boa relação com a Universidade, porque todo o trabalho mais burocrático, digamos assim, era feito por aqui, tudo né. O Professor Luiz Augusto foi Secretário nas duas oportunidades, mas chegou num momento que tivemos uma lacuna muito grande e nem ata tivemos. Aí a região achou que não dava para continuar assim, porque nas Assembleias vinham duas, três pessoas. Porque se eu era do partido de oposição ao governo, eu não vinha. Então a região teve a maturidade suficiente de querer que o Conselho Regional não funcionasse atrelado a um partido, e a saída foi entregar para a Universidade a presidência. (ENTREVISTA nº 2).

Constata-se, assim, a influência do Estado nos Conselhos, bem como o interesse em manter esses Conselhos sob seu controle. Nessas circunstâncias parece difícil compreender a possibilidade de uma atuação autônoma e com isenção partidária. De certa forma, atitudes como essas representam a tentativa de cooptação das arenas democráticas pelo Estado, ou por determinados governos. No COREDE VRP, na terceira eleição aconteceu por parte dos Coredianos um entendimento de que a conotação partidária estava enfraquecendo a atuação do Conselho, e desde então se buscou uma neutralidade partidária na formulação e eleição de suas diretorias.

Não raramente essas e outras formas de participação foram usadas para legitimar e dar aval às decisões governamentais. Quando não muito, os diversos Conselhos são utilizados somente para conferir legalidade, uma vez que existem exigências estabelecidas pela legislação. No caso dos COREDEs, mesmo que se identifique a proximidade de seus representantes com alguma corrente partidária, atualmente eles são escolhidos pelas próprias Assembleias, parecendo que essa problemática foi superada.

Contudo, é preciso considerar que a transparência e a liberdade de atuação não acontecem por via de regra em todos os municípios ou Conselhos. Dependendo das administrações municipais e da vontade de grande parte dos governantes, muitas vezes “[...] os encontros entre Estado/sociedade nos Conselhos têm sido afetados negativamente por uma grande recusa do Estado em partilhar o poder de decisão” (TATAGIBA, 2002, p. 79). No caso dos COREDEs, as universidades se constituíram em um ator qualificado e com reconhecimento suficiente para assumir a coordenação desses Conselhos em diversas regiões.

Conforme Tatagiba (2002), cada governo pode alterar essa variável e permitir uma atuação mais dinâmica dos conselheiros. Entretanto, argumenta que não é raro que determinados Conselhos tenham sua atuação restringida, desafiando sua

capacidade de ação. Como vimos, as interferências que podem acontecer no âmbito dos Conselhos e das administrações municipais também se reproduziam inicialmente nos COREDEs e, por vezes, se configuram em outros espaços participativos. Nesse contexto, é sempre pertinente que se verifique quem são os atores que participam desses espaços, como se estabelecem as pautas dos debates e de que forma são tomadas as decisões.

Buscando alcançar unidade política e poder de pressão, em março de 1992, os COREDEs criaram o Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul, que passou a ter identidade jurídica em agosto de 1998. Esse Fórum é o órgão máximo de representação desses Conselhos, servindo principalmente para formular diretrizes estratégicas para atuação conjunta (COREDE, 2010). Nesse Fórum, são discutidos os grandes temas comuns aos Conselhos, tais como: a efetividade de sua atuação, a reorganização das suas diretrizes e o alinhamento das pautas que serão encaminhadas para os segmentos da sociedade e do Estado.

No âmbito desse Fórum, são produzidos com regularidade dois documentos que oferecem um entendimento sobre a atuação dos Conselhos: as Cartas do COREDEs e os documentos PRÓ-RS. As Cartas recebem o nome do município onde está se realizando o encontro (feito a cada quatro anos), a partir do qual é apresentada para a sociedade gaúcha e para os candidatos ao Executivo e ao Legislativo uma pauta de políticas, programas e ações prioritários para promover o desenvolvimento do Estado.

Esse conjunto de propostas e de reflexões é a contribuição dos COREDEs à discussão pela sociedade gaúcha e à formulação de programas de governo e de compromissos pelas diferentes candidaturas, em especial ao Governo do Estado e à Assembleia Legislativa (COREDES, 2010, p. 39).

Por sua vez, os documentos PRÓ-RS começaram a ser produzidos em 1998 e têm uma função semelhante à das Cartas, porém são mais amplos. A sua produção tem como finalidade apresentar aos candidatos e à sociedade gaúcha as propostas de estratégias regionais para o desenvolvimento do RS, baseado em debates e estudos que envolveram seus participantes, ou seja, “[...] representações dos municípios, das universidades, das forças da produção e do trabalho e dos movimentos sociais” (COREDES, 2010, p. 30).

Além de apresentar uma avaliação sobre a atuação dos COREDEs, os PRÓ-RS ilustram as propostas para o desenvolvimento, especificadas por região. Não é nosso objetivo, nesse momento, analisar o conteúdo desses documentos. Todavia, eles merecem registro, pois trazem as demandas das regiões e se constituem num referencial para pautar as ações dos próprios Conselhos e do governo. Nesse sentido, esses documentos apresentam um norte para se encaminhar discussões e projetos futuros⁷⁵. Os dois materiais são construídos de forma conjunta pelos COREDEs, tendo em vista alcançar principalmente a sociedade política.

Para orientar o desenvolvimento no âmbito das regiões, esses Conselhos desenvolvem e se servem ainda dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regionais (PE), tendo em vista debater e construir perspectivas para o processo de desenvolvimento de cada região, que geralmente são construídos pela integração do conhecimento e das forças políticas, sociais e econômicas das respectivas regiões. Com este intuito, desde 2000 os COREDEs passaram a construir e apresentar seus PE⁷⁶. No contexto do desenvolvimento das regiões, esses se constituem em um documento que contempla diagnóstico, prognóstico e ações a serem implantadas, considerando aspectos econômicos, sociais, ambientais, políticos, éticos, culturais, territoriais, entre outros, “[...] tomando como referência aspectos internos e externos que podem ter implicações positivas ou negativas sobre a região” (SIEDENBERG e AGOSTINI, 2015, p. 119).

Esses instrumentos de planejamento apresentados pelos COREDEs se inscrevem nas políticas de desenvolvimento territorial já mencionadas. Nessa direção,

⁷⁵ Esse documento apresenta como prioridades (2015-2018) promover o desenvolvimento regional do Vale do Rio Pardo e investimentos no (a): a) atendimento de urgência e emergência em Hospital Público (HPS) Regional; b) criação de um polo de bioenergia, biotecnologia e biocombustível; c) criação de um parque científico e tecnológico; d) universalização e melhorias das condições de geração e distribuição de energia elétrica (luz trifásica), água e acesso às propriedades rurais, da telefonia móvel, fixa e internet; e) qualificação da infraestrutura de transportes multimodal na região; f) implantação e legalização das agroindústrias e diversificação da agricultura familiar; g) turismo regional: integração de rotas turísticas; h) qualificação dos profissionais que atuam no turismo regional; i) favorecimento à acessibilidade nos espaços públicos; j) qualificação do ensino médio e técnico (COREDES, 2014).

⁷⁶ No caso da região do Vale do Rio Pardo, já havia sido desenvolvido um planejamento estratégico para o período 1998-2002, sendo realizado posteriormente uma atualização desse Plano através da elaboração da *Agenda 21 Regional*. Essas iniciativas dos COREDEs se inscrevem em um conjunto de construções de planejamento territorial surgidas no Estado, como o Projeto “RS 2010 Realizando o Futuro (1998) e a *Agenda 2020*, assim como o *Pacto pelo Rio Grande*, ambos de 2006. Também foi construído no VRP um PE para o período de 2010-2014, sendo que, no ano de 2016, os COREDEs iniciaram o processo de elaboração de mais um Plano Estratégico. Mais informações sobre os Planos Estratégicos e outras experiências participativas de planejamento regional no VRP podem ser encontradas em Bugs (2011) e Silveira e Campos (2012).

esses Conselhos atuam com um braço em suas regiões e outro no Estado. Trata-se, por um lado, de organizar os atores da região para desenvolver iniciativas próprias e, de outro, buscar articulações com o Estado. No âmbito do planejamento governamental, os COREDEs têm contribuído de forma sistemática principalmente nos processos de realização da Consulta Popular e na elaboração dos Planos Plurianuais de Desenvolvimento (PPAs).

Tendo exposto o processo de institucionalização dos COREDEs, na próxima seção vamos descrever como esses Conselhos têm atuado no sentido de mediar os interesses entre a sociedade e o governo, através da participação na elaboração dos PPAs. Ao longo dos governos, a elaboração desses Planos tem se apresentado como mais uma oportunidade de participação da sociedade no governo.

Os COREDEs têm contribuído para organizar a participação da sociedade nesse processo, buscando incluir suas pautas para que, posteriormente, elas fossem contempladas no orçamento estadual. Nesse sentido, vamos apresentar brevemente como tem se estabelecido a relação entre Estado e COREDEs através da construção dos PPAs, tendo em vista que também nesse processo os COREDEs atuam como articuladores da participação da sociedade civil e que esse também é um processo que compõe a definição das prioridades regionais para definição do orçamento estadual.

4.2.1 Atuação dos COREDEs na elaboração dos Planos Plurianuais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul

Diante das diversas funções atribuídas aos COREDEs, sua criação serviu também para atender aos dispositivos da Constituição Estadual de 1989, que exigia a regionalização dos Planos Plurianuais (CARGNIN, 2014). A partir dessa obrigatoriedade, buscou-se aperfeiçoar o planejamento, tendo em vista oferecer maior transparência às ações do Estado. Nesse contexto, a partir de sua institucionalização, esses Conselhos passaram a contribuir nesse processo, organizando a sociedade e buscando defender seus interesses junto ao Estado.

Como vimos no capítulo anterior, os planos plurianuais têm estabelecido diálogo com as políticas de desenvolvimento territorial, buscando valorizar a participação dos atores civis na formulação dessas políticas. Inicialmente, o envolvimento social foi mais restrito, posto que se buscava aperfeiçoar o próprio

instrumento. Segundo Bandeira (2010), até o ano de 1994, os COREDEs definiam em conjunto com o Estado uma parcela dos investimentos dos PPAs para serem alocados em suas regiões, mas, devido à crise financeira, a iniciativa não teve grandes resultados. A partir de 1995, esses Conselhos passaram a enviar formulários com indicações de propostas que seriam encaminhadas aos órgãos setoriais.

Como explica o autor (BANDEIRA, 2010), mesmo que o orçamento tenha incluído um número expressivo de propostas oriundas dos COREDEs, sua execução foi limitada. Isso ocorreu devido ao baixo comprometimento dos órgãos setoriais e, principalmente, porque essas sugestões eram preteridas em favor das encaminhadas pelas instâncias técnicas e políticas do governo. De forma ampla, Fialho (2003) vai dizer que, até o ano de 2003, os PPAs estaduais eram elaborados para cumprir com as exigências da Lei, na medida que eram muito incipientes e ainda se buscava meios para aperfeiçoá-lo.

Entretanto, já nesse processo inicial, os COREDEs encontravam resistências para atuar em parceria com o Estado, e não raramente tinham suas demandas colocadas em segundo plano. De acordo com Bandeira (2010), frente aos impasses para uma atuação mais próxima, os Conselhos passaram a oferecer um diagnóstico dos problemas, identificando as necessidades e formulando uma visão estratégica a longo prazo. Buscava-se, assim, construir um modelo participativo e interativo de planejamento com representantes da comunidade e órgãos setoriais da administração pública. Em 1996, a Comissão de Finanças e Planejamento da Assembleia Legislativa deu início à prática de organizar audiências públicas no interior do Estado e os COREDEs, passando a interagir também nesses espaços e possibilitando uma participação mais ativa dos Conselhos.

Entretanto, de acordo com Allebrandt (2010), a Assembleia Legislativa do RS não via com bons olhos a participação dos COREDEs na elaboração dos PPAs, sendo que foi somente a partir do Plano 1999-2002 que a sua participação se deu de forma mais ativa nesse processo. Desde então, os COREDEs têm contribuído na articulação da sociedade para definir as prioridades e participar nas Audiências Públicas. No processo de construção do Plano 2008-2011, os conselhos regionais organizaram os seminários em todas as Regiões Funcionais de Planejamento. A elaboração desse

plano contou ainda com o subsídio oferecido pelos Cadernos de Regionalização⁷⁷, formulados a partir de metas, ações e indicadores regionalizados, validados nos Fóruns Regionais.

Esse processo de aprofundamento das regionalizações no planejamento foi sendo construído para oferecer maior transparência às ações de governo e proporcionar maior controle social. No contexto dessa tese, esse mecanismo se reveste de importância, ao permitir que a sociedade possa verificar se suas demandas estão sendo atendidas. Ao eleger seus representantes e ao mesmo tempo participar nos processos de planejamento, esses mecanismos ofereceram maior possibilidade de controle social sobre o Estado.

No entanto, há que se verificar como de fato acontece a participação da sociedade nesse processo. Nesta direção, na próxima seção vamos apresentar brevemente como a participação foi efetivada no PPA desenvolvido no Governo Tarso Genro e, posteriormente, trataremos da elaboração do PPA para o período 2016-2019. Optamos em retratar esses dois Planos, tendo em vista a ênfase que foi dada à participação no governo Tarso Genro e a possibilidade de acompanhar a realização do PPA do Governo Sartori (2015-2019), que estabelece relação com a realização da Consulta popular e, de antemão, evidencia qual será a importância da participação social nas decisões de seu governo.

4.3 A elaboração do Plano Plurianual Participativo e o amplo Sistema de Participação do governo Tarso Genro

Novas mudanças e canais de participação da sociedade foram articulados no governo Tarso Genro (PT). Esse governo replicou a estratégia da década de 1990, criando novos Conselhos⁷⁸ e os articulando num amplo Sistema Estadual de

⁷⁷ Os Cadernos de Regionalização servem também ao objetivo de subsidiar o planejamento governamental. A título de ilustração, é possível visualizar a edição do documento para o período 2016-2019 no *link* <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134058-20150319163519perfis-todos.pdf>>. Aprofundando ainda mais a transparência através das regionalizações, o PPA Participativo 2012-2015 avançou no sentido de permitir que o governo mostrasse suas realizações em três níveis: por Regiões Funcionais, por COREDEs e por municípios (ETGES et al., 2015).

⁷⁸ Conforme Gohn (2003), esses mecanismos participativos incluídos na governança se baseiam no engajamento popular como um recurso produtivo central, utilizando a participação como fonte de informações e diagnósticos sobre os problemas públicos, gerando conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias para resolução dos problemas e dos conflitos envolvidos. Atributos aos quais poderíamos acrescentar a função de controle da sociedade sobre os governantes, com vistas ao aumento da eficiência na alocação dos recursos públicos. Pode-se sugerir afinal que, a participação

Participação Popular e Cidadã (SISPARCI). Esse seria encarregado de promover as articulações entre sociedade e governo. Foi criado, ainda, um Departamento de Participação Cidadã (DEPARCI) e as Coordenadorias Regionais de Planejamento, que contribuiriam para articular esse Sistema.

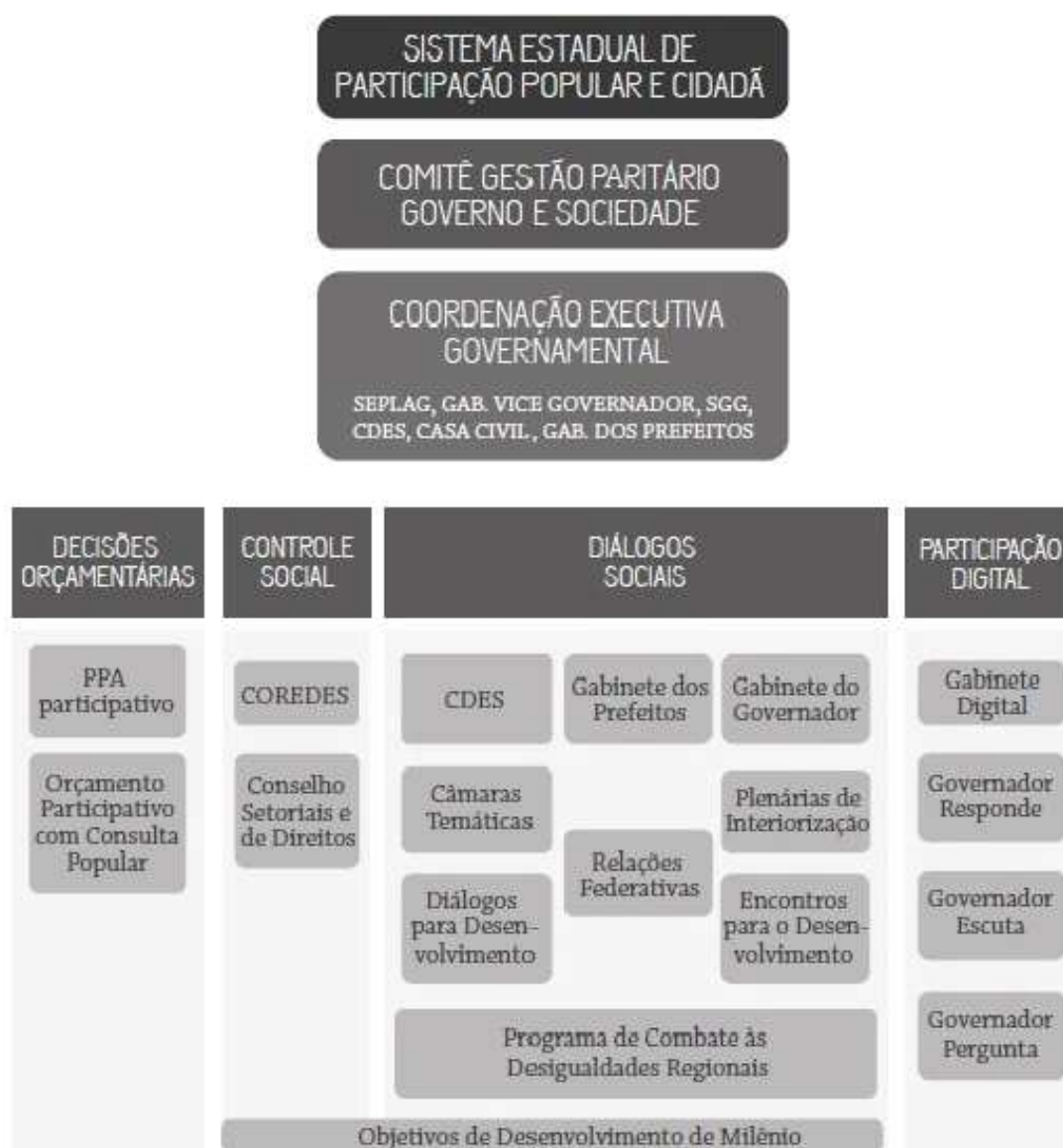
O DEPARCI tinha como competência coordenar as relações entre a administração pública estadual e a sociedade; coordenar o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã; coordenar a participação popular na elaboração e execução das peças orçamentárias e das políticas públicas; além de desenvolver e implementar instrumentos democráticos de participação. As Coordenadorias Regionais da Participação Popular e Cidadã tinham atuação nas 28 Regiões dos COREDEs (SCHMIDT; KOPP, 2015).

No Organograma 01, que será destacado na sequência do presente estudo, podemos identificar as decisões orçamentárias do Estado delineadas nos PPAs e na realização da Consulta Popular. Os COREDEs estão colocados como instância de exercício do controle social no Estado, porém, participam nos processos orçamentários. De forma ampla, notamos que o Sistema Estadual de Participação possui um Comitê Gestor Paritário (sociedade e governo) e com coordenação executiva da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG/RS). Seus principais eixos de atuação são as decisões orçamentais, o controle social, os diálogos sociais e a participação digital⁷⁹.

democrática entendida como um valor político em si, a estes novos mecanismos está associada uma participação da sociedade como valor instrumental para o desenvolvimento social.

⁷⁹ Para informações sobre esse sistema, recomendamos a leitura do livreto que apresenta as diretrizes do “Sistema de Participação”, Rio Grande do Sul (2012) e o artigo de Schmidt e Kopp (2015).

Organograma 01 - Sistema estadual de participação popular



Fonte: Rio Grande do Sul, Secretaria de Planejamento (2012).

Além dos inúmeros Conselhos criados nesse período, também houve a formação do Gabinete dos Prefeitos, o qual visava estreitar a relação com os entes governamentais municipais. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES)⁸⁰ reuniu mais de 90 representantes da sociedade civil gaúcha para fazer recomendações para as decisões do Executivo sobre as temáticas do desenvolvimento estadual. Houve ainda um investimento em canais de participação digital, com o uso de ferramentas virtuais para se comunicar com a sociedade. De

⁸⁰ Esse Fórum também existe no âmbito federal e é conhecido como *Conselhão*, devido à sua grande representação. Foi regulamentado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e caracteriza-se como um órgão de foro consultivo, que busca criar uma esfera institucional de diálogo entre governo e representantes da sociedade civil organizada (BRASIL, 2003a).

forma ampla, esse Sistema buscava a participação da sociedade em plenárias públicas, buscando construir o planejamento de forma conjunta.

Conforme mencionado no documento de orientação das diretrizes participativas, o governo buscava alargar o envolvimento da sociedade no Estado, valendo-se de todos os recursos, mencionando, inclusive, que não se consideraria um instrumento ou mecanismo de participação mais importante em relação ao outro. Para o governo, compartilhar com uma sociedade diversa e multifacetada se constituía um desafio que deveria ser reconhecido e enfrentado com recursos presenciais e virtuais de participação (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Não podemos desprezar essas iniciativas, embora, muitas vezes, o excesso de canais de participação pode se tornar dispendioso e pouco produtivo. Não raramente, tem-se proliferado experiências participativas no âmbito governamental, sobrepostas umas às outras, as quais resultam em relatórios e diagnósticos intermináveis que geram poucos projetos estratégicos e encaminhamentos práticos. A exemplo, basta ver os inúmeros canais de participação criados no governo Tarso Genro e verificar a efetividade dessa participação. Como veremos a seguir, vários atores reclamam que muitos espaços participativos não oportunizam a ampla manifestação dos participantes.

Carecemos de estudos analíticos que busquem aferir os encaminhamentos e os resultados dessas iniciativas na atualidade. Mesmo que Allebrandt (2010) mencione a participação dos COREDEs no processo de elaboração de vários PPAs, na organização de Audiências Públicas nas RFP não encontramos registros analíticos sobre como ocorrem essa articulação nas regiões e efeitos dessas iniciativas. Não existem estudos analisando quem são os atores que participam e como os setores menos organizados ganham voz. Se as referências são vastas no plano normativo, nas diretrizes e encaminhamento são raras as pesquisas e registros empíricos desse processo.

Trata-se de conhecer o nível do debate nesses espaços, como se estabelece o diálogo entre a sociedade e o governo. Compreendemos que eles devem produzir resultados positivos para a sociedade, seja do ponto de vista da aprendizagem, da apropriação do sistema ou como ocasião para fazer realizar o exercício da liberdade política. Tivemos a oportunidade de estudar com maior profundidade a abrangência dos PPAs no Rio Grande do Sul, em especial a construção do Plano para o período

2012-2015. Esse é muito ilustrativo para as questões dessa tese, porque foi construído com o apoio de um amplo Sistema de Participação⁸¹. Ficou, inclusive, conhecido como o PPA Participativo.

A construção desse plano conectou diversos atores estratégicos do Estado e da sociedade civil, promovendo uma ampla mobilização nas regiões. Para a sua realização, foram promovidos Seminários Regionais nas nove RFP, coordenados pelos COREDES, contando com a presença de aproximadamente 6.000 pessoas e mais de 350 instituições. Nesses seminários, o governo abria os trabalhos com uma manifestação e deixava o momento para que os participantes se pronunciassem.

No entanto, ao avaliar o evento, uma das participantes (não identificado) manifestou a preocupação com a qualidade do encontro, mencionando que era preciso avançar muito nesse aspecto. Com várias palestras e a maior parte do tempo ocupado pela equipe do governo, foi transmitida uma grande carga de informações que precisariam ser ponderadas para que os participantes pudessem ter melhor compreensão e poder de opinar. O mais preocupante foi o tempo ocupado pelos técnicos do governo e os poucos minutos abertos para a manifestação da sociedade (ETGES et al., 2015).

Em nosso entendimento, são questões desse gênero que precisam ser debatidas quando tratamos da elaboração de planejamentos participativos. Mais que compreender o documento, é importante apreender as lições tiradas a partir de sua elaboração. Quem participou? Quem se manifestou? Que interesses foram incorporados ao planejamento? Como ocorreu o processo de decisão sobre essas escolhas? Essas questões se mostram importantes no sentido de não se assumir o discurso da participação como um indicativo, *a priori*, de uma efetividade positiva das ações. Como mencionado por Etges et al. (2015), entre abril e maio de 2011, foram enviadas aproximadamente 12.000 propostas de forma digital, sendo 1.626 analisadas e encaminhadas para os respectivos setores para que pudessem ser valorizadas na elaboração dos Programas.

Nesse sentido, torna-se fundamental analisar também como as pessoas foram mobilizadas para participar e se tinham compreensão sobre as decisões que estavam

⁸¹ No ano de 2013, o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã recebeu o Prêmio da Organização das Nações Unidas (ONU) ao Serviço Público, como reconhecimento internacional à excelência de iniciativas criativas que busquem promover a melhoria e eficiência da administração pública nos países de todo o mundo (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

sendo tomadas. Como mencionou uma das participantes (não identificada), as pessoas que participaram diretamente desses processos se mostravam constrangidas e com dificuldades de entendimento, além de terem poucas oportunidades para se manifestar. Parece-nos que, para tornar os resultados mais efetivos, os processos participativos precisariam ser revistos e aperfeiçoados. Atualmente, o material coletado é enviado para os setores do Estado que os analisa e decide sobre a sua inclusão no planejamento setorial. Posteriormente, esse material é encaminhado ao Legislativo para que, no ano seguinte, possa vir a ser executado.

Tendo em vista compreender a participação da sociedade nesse processo, durante o ano de 2015 acompanhamos o processo participativo da sociedade na elaboração do PPA para o período 2016-2019. Embora esse PPA não exerça influência sobre as diretrizes da CP do ano de 2015, optamos em fazer esse acompanhamento, no sentido de verificar empiricamente como ocorre a participação da sociedade nesse processo, além de ver como o Governo Sartori (2015-2019) encaminharia os processos participativos em seu governo, especialmente na realização da Consulta Popular, que ainda não tinha sua realização confirmada.

4.3.1 O processo participativo na elaboração do PPA 2016-2019

Como estamos tratando de processos de participação, notamos que o ano de 2015 representou mais uma descontinuidade desses processos participativos no Estado do Rio Grande do Sul. Essa instabilidade se deu pelo fato de o governo Tarso Genro (PT) não ter sido reeleito, assumindo José Ivo Sartori (PMDB). Sob grave crise econômica do Estado, o sistema participativo construído na administração anterior é desmontado e se instala uma dinâmica de recessão e insegurança na gestão estatal.

Assim, houve um desmonte do sistema de participação criado no governo Tarso, mas, de alguma maneira, respeitou-se a continuidade da participação em momentos cruciais e tradicionalmente estabelecidos, como no caso da elaboração do PPA. Ao tratar sobre a participação da sociedade na elaboração do Plano para o período (2016-2019), o governo mencionou que o processo participativo da sociedade se realizaria, buscando qualificar o processo de participação da sociedade como protagonista do processo de planejamento das ações do Governo do Estado, enfocando os aspectos mais voltados para a definições das estratégias de atuação do

Governo e suas relações com o desenvolvimento das regiões, além de fortalecer o “[...] papel dos COREDEs como interlocutores no processo de planejamento governamental” (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 21).

Ao que segue, o texto menciona que os COREDEs reunidos em Regiões Funcionais de Planejamento elaborarão até 19 Objetivos Regionais vinculados aos Objetivos Estratégicos do Governo e orientados pela Base Estratégica do PPA e pelos Perfis Regionais,

[...] com o intuito de apresentar o resultado da construção das Regiões Funcionais de Planejamento, serão realizadas reuniões nas nove Regiões, em que serão divulgados os Objetivos Regionais e apresentada a Base Estratégica do PPA, com a visão de futuro orientadora do planejamento e respectivos objetivos estratégicos. (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 21).

Sem nos alongarmos, queremos retratar como ocorreu a dinâmica participativa desse processo, considerando que a prática se mostra bem mais complexa do que foi apresentado nos relatórios ou nas falas de seus idealizadores. Desencadeada por uma Assembleia do COREDE no mês de março de 2015, a contribuição desse Conselho na elaboração do PPA 2016-2019 nos permitiu compreender como tem sido a contribuição do Vale do Rio Pardo nesse processo, como explica um dos atores participantes.

O PPA acontece de quatro em quatro anos, e no governo do Estado os COREDEs sempre participam. A gente gostaria também de influenciar no município pra viabilizar as ações do plano estratégico, que na verdade se concretizam no município. Mas, ainda não alcançamos esse nível. Então, no PPA estadual, o que que a gente faz? A gente levanta sempre as nossas grandes prioridades, a partir dos COMUDEs e da Assembleia. A nossa Região Funcional é formada por Vale do Taquari e Vale do Rio Pardo. Depois que cada uma de nós levantamos as prioridades, nós vemos o que que nos aproxima e elaboramos as propostas macrorregionais. Porque se eu tiver completamente desconectada do PPA, aí eu não vou ter respaldo financeiro depois. Então essa é a nossa preocupação. (ENTREVISTA nº 2).

Por indefinições do governo, somente no mês de março as orientações chegaram aos COREDEs. Então, por causa dos prazos, os COREDEs tiveram menos de 10 dias para levantar essas demandas, ou seja, não houve tempo hábil para fazer discussões nos municípios. Diante disso, foram orientados para revisitarem as prioridades encaminhadas para o PPA 2012-2015, identificando o que não foi realizado, para o reenvio das demandas. Poucos municípios deram retorno nos prazos estabelecidos, o que burocratizou o processo e colocou em evidência a fragilidade

desse processo participativo, o qual esteve circunscrito a participação de poucos atores.

Assim, a chamada *Caravana da Transparência*⁸² chegou para a Audiência Pública da RF 2, em Lajeado, e encontrou a plenária da universidade lotada. Entretanto, a euforia foi passando, na medida que era apresentado a grave crise financeira do Estado, que exigia ajustes e compreensão de toda a sociedade para superá-la. Feitos os discursos e as explanações da equipe técnica do governo, os presidentes dos COREDEs leram suas propostas e o encontro foi encerrado, sem intervenções da comunidade presente na plenária.

Figura 02 - Crise do Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: Jornal A Hora do Vale (2015).

Acredita-se ser importante reconhecer os limites⁸³ dos planos plurianuais. No entanto, não se deve desprezar o esforço e a capacidade de a sociedade influenciar o governo no aperfeiçoamento desse instrumento e lutar para ter suas demandas

⁸² Comitativa do governo que visitava os municípios e regiões para expor a grave crise financeira e falta de recursos do Estado.

⁸³ São diversos os limites desses Planos. Como mencionamos no capítulo anterior, grande parte deles constitui-se em peças burocráticas elaboradas para cumprir a Lei, ao passo que os governos geralmente optam por elaborar e seguir planos paralelos ao PPA. No caso do Rio Grande do Sul, esses planos paralelos são identificados pelos Projetos Prioritários ou, em alguns governos, denominados Projetos Estratégicos. Esses projetos paralelos oferecem maior autonomia e agilidade por parte do Executivo. No RS, esses projetos são coordenados por um departamento específico denominado Departamento de Projetos Estratégicos (DEPROJE). Ao passo que temos uma Secretaria de Planejamento (SEPLAN) que se dedica, entre outras tarefas, ao aperfeiçoamento do PPA, existe um departamento exclusivo para os projetos paralelos. Isso confere um sentido de duplicidade ao planejamento e, de certo modo, demonstra a pouca importância que se atribui aos PPAs (ETGES et al., 2015).

incluídas no planejamento estatal. Entende-se que a participação dos COREDEs se enquadra na perspectiva deliberativa habermasiana que busca exercer influência sobre a sociedade política, considerando que as demandas só são incluídas se aprovadas pelo Legislativo. O passo seguinte é manter essa pressão para que o Executivo efetive as demandas da sociedade.

De outro lado, entende-se que o processo de participação demanda seriedade tanto por parte do governo como das entidades articuladoras. Sem isso, os resultados positivos tendem a ser ainda mais escassos e as organizações da sociedade civil podem perder a credibilidade no processo. Em nossa opinião, esse foi um evento para a sociedade ouvir os reclames do governo. No entanto, ele foi interpretado pela imprensa local como um momento em que “[...] líderes regionais debateram sobre as prioridades dos vales do Rio Pardo e Taquari para os próximos quatro anos, elencando 19 objetivos estratégicos para servir de base para a montagem do PPA 2016-2019” (JORNAL A HORA DO VALE, 15 de abril de 2015).

Em grande parte, observa-se que as lideranças dos COREDEs percebem esses limites, embora busquem aproveitar todas as oportunidades para exporem as necessidades da região. Algumas lideranças afirmam que muitas vezes os conselhos se permitem serem “usados” pelos governos, acarretando prejuízos para a sua autonomia e liderança regional. Como afirmou a Presidente do Conselho Regional do Desenvolvimento do Vale do Taquari (CODEVAT), Cíntia Agostini, a Audiência Pública com o governo em Lajeado tem sido importante como forma de o governo conversar com a comunidade, mas ainda é necessário encontrar mecanismos capazes de proporcionar verdadeiros debates.

Diante da crise do Estado, a presidente ressaltou que a situação apresentada não pode ser motivo para desânimo. Pelo contrário, “[...] precisamos ser compreensíveis e propormos alternativas. Do contrário, vai impactar na comunidade” (JORNAL A HORA DO VALE, 15 de abril 2015). Nessa direção, percebe-se que as lideranças do COREDE não querem perder o pouco que lhes é oferecido para a realização da Consulta Popular, submetendo-se ao jogo político dos governantes, sendo isso que percebemos naquela Audiência Pública.

Na próxima seção trataremos alguns elementos sobre a participação da sociedade civil na realização do Orçamento Participativo e a institucionalização da Consulta Popular. Ao passo que o OP era inicialmente realizado no âmbito dos

municípios e não era uma prática institucionalizada, o governador Antônio Britto institucionalizava a Consulta Popular (1998) como mecanismo governamental para oportunizar a participação da sociedade em parte das decisões do governo estadual. Nesses processos, surgiram disputas e aprendizados, que passaremos a tratar nas próximas páginas.

4.4 A Institucionalização da Consulta Popular

Ao passo que o Plano Plurianual apresenta as diretrizes do planejamento para o período de quatro anos, a Consulta Popular buscou contribuir para a definição do orçamento anual do Estado. Em grande parte, essa metodologia foi adotada no âmbito estadual inspirada no Orçamento Participativo, tanto é que, ao longo dos governos do Estado do RS, aconteceram disputas sobre qual modelo aplicar.

Em grande parte, a institucionalização da participação da sociedade na definição do Orçamento do Estado foi inspirada nas experiências desenvolvidas no final da década de 1980, quando a Frente Popular, capitaneada pelo PT, assumiu a Prefeitura de Porto Alegre (1989). Desde então, proliferaram-se experiências de Orçamentos Participativos pelo Brasil. Contextualizando o momento, esse período se insere nas disputas entre um projeto político que preservava os direitos sociais assegurados pelo Estado e o projeto neoliberal (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Essas disputas foram polarizadas no Rio Grande do Sul pela oposição do governo do PT aos partidos mais alinhados com posições neoliberais.

Conforme Avritzer e Navarro (2003), a combinação para se implementar o OP em Porto Alegre surgiu pelos seguintes motivos: i) vontade política dos governantes; ii) densidade associativa que expressou a coesão e organização da sociedade civil; iii) abertura institucional do Estado; e iv) capacidade administrativa e financeira para implementar a proposta. Para esses autores, a expansão do OP no Brasil e em outras partes do mundo foi tratada como uma possibilidade de exercício do aprofundamento democrático, buscando articular democracia participativa e a representativa.

Todavia, ao buscar compreender a execução das demandas postas pelo OP, diversos pesquisadores constataram que esse modelo apresentava limitações para cumprir com seu principal propósito de atender às demandas da população. De acordo com Ribeiro e Grazia (2003), a participação da sociedade no OP poderia ser

caracterizada como rodadas de debates sobre os problemas de cada região. Para os pesquisadores, a autonomia desse processo também estava comprometida na medida em que as reuniões eram coordenadas por especialistas ou pessoas vinculadas à administração pública.

Por sua vez, Avritzer e Navarro (2003) constataram a grande variedade de Orçamentos Participativos existentes, registrando que a experiência porto-alegrense demonstrava a grande contribuição da tradição associativa comunitária. Para esses autores, nos casos em que o associativismo apresenta fragilidades, a realização das demandas apresenta maior dependência da sociedade política. Constataram, ainda, que onde há forte tradição associativa, o OP potencializa os elementos deliberativos no âmbito local. Mesmo quando não surte grandes resultados práticos em termos de realização das demandas, ele potencializa o surgimento de novos mediadores entre a sociedade civil e a política, o que também é importante.

De certa forma, os debates em torno dos aspectos virtuosos e os limites dos espaços públicos e da atuação conjunta entre sociedade civil e Estado podem ser analisados no âmbito do Orçamento Participativo, da atuação dos COREDES e da realização da Consulta Popular sob o mesmo prisma. Trata-se de um conjunto de aspectos que buscam compreender a efetividade e a capacidade deliberativa dessas arenas. O importante é não idealizar os processos e, em vez disso, buscar desvelar suas contribuições e contradições. Como afirma Silva (2015), o sucesso da realização dessas práticas de um município para outro pode variar muito, dado o vasto conjunto de variáveis que se correlacionam.

Em geral, os *déficits* de pagamento do Orçamento nos reportam ao debate sobre a capacidade de a sociedade civil efetivar suas demandas ou seguir como uma instância dependente da sociedade política. A discussão sobre a capacidade de deliberação se apresentou como cerne do debate da esfera pública habermasiana, em que se atribui ao sistema político o poder de efetivar as decisões. Logo, a capacidade de deliberação dessas assembleias se apresenta limitada. De forma ampla, parte da literatura tem colocado menos entusiasmo sobre as virtudes desses processos participativos, mencionando que não raramente o OP assume uma natureza simbólica e, na qual, entre o objetivo proclamado e a realidade existe um abismo.

Nesse caso, o objetivo já não é, de fato, consultar os cidadãos. Reuniões são utilizadas para legitimar o caminho que já foi tomado, e os responsáveis não têm mais intenção de mudar. Em alguns casos, as sugestões de cidadãos a respeito da formulação de um pacote de medidas austeras não são suficientemente analisadas, e nenhum meio é disponibilizado para facilitar a aquisição de conhecimentos técnicos pelos cidadãos. Orçamentos participativos simbólicos são encontrados tanto em democracias estabelecidas como em regimes autoritários. No último caso, a intenção é exibir uma aparente abertura que, na realidade, não existe; a participação é idealizada para apaziguar a população e/ou financiadores internacionais. (SINTOMER; HERZBERG e RÖCKE, 2012, p. 99).

Nesse contexto, Ottmann (2004) vai dizer que a análise da natureza democrática dos OPs deve considerar as variáveis oferecidas pelas regras procedimentais, o conhecimento especializado, o acesso à informação e a institucionalização legal desses processos. Para o autor, esse processo é condicionado pelas regras institucionais e se encontra longe de representar a autonomia da sociedade civil. Na mesma direção, ao analisar a realização do OP em 26 municípios brasileiros, Costa (2010) destaca que a participação da sociedade serviu apenas para legitimar as decisões dos governantes, questionando a autenticidade do processo.

Embora com experiências consideradas exitosas, o OP não havia sido institucionalizado pelo Estado. Assim, em 1998, o então governador Antônio Britto aproveitou o momento político e, a partir dessas experiências, instituiu a Consulta Popular como a metodologia para viabilizar a participação da sociedade na definição de parte dos recursos do orçamento do Estado. O Art. 1º da Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998, institucionalizou a Consulta Popular, determinando que ela seria executada anualmente, tendo em vista definir sobre os serviços e investimentos de programas a serem incluídos na Proposta Orçamentária, possibilitando o atendimento de prioridades de interesse municipal e regional.

Diferente dos OPs, que tinham nos delegados regionais as referências para orientar o processo, a Consulta Popular seria realizada com o apoio dos COREDEs. Assim, desde o início esses Conselhos tiveram participação direta, promovendo debates sobre as prioridades a serem votadas, bem como mobilizando a sociedade para participar do processo eleitoral. As deliberações sobre as demandas eram orientadas por um conjunto de diretrizes, publicadas anualmente por Decreto governamental. Isso restringia o campo de debate e cercava a amplitude das decisões a serem tomadas.

Pelo fato de cada governo estadual tratar esse processo diferentemente, ele não apresentou muita estabilidade ao longo de sua trajetória nos vários governos. No Quadro 02, a seguir, apresentamos a cronologia de execução desse processo participativo e sua variação desde que foi institucionalizado. Além da variação de nomenclatura, esses processos seguiram orientações diferentes. Alguns governos disponibilizavam mais recursos e não pagavam, caracterizando-se, assim, em promessas não cumpridas, desmobilizando a participação da sociedade.

Quadro 02 - Modelos participativos de consulta à população no orçamento estadual do Rio Grande do Sul

Governador/Partido	Período	Modelo participativo
Antônio Britto (PMDB)	1995 a 1998	Institucionalização da Consulta Popular (1998)
Olívio Dutra (PT)	1999 a 2002	Execução do Orçamento Participativo no âmbito Estadual, muito recurso e pouco pagamento
Germano Rigotto (PMDB)	2003 a 2006	Processo de Participação Popular, muitos recursos e pouco pagamento
Yeda Crusius (PSDB)	2007 a 2010	Consulta Popular, com cortes de valores e pagamento de passivos
Tarso Genro (PT)	2011 a 2014	Participação Popular e Cidadã, muitos recursos e pouco pagamento
José Ivo Sartori (PMDB)	2015 a 2019	Consulta Popular, com cortes de valores e rejeição do passivo

Fonte: Elaborado pelo autor a partir com base nos documentos do PRÓ-RS, COREDES (2010-2014) e site da Secretaria de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul.

Procurando trazer alguns elementos para melhor compreensão da CP, na próxima seção vamos apresentar os principais elementos que caracterizaram esse processo e como ele tem sido encaminhado pelos diferentes governos do Estado do Rio Grande do Sul. Nessa trajetória, vamos destacar como tem acontecido a atuação dos COREDES nesse processo e, acima de tudo, a importância que os diferentes governos têm atribuído à realização da consulta à população na elaboração do orçamento estadual.

4.4.1 A realização da Consulta Popular nos diferentes governos

Conforme já mencionamos, os diversos governos deram distintos encaminhamentos para a realização da Consulta Popular. Mesmo que não seja possível exaurir todas as mudanças, vamos elencar algumas que se mostraram mais significativas para a compreensão desse processo e para atender aos objetivos dessa tese.

A Lei que estabeleceu a criação da Consulta Popular determinou que 35% do orçamento do governo estadual seria destinado à realização da CP. Para ter acesso aos recursos, as regiões deveriam ter a participação de pelo menos 1% do total de eleitores da região, passando a 2% no ano de 1999, 3% no ano 2000, 4% no ano de 2001, 5% no ano de 2002 e 6% no ano de 2003. A mesma Lei estabelecia, ainda, que o valor destinado para a Consulta seria repartido entre os COREDEs de acordo com uma combinação de indicadores, relacionando o PIB com o número de habitantes das respectivas regiões (RIO GRANDE DO SUL, 1998). De forma ampla, buscava-se oferecer um percentual maior dos recursos para as regiões menos desenvolvidas e que obtivessem maior percentual de votos.

Em termos de participação da sociedade, os limites foram constatados já na execução da primeira Consulta Popular, no último ano do governo Britto (1988). Conforme Faria (2005), a lista dos programas, obras e serviços foi concebida pelo Executivo em parceria com os COREDEs. Os Conselhos podiam elencar entre 10 e 20 demandas, sendo que somente as 5 mais votadas seriam inseridas no orçamento. A participação social nesse processo se restringiu ao votar a relação de demandas indicadas pelos Conselhos sem nenhuma discussão pública.

No ano seguinte, já sob o governo petista de Olívio Dutra (1999-2002), foi definido que a participação da sociedade não se daria pela Consulta Popular, mas pelo Orçamento Participativo. Como o Orçamento Participativo não era institucionalizado, gerou-se um impasse político e judicial. Esse processo representou também um primeiro desgaste da relação entre os COREDEs e o Governo do Estado, na medida em que no OP a coordenação era feita por Delegados Regionais e não pelos COREDEs. Assim, um ano após a institucionalização da Consulta Popular já se estabelecia uma disputada entre dois modelos participativos.

Esse impasse tomou proporções significativas entre representantes do governo (PT) e da oposição (PMDB, PPB, PTB, PSDB, PFL). Essa indisposição fez com que o Deputado Federal Alceu Collares, filiado ao PDT - da base de apoio de Olívio Dutra, ingressasse com uma ação popular contra o governo do Estado e em defesa dos COREDEs. O legislador argumentou que essa atitude representava um desrespeito a um dos principais mecanismos de representação regional, na medida que as funções dos Coordenadores se sobrepunham às dos presidentes dos Conselhos Regionais (ZERO HORA, 1999, p. 12).

Como mencionamos anteriormente, esses processos participativos se mostram mais tensos nos períodos de transição de governo e tendem a gerar instabilidade. Nesses períodos, pode haver mudanças de partidos políticos e as propostas e Planos de Governo tendem a dar novos contornos para as políticas e os processos participativos, gerando alterações na metodologia participativa, geralmente gerando conflitos entre as instâncias e os atores envolvidos no processo, tanto na administração pública quanto na sociedade civil. Conforme explicou uma de nossas entrevistadas, logo que aprovada, em 1998, a CP foi realizada com muitas limitações e,

[...] nem chegou a se consolidar, e aí já entrou o Governo Olívio e implantou uma outra metodologia, que é a do Orçamento Participativo. Na ocasião, ficou tudo muito disperso e aconteceu meio que um rompimento com os COREDEs. O governo, na verdade, ele não estava considerando que esses Conselhos já tinham sido criado com esta finalidade, de participar e contribuir pra montar o orçamento do Estado. Mas depois nós começamos a participar das reuniões do Orçamento Participativo e a coordenação ficou com uma equipe de governo e os representantes dele [do governo] na região não eram pessoas que tinham vínculos com a região, não conheciam a região, e ali nós tivemos muitos conflitos nas nossas reuniões, muitos conflitos com esses coordenadores. (ENTREVISTA nº 2).

Primeiramente, em sua fala, a entrevistada enfatiza que os COREDEs foram criados para participar na elaboração do orçamento estadual, dessa forma, reivindicavam para si essa função. De outro lado, para conduzir o processo participativo no Governo Olívio, inicialmente foram formadas equipes do OP que fizeram uma intervenção nas regiões identificando os movimentos e organizações sociais que fariam parte do processo.

O governo encontrou nesses atores o apoio necessário para prosseguir com o Orçamento Participativo, apesar da ação judicial mencionada. Como via de solução para o impasse regional, os COREDEs foram convidados a organizar as Assembleias do OP e compartilharam a mesa coordenadora, juntamente com os Coordenadores Regionais do OP. Como mencionado pela entrevistada, os conflitos eram visíveis e foi preciso um grande esforço para conciliar, primeiramente, a sociedade política, para depois se encaminhar o processo na base.

De acordo com Faria (2005), mesmo que o OP tenha conseguido envolver vários setores da burocracia estadual nas suas assembleias públicas, o problema da setorialização, da compartimentalização das decisões das políticas públicas do Estado acabava entrando em conflito com a equipe de coordenação do orçamento.

Essa equipe muitas vezes resistia a liberar recursos que não tivessem sido discutidos nas Assembleias Participativas. Trata-se dos problemas da setorialização das políticas e da resistência em abrir mão do processo decisório.

Como vimos no Capítulo 2, o Estado é composto por diversos setores e pessoas que apresentam distintas convicções, o que pode facilitar ou dificultar sua democratização. Esse processo não depende somente da vontade do governador ou de um setor, sendo necessária a organização de um aparato legal e, acima de tudo, vontade política para se criar convergências e operacionalizar os processos. Daí a importância de se considerar a pluralidade e a heterogeneidade dos atores da sociedade civil e do Estado.

No governo Olívio Dutra, a sociedade respondeu as chamadas para participar no processo de forma muito satisfatória. O número de votantes no processo alcançou 188.528 no ano de 1999, 281.926 no ano de 2000, 378.340 no ano de 2001 e 333.040 no ano de 2002. Esses indicadores alcançaram uma média de 5% do número de eleitores do Estado do Rio Grande do Sul. De acordo com Cortes (2003), essa boa participação da sociedade estava relacionada à engenharia institucional do processo que combinava a participação direta e a representativa nos diversos fóruns criados. Todavia, a autora vai dizer que o aumento do montante do orçamento posto em discussão (quase todo o orçamento do Estado) também foi um atrativo que precisa ser considerado.

Cabe mencionar, também, que, no ano de 1999, foi criado pela Assembleia Legislativa o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional da Assembleia Legislativa (FDDR). O referido Fórum foi criado devido às disputas em torno dos modelos participativos, tendo como função similar a das Audiências Públicas que seriam coordenadas pelos COREDEs. Visando discutir com a sociedade as prioridades para formular os projetos de leis orçamentárias, esses processos participativos evidenciavam uma disputa de poder da sociedade política com os próprios COREDEs e com o Orçamento Participativo (FARIA, 2005).

Conforme mencionado por um militante dos COREDEs, esse processo participativo se mostrava uma ameaça aos legisladores, que poderiam perder parte de seu poder, principalmente por meio das emendas parlamentares. Por outro lado, os processos de participação se mostravam atraentes para a comunidade. Nesse contexto,

[...] como os Conselhos eram uma novidade, os políticos tradicionais trataram de tentar ocupar um espaço. Na verdade, o grande relacionamento que houve com os COREDEs e, por exemplo, com os políticos tradicionais, aqueles que vem militando há mais tempo é o fato que eles viam o COREDE como uma ameaça ao seu poder, porque eles estavam acostumados a decidir o que era importante para a região, através da influência que tinham conquistado junto aos governos e seus partidos, pela força das emendas parlamentares, e não queriam perder isso. (ENTREVISTA nº 3).

Conforme mencionado no documento PRÓ-RS (COREDES, 2010), a criação desse Fórum foi originada em um contexto de crise e de oposição entre o Executivo e o Legislativo. O Legislativo, constituído por uma maioria oposicionista ao PT e ao OP, buscou outra forma de viabilizar o debate com a comunidade na fase de elaboração do projeto orçamentário, demonstrando claramente sua posição de enfrentamento ao governo do PT. Atualmente, esse Fórum congrega a Assembleia Legislativa, o Governo Estadual, o Governo Federal, a Bancada Gaúcha no Congresso, os COREDEs, os Prefeitos, os Vereadores, as Universidades e as representações da sociedade civil organizada.

Buscando compreender a atuação desse Fórum, em setembro de 2015, participamos numa Audiência Pública regional realizada Santa Cruz do Sul, promovida pela Comissão de Finanças da Assembleia Legislativa. Aconteceu nesse momento uma grande mobilização, que lotou a Câmara de Vereadores, tendo em vista elencar as prioridades que integrariam a peça orçamentária do Estado no ano seguinte.

No evento, foi possível observar as falas de representantes governamentais que valorizavam a importância da sociedade nesses espaços participativos e lamentavam a crise financeira do Estado. Por parte da sociedade organizada, o que se viu foi que alguns setores (a saúde, a educação, a EMATER, a UERGS, a segurança pública), com maior interesse e capacidade de mobilização, haviam articulado previamente a participação da comunidade para votar em seus projetos.

Definitivamente, não aconteceu aí uma discussão para definir as prioridades para o desenvolvimento regional. Pelo baixo teor de discussão, o processo se mostrou esvaziado de sentido. De acordo com um dos atores que mobilizou a comunidade para participar,

[...] sinceramente, não tenho retorno sobre aquele processo. Deveria perguntar para aquele deputado que coordenou o processo. Nós fizemos uma grande mobilização, trouxemos os agricultores e nem retorno tivemos. Se for pra fazer um negócio desses, fazer a gente tirar as pessoas de casa pra vir aqui pra nada, seria melhor que não fizessem. Já temos a Consulta Popular

que é um processo semelhante e que não paga grande parte das reivindicações, que maior parte é o próprio Estado que propõe. Seria bom repensar essas coisas. (ENTREVISTA nº 4).

Percebe-se que há a produção de muitos discursos e análises que salientam a importância da participação da sociedade nesses processos, contabilizando o seu número de participantes, mas que pouco problematizam como esses processos foram articulados, quem participou efetivamente e como os processos decisórios foram construídos.

Com o fim do mandato de Olívio Dutra, o comando do Estado retorna para o PMDB, através do governador Germano Rigotto (2003-2007). Esse retomou o processo de Consulta Popular sob o título de *Processo de Participação Popular*. Conforme Marian (2012), no ano de 2003 foi retirada a obrigatoriedade da distribuição dos 35% dos investimentos para projetos de desenvolvimento regional. Nesse período, o processo passou a ser coordenado pelo gabinete do vice-governador e os COREDEs tiveram o apoio dos COMUDEs para organizar o processo.

O Processo de Participação Popular teve início com reuniões regionais, nas quais os participantes eram informados sobre as condições financeiros do Estado. Dava-se, então, o início às discussões sobre os programas governamentais para orientar as diretrizes estratégicas e prioritárias para o desenvolvimento das regiões. Esse processo foi coordenado pelos COREDEs que, com o apoio dos COMUDEs, realizaram reuniões municipais e elegeram os representantes para a Assembleia Regional. Assim, tivemos um novo governo que não replicou a Consulta Popular no seu modelo original, mas incorporou alguns elementos do OP, retornando aos COREDEs a coordenação do processo.

Com o governo Rigotto, tivemos um bom entendimento, foi bem mais tranquilo. Voltou a Consulta Popular. Só que ele disponibilizava um recurso bastante vultoso e não pagava. Então, nós tivemos essa dificuldade, porque nós discutíamos quase 20 milhões para a região, e isso era muito dinheiro, só que o pagamento era praticamente zero. (ENTREVISTA nº 2).

Conforme Cortes (2003), nas assembleias regionais tinham direito a voz e voto os membros dos COREDEs, um representante de cada COMUDE, os prefeitos e presidentes das Câmaras de Vereadores da região, além dos delegados. Estes, eram eleitos nas assembleias municipais, sendo um por assembleia e mais um para cada 200 ou fração superior a 100 participantes. Essa era uma das principais diferenças

em relação ao OP, onde as deliberações nos municípios aconteciam com participação e discussões mais amplas.

O processo participativo do Governo Rigotto (2003-2006) buscava se distinguir do modelo anterior que, como vimos, aconteceu com algumas resistências. O governo do PMDB buscava aliados para enfraquecer a oposição do PT e emplacar a Consulta Popular como modelo participativo. Além do mais, o governo Rigotto buscou motivar a participação da sociedade na Consulta Popular, oferecendo valores mais vultuosos para investimentos, porém fora de sua capacidade de pagamento. Na Tabela 01, a seguir, é possível identificar os valores e o percentual de participação na votação da Consulta Popular em todo o Estado no período de seu governo⁸⁴.

Tabela 01 - Consulta Popular no Governo Germano Rigotto

Ano	Valor total destinado R\$ em milhões	Participantes	% relacionado ao nº de eleitores no RS
2003	310	462.299	7,36
2004	337	581.115	9,26
2005	202	674.075	10,74
2006	310	726.980	10,98

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos relatórios da Consulta Popular.

Nesse governo, houve um aumento dos recursos, os quais não foram pagos, originando o chamado “passivo” da Consulta Popular. Na prática, isso significa que as demandas da Consulta não foram executadas e que os valores prometidos não foram desembolsados. A partir de 2007, quando Yeda Crusius (PSDB) assumiu o Governo do Estado, as propostas da CP passaram a ser feitas de maneira regionalizada e cada eleitor pode votar em três dos dez projetos estabelecidos.

A gestão de Yeda Crusius buscou resolver os impasses surgidos com os passivos gerados com a CP nos governos anteriores. Chegou-se a cogitar a suspensão da Consulta a população por um período. Entretanto, os COREDEs foram firmes e defenderam esse processo,

[...] pois nós temos algumas coisas definidas e não abrimos mão, e a gente entende que a Consulta Popular não é uma conquista dos COREDEs, mas é uma conquista da comunidade gaúcha. Nós não abrimos mão de coordenar esse processo na região, porque faz parte das nossas atribuições. E no governo leda nós tivemos mais de meio ano esta discussão. Mas, enfim, depois de meio ano, até que houve uma reunião aqui na região, em que o prefeito disse - olha, doutora leda, vamos parar um ano e vamos começar no ano seguinte. Aí, eu disse assim: mas nós entendemos que se nós parar um

⁸⁴ O número de participantes foi de 188.528 pessoas em 1999, para 281.926 em 2000, 378.340 em 2001 e 333.040 em 2002 (CORTES, 2003).

ano, nós não vamos retomar. Isso é um entendimento de todos os Conselhos Regionais. Apesar da gente ter um outro trabalho, a gente entende que a Consulta Popular das regiões é importantíssima. (ENTREVISTA nº 2).

Conforme explicou a governadora Yeda Crusius, a primeira questão Assumida em seu governo foi o reconhecimento pelo Executivo do passivo de R\$ 180 milhões relativo às obras prioritárias escolhidas em edições anteriores e, ainda não pagas. Essa era apenas a primeira parte da dívida. A outra, a ser acrescentada, correspondia a R\$ 190 milhões, relativos ao ano precedente, incluídos no Orçamento de 2007. De acordo com a governadora, o débito seria quitado em quatro parcelas de R\$ 47,5 milhões, até 2010. Assim, para a Consulta do ano de 2007 foi destinado R\$ 40 milhões, além dos R\$ 47,5 milhões relativos ao pagamento do passivo (JORNAL DO PIRATINI, 2007).

Tabela 02 - Consulta Popular no Governo Yeda Crusius

Ano	Valor total destinado em R\$ milhões	Participantes	% relacionado ao nº total de eleitores no RS
2007	R\$ 40	369.417	5%
2008	R\$ 50	478.310	7%
2009	R\$ 115	950.077	14%
2010	R\$ 165	1.217.067	18%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios da Consulta Popular.

Cabe mencionar que, a partir do Plano Plurianual 2008-2011, a Consulta Popular teve um avanço no sentido de que as Leis Orçamentárias Anuais para os anos seguintes consolidaram a regionalização do orçamento, mostrando os investimentos por municípios e por COREDEs, o que facilitava o acompanhamento. Na prática, a partir da LOA de 2010 foi possível verificar, por região, diversos dados, como a transferência constitucional e legal de recursos *per capita*, as isenções fiscais e os investimentos, possibilitando maior acesso às informações e maior controle social sobre a atividade governamental (COREDEs, 2010).

O Partido dos Trabalhadores retomou o governo do Estado durante o período de 2011 a 2014, contrariando vários parceiros de sigla, não retomou o Orçamento Participativo. O Governo Tarso Genro implementou um amplo Sistema de Participação, elaborou o *PPA Participativo* e buscou aperfeiçoar o modelo participativo da Consulta Popular, o que gerou controvérsias no próprio partido. Para o presidente estadual do PT à época, o Deputado Raul Pont, a Consulta Popular não proporcionava a formação da cidadania e não incentivava a população para o exercício e controle

sobre o poder público. O parlamentar entendia que, naquele modelo, as pessoas votavam numa lista de necessidades sobre as quais não deliberaram (JORNAL DO COMÉRCIO, 11 de agosto de 2011).

No seu entendimento, o modelo ideal seria o do Orçamento Participativo, que gerava envolvimento e oportunizava a participação na elaboração das propostas para serem votadas, com uma tomada de decisões com maior liberdade. Na sua opinião, isso possibilitava que, posteriormente, a execução do planejamento fosse acompanhada. Para diversos militantes do PT, o modelo participativo adotado pelo Governo Tarso apenas havia mudado o nome para “Votação de Prioridades”, mas seguia a orientação dos governos Britto, Rigotto e Yeda (JORNAL DO COMÉRCIO *on-line*, 18 de junho de 2011).

Mesmo com as controvérsias sobre a metodologia participativa no orçamento do Estado, o governo Tarso Genro buscou combinar os aprendizados da CP com a experiência do OP. Os documentos que apresentam as diretrizes para realização desses processos destacam a importância da “participação direta” nas políticas de Estado, permitindo que se equilibre a pressão dos cidadãos com a das corporações empresariais e do serviço público, que geralmente agem de forma “direta” (RIO GRANDE DO SUL, 2014). Buscava-se, assim, possibilitar a maior participação dos cidadãos comuns.

Nesse contexto, o governo defendeu o direito à participação da sociedade nesse processo, com vistas também a contribuir na gestão de seu governo e realizar o controle social sobre o Estado. Nesse sentido,

[...] buscou-se articular os diferentes processos participativos para estabelecer um fluxo de comunicação capaz de vincular o diálogo, tanto no método, quanto no conteúdo e na sua estruturação administrativa, buscando romper com as fragmentações. Ao mesmo tempo, para superar os limites da participação, buscou-se atrair uma nova geração de agentes sociais e públicos para uma atuação em ambientes presenciais e virtuais. Cada vez mais, o controle social sobre o Estado passa pelo acesso da cidadania à construção e gestão das políticas públicas e por um corpo de agentes públicos capazes de protagonizar o diálogo com a sociedade. (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 24).

O processo metodológico da Consulta Popular para o período 2011 a 2014 envolveu a realização de 28 Audiências Públicas nas regiões dos COREDEs, a realização de Assembleias Municipais nos 496 municípios gaúchos, a realização de Fóruns Regionais de Delegados, a votação das Prioridades em cada região do

COREDE e a realização do Fórum Estadual da Participação Popular e Cidadã (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Tabela 03 - Votação das Prioridades no Governo Tarso Genro

Ano	Valor total destinado R\$ em milhões	Participantes	% relacionado ao nº de eleitores no RS
2011	R\$ 150	1.134.141	14%
2012	R\$ 150	1.026.749	13%
2013	R\$ 150	1.125.129	14%
2014	R\$ 165	1.315.593	17%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios da Consulta Popular.

Com amplas oportunidades de manifestação e de mobilização social, a votação das prioridades alcançou percentuais surpreendentes. Porém, um levantamento feito a partir da base de dados do Sistema de Gestão Financeira do Estado apurou que, entre janeiro de 2011 e junho de 2014, tinha sido executado apenas 39% do valor destinado. Naquele período, dos R\$ 736,8 milhões prometidos, havia sido liquidado somente R\$ 287,4 milhões. Para pagamento dos passivos, haviam sido prometidos R\$ 688,7 milhões e pagos apenas R\$ 437,3 milhões⁸⁵. Esses dados reforçavam a falta de confiabilidade no processo e aumentava o passivo do Estado com a sociedade.

No Governo Tarso, os COREDEs atuaram na coordenação do processo de organização da sociedade para participar no orçamento, assim como têm atuado no Fórum Democrático da Assembleia Legislativa. Os conselhos contribuíram também através das sugestões elencadas no documento Pró-RS, extraídas dos Planos Estratégicos. A Coordenação Regional da Participação Popular e Cidadã, presente em cada conselho, integrou três membros do Governo, três do COREDE e três participantes eleitos na Audiência Pública Regional, esses últimos sem vínculos com o governo e/ou com a Diretoria do órgão (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

No entanto, nota-se que persistiu algum desconforto na partilha da liderança regional com os coordenadores regionais indicados pelo governo, conforme mencionado pela presidente do COREDE VRP,

[...] nós tivemos muitas dificuldades com os próprios coordenadores regionais, na época do Tarso Genro, porque eles estavam nas regiões, basicamente fazendo política partidária. Até numa ocasião, a gente meio rompeu, aí deixamos para ele (o coordenador) tocar a Consulta Popular e ele

⁸⁵ Dados apurados pela bancada do PSDB na Assembleia Legislativa. Disponível em: <<http://www.lucasredecke.com/2014/08/11/governo-ignora-grande-parte-das-demandas-da-consulta-popular/>>. Acesso em: 05 fev. 2016.

não conseguiu, tivemos que assumir de novo, foi um desconforto bem grande.
(ENTREVISTA nº 2).

A partir dessa fala, pode-se perceber que, mesmo com os diversos canais de participação abertos pelo governo Tarso Genro, o processo se mostrou controverso. A dificuldade desse sistema, ao nosso ver, consiste na verificação dos encaminhamentos feitos por múltiplos canais de participação. Torna-se muito difícil averiguar a efetividade da participação para a qualificação das decisões governamentais e para avaliar os benefícios obtidos pela sociedade.

Com as vastas possibilidades de participação abertas à sociedade, o governo Tarso buscava alcançar maior publicização das atividades governamentais e maiores oportunidades de participação para a sociedade. Nessa direção, cabe as contribuições de Fung (2004), ao assinalar que a participação tanto pode estar orientada para garantir a legitimidade das decisões, para contribuir na gestão das políticas, para promover a justiça distributiva ou ainda para buscar maior eficácia administrativa. O autor esclarece que, para se alcançar maior legitimidade das decisões, buscava-se um maior espectro de participação, enquanto que na busca pela eficácia administrativa pode ser suficiente um número menor de participantes, porém mais qualificados e envolvidos com a solução de problemas específicos.

De acordo com Cortes (2003), a principal motivação dos diferentes governos estaduais está em aumentar a governabilidade de suas gestões, buscando estratégias para fazer prevalecer determinados projetos políticos e obscurecer as oposições. Ressalta ainda que, desde 1990, os diversos governos estaduais constituíram políticas para responder às demandas de atores que dispunham de recursos para influenciar decisões e reclamar publicamente suas necessidades. Todavia, ao ressaltar o poder de inclusão desses processos participativos, a autora observa que, além dos confrontos com os governos, os diferentes atores sociais também se colocaram em disputas pelos escassos recursos financeiros disponibilizados. Isso sinaliza a importância de observarmos também como a democracia é exercida na base, compreendendo como se articulam as pautas e os atores regionais.

Em nosso entendimento, as disputas pela coordenação do processo e os próprios modelos participativos evidenciam as disputas de interesse e de poder entre distintas forças políticas, tanto no âmbito do Estado como da sociedade civil.

Por fim, um balanço sobre a realização desse processo feito pelos próprios coredianos sinalizou para uma consolidação da participação popular e da regionalização, com muitas dificuldades vencidas e outras tantas por serem enfrentadas.

A cada exercício fiscal fica sempre o temor de que as dificuldades financeiras do Estado desmobilizem a participação popular e desmoralizem os mecanismos participativos, dado a negligência dos diversos governos que não tem honrado com seus compromissos. Os coredianos reconhecem ainda que o sucesso da participação e da atuação dos COREDEs não estão infensos aos riscos de todos os processos participativos no mundo tais como: a burocratização, a estagnação, o esvaziamento do ímpeto popular participativo, os quais devem ser prevenidos ou resolvidos pela oxigenação permanente, compatibilização da tradição com a renovação, agregação de novos atores e métodos, além de capacidade de autocrítica. (COREDEs, 2010, p. 23).

Em grande parte, esse trecho demonstra o quanto esses processos participativos dependem dos governos para se realizarem. Além disso, a efetividade e os resultados deles estão sujeitos a uma série de variáveis que muitas vezes fogem ao seu controle e ao controle do próprio Estado. Trata-se, por exemplo, da disponibilidade financeira e das crises políticas, além das disputas que podem minar o processo. Além do mais, tem sido pouco mencionado quem são os atores que de fato participam e ganham voz nesses espaços. Por fim, ao encerrar esse capítulo, queremos trazer alguns elementos mais gerais sobre a atuação dos COREDEs.

Primeiramente, reconhecemos a função e a importância desses Conselhos para aglutinar os atores regionais e construir estratégias para o desenvolvimento de seus territórios. Nessa perspectiva, esses Conselhos têm buscado construir os Planos Estratégicos e diversos outros diagnósticos sobre as regiões em que atuam. Por sua vez, Allebrandt, Büttgenbender e Siedenberg (2011) salientam que eles têm se dedicado ao levantamento de demandas regionais para serem incorporadas ao orçamento estadual, mas que tais planos, na maioria das vezes, precisam ser aperfeiçoados.

De acordo com a visão de alguns autores que têm analisado os planos estratégicos elaborados pelos COREDEs (VEIGA, 2006; RORATO, 2009; FELIPPI; SILVEIRA e SOUZA, 2014; SILVEIRA e CAMPOS, 2012), esses planos apresentam diversos limites tanto em termos de sua elaboração como em relação a sua implementação, seja pela falta de recursos próprios para garantir a autonomia institucional dos próprios COREDEs, seja pela inexistência de quadros técnicos

especializados para pensar as reais questões que precisam ser enfrentadas nas regiões⁸⁶. Problemas de ordem setorial e localista que são apresentados pelos prefeitos, vereadores e funcionários públicos que atuam nesses espaços também se constituem em desafios a serem enfrentados.

Ao fazer uma análise sobre a atuação dos COREDEs, Dallabrida (2011) os vê como mecanismos que expressam a capacidade de a sociedade organizada gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento dos diversos atores. Entretanto, o autor aponta para a necessidade de qualificar e de fortalecer a participação da sociedade civil na definição de prioridades regionais, tendo em vista superar os equívocos estratégicos usualmente cometidos.

Esse autor menciona, ainda, os diversos recortes territoriais e consórcios municipais que oportunizam a participação de diversos segmentos da sociedade, ainda que aconteçam de forma desarticulada. Como exemplo, Dallabrida e Zimmermann (2009) afirma que, em 2008, haviam 42 consórcios ativos no RS, em cujos espaços foi evidenciada pouca presença da sociedade civil. Segundo o referido autor, somente em 7% desses organismos aconteceu alguma discussão com os COREDEs. A interação entre essas duas instâncias - consórcios e conselhos, tem acontecido nos períodos de disputa por recursos do orçamento estadual, via Consulta Popular.

De forma ampla, os diversos estudos apontam para as fragilidades da estrutura dos COREDEs, para as limitações dos Planos Estratégicos, para os limites da participação, a baixa qualificação e capacidade desses espaços produzirem planejamentos mais eficientes. Do lado do Estado, os estudos apontam para o descompromisso com os processos participativos, como vimos, evidenciado principalmente pelo passivo gerado pela Consulta Popular.

Embora o número de participantes nesses processos seja um indicador importante, compreender como a democracia é exercida nesses espaços e como se efetivam os encaminhamentos decorrentes dessa participação nos parece um elemento relevante que precisa ser melhor investigado. Notamos que nem mesmo os conselheiros têm questionado o modelo de participação, o arranjo institucional dos órgãos ou a própria metodologia de participação. De certo modo, parece-nos que eles

⁸⁶ Uma importante análise sobre os Planos Estratégicos pode ser verificada em Felippi, Silveira e Allebrandt (2015), que, além de analisar os Planos Estratégicos dos anos de 2009/2010 em 14 COREDEs, diversos autores apresentam diferentes análises sobre a atuação desses Conselhos. Além desta, para uma análise sobre os Planos Estratégicos desenvolvidos pelos COREDEs em anos anteriores, sugerimos a leitura de Dallabrida e Büttenbender (2006) e Rorato (2009).

se dariam por satisfeitos se as demandas da Consulta Popular fossem pagas. De acordo com o objetivo central dessa pesquisa, ao finalizar esse capítulo, acreditamos que já é possível evidenciar diversos limites e alcances sobre a efetividade da participação social nessas institucionalidades.

Com a ideia de melhor compreender esses aspectos especificamente na atuação do COREDE VRP e na realização da metodologia participativa da Consulta Popular nessa região, no próximo capítulo apresenta-se os resultados da pesquisa realizada nesta região. Trata-se de buscar elementos que possibilitem uma melhor compreensão sobre a organização e o funcionamento desses espaços. Busca-se compreender o arranjo institucional desses espaços, quem participa, o perfil dos atores, e como se estabelecem as relações entre os diversos atores da região em torno da escolha das prioridades regionais.

Busca-se analisar um conjunto de elementos que coloquem em evidência o funcionamento dessas institucionalidades e permitam que se analise a participação efetiva dos atores sociais, as principais pautas estabelecidas, a forma como se dá a tomada de decisões nesses espaços participativos e sua efetividade para o aprofundamento democrático, para o controle social sobre o Estado e para o desenvolvimento da região. Elementos estes, como vimos, foi enfatizado por parte da literatura normativa e colocados em questão por diversos autores e pesquisas.

5 AS RELAÇÕES ESTABELECIDAS ENTRE OS ATORES NO ÂMBITO DO COREDE VALE DO RIO PARDO

No presente capítulo, analisam-se as relações estabelecidas entre os diversos atores envolvidos nos processos decisórios ocorridos no âmbito do COREDE e da Consulta Popular na região do VRP, no ano de 2015 - tendo em vista compreender a efetividade dessas institucionalidades participativas. Para responder aos objetivos desse estudo, partimos da análise do arranjo institucional desse Conselho, sua representatividade, identificando os segmentos e os atores que participam desses espaços. Além disso, identificou-se as pautas que centralizaram as discussões e a forma de deliberação e encaminhamento das decisões.

De acordo com Vaz (2011), nas últimas décadas as IPs têm sido analisadas por perspectivas mais críticas que para além de investigar sobre sua existência, buscando compreender os elementos que condicionam sua eficiência e consolidação enquanto interlocutoras entre a sociedade civil e o Estado na seara das políticas públicas. Nestas análises têm sido consideradas principalmente aspectos relacionados a qualidade da deliberação, o desenho institucional e a representatividade que essas IPs abarcam. Esses elementos repercutem na efetividade dessas institucionalidades participativas, na medida em que seu desenho institucional não é neutro e determina quem pode participar, como são selecionadas as pautas e quem tem direito a voto etc. Nesta direção, a efetividade das IPs estão relacionadas a qualidade da deliberação, a sua capacidade de responder positivamente aos seus objetivos, de incluir nos debates a pluralidade de representação da sociedade e influenciar na formulação e execução das políticas públicas⁸⁷.

Como já mencionamos nessa tese, boa parte da literatura tem atribuído um peso importante à participação social para promover o aperfeiçoamento da democracia (através da democratização do Estado e da gestão pública) e para se obter ganhos em termos de desenvolvimento (COELHO e FAVARETO, 2012). Numa crítica às perspectivas normativas que tendem a valorizar, *a priori*, o potencial dos espaços participativos, Silva e D'Arc (1996) vão alertar para o fato de que, através

⁸⁷ Sobre o tema da efetividade das IPS, sugerimos a leitura dos artigos relacionados em Pires (2011), onde consta uma vasta literatura sobre o tema, além dos diversos desafios e aspectos metodológicos para se analisar empiricamente a efetividade das instituições participativas.

deles, os governos tanto podem renunciar ao tecnicismo na gestão pública, como pode ocorrer a disseminação de uma proposta de participação popular ufanista, como se por si só a participação promovesse a eficácia da ação governamental ou simplesmente para legitimar suas decisões pré-estabelecidas.

Nessa tese, não assumimos preliminarmente nenhuma posição a respeito dos efeitos advindos da participação da sociedade nessas institucionalidades. Entendemos que esses resultados só podem ser compreendidos a partir de investigações empíricas sobre estas institucionalidades, tendo em vista verificar a atuação da sociedade em tais espaços e sua suposta contribuição para o aprofundamento democrático e para o desenvolvimento de suas regiões.

Tomamos esse cuidado, considerando que, no percurso dessa pesquisa, já é possível encontrar evidências que coloquem em questão a autonomia tão reivindicada pelos integrantes dos COREDEs, principalmente na realização da Consulta Popular. Percebe-se, de antemão, a relevância que os Conselhos têm dado à CP, e que, em nossa opinião, tem fragilizado a sua atuação, fazendo com que a cada troca de governo se acentue um quadro de instabilidade e incerteza sobre seu futuro. No entanto, as oportunidades e as restrições conferidas aos espaços participativos não são determinadas somente pelo Estado.

A dificuldade parece estar assentada no questionamento feito por Coelho e Favareto (2012) sobre por qual motivo os atores que já se encontram bem posicionados dentro de uma arena política fariam uma modificação no desenho institucional de forma a alterar a configuração que lhes favorece. Nesse caso, os atores mais influentes tendem a defender a construção de desenhos institucionais que favorecessem os encaminhamentos das suas próprias demandas.

Nessa análise, seguimos uma perspectiva teórica que chama a atenção para as desigualdades de recursos existentes entre os diversos atores que atuam nesses espaços, para o formato institucional e para os limites impostos à participação. Trata-se de se considerar a heterogeneidade de atores que conformam esses espaços (DAGNINO; OLVERA e PANFICHI, 2006), para a paridade de representação numérica e de recursos existentes entre atores da sociedade civil e atores vinculados ao Estado (TATAGIBA, 2002; 2005).

Assim, ao analisar as possibilidades e os limites de participação oferecidas pelo Estado, analisam-se também como esses elementos são forjados pelo próprio

COREDE do VRP, se ele contempla a pluralidade de representações da sociedade civil ou se, pelo contrário, reproduz as desigualdades sociais e privilegia a atuação de atores mais influentes.

De acordo com as observações feitas por Tatagiba (2002), Coelho e Favareto (2008), precisa-se investigar e compreender as dinâmicas que orientam os processos decisórios no interior desses espaços participativos, analisando sua composição, as assimetrias de recursos existentes e as articulações estabelecidas entre os diversos atores. Segundo alertam os autores, as institucionalidades participativas também podem ser capturadas por coalizões que representam interesses de segmentos sociais mais bem articulados, reproduzindo no seu interior as relações de dominação existentes em outros espaços institucionais.

A pesquisa empírica foi realizada através do acompanhamento das diversas atividades desenvolvidas pelo COREDE VRP durante o ano de 2015. Os procedimentos de coleta de dados utilizados pela pesquisa foram observação direta em reuniões e registro em diário de campo, aplicação de questionários junto aos representantes da Assembleia do COREDE VRP e realização de entrevistas semiestruturadas com os representantes dos diversos segmentos que integram este Conselho.

Em relação a aplicação do questionário junto aos 115 atores desse COREDE, obteve-se o retorno de 70 questionários. O índice de retorno pode ser considerado satisfatório, já que supera o índice de participação nas Assembleias do COREDE que, durante o ano de 2015, foi de aproximadamente 33% do total de atores que compõe esse Conselho.

Os dados obtidos através dos questionários⁸⁸ serviram, principalmente, para orientar a formulação das entrevistas semiestruturadas. Foram realizadas 19 entrevistas com atores de diversos segmentos e municípios deste COREDE, possibilitando que tivéssemos uma melhor compreensão sobre a percepção dos atores sobre o funcionamento deste Conselho e sobre a realização da Consulta Popular, identificando algumas fragilidades e desafios para melhorar o funcionamento dessas institucionalidades.

Os entrevistados foram selecionados de acordo com a representação indicada pelo Estatuto do COREDE VRP. Daqueles segmentos que possuem maior

⁸⁸ O questionário aplicado pode ser visualizado no APÊNDICE C.

representação, entrevistou-se mais representantes, a exemplo dos prefeitos, vereadores e participantes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento. Também buscou-se conversar com atores que apresentaram pouca participação no Conselho, discutindo os motivos da sua ausência nesse espaço.

Outro elemento que se observou para a realização das entrevistas foi selecionar atores provenientes de diversos municípios. Aqueles atores com menor capacidade de recursos (financeiros, humanos e organizacionais) justificaram sua ausência pelo alto custo da participação em relação as possibilidades de retorno. Por sua vez, os que possuem representatividade política, principalmente os vereadores e prefeitos, justificaram sua não participação apontando limites sobre a atuação desse Conselho e os baixos recursos destinados a realização da CP. Nessa direção, a diversidade de opiniões nos proporcionou uma ampla compreensão sobre o espectro representativo desses espaços e seu funcionamento.

A observação direta em todas as Assembleias do COREDE VRP e nas Audiências Públicas da Consulta Popular realizadas durante o ano de 2015, com registro no diário de campo, proporcionou que percebêssemos como ocorriam as discussões e o encaminhamento das decisões.

Alem disso, fizemos uma análise das principais pautas discutidas nas Assembleias, tendo em vista perceber a sua abrangência e quais os setores que foram mais contemplados. Através da análise dos documentos governamentais para a realização da Consulta Popular, evidenciamos as oportunidades e os constrangimentos abertos à participação da sociedade e como os atores da região se articularam para esse processo.

Para expormos os aprendizados dessa análise, iniciamos esse capítulo apresentando uma breve caracterização da região de atuação desse Conselho. Posteriormente, apresentamos o arranjo institucional e as organizações que compõem esse COREDE, os índices de frequência e os principais temas discutidos durante o ano de 2015. Posteriormente, tratamos da realização da Consulta Popular, enfatizando as oportunidades e as restrições oferecidas pelo Estado e como os atores dessa região se articularam para definir as prioridades regionais para serem votadas e, posteriormente, encaminhadas ao Governo Estadual. Nossa análise busca compreender como se dá a participação social e como são desencadeados esses processos participativos, com vistas a definir as prioridades regionais dessa região.

5.1 Caracterização da região do COREDE Vale do Rio Pardo

Primeiramente, queremos reconhecer que são complexas as questões que permeiam os debates conceituais e práticos que envolvem a noção de território e de região. A partir de Reis (2005; 2015), entendemos que esses espaços não são espaços homogêneos e hierarquizados. Antes disso, são constructos sociais que podem ser interpretados a partir das relações que se estabelecem entre os atores daquele espaço, e outros atores externos que interagem e exercem influência na sua dinâmica. Trata-se de compreender como se estabelecem as dinâmicas coletivas, como elas influenciam e são influenciadas pelos distintos atores.

Nesse sentido, compreender a genealogia do território se constitui numa primeira tarefa para compreender a dinâmica de atuação dos diversos atores que se conectam nesse espaço, os quais agem constrangidos pelas instituições existentes no território e pelas posições que ocupam nele, mas também são capazes de criar e de alterar as instituições. Trata-se de compreender o território sob uma perspectiva “[...] que inclua o poder que ele incorpora, as inter-relações e os atores que o formam, as iniciativas que ele gera e as transformações a que ele obriga” (REIS, 2005, p. 5).

Nessa direção, a composição do território se apresenta longe de ser um espaço homogêneo, sendo formado pela diversidade de aspectos culturais, sociais e geográficos. Nesse contexto, a região do COREDE VRP tem sua heterogeneidade reconhecida pela literatura por apresentar distintas características geográficas, culturais e socioeconômicas. Essa heterogeneidade vai se complexificando, na medida que se busca compreender os diversos recortes setoriais e as dinâmicas estabelecidas a partir da intervenção do Estado e das forças do mercado. Não obstante, essa heterogeneidade torna-se elemento fundante e presente nas entrelinhas de nossa análise, em alguns momentos, mais evidente, noutros de forma transversal.

Formado por 23 municípios, esse COREDE abrange uma superfície de 13.171,7km² (5,09% do território gaúcho), localizada na interseção das três Macrorregiões do Rio Grande do Sul: a Metade Sul (definida, grosso modo, pelo território ao sul do Jacuí e do Ibicuí), a Região Nordeste (em torno de Porto Alegre e

das “colônias velhas” da Serra Gaúcha) e a Região Norte-Noroeste (as colônias novas do Planalto), essa região apresenta suas próprias peculiaridades.

A diversidade ambiental, cultural, as disparidades socioeconômicas, de estrutura fundiária, industrial e populacional mostram uma região desigual a ponto de ter sido identificado nesse conjunto de municípios três microrregiões distintas, sendo elas:

a) Microrregião Norte - formada por 8 municípios: Arroio do Tigre, Estrela Velha, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Passa Sete, Segredo, Sobradinho e Tunas. Essa é uma região de colonização italiana e alemã. Nesses municípios de pequeno porte predomina a existência das pequenas propriedades, o cultivo do tabaco e se mostra uma região apropriada para o cultivo da fruticultura;

b) Microrregião Centro - é formada por 8 municípios: Herveiras, Santa Cruz do Sul, Mato Leitão Sinimbu, Vale do Sol, Boqueirão do Leão, Venâncio Aires e Vera Cruz. Essa microrregião se caracteriza fundamentalmente pela forte presença de empresas ligadas à cadeia produtiva do Tabaco (tais como a Souza Cruz, Universal Leaf Tabacos Ltda., Philip Morris, entre outras), o que causa uma importante repercussão no desenvolvimento do conjunto de municípios da região;

c) Microrregião Sul - formada por 7 municípios: Candelária, Encruzilhada do Sul, General Câmara, Pântano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo e Vale Verde. Essa região pode ser caracterizada pela alta concentração fundiária, cultivo do arroz e agropecuária e municípios com maior área. A cultura luso-luso brasileira predomina nesses municípios (PAIVA e RAMOS, 2005; CHRISTOFF e CAMPOS, 2010).

A diversidade dessa região se apresenta como um potencial de oportunidades de mercado e abre alternativas que complexificam a identificação de distintos nichos propensos à diversificação produtiva e competitiva da região, a qual apresenta um alto grau de especialização no cultivo do tabaco. Em nosso entendimento, esse vasto potencial produtivo da região perde força, principalmente pela falta de uma política consistente de diversificação produtiva.

Assim, apresenta-se uma séria de iniciativas isoladas que não se consolidam frente à cadeia produtiva do Tabaco, que predomina na região há várias décadas. Em termos de desenvolvimento para a região, criar e propor alternativas para diversificar a atividade da região não se constitui em um desafio posto somente a esse COREDE,

mas dado a complexidade da região, exige a articulação de atores públicos e privados e o empenho de toda a sociedade.

Na região do COREDE VRP, podemos mencionar algumas regionalizações feitas pelos Órgãos do Estado que não obedecem a regionalização dos COREDEs, dificultando assim a sua atuação. Por exemplo, a regionalização da EMATER, com sede em Soledade, integra 39 municípios, sendo 23 do COREDE VRP e 16 do COREDE Alto da Serra do Botucaraí. A regionalização das Coordenadorias Regionais de Educação (CRE)⁸⁹ contempla somente 18 dos 23 municípios desse COREDE. Esses limites se estendem para a regionalização da Saúde, da Defesa Civil, dos Comitês de Bacias e tantos outros órgãos e políticas setoriais. Conforme mencionado pelo Entrevistado nº 09

[...] pra nós é complicado, nosso município é, vou te dar um exemplo Boqueirão tem uma parte com Santa Cruz outra com Lajeado, outra parte a saúde estamos vinculados a Lajeado, agricultura a Estrela, educação vinculado a Santa Cruz, fórum e promotoria Venâncio Aires, cartório eleitoral é Venâncio Aires, Alistamento militar é Soledade, carteira de trabalho e identidade, eu nem sei dizer pra onde tá indo. Mas o que acontece, a gente participa do Corede do vale do Rio Pardo e muitas coisas não somos contemplados porque não temos vínculos no vale do Rio Pardo, por exemplo a saúde.

Para fins de planejamento, o Governo Estadual integra a Região Funcional 2 (RF2) – COREDE VRP e COREDE Vale do Taquari. O Território de Identidade VRP, vinculado ao MDA, também apresenta outra regionalização⁹⁰, o que, em nosso entendimento, contribui para desarticular os atores da região e dificulta o debate e a construção de um projeto regional (ANEXO A: Mapa do Território de Identidade VRP). Os prefeitos dos municípios desse COREDE também estão organizados em duas

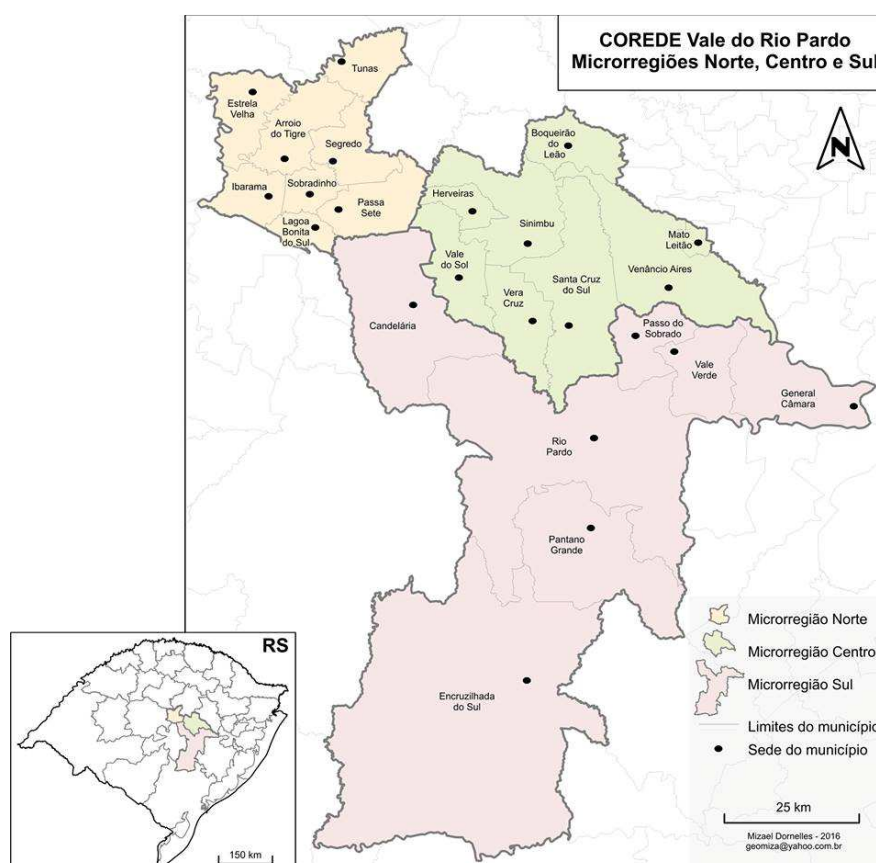
⁸⁹ Municípios que integram a 6ª CRE: Boqueirão do Leão, Candelária, Encruzilhada do Sul, Gramado Xavier, Herveiras, Lagoa Bonita do Sul, Mato Leitão, Pantano Grande, Passa Sete, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Sinimbu, Sobradinho, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires, Vera Cruz.

⁹⁰ O recorte territorial do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) no Vale do Rio Pardo é formado pelos municípios de Alto Alegre, Barros Cassal, Boqueirão do Leão, Campos Borges, Candelária, Ernestina, Espumoso, Fontoura Xavier, Gramado Xavier, Herveiras, Ibirapuitã, Itapuca, Mato Leitão, Mormaço, Nicolau Vergueiro, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, São José do Herval, Sinimbu, Soledade, Tio Hugo, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires, Vera Cruz, Victor Graeff. Os atores desse território reconhecem informalmente a existência de sete microrregiões, tendo em vista, segundo eles, viabilizar a participação dos atores e o planejamento do território. Maiores referências sobre o Território Vale do Rio Pardo podem ser encontradas em: <<http://territoriovrp.com.br/>>.

associações: a Associação dos Municípios do VRP (AMVARP)⁹¹ e a Associação dos Municípios do Centro-Serra (AMCSERRA)⁹². Além do mais, a falta de identidade existente entre os municípios deste COREDE pode ser evidenciada pelo forte regionalismo que permite a atuação dos atores desta região em duas Associações de Municípios, pela tentativa de se criar um novo COREDE no ano de 2000 e pela forma como é encaminhado a divisão dos recursos da CP (trataremos da CP posteriormente).

Na Figura 03, a seguir, identificamos as três microrregiões do COREDE VRP, sendo que na AMCSERRA fazem parte os municípios da Microrregião Norte. Por sua vez, na AMVARP participam os municípios das Microrregiões Centro e Sul. Para a realização da CP, essa região é “dividida” em microrregião serrana (Municípios ao Norte) e Baixo VRP (Municípios ao Centro e Sul).

Figura 03 – Região de abrangência do COREDE Vale do Rio Pardo



Fonte: Paiva e Ramos (2005); Christoff e Campos (2010).

⁹¹ Compreende os municípios de Boqueirão do Leão, Venâncio Aires, Vera Cruz, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Herveiras Sinimbu, Vale do Sol, Santa Cruz do Sul, Rio Pardo, Vale Verde, Mato Leitão, Candelária, Encruzilhada do Sul e General Câmara.

⁹² Os municípios desse COREDE que participam nessa Associação são: Arroio do Tigre, Ibarama, Segredo, Sobradinho, Tunas, Lagoa Bonita do Sul, Passa Sete e Estrela Velha.

De acordo com Schmidt (2001), a Região do Vale do Rio Pardo apresenta um vasto capital social que se expressa pela capacidade da sociedade se mobilizar em torno de diversas organizações sociais, entidades culturais e recreativas, Centro de Tradições Gaúchas (CTGs), sindicatos, cooperativas e associações com diversos fins. O Plano Estratégico de Desenvolvimento do VRP também destaca o potencial institucional existente na região, enfatizando que este se constitui num aspecto positivo para contribuir no desenvolvimento da região (CHRISTOFF; CAMPOS, 2010).

Se de fato os diversos conselhos municipais, movimentos sociais, associações de prefeitos, universidades, atores governamentais e outras organizações civis constituem um potencial para articular o desenvolvimento da região e criar uma convergência em torno dos diversos canais de planejamento, é algo que precisa ser verificado por meio de investigações empíricas.

Como mencionamos, as disparidades e a diversidade existente na região do VRP são elementos que não podem ser desprezados nas análises. Essa região apresenta uma expressiva população rural e tem sua base econômica sustentada pela agricultura familiar. Um primeiro elemento que pode ser observado nessa região é que os municípios de Santa Cruz do Sul e de Venâncio Aires apresentam maior concentração populacional e um PIB mais elevado que os demais municípios da região⁹³. Grande parte da população desses dois municípios reside na área urbana.

Do total dos 418.141 habitantes da Região do VRP, no ano de 2010, 263.962 residiam no meio urbano (63%) e 154.179 (37%) no meio rural. Se analisarmos a distribuição da população por microrregião, constatamos que, em 2010, a Microrregião Norte abrigava 13% da população total da região, a Microrregião Centro 58% e a Microrregião Sul 29% da população desse COREDE. No mesmo período, os municípios de Santa Cruz do Sul e de Venâncio Aires concentravam uma população de 184.320 habitantes, o que correspondia a 44,08% da população dos 23 municípios da região (IBGE, 2010).

No ano de 2013, a região do COREDE VRP apresentou um PIB total de R\$ 13.6 bilhões, correspondendo a 4,1% do PIB estadual, que foi de R\$ 331.095.185. Se

⁹³ Podemos verificar as disparidades na própria região do Vale do Rio Pardo, constatando a existência de municípios que se desenvolvem mais, ao passo que outros tendem a permanecer estagnados. A título de exemplo, podemos citar o município de Rio Pardo, que é um dos cinco municípios mais antigos do Rio Grande do Sul, e do qual se originou dezenas de municípios.

analisarmos a concentração do PIB por microrregião do COREDE VRP no mesmo ano, constatamos que a Microrregião Norte apresentou um PIB de R\$ 1.082.828 (8%), a Microrregião Centro um PIB de R\$ 10.438.839 (76%) e a Microrregião Sul um PIB de R\$ 2.156.524 (16%). Esses indicadores evidenciam uma alta concentração do PIB na Microrregião Centro, que é alavancada pelo PIB dos Municípios de Santa Cruz do Sul e de Venâncio Aires. Juntos, esses dois municípios somaram uma arrecadação de R\$ 9.260.077, o que corresponde a 88% do PIB dessa microrregião e 67% do PIB dessa região (FEEDADOS, 2013).

A inclusão dos municípios que sediam as beneficiadoras de tabaco mascara a realidade, tornando o PIB de toda a região um indicador pouco representativo⁹⁴. Por sua vez, o Valor Adicionado Bruto (VAB) desse COREDE é formado pela contribuição de R\$ 1.751.631 (15%) do setor agropecuário, R\$ 6.245.515 (53%) do setor de serviços e R\$ 3.601.740 (31%) do setor industrial. Os municípios de Santa Cruz do Sul e de Venâncio Aires representam 64% do VAB da região, sendo alavancados pelos setores de serviços e da indústria (IBGE, 2013).

Ao analisar a região pelo Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)⁹⁵, na última avaliação divulgada no ano de 2013, essa região estava situada entre os COREDEs com indicadores médios entre 0,700 e 0,799. Os municípios que apresentaram melhores indicadores foram os municípios de Santa Cruz do Sul, que se colocou na 54ª posição no ranking do Estado, Mato Leitão em 157ª e Venâncio Aires na 187ª posição. Esses indicadores colocaram os municípios de Vale do Sol (490ª), Vale Verde (480ª) e Encruzilhada do Sul (484ª) como os mais fragilizados da região⁹⁶. De maneira geral, o indicador da educação medido pela taxa de matrículas tem se apresentado como elemento mais preocupante, ao passo que no sub-bloco da renda, esse desempenho é alavancado pela arrecadação dos municípios de Venâncio Aires e de Santa Cruz do Sul (FEEDADOS, 2013).

⁹⁴ No geral, precisamos tomar muito cuidado ao usar médias para avaliar a real situação de determinada região, pois quando os municípios apresentam discrepâncias acentuadas, a média pode indicar uma falsa realidade ao ocultar situações marginalizadas.

⁹⁵ Esse indicador é formado a partir de um conjunto de 12 indicadores dividido em três blocos: educação, renda e saúde.

⁹⁶ Para cada uma das variáveis componentes dos blocos Saúde, Educação e Renda, é calculado um Índice com referência máximo (1) e mínimo (0) em cada variável dos 12 blocos analisados nesses três setores. Considera-se a classificação do índice em Alto (acima de 0,800), Médio (entre 0,500 e 0,799) e Baixo (abaixo de 0,499) nível de desenvolvimento. Dados disponibilizados em: <<http://www.fee.rs.gov.br/>>.

Ao caracterizar brevemente essa região, percebemos as disparidades e a diversidade regional. Para muitos atores, essas disparidades dificultam a elaboração de projetos coletivos para a região. Conforme podemos observar na realização dessa pesquisa, as disparidades e a diversidade existente na região do COREDE VRP acaba levando à desmobilização dos atores em relação à sua participação nos espaços coletivos de caráter regional, fazendo com que busquem soluções pontuais no âmbito dos seus municípios ou em espaços estratégicos capazes de lhes proporcionar maiores ganhos.

Mesmo que essa tese não almeje discutir essa dimensão da diversidade e da desigualdade regional, entende-se que esses elementos dizem muito sobre o processo de desenvolvimento da região e se constituem em um imenso desafio, também para o COREDE, o qual se propõe articular a sociedade regional para debater e definir coletivamente as prioridades para o seu desenvolvimento. Nos reportamos novamente a Reis (2005), que vai afirmar que compreender o território passa pela análise do poder que ele incorpora, das relações e das transformações que ele gera. Analisar esses elementos implica reconhecer que os resultados dessas relações são altamente contingenciais.

Nessa direção, na próxima seção passaremos a analisar o arranjo institucional do COREDE VRP e como os diversos atores se articulam em torno dos processos decisórios. Busca-se compreender a arquitetura desse arranjo, quem participa, as pautas estabelecidas e a percepção de diversos atores sobre esses espaços participativos. Como veremos, a Consulta Popular e o COREDE se encontram muito vinculados e as oportunidades e os limites de participação são dados tanto pelo Estado como pelo próprio arranjo institucional e funcionamento desse Conselho. Se de um lado não são amplas as possibilidades de participação oferecidas pelo Estado, em nosso entendimento e como assumido pelo próprio COREDE, caberia a ele defender sua autonomia e articular a pluralidade de representações existentes na região para de fato construir as pautas de interesse regional de forma mais ampla.

5.2 O arranjo institucional do COREDE

Os COREDEs foram criados tendo em vista envolver a participação da sociedade nos debates em torno do desenvolvimento de sua região, servindo também

como elo de comunicação entre sociedade e governo. O Estatuto do COREDE VRP estabelece que esse Conselho tem como finalidade promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, com o objetivo de subsidiar a formulação e a implantação de políticas e de diretrizes que promovam o desenvolvimento integrado da região, diminuindo os desequilíbrios existentes (Estatuto do COREDE, Art. 2º, 2007).

Conforme mencionamos no Capítulo 4, os COREDEs são organizados por uma Assembleia Geral Regional, seu órgão máximo de deliberação, a qual é composta por representantes da sociedade civil organizada e pelos Poderes Públicos existentes na região. Além da Assembleia, existem também o Conselho de Representantes, a Diretoria Executiva e as Comissões Setoriais. A Diretoria Executiva e a Assembleia Geral são as duas instâncias mais ativas desse Conselho, as quais passaremos a apresentar mais detalhadamente. A análise do arranjo institucional deste COREDE nos permite verificar com maior propriedade a representatividade dos atores vinculados à gestão pública e dos atores civis que estão representados nesse espaço.

Conforme determina o Estatuto (Subseção I, Art. 14), esse Conselho deve integrar em sua composição a representação dos seguintes segmentos da região: dos deputados federais e estaduais; dos prefeitos dos municípios; dos presidentes das câmaras de vereadores e dos presidentes dos COMUDEs; quatro representantes da classe trabalhadora; três representantes da classe empresarial; três representantes dos conselhos municipais (além dos presidentes dos COMUDEs); dois representantes das uniões de associações comunitárias; três representantes das cooperativas de produção; três representantes de instituições de ensino superior; um representante dos micro e pequenos empresários; um representante dos setores de turismo/lazer/esporte; um representante dos profissionais liberais; um representante da associação dos secretários municipais de educação; um representante da associação dos aposentados e um representante dos movimentos ecológicos das ONGs; um representante das agremiações estudantis; um representante do polo de modernização tecnológica do VRP; um representante dos órgãos públicos em nível estadual; um representante da área da Educação; um representante da área da saúde; um representante da área do meio ambiente; um representante da área da ecologia; e um representante das ONGs.

Cabe mencionar que são membros natos⁹⁷ da Assembleia Geral Regional deste COREDE os deputados federais e estaduais, prefeitos e vereadores, além dos presidentes do COMUDES. Sempre que houver interesse de novas organizações participarem nessa institucionalidade, elas serão submetidas para apreciação da Assembleia Geral Regional e poderão ser aceitas a qualquer tempo (COREDE, 2007)⁹⁸.

Tendo em vista facilitar nossa análise, criamos algumas tipologias⁹⁹ para agrupar a representação desses atores. Na tipologia dos representantes eleitos do legislativo, agrupamos os vereadores, os deputados estaduais e deputados federais. O executivo municipal compreende a representação dos prefeitos. Criamos uma tipologia onde estão agrupados os conselhos municipais e outra para os demais órgãos públicos.

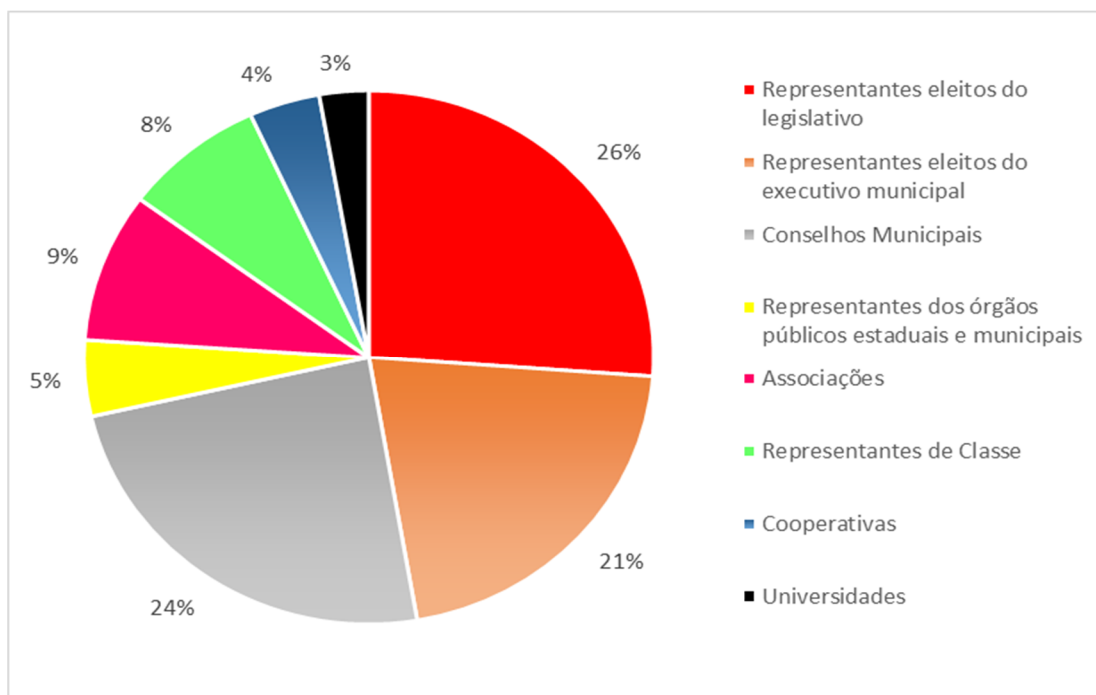
A representação da sociedade civil foi agrupada na tipologia das associações, que compreende as diversas associações e ONGs. Criamos uma tipologia para os representantes de classe onde constam os diversos sindicatos e representantes de categorias específicas. Formulamos uma categoria para agrupar as cooperativas e outra para as universidades e as organizações vinculadas a elas. As organizações que fazem parte dessas tipologias serão nominadas posteriormente. Ao todo, esse Conselho agrega 108 atores, agrupados conforme demonstrado no Gráfico 02, a seguir.

⁹⁷ Por representantes natos entende-se que essas pessoas não precisam passar por eleição para fazer parte do Conselho.

⁹⁸ Para verificação na íntegra, o Estatuto do COREDE VRP pode ser visualizado no ANEXO C.

⁹⁹ Para essas tipologias, não entramos na discussão teórica que debate a incursão ou não de determinada organização numa tipologia ou outra. Procuramos respeitar ao máximo esses preceitos, mas buscamos criar uma tipologia que atendessem com maior objetividade as análises postas para responder aos objetivos dessa tese.

Gráfico 02 - Composição do COREDE Vale do Rio Pardo no ano de 2015



Fonte: Estatuto do COREDE (2007) e Atas da Assembleia (2015).

Se distribuirmos esses segmentos entre os representantes eleitos (deputados federais, deputados estaduais, prefeitos e vereadores), vamos ter uma representação de 47% desse segmento no Conselho. Percebe-se, assim, uma ampla representação dos atores da sociedade política. Por sua vez, os burocratas, aqueles atores vinculados ao governo estadual e às administrações municipais, sejam os Conselhos Municipais, secretarias, coordenadorias e corporações vinculadas à administração pública, representam 29% dos atores do COREDE. Por fim, as organizações civis representam 24% dos atores desse Conselho, o que evidencia sua sub-representação nesse espaço.

Se fôssemos fazer a distinção dessa composição somente entre atores da sociedade civil e atores vinculados à administração pública, teríamos 24% dos segmentos da sociedade civil e 76% dos atores vinculados ao Estado. O elemento central que percebemos nessa composição é a ampla ocupação desse espaço pelos representantes da sociedade política e pelos burocratas do Estado. Como mencionamos no capítulo anterior, os COREDEs foram institucionalizados pelo governo estadual, tendo entre seus objetivos viabilizar a organização da sociedade no planejamento governamental, sendo que, principalmente na sua origem, esses espaços eram hegemonizados por atores vinculados ao Estado. Por sua vez, outro

argumento para a criação dos COREDEs foi o de articular a sociedade na elaboração do orçamento estadual.

Não resta dúvida que esse vínculo com o Estado tem exercido influência para manter essa composição no Conselho e em muitos outros. Conforme um de nossos entrevistados que também tem realizado pesquisas sobre a atuação dos COREDEs,

[...] têm Conselhos que, em função das particularidades, conseguiram construir um fórum mais representativo, enquanto que em outras regiões esses fóruns são mais restritos. Gosto de citar como exemplo o COREDE de Noroeste Colonial, onde o desenho da representação define qual é o número de representantes do segmento. Lá você tem um prefeito representando os prefeitos, aqui no VRP temos todos os prefeitos. Aqui e em outras regiões a gente vê o domínio da representação do Estado, através da prefeitura, das câmaras municipais, dos órgãos estaduais que estão instalados na região, então dá para ver que a sociedade civil, de um modo geral, está sub-representada em grande parte dos Conselhos. (ENTREVISTA nº 5).

Desde o início percebe-se que, ao distribuir desproporcionalmente a representatividade da sociedade no Conselho, esse arranjo distribui assimetricamente o poder decisório. Mesmo que Lavalley (2011a) sinalize que a sociedade civil e o Estado se constituem reciprocamente, isso não significa dizer que as relações se dão harmonicamente e que não haja disputas nesses espaços. Em muitos casos, atores da sociedade civil e atores vinculados ao Estado podem se unir em torno de pautas comuns. Todavia, em nosso entendimento, a falta de pluralidade na representação restringe os debates e faz com que atores com menor capacidade de recursos continuem sem voz nesse espaço.

Os limites de determinados arranjos institucionais, conforme Hall e Taylor (2003), é que alguns deles distribuem o poder de forma assimétrica entre seus integrantes, atribuindo a alguns atores um peso maior no processo decisório. Embora outros fatores, como a conjuntura política e econômica, por exemplo, também possam influenciar e alterar o processo decisório, a análise do arranjo institucional se apresenta como uma importante chave para compreendermos a distribuição do poder e como ocorrem as decisões nesses espaços.

Acredita-se que a desproporcionalidade de representação do COREDE VRP cria constrangimentos para a ampliação da participação de outros atores e principalmente, influencia as pautas de discussão nas Assembleias. Nesse sentido,

[...] caberia a este COREDE avaliar a possibilidade de alargar sua base de representações. Caberia identificar que outros segmentos existem na região e que não estão representados e deveriam se fazer presente, ou até mesmo, rever, por exemplo, a organização que está no Estatuto do Conselho e que define esse grau de paridade, que ainda é muito desigual. Essa é uma questão que a região precisa resolver, especificamente aqui no Vale do Rio Pardo. (ENTREVISTA nº 5).

Nessa direção, durante o ano de 2015, uma equipe do Conselho ficou responsável por colher sugestões e alterar o Estatuto, com a proposta de ampliar a representatividade da sociedade no Conselho. Como resultado final, o Estatuto reformulado foi aprovado no início do ano de 2016 e, em nossa avaliação, não promoveu as alterações suficientes e claras que demonstrassem a intenção de se alterar esse quadro. Como mencionado por Coelho e Favareto (2012), dificilmente os atores de um arranjo institucional vão promover uma configuração institucional que altere o *status quo* que lhe é favorável.

Da mesma forma, entendemos que, pela predominância dos atores da sociedade política no Conselho, não há sustentação para se problematizar essa representatividade. Além do mais, em tese, a sociedade política tem importante peso para os encaminhamentos do Conselho. Talvez, quem teria força para problematizar essa questão seriam os COMUDES¹⁰⁰, mas pelo fato de eles estabelecerem estreita ligação com as administrações municipais, também não lhes é conveniente promover essa discussão.

Mesmo não sendo problematizada com a devida profundidade pelo Conselho, a baixa representatividade da sociedade civil não é um tema estranho aos atuais conselheiros. Em nosso questionário, 46% deles mencionaram que o Conselho deveria incluir mais segmentos na sua representação, ao passo que 54% entendem que a região está bem representada através da composição atual. Em nosso entendimento, as alterações no Estatuto se mostraram tímidas e não se percebeu nenhum movimento para trazer para dentro do Conselho novas organizações civis.

Segundo Avritzer (2011), em que pese a relevância do desenho para a efetividade democrática e distributiva das IPs, diversas são as variáveis que exercem

¹⁰⁰ A criação dos COMUDES foi encaminhada para aprovação no governo estadual no ano de 1999 e aprovado conforme a Lei nº 11.451, de 28 de março de 2000. Conforme Büttenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011), em acordo estabelecido entre o Fórum dos COREDES e o Governo do Estado, a criação desses Conselhos seria viabilizada por leis municipais, induzida como exigência aos municípios para estimular a participação popular na Consulta Popular. Nessa direção, os COMUDES passaram a se consubstanciar com os COREDES no diálogo entre sociedade civil e governos.

influência na escolha do próprio desenho institucional, sendo que essa composição não é neutra e expressa a constelação de forças sociais em interação em torno das mesmas. Nessa perspectiva, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) chamam a atenção para a convergência de posições entre atores sociais e políticos na determinação de seu sucesso ou fracasso. Tal convergência ganhará igualmente expressão no desenho institucional assumido por elas.

Assim, mesmo que processo decisório possa não se restringir às disputas entre atores civis e atores do Estado, entendemos que esse arranjo institucional apresenta consequências severas que comprometem sua legitimidade como representante de toda a sociedade da região. Isso repercute na baixa apropriação e no reconhecimento da sociedade sobre a importância desse Conselho e na pouca participação da sociedade nesse espaço. Com a restrição da participação, entendemos, ainda, que se torna difícil afirmar que as decisões ali tomadas denotem os interesses da região.

Os aspectos dessa sub-representação se tornam mais evidentes na medida em que vamos apresentar como tem ocorrido a escolha dos representantes para atuar no Conselho e o perfil das organizações que atuam neste espaço. Foi evidenciado que a escolha dos representantes se mostrou um processo frágil e que, em nosso entendimento, os atores que atuam nesse espaço não dão conta de alcançar a pluralidade de interesses da região. Percebe-se, ainda, a fragilidade de comunicação da instituição COREDE com a sociedade e de seus representantes com a base, o que repercute em prejuízo para o fortalecimento desse Conselho.

5.2.1 A escolha dos representantes

Logo no início de nossa pesquisa, acompanhamos o processo de eleição da Diretoria Executiva do COREDE VRP, que foi articulado somente com uma única chapa. Pelas articulações feitas, a Diretoria eleita para dar continuidade na gestão desse Conselho para o período 2015 a 2017 foi encaminhada tendo como Presidente a Sr^a Mariza Terezinha da Motta Christoff (UNISC) e como Vice-Presidente Heitor Álvaro Petry (Presidente do SICREDI - VRP)¹⁰¹, atores que atuam no COREDE desde

¹⁰¹ Fazem parte da diretoria também o Secretário Armando Mayerhofer (Secretário da prefeitura de Sobradinho); 2º Secretário João Alberto Bernardi (técnico agrícola da Prefeitura de Ibarama); Tesoureiro Vilmar de Oliveira (empresário em Venâncio Aires); 2º tesoureiro Air Teixeira Menezes (Presidente do COMUDE de Candelária).

sua fundação.

A Presidente foi reeleita pela quinta vez seguida e atua no Conselho desde sua fundação, sendo Presidente desde o ano de 2005. Antes disso, o COREDE teve como Presidente 3 prefeitos municipais e, desde o ano de 1997, a presidência tem à frente um representante vinculado à UNISC. Ao analisarmos a composição das diretorias do COREDE VRP, percebemos que elas foram formadas pelas organizações mais influentes na região e do próprio Conselho (APÊNDICE B: Diretorias do COREDE VRP), sendo esse um elemento que evidencia a importância da Universidade para este Conselho¹⁰². Como mencionado na literatura sobre os COREDEs, desde o início se percebe essa estreita relação entre ambos.

Ao tratar desse aspecto, Bandeira (2010) e Allebrandt et al (2011) mencionam que, desde sua criação, os COREDEs mantiveram uma relação muito próxima com a sociedade política e com as universidades, principalmente com as universidades comunitárias. Essa proximidade perdura na atualidade, tendo em vista que, em grande parte,

[...] os COREDEs são frutos da coalizão propositiva do governo do estado e as estruturas representativas das regiões. Mesmo passadas duas décadas, ainda são vistos e reconhecidos em muitas regiões como estruturas vinculadas ao governo do estado e de forma limitada como um mecanismo de organização e representação das próprias regiões, para o enfrentamento dos desafios da promoção do desenvolvimento. Esta imagem preponderantemente governamental é atenuada nas regiões onde os COREDEs são coordenados por universidades ou entidades públicas não governamentais. (BÜTTENBENDER; SIEDENBERG; ALLEBRANDT, 2011, p. 102).

Frente às mudanças de governo e de quadros de instabilidade, muitas vezes os COREDEs encontram nas universidades seu pilar de sustentação. Esse contexto nos ajuda a compreender o motivo pelo qual muitas coordenações desses Conselhos têm na sua direção quadros provenientes das universidades comunitárias.

Diversos atores com quem conversamos mencionaram que, desde a formalização do COREDE VRP, a UNISC, além de oferecer condições de infraestrutura e de pessoal, tem contribuído na formulação de projetos que buscavam propor um outro modelo de desenvolvimento para a região. Ao tratar desse aspecto, um de nossos entrevistados mencionou a existência de grandes dificuldades pelo

¹⁰² No ano de 2016, na presidência dos COREDEs havia 1 (3%) prefeito, 7 (26%) atores vinculados à gestão pública, 17 (61%) vinculados às universidades e 3 (10%) representantes da sociedade civil (ENTREVISTA nº 19).

COREDE

[...] não ser um agente político tradicional. Uma coisa é a força que tem um Deputado Federal, e outra a que tem um Conselho Regional de Desenvolvimento. Então, temos sempre que buscar se articular com os agentes políticos tradicionais para levar adiante os projetos. Nos primeiros anos, quando tivemos a participação direta dos prefeitos da região, deixando de lado a universidade, o que nós vimos foi a definição das prioridades por um prefeito dizendo quais eram as prioridades da região, mas 90% eram demandas do município dele. (ENTREVISTA nº 3).

Por meio dessa fala, percebemos alguns dos limites desse COREDE e verificamos os conflitos que se estabelecem entre os diversos atores. Nesse aspecto, queremos chamar a atenção para a falta de autonomia desse Conselho, de sua falta de reconhecimento e de poder para levar adiante seus projetos que dependem da sociedade política para efetivar suas demandas. Percebe-se, ainda, que desde a origem havia a busca por priorizar individualmente o atendimento das necessidades dos municípios ao invés de se criar estratégias e projetos coletivos.

A falta de recursos financeiros e de estrutura tem sido mencionada pela literatura como um dos principais elementos que constroem a atuação dos COREDEs, fazendo com que eles não apresentem condições objetivas para garantir sua autonomia de funcionamento (BANDEIRA, 2010; DALLABRIDA e ZIMERMANN, 2009; DALLABRIDA, 2011; ALLEBRANDT; BÜTTENBENDER e SIEDENBERG, 2011; FELIPPI; SILVEIRA e ALLEBRANDT, 2015; THIELE, 2016). Pela falta de recursos, a cada troca de governo se acentuam as incertezas sobre o funcionamento e o futuro desses Conselhos.

De acordo com um entrevistado, os COREDEs têm sua atuação comprometida, porque eles não têm recursos suficientes para sua manutenção, recebendo do Estado um valor que mal dá para pagar as despesas básicas.¹⁰³ Pensando na base territorial que apresenta um contingente demográfico bastante expressivo, esses recursos limitados comprometem que sua atuação seja mais produtiva. Então, em grande parte os COREDEs acabam funcionando dentro das próprias universidades, ficando dependente delas para executar suas ações. No entanto,

¹⁰³ Diante das fragilidades apresentadas pelos COREDEs, podemos questionar a autonomia que eles defendem em relação às diferentes instâncias governamentais, às correntes político-partidárias ou a quaisquer outras organizações (COREDE, 2010). Nesse sentido, discordamos de ALLEBRANDT et al. (2011) que, ao analisar a configuração interna de poder das diversas instâncias dos COREDEs e de outros espaços com os quais eles se relacionam, considera a maioria deles como espaços autônomos.

[...] as universidades também têm interesse em projetos que para elas são estratégicos, sobretudo, projetos na área de tecnologia, projetos na área de saúde, onde as universidades têm seus hospitais, enfim, então aí também tem uma limitação grande que é como capacitar os COREDEs, criar estrutura de funcionamento mais autônoma, não só de recursos, mas de pessoal, para que eles possam pensar outras pautas que não só a Consulta Popular, senão a gente fica num discurso vazio. (ENTREVISTA nº 5).

Ao mencionar esses limites que dificultam a atuação dos COREDEs, chamamos a atenção para o fato de que esses elementos, ao mesmo tempo que fragilizam sua atuação, facilitam para que determinadas organizações assumam posição de destaque e capturem esse espaço. Conforme sinalizado por Fung (2004), esses espaços podem ser habitados por instituições mais poderosas que acabam dominando o campo de jogo.

No caso do COREDE VRP, sua composição revela alguns limites para tornar este espaço mais dinâmico. Essas limitações são perceptíveis no seu arranjo institucional que reforça a reduzida representatividade da sociedade e a baixa participação, trazendo reflexos negativos sobre a escolha das pessoas que representam as organizações nesse Conselho.

Para Lüchmann (2009), a identificação desses atores com a sociedade é um passo fundamental para sedimentar esses processos participativos. Trata-se da relação entre representantes e representados e, nesse sentido, o processo de escolha dos atores que atuam nesse espaço é um ato carregado de significados. Conforme a autora, em muitos casos os processos de escolha desses atores produzem alguns ruídos, pois embora a escolha seja feita dentro das orientações procedimentais, os representantes não mantêm uma relação com seus representados, o que causa uma falta de identidade e fragiliza o relacionamento entre sociedade e o COREDE.

Um segundo elemento importante a se considerar na escolha dos atores desse COREDE é que os representantes eleitos (deputados, prefeitos e vereadores) e os presidentes dos COMUDEs, que constituem aproximadamente 70% dos atores do COREDE, integram esse Conselho automaticamente. Em nosso entendimento, esse fator dificulta a capilaridade do Conselho com a sociedade. Mesmo que esses representantes já tenham passado por um referendo e se constituam como representantes legítimos da sociedade, entendemos que esse procedimento contribui para fragilizar o processo de comunicação com a sociedade e gerar maior comprometimento deles com a sociedade.

Além do mais, a eleição dos outros 30% de atores que atuam nesse Conselho também tem se mostrado um processo frágil. No início de nossa pesquisa, tivemos a oportunidade de acompanhar como ocorre a escolha desses representantes para compor a Assembleia Geral do COREDE VRP. Para essa “eleição”, cada segmento se reuniu em salas separadas e escolheu seus representantes para compor a Assembleia para o período 2015 e 2016.

Pelo Estatuto¹⁰⁴ seriam eleitos 33 titulares e 33 suplentes. Nas Atas de eleição, encontramos o registro de 52 votantes. Dado que para o setor dos órgãos públicos estaduais havia oito participantes para eleger um representante e para a área da saúde havia cinco participantes para escolher um representante, esse processo, em nosso entendimento, caracterizou-se como uma formalidade para cumprir as determinações estatutárias.

Em grande parte, os representantes que já participavam no Conselho se auto indicaram para continuarem na representação por mais dois anos. Muitos segmentos ficaram com seu quadro de representação em aberto e outros sem nenhum suplente. Algumas dessas foram preenchidas por indicação, ao longo do ano. Todavia, o segmento dos Aposentados e das Associações de Secretários da Educação não indicaram representantes, nem as vagas de outros segmentos que estavam sem suplente foram ocupadas.

Esse processo nos suscitou algumas reflexões. Dentre elas, queremos mencionar a existência de alguns atores que estabelecem pouco diálogo com o setor que representam. Nossa preocupação manifesta-se na medida em que esses atores são escolhidos pela representação tradicional que atua no Conselho. Notamos ainda que, para alguns segmentos que estavam com a representação em aberto, os atores presentes se colocavam à disposição, ocupando a vaga com pouca legitimidade.

Por exemplo, o ator que representaria a Associação dos Fumicultores do Brasil (AFUBRA) colocou outra pessoa em seu lugar e aquele mesmo ator passou a representar os profissionais liberais. Em nossa entrevista, assim como nas Assembleias, ele se manifestou em nome da AFUBRA. O representante das associações comunitárias (Associação Novos Rumos), em nossa opinião, também tem pouca identificação com esse segmento. O representante da área da ecologia

¹⁰⁴ O segmento de Desenvolvimento Regional e Pessoas com Deficiência não constavam no Estatuto, mas foram aprovados pela Assembleia.

atua numa organização de assistência social. Uma Secretária de Turismo de um município representa o segmento “desenvolvimento regional”. Assim, são vários os exemplos que mostram a fragilidade dessa representação.

Para nós, isso reforça a ideia de que alguns representantes não estabelecem comunicação com os seus representados. Dito de outra forma, algumas organizações oferecem autonomia para seus líderes se fazerem presentes no COREDE, e estes, muitas vezes, tomam decisões que não são discutidas com a base. Além do mais, grande parte dos segmentos vinculados aos órgãos setoriais do Estado são indicados pelos prefeitos de seus municípios, que também exercem um processo de comunicação com a sociedade bastante fragilizado. Em nosso entendimento, essa fragilidade de representação e a falta de vínculo dos representantes do Conselho com a sociedade coloca esse Conselho no anonimato¹⁰⁵, fazendo com que esse espaço continue sendo habitado pelos mesmo atores que já se encontram inseridos nesse arranjo institucional.

Ao mencionar esses limites, colocamos em questão a importância do diálogo direto entre representantes e representados que, de acordo com Laval, Houtzager e Castello (2006), se mostra como um aspecto relevante para o aprofundamento da democracia. Conforme esses autores, a falta de conexão e de diálogo entre representantes e representados tem sido um dos limites enfrentados pela democracia representativa. No caso deste COREDE, trata-se de dar legitimidade às pautas postas em discussão e fortalecer a atuação desse Conselho, tornando público para a sociedade as ações do Conselho e trazendo-a para dentro dos debates. Conforme mencionado Tatagiba (2002), quanto maior a disseminação das informações entre os diversos segmentos sociais, mais transparente se torna a cadeia de relações institucionais e políticas, tornando-se, assim, um instrumento para democratizar as próprias instituições.

Esse processo de comunicação nos parece fundamental, na medida em que, nesse COREDE, há atores que atuam em órgãos governamentais com uma abrangência setorial e, geralmente, com uma amplitude que não ultrapassa a abrangência de um município. Entre as organizações da sociedade civil, seus representantes também possuem uma atuação muito restrita, que é ainda mais

¹⁰⁵ Na mídia regional e para as organizações mais influentes o COREDE se faz presente e não é desconhecido. No entanto, esta publicidade não é suficiente para sensibilizar atores menos atuantes, menos influentes e menos capacitados sobre sua importância e atuação.

fragilizada pela falta de recursos financeiros para participarem ativamente nesse espaço.

Essa abrangência restrita da maioria das organizações civis dificulta que se estabeleça diálogo com toda a sociedade da região e, inclusive, com os próprios segmentos que eles representam no COREDE. Nessa direção, muitas decisões dos conselheiros estão ancoradas pelas necessidades de uma corporação, de um setor, ou pelas convicções do próprio representante.

Por exemplo, a representação dos hospitais, da segurança pública, de uma secretaria municipal específica, geralmente não toma suas decisões com base nos debates com a sociedade, mas de acordo com os limites e as experiências de seu cotidiano. Essa falta de comunicação entre representantes e suas organizações, em nossa opinião, traz uma série de prejuízos ao COREDE, que corre o risco de discutir pautas e tomar decisões que não correspondem às necessidades de interesse coletivo da região.

Esse processo fragilizado de comunicação entre os conselheiros e a sociedade faz com que as ações do COREDE ganhem pouca visibilidade, reforçando a existência de públicos fracos nos processos de decisão. Como acabamos de retratar, essa falta de capilaridade social pode ser um fator importante que leva esse Conselho ao isolamento, fazendo com que a própria sociedade não se motive a participar nessa instância, fragilizando o Conselho e desperdiçando a oportunidade de se construir um espaço que poderia oferecer importante contribuição para a região. Conforme mencionado por Tatagiba (2002; 2006), os acordos e as decisões desses fóruns participativos deveriam se sustentar publicamente e serem apropriadas pela sociedade. Dessa forma, a publicidade e as discussões dos temas se mostram como elementos fundamentais para dar legitimidade e sustentação a esse Conselho.

Outro elemento que desperta atenção é que os atores que atuam no COREDE VRP já transitam em outros espaços públicos, conformando a ideia de que determinados arranjos institucionais favorecem a inserção de públicos já inseridos em outros espaços participativos, tais como organizações comunitárias, conselhos municipais e outros órgãos governamentais.

De acordo com os dados obtidos, os atores possuem bom conhecimento sobre o funcionamento desse espaço participativo, sendo que somente 14% deles declararam participar no COREDE VRP a menos de 1 ano, 50% participam entre 1 a

5 anos, 21% participam entre 6 a 10 anos e 15% participam a mais de 10 anos. Esses dados revelam que o processo de renovação dos representantes no Conselho, o qual acontece por meio de eleição do COREDE, pelas eleições municipais do Legislativo e do Executivo e pela eleição dos Presidentes dos COMUDES é insuficiente para renovar o quadro e oferecer maior dinâmica a esse Conselho. Evidencia-se, ainda, que a maioria dos atores que participam nesse espaço possuem amplo conhecimento sobre o funcionamento do COREDE, o que dificulta a inserção de novos atores e novas pautas de discussão.

É muito sintomático que a maior renovação do Conselho ocorra pelas eleições municipais, quando, em grande parte, mudam os prefeitos e os vereadores, que são representantes natos do COREDE. Assim, percebe-se nesse Conselho uma certa conformidade com a situação e pouco empenho para tornar esse espaço mais dinâmico. No dizer de Dagnino (2002, p. 285), compreende-se que o reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dos interlocutores é requisito não apenas da convivência democrática, em geral,

[...] mas especialmente dos espaços públicos, enquanto espaços de conflito que tem argumentação, a negociação, as alianças e a produção de consensos possíveis como seus procedimentos fundamentais. Os estudos de caso apontam as dificuldades concretas desse aprendizado.

Essa falta de legitimidade ou falta de comunicação com a sociedade parece não ser reconhecida pelos atuais atores desse Conselho. Todavia, percebemos que esses elementos se mostram através das poucas discussões que surgem nesses espaços e pela rapidez que se criam consensos. Consensos esses que, ao nosso ver, são criados facilmente, dado à homogeneidade desse Conselho e a restrição das pautas estabelecidas. Procurando dar maior vazão a esses elementos, na próxima sessão vamos identificar quais são as organizações que fazem parte da Assembleia do COREDE, tendo em vista compreender de forma mais clara a abrangência dessa representatividade e os limites que cercam os processos decisórios neste espaço.

5.2.2 Caracterização das organizações

Diante do arranjo institucional apresentado pelo COREDE VRP, procurou-se identificar e caracterizar os atores que frequentam esse espaço participativo. Como

mentionado por Acharya, Houtzager e Lavallo (2004) as apostas de que esses espaços participativos contribuiriam para democratizar o Estado e dar voz a grupos politicamente marginalizados demandam que, cada vez mais, investiguem-se esses desenhos institucionais e as dinâmicas de tomada de decisão em seu interior.

Tendo em vista compreender os processos de decisão que acontecem nesses espaços participativos, Cortes e Silva (2010) e Milani (2008) afirmam que é preciso entender as relações que esses atores estabelecem, quem participa, quais as pautas estabelecidas e quais atores têm maior poder de decisão em função de seus recursos. Trazendo sua contribuição, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) e Milani (2008) vão dizer que é preciso se observar as tipologias associativas, as organizações e os debates públicos que ali se estabelecem. Essas análises nos ajudam a compreender os movimentos, as inércias e as desigualdades de recursos existentes entre os diversos atores que atuam nesse COREDE.

No contexto de atuação desses atores, compreende-se que eles agem cercados pelos limites do território, pelos limites institucionais e pelos limites externos ao território. No entanto, a partir da genealogia do território existe a possibilidade de que os atores criem novas relações e busquem influenciar atores que atuam fora do território e exercem influência sobre ele (REIS, 2005; 2015). Trata-se de considerar as análises que envolvem a relação entre sociedade e Estado, levando em conta sua heterogeneidade, os diferentes projetos políticos em disputa e as trajetórias estabelecidas entre os diversos atores, trazendo elementos que busquem desvendar o caráter homogêneo e virtuoso cultuado sobre essa relação que historicamente tem sido marcada por um jogo de interesses e inter-relações complexas.

Nesse sentido, Brandão (2008) e Reis (2015) chamam a atenção para não se cair no localismo exagerado que nega os conflitos, nem ignorar o papel dos agentes externos do território. Ao tratar sobre os aspectos que envolvem o território e os processos de desenvolvimento, esses autores destacam que esse processo se dá num território de produções humanas coletivas, dinâmicas multidimensionais que abrigam diversos agentes e trajetórias históricas num movimento processual e em aberto. Assim, deve-se considerar na participação desses atores, conforme apresentamos no início desse capítulo, as características do território.

Contudo, conforme já mencionado por diversos autores (TATAGIBA, 2002; 2005; MILANI, 2008; LAVALLE, 2011b; LAVALLE; ACHARIA e HOUTZAGER, 2005;

LAVALE; CASTELLO e BICHR, 2006), para se verificar a democraticidade desses espaços participativos a que se considerar quem participa e como as decisões são tomadas. Como vimos, no arranjo institucional desse COREDE, as organizações civis se encontram em situação de desvantagem em relação à paridade com os atores vinculados à administração pública, o que, em nossa concepção, apresenta-se como um primeiro limite desse Conselho. Tendo em vista melhor conhecer essa composição, no Quadro 03, a seguir, identificamos os atores que atuam nesse espaço, agrupando-os conforme as tipologias já utilizadas anteriormente.

Quadro 03 - Atores que compõem o COREDE Vale do Rio Pardo

Atores que compõem o COREDE VRP- Período 2015/2017	
Representantes eleitos do Executivo Municipal	Prefeitos eleitos da região
Representantes eleitos do Legislativo	Deputados federais, deputados estaduais e Presidentes das Câmaras de Vereadores da região.
Representantes dos Conselhos Municipais	COMUDEs; Conselho Municipal de Trânsito; Conselho Municipal da Educação; COMDICA.
Representantes dos órgãos públicos do Governo Estadual e Municipal	Brigada Militar; E. E. Gomercinda D. Fontoura; Coordenadoria Regional da Saúde (13ª CRS); Secretaria Municipal de Economia e Turismo.
Associações	Assoc. de desenvolvimento econômico e social de Santa Cruz do Sul Novos Rumos (ASCNOR); União das Associações de Moradores de Bairro (SCS); Associação de Turismo da Região do VRP (ATURVARP); Associação dos Aposentados de Sobradinho; Associação Centro Serra Você Mulher; Associação Pró-Autismo Luz Azul; Fundação Gaia; Instituto Humanitas; Terra Araucária; Foco Empreendedor.
Representantes de Classe	STR de Rio Pardo, Santa Cruz do Sul e Vera Cruz; AFUBRA, Sind. Câmara de Comércio Indústria e Serviços (CACIVA); ACI; Associação dos Engenheiros Agrônomos (AEAVARP); União Estadual dos Estudantes (UEE); Sindicato das Indústrias da Construção Civil no Estado do Rio Grande do Sul (SINDUSCON).
Universidades	UNISC e Polo de Modernização Tecnológica do VRP; UERGS.
Cooperativas	Cooperativa Regional de Alimentos Santa Cruz Ltda. (COOPERSANTA); Sistema de Crédito Cooperativo (SICREDI); Cooperativa de Agricultores Familiares de Vera Cruz (COOPERVEC).

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Estatuto do COREDE VRP (2007) e Atas das Assembleia Geral do COREDE VRP (2015).

Conforme mencionamos ao tratar sobre o arranjo institucional do COREDE VRP, os representantes eleitos desde Conselho estão representados por 23 vereadores, 23 prefeitos e 5 deputados eleitos da região. Esses atores possuem amplos poderes que lhes conferem maior capacidade para mediar as pautas desse Conselho junto ao Estado, nas escalas estadual e federal, entre as secretarias, ministérios e demais instituições que poderiam contribuir para viabilizar as pautas

apresentadas pelo Conselho.

De acordo com Teixeira (2000) e Tatagiba (2006), a participação da sociedade política nos Conselhos é fundamental, no sentido de que muitas decisões tomadas nesses espaços precisam ser encaminhadas aos gestores públicos para serem efetivadas. No entanto, enquanto esses representam 47% dos atores do Conselho, sua participação nas Assembleias durante o ano de 2015 alcançou 14%. Assim, se esse Conselho tem ampla representação, especialmente dos prefeitos e dos vereadores da região, há uma baixa participação efetiva deles nas Assembleias.

Como mencionamos, ao tratar sobre as diversas regionalizações existentes nessa região, diversos atores constroem suas pautas em arranjos institucionais distintos. Esse limite fica evidente, por exemplo, na medida em que os prefeitos da região, além de optarem por reivindicar suas pautas através das Associações de Municípios, a fazem através de duas associações distintas ou recorrem diretamente a outras escalas de poder.

Percebe-se que esses arranjos dispersam o potencial institucional desse COREDE e restringem as possibilidades de se criar sinergia e condições que possibilitem a construção de pautas que representem o interesse coletivo da região. Conforme explica o vice-prefeito de Boqueirão do Leão, os prefeitos têm outras pautas que não podem deixar de participar.

Acho que seria produtivo que os gestores participassem no COREDE, pois na AMVARP são tomadas as decisões, as reivindicações mais importantes que os prefeitos priorizam para o seu município. Mas também não é correto você deixar a região porque para você crescer, a região também precisa crescer. No meu entendimento, essa é uma visão que precisa ser melhorada. (ENTREVISTA nº 16).

Os prefeitos da região reconhecem que não dão muita importância às atividades desse Conselho, principalmente pelo descrédito da Consulta Popular. No entanto, os motivos dessa apatia são mais amplos. Em tese não se reconhece o COREDE como o agente articulador das demandas da região. Conforme a prefeita de um dos municípios desta região,

[...] quando vou nas reuniões noto que há sempre os mesmos três, quatro prefeitos e olhe lá. Partindo de mim, entendo que não participam tanto porque são muitos eventos que temos. Também por conta do retorno da Consulta Popular ser baixo, isso desmotiva. Neste ano [2015] o recurso vai ser menor ainda, e é muita movimentação, muita burocracia para pouco resultado. (ENTREVISTA nº 6).

Outros prefeitos reconhecem a fragilidade de sua atuação e de seus colegas e reclamam que o COREDE não consegue se antecipar aos problemas da região. As reclamações a respeito dos limites da Consulta Popular estiveram presentes nas falas de todos os entrevistados, reforçando o vínculo entre COREDE e CP. Para o prefeito do Município de Venâncio Aires,

[...] têm questões que são desanimadoras, como a falta de iniciativas dos gestores públicos, que vão desde uma audiência pública até uma atuação conjunta mais ampliada, é uma dificuldade anêmica dos gestores. E também, os recursos da Consulta Popular ficaram muito limitados. Se o COREDE conseguisse dar o ponto de partida para fatos concretos, das realidades locais, poderia ser mais atrativo, poderia haver uma reinvenção do Conselho. Quando foram criados se esperava fazer mais uma política de desenvolvimento regional. Mas, ficou tentando resolver problemas locais ao invés de tentar antecipá-los. (ENTREVISTA nº 7).

Percebe-se, nos relatos dos gestores públicos, que eles se referem ao COREDE VRP como se ele fosse outra instituição, da qual eles (os prefeitos) não pertencem. Ao reconhecerem que eles não dão a devida importância para o COREDE e que eles não participam, ao mesmo tempo, demandam que esse espaço seja reinventado. Entretanto, a questão que se coloca é quem faria essa reinvenção do Conselho. Essa apatia da participação da sociedade política no Conselho vai ser aprofundada pela ausência dos vereadores nesse espaço. Conforme reconhecido pela Presidente deste COREDE, Sr.^a Marisa Christoff, o Conselho não conseguiu sensibilizar os prefeitos e os vereadores para atuarem nesse espaço, o que, para ela, significaria a possibilidade de o Conselho ter mais força para propor iniciativas coletivas, através de uma agenda que pudesse ser construída juntamente com os prefeitos a partir dos municípios. Dessa forma, percebe-se que a atuação dos vereadores no COREDE também é muito anêmica e mostra poucas perspectivas de cooperação.

No nosso trabalho de campo, foi muito impactante o fato de uma vereadora do município de Santa Cruz do Sul não conhecer a atuação do COREDE. Essa vereadora disse que nem sabia que tinha uma cadeira vaga no COREDE.

Fiquei sabendo através de ti. Anos atrás eu era bem mais participativa no COREDE, na busca de conseguir assinaturas com a comunidade para a Consulta Popular. Sempre na área da saúde e segurança, né? Ambulância, posto de saúde e carros para a polícia. Então era assim, insistir para as pessoas virem assinar, querendo buscar assinatura para os nossos projetos. Mas, o COREDE, essa corrente eu não sei dizer como funciona. Vou conhecer melhor o COREDE, não agora, não para esse ano. (ENTREVISTA nº 8).

Em grande parte os atores políticos, prefeitos e vereadores buscam apresentar resultados imediatos para a população, tendo em vista que a cada quatro anos precisam submeter sua atuação para aprovação nas urnas. Além do mais, como já mencionamos, para esses políticos o COREDE se apresenta como um concorrente na busca de recursos para a região. Nesse sentido, muitos atores, tanto da sociedade política quanto da sociedade civil, não participam nesses espaços por buscarem caminhos alternativos para defender seus pleitos. Nessa perspectiva, a vereadora do município de Santa Cruz do Sul entende que o COREDE traz um resultado somente a longo prazo.

Então, se me envolvesse seria duas coisas paralelas, teria que fazer minha atuação política e mostrar um serviço imediato e, ao mesmo tempo, ter algo participativo. Eu acho mais fácil indo direto no gabinete dos deputados e nas secretarias achar maneiras. Ano passado consegui com o governo do Estado uma máquina que viesse trabalhar 30 dias em Santa Cruz, abrir açude no interior. Coisa que muito prefeito de cidade pequena não consegue. (ENTREVISTA nº 8).

Assim como temos representantes políticos bem articulados que conseguem o atendimento de suas demandas para atender os seus eleitores, ganhando visibilidade e promoção pública, outros atores políticos, conforme mencionado pela vereadora, não encontram as mesmas facilidades. Nessa esteira, atores e instituições não raramente buscam se articular por meio de outros canais e se promovem individualmente, colocando seus interesses particulares acima dos interesses coletivos.

No caso dos atores vinculados ao Estado, não é a falta de recursos financeiros e de estrutura que inviabiliza sua participação no COREDE VRP. No que tange aos recursos, poderíamos dizer que são os limites de compreensão sobre sua atuação e a dificuldade de entenderem a contribuição desses espaços participativos para a sociedade. Nessa direção, nos surpreendemos com a falta de empatia dos vereadores com o COREDE e com as limitações em termos de conhecimento, de compreensão sobre os problemas da região e da falta de empenho para atuar em favor de sua comunidade. Conforme um vereador do município de Sobradinho, em seu município não existe muito essa questão de participação.

Até, como é que vou te dizer, há cada dois anos tem votação ali em Santa Cruz, é daquela... (não soube dizer) eu até fui lá votar numa eleição aí. Aqui eu vou te dizer uma coisa, é pouca participação nesse negócio. Eu não sou

muito dessa Consulta Popular. Você já chegou a falar com os outros? Aqui temos vereadores que já têm três, quatro mandatos, eles podem saber mais. Se tu me dissesse o início da coisa, pelo menos, eu não sei nem a fundo o que isso significa. Então não posso dizer. Eu trabalho na lavoura, não estudei nada. (ENTREVISTA nº 17).

Devido ao fato de os representantes da sociedade política representarem um recurso importante para a atuação desse Conselho e por terem uma ampla representação, subentendemos que esse espaço se apresentaria dominado pelos representantes eleitos da sociedade política. Porém, notamos que na sociedade política também existem alguns que apresentam recursos muito limitados, principalmente em termos da compreensão sobre o potencial de atuação do COREDE e a vontade de atuar em defesa da sociedade que representam. Percebe-se, acima de tudo, a preocupação em buscar resultados para se manterem no poder.

Como vimos, alguns vereadores residem no interior e demonstraram muitos limites de compreensão sobre o Conselho, alegando a dificuldade de acesso à informação e os seus limites de comunicação. Essa falta de comunicação faz com que muitos atores restrinjam sua atuação nesse Conselho à realização da CP. Percebemos, ainda, que atores com menor escolaridade apresentaram dificuldade inclusive para se comunicarem. Ao mencionar a falta de escolaridade dos atores do COREDE, constatamos que 8% dos atores desse Conselho não possuem Ensino Médio completo. A quase totalidade apresenta curso técnico, graduação ou pós-graduação. Isso demonstra o bom nível de escolaridade desses atores.

Assim, percebe-se que esse Conselho apresenta um quadro de pessoal qualificado, sendo que apenas uma minoria tem pouca escolaridade. Esse aspecto nos faz refletir sobre como seria a inserção de atores menos capacitados nesse espaço, como eles conseguiriam se expressar e se fazer respeitar. Conforme Dagnino (2002), essa discussão sobre a qualificação conduz ao desafio de como qualificar esses Conselhos sem elitizar e burocratizar a participação. No caso do COREDE, ao assumir como princípio contemplar a pluralidade de representações sociais no âmbito de suas discussões, esse é um desafio que precisa ser pensado.

Percebemos que é nítida a dificuldade dos atores menos esclarecidos e menos articulados participarem e se manifestarem nesse espaço. Ao tratar sobre os limites de recursos para participar nesse espaço, constatamos que atores com menos facilidade de comunicação se mostram mais tímidos para se manifestarem. Diversos atores mencionaram a importância de se ter uma boa comunicação para conseguir

colocar suas demandas e argumentar em favor delas. Existem atores que vão nas Assembleias do COREDE e não defendem as propostas do município.

No nosso caso, temos um representante que nem sabe exatamente como funciona, vai e prefere ficar quieto. E isso acontece muito. Tem muitos municípios que a gente sabe que vão lá e não falam, não se manifestam, não buscam seu espaço, e lá, quem fala leva. Dependendo do município e da pessoa que está lá, acaba acontecendo isso. Tem gente que fala bastante e tem gente que fica acuado. Tem muito macaco velho que vai decido, que se impõe, que conhece as manhas. (ENTREVISTA nº 9).

Em nossa percepção, alguns atores se sentem em desvantagem frente a outros segmentos por não verem possibilidades de alcançar algum resultado com seus argumentos. Como a quase totalidade de atores que estão no COREDE atuam em outros espaços, são funcionários públicos, são representantes liberados de organizações civis, atores com menos capacidade sentem os constrangimentos para se expressarem e até mesmo para participarem nesse espaço.

Por sua vez, as articulações se constituem outro elemento importante que exerce influência na participação dos diversos atores nesse espaço. Essas articulações podem lograr vantagem tanto para atores individuais como para fortalecer o próprio COREDE. No caso do Conselho, diversos atores estabelecem estreita conexão com atores políticos influentes em outras escalas, bem como com as instâncias relacionadas às políticas públicas do Estado, o que, a princípio, traria ganhos em termos de conhecimento para a formulação de políticas públicas e para criar sinergia para construir projetos de apoio para a região. Além dos atores da sociedade política, esses atores estão representados pelos burocratas vinculados aos órgãos públicos que atuam no âmbito do Governo Estadual e nas gestões municipais.

Os órgãos públicos estaduais estão representados pelos setores da saúde, da educação e da segurança pública. As pautas desses atores têm ampla repercussão nas Assembleias do COREDE, principalmente por se identificarem com as pautas da Consulta Popular. São setores que apresentam grande poder de mobilização por contarem com a estrutura do Estado em todos os municípios da região.

Entretanto, esses atores que fazem parte da Coordenadoria Regional da Saúde, da segurança pública e da educação têm participado mais nos momentos da realização da CP. Durante as reuniões do COREDE, eles comparecem esporadicamente, geralmente para prestar algum esclarecimento encaminhado pelo Governo Estadual ou quando solicitados pelo Conselho.

O setor da segurança Pública atua em cada município e tem apresentado suas intervenções de forma mais acentuada na realização da Consulta Popular em anos anteriores, exercendo grande influência nesse processo. Contudo, como o Governo Estadual não disponibilizou recursos para esse segmento via Consulta Popular no ano de 2015, sua atuação foi discreta.

Sobre os órgãos vinculados ao setor público municipal, chamamos a atenção para a participação da Secretaria Municipal de Economia e Turismo de Santa Cruz do Sul, que representa o segmento de Desenvolvimento Regional, da Associação dos Secretários de Educação, que embora conste no Estatuto, não teve representante indicado para participar no Conselho. Embora compreendamos que seja importante a participações de atores com *expertises* nessas áreas, chamamos a atenção que essas representações atuam no âmbito do município e representam interesses estritamente setoriais. Também não conseguimos compreender qual o sentido e a razão para uma Secretaria Municipal de Economia e Turismo representar o segmento de desenvolvimento regional.

Ao analisar a representação dos Conselhos Municipais, constatou-se a participação dos 23 COMUDEs e outros três Conselhos Municipais já mencionados anteriormente. Esses atores se constituem no pilar de sustentação do COREDE, alcançando um índice de 44% de participação nas Assembleias realizadas durante o ano de 2015. Embora estejam vinculados à administração municipal, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento se distinguem dos demais órgãos setoriais por serem constituídos nos municípios por uma representação paritária entre sociedade civil e Estado.

De acordo com o Prefeito de Pântano Grande, a atuação dos COMUDEs é muito importante para os gestores públicos e para a sociedade. Esse prefeito ressaltou que os programas federais de saúde e educação passam pelos Conselhos e, dessa forma, são também no município órgãos responsáveis pela fiscalização e pela orientação do executivo.

Então, o Conselho é paritário e no município são muito importantes, às vezes são mais atuantes que a Câmara de Vereadores. Os Conselhos são também os olhos, a boca e os ouvidos da sociedade. Eles são membros da sociedade, são representativos da sociedade. Aqui, eles são bastante ativos. (ENTREVISTA nº 10).

De acordo com a literatura e com muitos de nossos entrevistados, diversos

Conselhos Municipais têm uma atuação muito apática, e isso mereceria um estudo a parte, já que não se pode generalizar a atuação deles. Alguns deles são mencionados como de grande importância para as administrações, outros são criados apenas para cumprir com as normas da Lei. Conforme um de nossos entrevistados, muitas pessoas que atuam nesses Conselhos participam em outros espaços semelhantes e geralmente fazem parte da administração.

Em alguns municípios têm pessoas que participam em quatro ou cinco Conselhos, porque não tem pessoas dispostas e preparadas e a gente percebe que os Conselhos perderam muito o caráter de debate, e assumiram um caráter legalista perante a Lei. Acho que há uma espécie de saturamento dos Conselhos. O próprio COMUDE acaba se esvaziando nesta mesma lógica. Como resolver isso? Acho que é um tema bem interessante para nós debatermos. Não tem Conselho, então vamos criar um, porque a Lei exige. Aí, as pessoas também não procuram participar, e os poucos que se dispõem acabam sendo os mesmos que se dispõem em outras áreas. Dentro do COREDE também há um pouco disso, mas acho que menos, pois aqui ainda existe um bom conjunto de instituições envolvidas. (ENTREVISTA nº 11).

Em relação aos COMUDES, por se tratar de um Conselho de Desenvolvimento e por terem uma composição paritária entre atores da sociedade civil e do Estado, pressupõe-se que eles teriam amplo conhecimento sobre as questões relativas ao desenvolvimento dos seus municípios, o que poderia contribuir para facilitar o diálogo no COREDE. Além do mais, teoricamente, eles deveriam apresentar maior capilaridade com a sociedade civil dada à sua composição.

Todavia, os consensos sobre a atuação dos COMUDES não são unânimes. Conforme nossas entrevistas, grande parte desses Conselhos se apresentam alinhados com os interesses das administrações municipais¹⁰⁶, conforme mencionado pela prefeita do Município de Vera Cruz. Como exemplo, a Presidente do COMUDE de Encruzilhada do Sul mencionou que fazia dois anos que estava no COMUDE, e logo que assumiu foi convidada para assistir uma reunião do COREDE.

Naquele ano, já recebemos um caminhão de bombeiros, viatura para a

¹⁰⁶ Conforme mencionado por Fedozzi (2001), geralmente os Conselhos Municipais são formados por representações de agentes governamentais, privados e da sociedade civil. No entanto, o referido autor menciona que a literatura não apresenta consenso sobre o significado democrático desses espaços participativos institucionalizados. Segundo o autor, para uma vertente da literatura, esses espaços participativos precisam ser valorizados e aprofundados como meio de exercer o controle social sobre o Estado e influenciar a formulação das políticas públicas. Outra parte da literatura menciona que esses espaços se encontram esvaziados de poder de decisão, que são manipulados pelos governantes e formados para cumprir com as formalidades da legislação. Para o autor, o risco de inoperância desses espaços participativos é reforçado quando eles são criados por vontade exógena à dinâmica dos atores sociais da região.

Brigada Militar, para a Polícia Civil, e eu vi a importância do COREDE. Eu sou aqui do COMUDE e sou Secretária de Indústria e Comércio. Ocupo cargo de confiança. (ENTREVISTA nº 12).

De forma geral, através da participação direta nas Assembleias, percebemos que esses atores assumem as discussões nos diversos temas, sempre buscando defender os interesses de seus municípios. Argumentam sobre a situação da saúde, da educação e da agricultura em seus municípios com muita propriedade. São atores muito ativos e não apresentam uma pauta específica, embora os debates se concentrem nas três áreas temáticas que mencionamos. No caso do COREDE, os COMUDEs são os atores mais atuantes. De forma geral, ao tratar sobre os demais atores vinculados ao governo municipal e ao governo estadual, percebemos que eles têm um importante caminho a fazer, tendo em vista poder dar alguma contribuição mais importante nesse Conselho.

No grupo das associações, vamos encontrar atores que defendem pautas muito distintas, que vão desde as questões ambientais e de saúde, até problema relativos à causa das mulheres e do desenvolvimento econômico de Santa Cruz do Sul. As organizações representam causas bem diversas e grande parte delas possui uma atuação geográfica bem restrita.

A Associação Novos Rumos procura criar uma agenda estratégica para o desenvolvimento econômico e social de Santa Cruz do Sul, buscando desenvolver projetos em diversas áreas. Objetivo semelhante tem a ONG Foco Empreendedor, que almeja fomentar o empreendedorismo, apoiando projetos vinculados a empresas públicas e privadas, entidades de classe e público em geral. Essas organizações atuam na área do planejamento e na assessoria de projetos, buscando ainda construir uma agenda estratégica para alavancar o desenvolvimento do município. Conforme os atores dessas organizações, eles participam no COREDE com a proposta de contribuir com o processo, ao mesmo tempo que procuram se inteirar dos debates sobre as questões dos municípios da região.

A ATURVARP atua no âmbito regional e no ano de 2015 realizou um estudo sobre o potencial turístico do VRP. Essa associação tem como presidente um dos coordenadores regionais da EMATER e, durante as Assembleias, esse ator exerce muita influência nos temas voltadas à agricultura. Representando as pautas ambientais, O COREDE VRP conta com um representante da Fundação Gaia, de Pântano Grande, que é uma organização ambientalista voltada para promover a

educação ambiental através da oferta de cursos e de consultorias nessa área. Entre as associações, aparece ainda a representação do Instituto Humanitas¹⁰⁷ que, embora conste como tendo atuação ambiental, suas ações são voltadas ao desenvolvimento de projetos sociais para atender crianças e adolescentes.

Na área da saúde aparece a representação da ONG Luz Azul, também de SCS, que desenvolve atividades assistenciais e educacionais destinadas a pessoas autistas. Por fim, aparece a representação da Associação Centro Serra - Você Mulher, que atua na promoção dos direitos e da qualidade de vida das mulheres, e a Associação de Moradores de Bairros de Santa Cruz do Sul. Ao analisar as associações no seu conjunto, percebe-se que a maioria delas é bem estruturada, porém, suas pautas apresentam grande dificuldades para conquistarem visibilidade dentro do COREDE. Aquelas organizações que se apresentam mais fragilizadas irão ter uma participação ainda mais restrita no Conselho, tendo dificuldades de se posicionarem nesse espaço.

Nas organizações de classe, identificamos a representação de quatro Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STRs), de Rio Pardo, Candelária, Vera Cruz e Santa Cruz do Sul, os quais defendem os interesses da agricultura familiar. Representando os comerciantes e o empresariado, temos a CACIVA de Venâncio Aires, a Associação Comercial e Industrial (ACI) de SCS e o Sindicato do Comércio Varejista de Santa Cruz do Sul. Por fim, temos a representação da Associação dos Engenheiros Agrônomos do Vale do Rio Pardo (AEVARP) e a representação da classe estudantil. Há também a representação de três cooperativas de agricultores e uma cooperativa de crédito - SICREDI.

No segmento universidades, propomos agrupar a UERGS, a UNISC e o Parque Tecnológico, que é vinculado à Universidade de Santa Cruz do Sul. Em termos de recursos, as universidades se constituem em atores com maior potencial de participação na região. No caso da UNISC, essa Universidade tem autonomia financeira, um amplo capital humano e é um ator reconhecido na região. Nesse sentido, a Universidade presta diversos serviços na região, dentre eles, o ensino, promove atividades culturais, oferece consultorias e serviços de saúde. Conforme mencionado pelo Secretário de Trânsito de Ibarama é de fundamental importância o

¹⁰⁷ O Instituto Humanitas é uma organização da sociedade civil vinculada a igreja católica e que desenvolve entre outras atividades, projetos de cunho educativo para adolescentes das periferias do município de Santa Cruz do Sul.

apoio da UNISC para com o COREDE.

Se não tivesse essa estrutura de apoio, seria difícil este Conselho se manter, pois a UNISC cede o espaço físico e mesmo pelo apoio da entidade em si. Muitas vezes atrasa orçamento da Consulta para a realização de despesas de viagens, enfim, de toda a organização para o COREDE se manter, pagando alguns funcionários. Nesses casos, dá sustentação para o COREDE funcionar até que venha recursos do Estado. (ENTREVISTA nº 15).

Como já retratamos, a relação entre as universidades e os COREDEs é umbilical. No caso da UNISC, a Instituição tem contribuído diretamente em momentos cruciais para manutenção do COREDE VRP, desde a construção do primeiro Plano Estratégico de Desenvolvimento (PE) para o período de 1998 a 2002. A Universidade também elaborou a “Agenda 21 Regional” (CHRISTOFF; CAMPOS, 2010), contribuiu na elaboração do segundo PE, em 2010, e, em 2016, coordenou a elaboração do 3º PE para a região. Nesse sentido, além de manter a estrutura desse Conselho, a Universidade possui profissionais de vários campos de saberes que exercem forte influência no Conselho e na região¹⁰⁸.

Entendemos que, para a UNISC, o ganho maior em oferecer suporte ao COREDE é político, já que traz para seu espaço importantes lideranças para debater as questões relacionadas ao desenvolvimento da região. Em termos de recursos financeiros, a referida Universidade tem sido remunerada para desenvolver os PE, além de se beneficiar de recursos da CP para investimento no desenvolvimento tecnológico e na área da saúde (Hospital Santa Cruz) e, mais recentemente, em atividades de apoio ao APL. Por sua vez, a UERGS tem buscado recursos para melhorar as instalações da Universidade via CP e, na medida do possível, busca contribuir nas discussões. Ao passo que a UNISC dá suporte ao funcionamento do COREDE, a UERGS coordena as atividades do CODETER VRP.

Em comum, as cooperativas, os diversos sindicatos, as associações de planejamento, como a ATURVARP, a ASCNOR, o Foco Empreendedor e as universidades e os representantes vinculados ao Estado, são atores que possuem ampla capacidade de recursos. Seus representantes são liberados para representar

¹⁰⁸ Uma análise sintetizada dos principais instrumentos de planejamento governamental que contemplam a participação social na região do VRP pode ser lida em Silveira e Campos (2012). Esses autores colocam as dificuldades e a importância de envolver os diferentes atores nesses processos (Agenda 21 Regional e no primeiro e segundo Plano Estratégico do VRP), ao mesmo tempo que permitem a sociedade regional refletir e se comprometer para alcançar as ações propostas. Esses autores vão destacar, ainda, a falta de tempo e de recursos para realizar esses processos participativos de forma adequado e mais produtiva.

suas organizações em diversos espaços. Por sua vez, a representação das associações de bairro, da classe estudantil, da Terra Araucária, da Associação Você Mulher e da Associação dos Aposentados são organizações com menor capacidade de recursos para se mobilizarem e atuarem nesse Conselho.

Nesse contexto, temos atores que têm representação no COREDE e não participam por falta de condições, bem como outros atores com maiores restrições, que possivelmente nem chegam a ter conhecimento sobre as funções e a importância desse Conselho. Como constatado por um dos atores,

[...] tem pessoal que vai e participa, porque no final do mês eles tem seu rendimento assegurado. Na grande maioria, eles estão em horário de serviço e vão lá participar das Assembleias, vão com as viaturas do Estado, com carros da prefeitura ou do sindicato na hora de expediente, coisa que um agricultor, o cara da ONG, o empregado na empresa particular não vai conseguir. Ele tem que deixar de fazer o ganha-pão dele pra fazer algo pela coletividade. Mas, a maioria que sempre tá nas Assembleias é pessoal de prefeitura, de sindicato, de segurança, estão lá, mas estão ganhando, tem amparo. Têm organizações que vivem de doação, não vão pagar pra ir lá numa coisa que não dá retorno. E se vai lá, vai dizer o quê pra aqueles que estão na maioria, que são mais experientes? (ENTREVISTA nº 9).

Além dos recursos financeiros, o conhecimento e os anos de atuação nesses espaços são fatores que exercem influência na definição das pautas de discussão e encaminhamentos. Assim, percebe-se um certo desânimo em torno da atuação desse Conselho, devido à restrição dos temas abordados que, possivelmente por essas pautas atenderem aos interesses da maioria dos participantes, os demais não encontram meios para enriquecer o debate e propor suas questões. Na percepção de um dos participantes que não estava se apropriando da atuação desse Conselho,

[...] tu chega no COREDE, por exemplo, ele tem uma linha de raciocínio, aquelas pessoas que estão ali, estão há mais tempo, talvez são pessoas mais colaborativas, e elas estão aí, e ninguém quer pegar a vaga, eles ficam. Então, acho que precisa uma oxigenação. Acho que o responsável pelo segmento deve fazer com que as informações cheguem na base. E outra, não percebi como nossa entidade pode ter algum ganho ao participar aí. (ENTREVISTA nº 13).

Essa fala é emblemática, por apresentar a percepção de um ator que havia participado em apenas duas reuniões do Conselho. Em duas participações, esse ator percebe o perfil daqueles atores que frequentam o COREDE a mais tempo, a experiência e segurança que eles se manifestam naquele espaço. Ao se manifestar na Assembleia, esse ator se desculpou, por achar que sua ponderação fora deslocada, demonstrando, assim, o seu constrangimento diante de um público que

tem amplo domínio sobre as pautas discutidas. Quando esse ator mencionou que as pessoas *“estão aí e ninguém quer pegar a vaga”*, ele se refere à falta de atores para ocupar as vagas dos segmentos para participar nas Assembleias. Percebe-se, também, que pelo fato de as pautas serem muito fechadas, os demais participantes não percebem como podem contribuir ou se beneficiar ao participar nesse espaço. Após duas participações, esse representante da classe estudantil desistiu de ir às Assembleias.

Como mencionamos no primeiro capítulo, as desigualdades de recursos se constituem num elemento central para se avaliar o caráter democrático desses Conselhos. Na literatura institucionalista, os arranjos institucionais poderiam se constituir num caminho para se diluir essas assimetrias de recursos entre atores e instituições, possibilitando que atores sem expressão individualmente ganhassem voz nesses espaços. Ao que parece, o COREDE VRP ainda não encontrou um arranjo que apresente essa possibilidade, já que as assimetrias de recursos não se manifestam somente no processo decisório das pautas do COREDE, mas já na sua composição.

Nessa direção, Teixeira (2000) e Tatagiba (2002; 2006) vão dizer que os diversos espaços participativos precisam levar em conta a relação de paridade entre os representantes, que não deve ser só numérica ou normativa. Trata-se de considerar a igualdade de condições de acesso às informações, capacitação técnico-política dos conselheiros, disponibilidade de tempo, recursos físicos, humanos e tecnológicos. Também há que se considerar o aspecto da representatividade da sociedade civil, para que suas escolhas sejam democráticas e que também os representantes da sociedade civil sejam submetidos a procedimentos de controle.

Em nossa análise, percebemos que diversas organizações da região não fazem parte desse Conselho, a exemplo do Sindicato da Indústria do Tabaco, que representa a categoria de trabalhadores da atividade predominante na região. Percebemos, também, a ausência dos atores do mercado. Esses atores também exercem influência no território, todavia, em nosso entendimento buscam defender suas pautas por outros caminhos. Os movimentos sociais e minoritários, como os pescadores e os quilombolas, também não têm atuação nesse Conselho. Assim, o que percebemos na região é de fato a existência de uma boa capacidade organizacional, mas desarticulada.

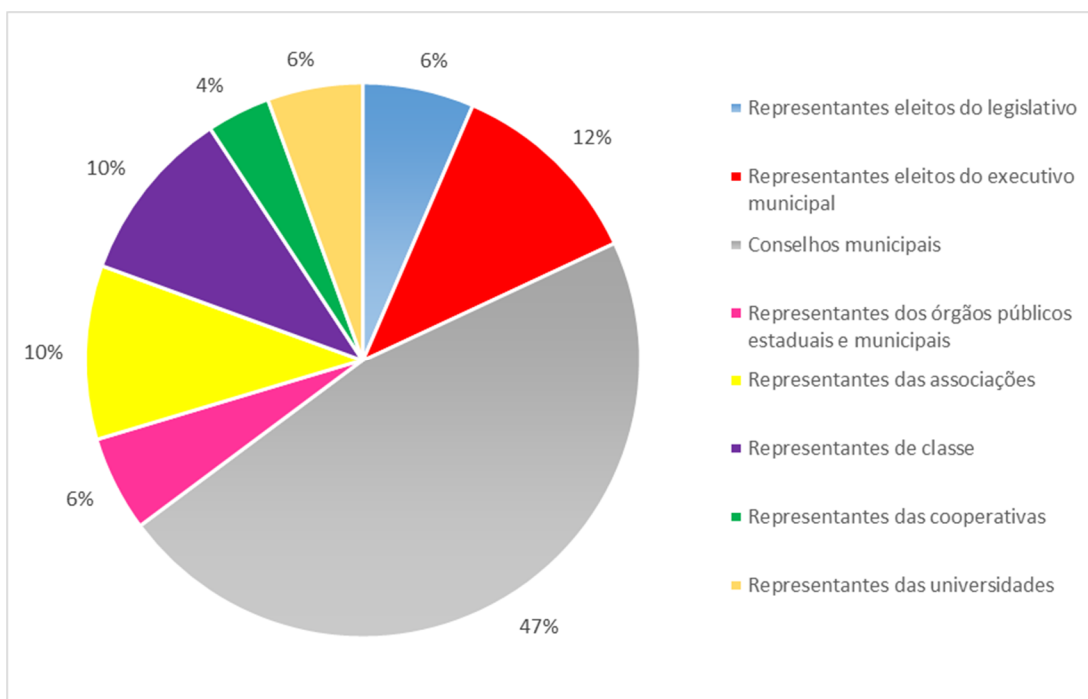
De acordo com Avritzer, Recamán e Venturi (2004), são diversos os motivos que levam os atores a estabelecerem vínculos com diversos Conselhos e Fóruns e que, muitas vezes, a opção sobre os atores participarem ou não desses espaços parte da sua livre escolha, independente das desigualdades de recursos. Nesses casos, não há como estabelecer um juízo explicativo para essa opção. Uma segunda explicação estaria centrada na limitação de recursos, tanto materiais quanto imateriais, o que restringiria a capacidade de participação de determinados atores. Por fim, o autor menciona que a não participação pode ser atribuída à falta de identidade dos indivíduos e das organizações com aquele arranjo institucional.

No caso de nossa pesquisa, entende-se que todas essas explicações são plausíveis. Há atores que não participam pela falta de identidade com as pautas estabelecidas nesse espaço. Outros, como vimos, alegam a falta de recursos de ordem financeira para cobrir os custos da participação. Temos, ainda, aqueles atores que possuem relações que lhes possibilitam articular as suas demandas em outras instâncias. Reconhecemos a importância de se identificar mais a fundo a pluralidade de organizações e melhor compreender os motivos daquelas que não participam no COREDE VRP e de que forma e com quem elas se articulam para defender suas pautas. Essa compreensão foge ao alcance dessa tese e se mostra como um elemento importante para esse Conselho repensar sua atuação.

Buscou-se investigar como ocorreu a participação efetiva dos atores já vinculados ao Conselho nas Assembleias realizadas no ano de 2015. Entende-se que essa análise nos proporciona mais um parâmetro para compreender, com maior clareza, quem de fato participa dos processos decisórios. No Gráfico 03, na sequência, mostraremos os percentuais¹⁰⁹ de participação dos atores nas assembleias do COREDE.

Gráfico 03 - Participação dos atores regionais nas Assembleias do COREDE Vale do Rio Pardo no ano de 2015

¹⁰⁹ Essa percentagem pode não ser exata. Em algumas Assembleias pode ter havido a participação de algum representante não titular da vaga. Só consegui fazer essa análise com a ajuda da secretária do COREDE, que conhece os representantes das instituições. A lista de presença com nome da pessoa não indica a organização que esse ator representa.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das atas e listas de presença das Assembleias do COREDE.

Entre os 108 atores titulares que compuseram esse Conselho durante o ano de 2015, a participação média nas Assembleias foi de aproximadamente 33%. Em números absolutos, tivemos uma presença média de 36 atores titulares e a participações de 15 atores que não tinham direito a voto, entre eles, suplentes, imprensa e simpatizantes. Mesmo que os prefeitos, deputados e vereadores tenham ampla representação, eles possuem pouca participação. Contudo, mesmo com a baixa participação desses atores, predomina no Conselho a presença dos atores que mantêm algum vínculo com a administração pública, a qual é alavancada pela participação dos COMUDES.

Do percentual total de participação, os Conselhos Municipais alcançaram 47% da participação nas Assembleias. Por sua vez, a representação dos atores eleitos e com maior número de representantes, os deputados, vereadores e prefeitos, juntos, alcançam uma participação de 18%, o que significa um baixo percentual. Os atores da sociedade civil, juntos, alcançaram uma participação de aproximadamente 30%, o que seria um indicador interessante, caso não estivesse sub-representada.

Ao tratar sobre a participação dos diversos atores da região em diferentes espaços participativos, um dos entrevistados mencionou que manter a sociedade mobilizada se constitui em um importante desafio. Segundo ele, em geral, a sociedade não tem o hábito de valorizar as oportunidades de participação existentes na região.

Conforme explica esse ator, a articulação com a sociedade é um processo desafiador.

A própria cooperativa [SICREDI], quando faz as assembleias nas comunidades, com muito esforço conseguimos a participação em torno de 11% dos associados. No ano passado (2014) eram em torno de 6%. Então, me parece que esta consciência, esta cultura da participação das pessoas tomarem a iniciativa, de virem participar do processo, de virem para dentro, ainda precisa ser fortalecida. Eu não percebo, assim, muita movimentação de pessoas querendo participar, acho que existe uma acomodação ou um pouco até de alienação de uma boa parte da sociedade. Acho que até acompanham pela imprensa o que está acontecendo, mas não procuram se envolver no processo lá no município, lá no Conselho Municipal de Desenvolvimento, aqui no COREDE. A gente vê assim, uma espécie de esvaziamento da participação popular. (ENTREVISTA nº 11).

Ao mencionar a baixa participação da sociedade nesses processos participativos, haveria que se problematizar quais seriam os motivos que levam a sociedade a desacreditar nesses espaços. Os prefeitos já sinalizaram para os limites que desestimulam sua participação, assim como os vereadores também deixaram sinais sobre os motivos que fazem com que eles optem por participar em outros espaços ao invés do COREDE. Um dos entrevistados citados anteriormente afirmou que a falta de recursos impede que a sociedade civil esteja mais presente. Os motivos como vimos são diversos.

Em nosso entendimento, nos parece que, se as próprias lideranças mais influentes se esquivam de participar nesses espaços, ainda mais frágil será a participação dos cidadãos comuns, aqueles que esperam alento em seus representantes. Nessa direção, cabe a contribuição de Tatagiba (2002), ao dizer que, sem a participação de atores com poder decisório, a atuação dos Conselhos fica comprometida. De nossa parte, consideramos, ainda, que com esse limite de representação e participação fica difícil afirmar que as pautas e prioridades estabelecidas pelo COREDE VRP representem as demandas regionais, que podem ser mais amplas que as apresentadas pela restrita participação dos atuais atores neste Conselho.

Constatamos que a predominância de representação e de participação dos atores vinculados à gestão pública se reflete nas pautas discutidas nas Assembleias desse COREDE, as quais são voltadas para a gestão pública. De certa forma, os temas discutidos nesse Conselho nos ajudam a compreender a falta de pluralidade e de representação da sociedade civil nesse ambiente. Pode-se, a partir disso, se

discutir a autonomia desse COREDE e seu alcance para não se caracterizar somente como mais um agente para contribuir na gestão governamental.

A análise dos temas discutidos nas Assembleias deste COREDE no ano de 2015 nos permite compreender se de fato esse Conselho se apresenta atrelado às pautas estabelecidas pelo Estado, ou se ele se apresenta com autonomia e com capacidade para sensibilizar os atores em torno de pautas mais amplas e plurais. A nosso ver, a abrangência das pautas estabelecidas se mostra como uma chave que ajuda a explicar a abrangência da atuação desse Conselho, auxiliando na compreensão sobre a efetividade da participação dos representantes nas Assembleias.

Ao analisar as Atas das Assembleias do COREDE VRP, no ano de 2015, agrupou-se os assuntos discutidos em três eixos temáticos. No primeiro grupo, destacaram-se as iniciativas para a organização institucional do próprio COREDE. Conforme já mencionado, essas discussões buscaram reorganizar o próprio Conselho através da eleição de sua diretoria e da eleição da Assembleia Geral. Também foi tratado sobre a importância de se reformular o Estatuto desse Conselho, tendo em vista ampliar a representatividade da sociedade nesse espaço. Conforme visto anteriormente, essas alterações não modificaram o arranjo institucional desse Conselho, nem alteraram significativamente o quadro de representação.

Num segundo grupo de discussão, analisaram-se as pautas vinculadas à ação governamental. O tema da Consulta Popular esteve presente em todas as Assembleias do Conselho. Inicialmente, discutia-se sobre a crise financeira do Estado e as indefinições que giravam em torno da realização ou não desse processo participativo naquele ano. Resolvido esse impasse, debatia-se a organização da CP para o período 2015 - exercício 2016.

Um tema presente em todas as Assembleias foi a mudança de objeto¹¹⁰ dos projetos decorrentes da CP do ano de 2014, os quais foram todos aprovados. O COREDE também dedicou um tempo para sistematizar suas demandas para serem analisadas na elaboração do PPA estadual para o período 2016/2019, que foi encaminhado juntamente com as propostas do COREDE do Vale do Taquari e

¹¹⁰ Por exemplo, a UERGS tinha apresentado projeto para investir em reforma predial, mas por alguma justificativa essa reforma não se mostrava interessante e era mais produtivo comprar equipamentos. Nesse sentido, em todas as Assembleias alguma organização que tinha sido contemplada no ano anterior, fazia os ajustes convenientes e submetia para aprovação do Conselho.

apresentadas na Audiência Pública da RF2, realizada em Lajeado, no dia 14 de abril de 2015.

No grupo temático sobre desenvolvimento regional, agrupamos as discussões protagonizadas por iniciativa desse Conselho, com temas voltados ao interesse da região. Nessas discussões, teve destaque a “Missão Israel”¹¹¹. Para a Pres. do COREDE VRP, essa foi a atividade mais importante realizada pelo COREDE nos últimos anos. Um grupo de 22 pessoas realizou essa viagem de estudo, tendo em vista conhecer novas tecnologias de produção que pudessem se colocar como alternativas para a diversificação produtiva para a região do VRP, na qual predomina a cultura do Tabaco.

Depois da viagem, foi organizado um relatório sobre os aprendizados adquiridos e apresentado para diversos prefeitos e entidades da região. A mídia deu bastante repercussão para essa iniciativa que, por enquanto, alcançou poucos efeitos práticos. Durante o ano, surgiram algumas iniciativas pontuais, como a implantação de biodigestores em alguns municípios, mas não se promoveu uma discussão coletiva no próprio COREDE sobre quais frentes se mostravam interessantes para a região.

Tínhamos grandes expectativas sobre o que encontraríamos nesse eixo temático, tendo em vista que esses Conselhos assumiram como premissa tomar iniciativas que contribuíssem com o desenvolvimento regional sustentável, articulado com os atores sociais da região, inclusive com aqueles com menos visibilidade. Nessa direção, assim como constatamos a fragilidade de representação da pluralidade de atores da região, percebemos a importância de se retomar os PE, de se discutir o que se entende por esse instrumento e como construir estratégias coletivas para promovê-lo.

Percebemos que, como havia restrição sobre a representação, as pautas estabelecidas nesse Conselho também se mostraram restritas e voltadas para os temas vinculados à administração pública, em grande parte tratando de assuntos decorrentes da CP. Assim, questionamos a afirmação do atual Presidente do COREDE VRP, ao dizer que, inicialmente, o COREDE “[...] *constituiu-se como um*

¹¹¹ Viagem promovida em parceria entre AFUBRA, COREDE VRP, SICREDI e UNISC.

braço do governo estadual”, e, nestes 25 anos, “[...] o COREDE evoluiu para constituir uma imagem deslocada do governo” (GAZETA DO SUL, 2016, 21 de Dez. p. 7)¹¹².

Ao retratar as pautas discutidas e acompanhar as discussões que aconteceram no âmbito desse Conselho, especialmente durante o ano de 2015, constatamos uma vinculação e dependência muito grande deste COREDE em relação ao governo estadual. É claro que, politicamente se busca uma certa autonomia e, na medida do possível, procura-se exercer pressão sobre o governo, entretanto, essa autonomia se mostra muito frágil.

Um elemento importante a se destacar é que, mesmo que as pautas iniciais foram estabelecidas pela presidente no COREDE, sempre se dava abertura para outros participantes inserirem novas questões. As outras propostas postas geralmente remetiam a informativos e convites de participação em eventos na região. Diferente de alguns Conselhos Gestores, conforme citado por Tatagiba (2002), que não davam abertura para se ampliar as pautas de discussão, no caso deste Conselho, não percebemos esse problema. Nesse caso, a restrição das pautas tem-se dado pela falta de iniciativa dos atores participantes.

Percebeu-se, também, uma certa apatia nas discussões e pautas estabelecidas que são bem mais restritas do que as questões que se apresentam ao desenvolvimento da região. Não observamos disputas claras entre segmentos e atores desse espaço, sendo que decisões encaminhadas eram tomadas por consenso e sem grandes debates. De acordo com Nogueira (2003), elaborado para qualificar uma articulação pluralista de ideias e valores em torno da diversidade, muitas vezes o consenso acaba reduzindo a ausência de discussão e divergência, sendo traduzido por um silêncio passivo e de unanimidade, que pouco contribui para o bom discernimento das questões.

Em direção semelhante, Avritzer (2011) vai dizer que nem sempre deliberação e conflito estão em oposição, enfatizando que muitos acordos não são estabelecidos por consenso, e que os debates nesse processo decisório podem contribuir para o

¹¹² Em dezembro de 2016, o COREDE VRP completou 25 anos de fundação, sendo realizado uma reunião-almoço com os ex-presidentes. Ao fazer um balanço sobre a atuação desse Conselho ao longo dos anos, o atual Presidente, Sr. Heitor Petry, mencionou como fatos positivos a questão de o COREDE coordenar todos os anos a realização da CP, de estar promovendo a elaboração do terceiro PE para a região, de estar inserido em diversos Conselhos e instâncias regionais, de ter viabilizado a implementação do Polo de Modernização Tecnológica VRP e de ter promovido intercâmbios de conhecimento com países da União Europeia, a exemplo da “Missão Israel” (GAZETA DO SUL, 17-18 de Dezembro de 2016, p. 10).

aprofundamento da democracia. Em grande parte, entende-se que as discussões e disputas nesse Conselho são atenuadas pela baixa pluralidade de atores que atuam nesse espaço.

Assim, a reduzida representatividade da sociedade civil nesse Conselho restringiria os temas postos em discussão e, por consequência, inibiria a inserção de novos atores. Inibe as disputas também porque não se apresentam grandes questões, já que os assuntos mais polêmicos, que são os que envolvem os recursos da CP, em grande parte são estabelecidos pelo governo e ao que cabe definir por esse Conselho, o qual, como verificamos, já faz alguns anos que possui acordos prévios para atenuar as disputas.

Notamos que os temas relacionados à agricultura, à saúde e à educação foram tratados, em grande parte, quando provocados pela realização da Consulta Popular. Essa ênfase aos temas voltados à gestão pública e a CP, em nossa opinião e na opinião de muitos atores que fazem parte do Conselho, faz com que grande parte da sociedade não encontre razões para continuarem participando. No caso dos prefeitos, compreendemos que eles não participam desse Conselho por descrédito e por considerarem as associações dos municípios o arranjo ideal para discutirem suas pautas.

Os argumentos para os prefeitos não participarem no COREDE são os mais diversos. Na opinião do prefeito de Candelária, há uma disputa de belezas do gestor preocupado com os problemas de seu município, olhando única e exclusivamente para o seu município.

Ele acaba esquecendo de ampliar um pouco o seu horizonte. Então, precisamos conscientizar os gestores de que é importante o desenvolvimento do município, mas que ele precisa estar integrado com o desenvolvimento da região. Então, essa não participação é também uma questão cultural. (ENTREVISTA nº 18).

Consideração semelhante foi mencionada no capítulo anterior, quando os COREDEs encontraram resistências na Assembleia Legislativa, por eles entenderem que os Conselhos faziam sombra à sua atuação. Quando os COREDEs conseguem algumas conquistas, os políticos entendem que eles estão perdendo espaço. Muitos prefeitos e vereadores preferem recorrer às secretarias e aos deputados em Porto Alegre do que investir seu tempo participando nesse Conselho. Nesta direção, muitos atores de grande influência se dispersam em outros espaços ao invés de discutirem

coletivamente neste Conselho, tomando caminhos que lhes são mais vantajosos individualmente em detrimento da região.

Por outro lado, alguns prefeitos afirmaram que o COREDE VRP ficou muito atrelado à Consulta Popular e nos momentos de crise do Estado isso compromete sua atuação, conforme mencionou um prefeito entrevistado.

Eles não participam por causa do descrédito, pela pouca importância do processo todo. Eu acho que o COREDE tem um papel extremamente importante. Na realidade, o Conselho ficou com a missão de tocar a Consulta Popular. Ele também tem o dever, e esse é o objetivo, de apontar algumas ações que promovam o desenvolvimento da região. Tu podes fazer outras ações e buscar recursos em outras esferas. Então, o COREDE tem um papel importante para a mobilização da sociedade, para debater e introduzir projetos de desenvolvimento da região. Acho que ele é subordinado pelos recursos da Consulta Popular, mas tem uma certa autonomia e potencial que deveria ser mais explorado. (ENTREVISTA nº 10).

A importância que o COREDE deu para a realização da Consulta Popular, na opinião desse ator, tem restringido a atuação desse Conselho, tornando-o extremamente dependente do apoio do Governo Estadual. Como mencionado pelo prefeito de Venâncio Aires, na medida que o governo estadual restringe os valores da Consulta Popular, ele enfraquece a realização da CP e dos próprios COREDEs. No caso do COREDE VRP, notamos a dificuldade que muitos atores têm para distinguir o Conselho e o que é a Consulta Popular. Percebemos que, ao dar centralidade a CP, esse Conselho entrou num ciclo dependência que cada vez mais o fragiliza e o distancia de sua missão.

Conforme mencionado por Veiga (2006), em vez de os COREDEs investirem suas capacidades para mobilizar os principais agentes privados, públicos e sociais das regiões para construir estratégias mais interessantes para o desenvolvimento do território, eles renunciam ao seu objetivo principal e investem suas melhores energias atuando no varejo para empenhar alguma previsão orçamentária. O autor vai dizer, ainda, que os Planos Estratégicos dos COREDEs, os quais poderiam indicar um norte de atuação para a região, não passam de uma lista de carências e que não apresentam um verdadeiro plano de desenvolvimento regional, tendo em vista que eles não aprofundam com objetividade as potencialidades, as vocações e as oportunidades da região a médio e longo prazo. As considerações de Rorato (2009)

também apontam para a existência de fragilidades dos PE¹¹³.

De certa forma, essas opções estratégicas e esses limites dos COREDEs podem ser justificados pela falta de recursos financeiros para sua atuação. Outros limites, em nossa opinião, passam pela falta de sinergia entre os atores e a falta de estratégias mais convincentes e práticas com capacidade de mobilizar os atores e propor pautas mais abrangentes. No entendimento de Veiga (2006, p. 11), somente quando existe um verdadeiro projeto que realmente demonstre que a viabilidade do desenvolvimento da região depende de determinadas ações estratégicas muito bem identificadas é que os diversos grupos sociais conseguem estabelecer as sinergias necessárias a colocá-las em prática. Somente quando percebem com clareza uma real perspectiva de progresso é que as forças vivas de uma região podem “vestir a camisa”, independentemente de suas inclinações ideológicas, religiosas, políticas etc.

Ao acompanharmos as Assembleias do COREDE VRP no ano de 2015, percebemos que elas tiveram um bom público participante. Ou seja, apesar dos limites já apontados, esse Conselho apresenta uma boa capacidade de mobilização e um capital humano e institucional elevado. Todavia, os debates se mostraram anêmicos e as proposições para dinamizar o espaço e mobilizar a comunidade muito tímidas. Como sinalizado por Allebrandt et al. (2011), grande parte dos COREDEs, mesmo sendo abertos à participação, normalmente muitos não incentivam a participação, já que as reuniões são convocadas apenas por meio de correio eletrônico ou correspondência, sem uma divulgação mais aberta. Caso semelhante acontece nesse Conselho, o que em nosso entendimento restringe a participação.

Compreende-se que todos os temas podem ser de interesse da região. Dessa forma, não se trata de distinguir os temas relacionados à gestão do Estado, como se não representassem o interesse da região. Nesse sentido, e talvez pela ampla ocupação desse espaço por atores vinculados à administração pública, não conseguimos evidenciar disputas entre esses atores e os atores da sociedade civil. Contudo, foi possível perceber que os atores e as organizações com menos recursos e que não se identificam com essas pautas não atuam nesse espaço e, talvez pelo mesmo motivo, algumas organizações têm tido pouco frequência nas Assembleias.

¹¹³ No caso do COREDE VRP é preciso considerar ainda a dificuldade de desenvolver estratégias que se sobressaíam ao sistema integrado de produção do tabaco, o bloco hegemônico de poder que reproduz esse modelo de desenvolvimentismo que se encontra enraizado na cultura da região. Por melhor que fossem, ainda assim, seria preciso ainda relativizar o poder de transformação dos PE.

De forma ampla, nesses processos participativos é importante que prestemos a atenção para alguns limites ou usos perversos da descentralização administrativa, em que governos criam instâncias descentralizadas e participativas, mas sem atribuições de caráter decisório, além de não conseguir contemplar nos debates a pluralidade social da região.

Em nosso entendimento, esses limites acabam desestimulando e restringindo a participação e a representação da pluralidade de atores da região. Como vimos anteriormente, isso faz com que aqueles atores que já possuem mais recursos, em função de suas capacidades e articulações externas ao Conselho, continuem ocupando maior espaço nessa institucionalidade que, em tese, deveria ser mais plural. Além do mais, conforme sinalizado por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), a sociedade pode ser chamada para participar em alguns espaços públicos que, não raramente, podem legitimar processos e decisões que não a favorecem.

Tendo em vista conhecer e aprofundar essas relações no COREDE VRP, na próxima seção vamos tratar sobre a realização da CP e como os atores da região se articulam nesse processo participativo. Iremos apresentar, brevemente, a conjuntura econômica do Estado do Rio Grande do Sul e as diretrizes para a realização da CP no ano de 2015. Posteriormente, mostraremos como o COREDE VRP articulou esse processo participativo e como ocorreram as definições das prioridades desta região.

5.3 A realização da Consulta Popular na Região do Vale do Rio Pardo

No ano de 2015, o processo de realização da Consulta Popular foi turbulento, tendo em vista a crise econômica e o alto grau de endividamento do Estado do RS. Inserido nesse contexto, o governo criou a “Comitiva da Verdade” para esclarecer a população sobre a crise financeira do Estado e justificar a falta de investimento e os cortes de gastos que seriam necessários para garantir o funcionamento da máquina pública.

No mês de março de 2015, o governador José Ivo Sartori visitou a região do Vale do Rio Pardo buscando aliados para a efetivação de medidas impopulares e para pedir a compreensão e o apoio de partidos políticos e da sociedade. A crise era tão grave que se cogitava o parcelamento da folha de pagamento para o funcionalismo

do Estado, fato que acabou se concretizando posteriormente (JORNAL GAZETA DO SUL *on-line*, 09 de março de 2015).

Mesmo não havendo consenso a respeito, o governo de José Ivo Sartori vinha anunciando que, no final do ano de 2014, o Estado devia R\$ 47,2 bilhões para a União, sendo que o orçamento de 2015 já apresentava um *déficit* de R\$ 5,4 bilhões. Para o governo, frente à essa situação, era necessário tomar as seguintes medidas: (i) realizar o contingenciamento e racionalização de gastos; (ii) incrementar novas formas de arrecadação; (iii) buscar compensações financeiras junto à União; (iv) criar um novo pacto federativo; e (v) abrir margem para novas contratações de operações de crédito internas e externas para investimento (RIO GRANDE DO SUL. Caderno de Diretrizes Consulta Popular 2015-2016).

Esse contexto de crise econômica do Estado repercutiu na realização da Consulta Popular, na medida em que o governo estadual buscava restringir o valor destinado para a realização desse processo participativo. Nesse contexto de crise e indefinições, os COREDEs não iniciaram os procedimentos para a organizar o processo participativo em suas regiões, cogitando inclusive a não realização do processo naquele ano.

Diante desse quadro de arrocho, alguns coredianos chegaram a acusar o governo de estar trabalhando para enfraquecer o processo de participação popular e no futuro extingui-lo. Por isso, os conselheiros do Fórum dos COREDEs exigiram a garantia de que o governo executaria pelo menos 30% das demandas eleitas na CP de 2014. Essa preocupação por parte dos coredianos se justificava pela existência de um passivo acumulado pelo Estado ao longo dos anos de aproximadamente R\$ 700 milhões (JORNAL DO COMÉRCIO *on-line*, 18 de junho de 2015).

Para se ter uma ideia do ajuste proposto pelo governo, para o processo de 2015 estava previsto o pagamento de R\$ 195 milhões das demandas estabelecidas no ano de 2014 e o governo reduziu esse valor para R\$ 60 milhões. Para o ano de 2016, a previsão dos COREDEs era receber R\$ 200 milhões, e o governo acenava com apenas R\$ 100 milhões (RÁDIO SÃO TIAGO *on-line*, 18 de junho de 2015).

Nesse contexto, muitos Conselheiros manifestaram sua indignação e ameaçaram não mobilizar a comunidade de suas regiões para a realização da Consulta Popular. Conforme manifestação do conselheiro Ilton Nunes,

[...] o COREDE Nordeste não vai se mobilizar para fazer a consulta sem o orçamento estar aberto. Sugiro que, já que a saúde pública está uma porcária, não façamos a consulta e liberemos os recursos para o governo aplicar nessa área. (JORNAL DO COMÉRCIO on-line, 10 de julho de 2015).

Finalizada as negociações entre o Governo do Estado e os COREDEs, ficou disponibilizado R\$ 60 milhões para a realização da Consulta Popular para o período 2015/2016. Desse valor, R\$ 20 milhões foram destinados para a pasta da Saúde; R\$ 20 milhões para a Educação; e R\$ 20 milhões foram divididos entre as pastas do Desenvolvimento Rural, Agricultura, Desenvolvimento Econômico e Ciência e Tecnologia (RIO GRANDE DO SUL, Decreto nº 52.471, de 23 de julho de 2015, Artigo 2º, § 2º). Para a Região do COREDE VRP, coube¹¹⁴ o valor de R\$ 2.352.731,00. Esse montante representou uma redução de 70% em relação a Consulta do ano de 2014.

As áreas de investimentos e demandas delimitadas para a CP do ano de 2015 foram informadas pelo governo do Estado do RS através do “Caderno de Diretrizes”. De acordo com esse documento, as regiões poderiam optar em investir nas seguintes áreas:

a) Fomento à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação, apoiando pesquisadores vinculados às instituições de ensino, centros de pesquisa e aos polos tecnológicos das universidades; e apoio ao Programa Redes de Cooperação¹¹⁵ que atende os 28 COREDEs através de 12 universidades (diretrizes 1 a 3);

b) Na área da Educação, as diretrizes 3 a 7 estabeleceram que se poderia investir em equipamentos e mobiliários básicos para as escolas de Educação Profissional ou de Educação Básica. Na Educação Básica se investiria em escolas com até 500 alunos ou em escolas de Ensino Médio.

c) Na área do Desenvolvimento Rural, as diretrizes 8 a 25 abriram a possibilidade para se investir em correção do solo, apoio à cadeia produtiva do leite (insumos agrícolas, sementes, arame, palanques e equipamentos); apoio à cadeia produtiva da fruticultura, infraestrutura e qualificação dos parques agropecuários,

¹¹⁴ Para a divisão dos recursos, o governo destinou: i) 65% (sessenta e cinco por cento) do valor proporcional à população de cada região; ii) 20% (vinte por cento) equitativamente entre os 28 (vinte e oito) COREDEs; e iii) 15% (quinze por cento) pela participação de eleitores na Consulta Popular do ano anterior, distribuídos com a observância do coeficiente de participação (RIO GRANDE DO SUL, Art. 2º do Decreto nº 52.471, de 23 de Julho de 2015).

¹¹⁵ O programa Redes de Cooperação foi criado em 2000 pelo Governo do Estado do RS como uma estratégia de articulação entre pequenas e médias empresas para aumentar a competitividade e a expansão.

apoio e ampliação da infraestrutura rural (poços artesianos, cisternas, sistemas de irrigação e de saneamento); fortalecimento dos sistemas locais e regionais de abastecimento (feira livre estruturada, espaço de abastecimento estruturado, veículos utilitários); apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar (implantação de pomares, adubos, sementes, caixas e equipamentos); apoio à agroindústria familiar (construções, reformas, equipamentos); desenvolvimento integrado da pesca artesanal e da aquicultura; fortalecimento etnosustentável de comunidades indígenas e quilombolas; e apoio para estruturação dos APLs.

d) A diretriz 26 informou que a UERGS poderia receber recursos para melhorar o acervo bibliográfico.

e) Na área da saúde, as diretrizes 27 a 35 ofereceram a possibilidade para investimentos em Estabelecimentos Assistenciais de Saúde (EAS), expansão da Estratégia de Saúde da Família (ESF), Pronto Atendimento (UPA), Clínica/ Centro de Especialidades, Farmácia Pública, Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), hospitais conveniados com o SUS com 50 leitos ou mais. Poderia se investir em obras, reformas, equipamentos e aquisição de veículos (RIO GRANDE DO SUL, Caderno das Diretrizes, Consulta Popular 2015/2016).

A descrição das possibilidades de escolha das prioridades apresentadas pelo conjunto das Diretrizes mostra os limites e as possibilidades postas à participação da sociedade. As escolhas das regiões serão feitas a partir do enquadramento prévio estabelecido pelo Governo que define limites financeiros e as áreas e tipos de projetos que poderão ser apresentados.

Essas restrições repercutem nos espaços participativos que analisamos, pois limitam as discussões aos aspectos elencados no documento e desestimulam um debate mais amplo sobre a realidade e as perspectivas de desenvolvimento da região. Em grande parte, esse procedimento não incentiva que atores dos setores que não estejam contemplados na Consulta Popular participem do processo, concentrando nesse debate os atores que já participam do COREDE e que, em grande parte, são vinculados à administração pública.

Na opinião de muitos atores, esse processo desestimula a participação da sociedade, tendo em vista que as prioridades são pré-estabelecidas pelo Estado e o valor disponibilizado para a região é reduzido, além do fato de os governos não terem

pago grande parte dos projetos escolhidos anteriormente. De acordo com um dos prefeitos da região do COREDE VRP,

[...] essa tal de Consulta Popular é uma decepção, porque já vem ditado aquilo que é para ti fazer, e ainda é uma miséria. Esse processo para mim é pouco produtivo, é nada, o que vem da Consulta? Vai vir um pingão de dinheiro para calcário e R\$ 30 ou R\$ 40 mil pra outras coisas, que não dá pra nada. Aí tu fala, tem a Consulta Popular! E daí? Tem coisa de muitos anos que ainda não pagaram até hoje. Aí fica o povo de bobo, a gente iludindo eles, prometendo as coisas. Nesse processo, a sociedade é consultada para algumas coisas, porque, na realidade, o governo não tem dinheiro para fazer tudo que deveria ser feito. Então, você vota para fazer isto ou aquilo. Na verdade, acho que é uma forma inteligente do governo expor a limitação e dizer que não pode atender tudo. (ENTREVISTA nº 14).

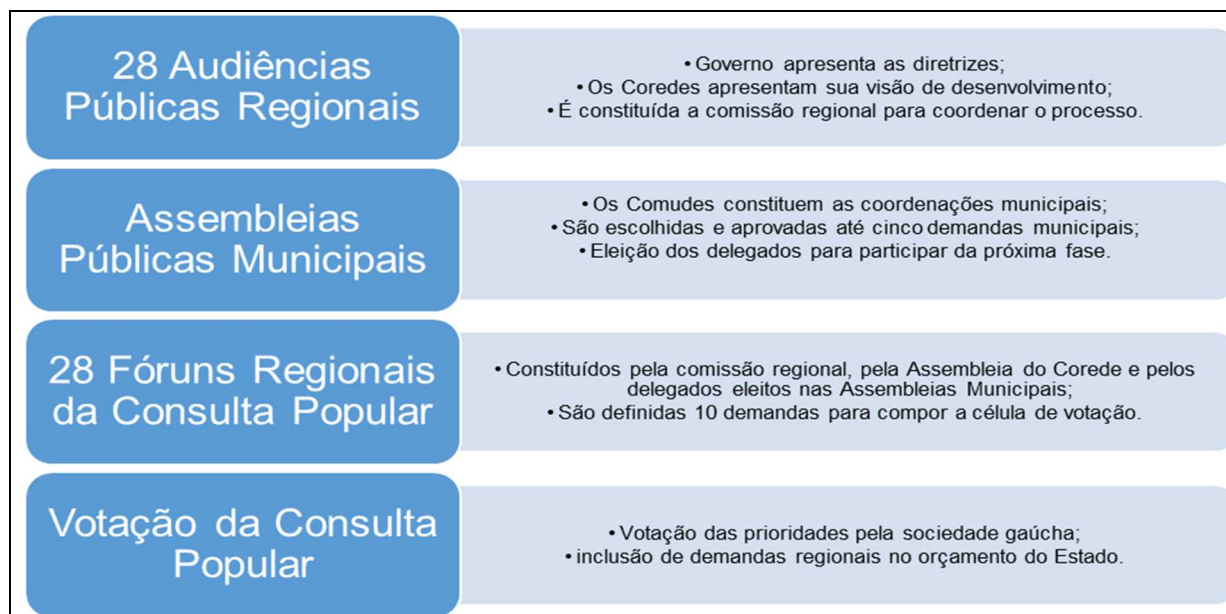
Essa fala exprime o descontentamento dos atores com esse processo, principalmente pelo pouco valor disponibilizado para os investimentos. Um segundo elemento que aparece é que determinados municípios, já há alguns anos, investem os recursos na compra de calcário para renovação do solo. Aparece também a questão do rateio dos valores, R\$ 30 ou R\$ 40 mil reais para cada município. Isso evidencia a falta de projetos coletivos e restringe as discussões sobre questões estruturais que poderiam ser enfrentadas conjuntamente no âmbito da região. De forma ampla, já aparece os limites do Estado que é dado pelo limite financeiro e orientação das diretrizes principais para a definição das escolhas, o que restringe a liberdade de escolha e a participação da sociedade no processo.

Esta situação de desmotivação ilustra em muito esse processo participativo nessa região. Mas, como se chegou a essa situação anêmica? Para buscar compreender esse processo, nas próximas páginas vamos evidenciar como esse processo participativo é orientado e como de fato ele aconteceu nessa região. Pretende-se, então, se alcançar alguns aprendizados sobre a efetividade e a abrangência da participação da sociedade na realização da CP nessa região.

O processo participativo da Consulta Popular (2015) foi orientado pela Resolução n. 01/2015. Esse processo participativo foi orientado para acontecer em 4 etapas. Na primeira etapa seriam realizadas 28 Audiências Públicas Regionais nas respectivas regiões de cada COREDE, tendo como finalidade desencadear formalmente o processo da Consulta. Nessa etapa, o Poder Executivo divulgou a realidade financeira e orçamentária do Estado, seus programas de interesse, as diretrizes orientadoras de cada Órgão para a elaboração do orçamento e apresentou o Caderno de Diretrizes com a descrição das áreas temáticas que serviriam de base

para escolha das demandas. O COREDE deveria apresentar sua visão de desenvolvimento e organizar os procedimentos seguintes para dar continuidade ao processo.

Organograma 2 - Processo participativo da Consulta Popular no ano de 2015



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da Resolução n. 01/2015, que dispõe sobre a organização da Consulta Popular para o ano de 2015.

Na segunda etapa, seriam realizadas Assembleias Públicas Municipais convocadas pelos COMUDES e pela comissão regional e abertas aos cidadãos com domicílio no município¹¹⁶. A Assembleia Pública Municipal aprovaria até cinco demandas e aconteceria com no mínimo 30 participantes. A cada 30 participantes poderia ser eleito um delegado para participar na próxima fase.

O passo seguinte seria a realização de 28 Assembleias Públicas Regionais ampliadas, denominadas Fóruns Regionais da Consulta Popular. Nesses Fóruns, novamente um por região de COREDE, seriam constituídos pela participação da comissão regional, pela Assembleia do COREDE e pelos delegados eleitos nas Assembleias Municipais. No encontro, seriam definidas até 10 demandas com o respectivo valor para compor a cédula de votação. O processo culminaria com a

¹¹⁶ Importante destacar que as comissões regionais e os COMUDES, pela orientação, deveriam constituir coordenações municipais e paritárias compostas por nove integrantes, sendo três membros do governo, três do COMUDE e três participantes eleitos nas Assembleias Públicas Municipais sem vínculo com o Estado.

realização da Votação das Prioridades, mais conhecida como votação da Consulta Popular¹¹⁷ (RIO GRANDE DO SUL, Resolução n. 01/2015).

Como percebemos, o desenho do processo participativo se mostra atraente. Todavia, a que se considerar as restrições estabelecidas pelas diretrizes que orientam as discussões, o baixo valor destinado para se investir nas prioridades e o curto prazo de tempo para realizar as discussões com a sociedade. Nesse contexto, na próxima seção será possível evidenciar que esse processo participativo se realizou na região do VRP de forma muito fragilizada, apresentando reduzida participação da sociedade, forte participação de atores tradicionais e pouco debate sobre o desenvolvimento regional.

5.3.1 A definição das prioridades na região

Diante das indefinições por parte do governo, o processo participativo da Consulta Popular que geralmente durava três meses, no ano de 2015 aconteceu em apenas um mês. Na região do COREDE VRP, o processo apresentado no organograma anterior aconteceu através de duas audiências públicas microrregionais, uma com os municípios da Microrregião Centro-Serra (em Sobradinho) e outra em Santa Cruz do Sul, com os municípios do Baixo Vale do Rio Pardo. As Assembleias Públicas Municipais foram substituídas pelas reuniões dos COMUDES. Ocorreu, ainda, uma Audiência Pública microrregional e a realização de um Fórum Regional para os encaminhamentos finais do processo.

Esse processo participativo foi executado com várias limitações, o que resultou em um processo muito frágil. Ao acompanhar o processo, um primeiro prejuízo que constamos foi a não realização das Audiências Públicas Municipais, conforme explicado pela presidente do COREDE.

Devido ao pouco espaço de tempo, nós vamos ter que reduzir nossas reuniões e não faremos Audiência Pública, isso é algo que já defini. Todos vão para seus municípios, consultem seus COMUDES e vejam o que é prioridade. Nós não temos que fazer Audiência Pública no município e

¹¹⁷ Realizado o processo de votação, os resultados são remetidos para a Secretaria Estadual do Planejamento e Desenvolvimento Regional, responsável pela elaboração do projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA). A LOA oferece o detalhamento das receitas e despesas da administração direta e indireta do Estado do Rio Grande do Sul, seus fundos, órgãos - inclusive suas fundações e autarquias, e, em anexo, contempla os projetos definidos pela Consulta Popular, que são compatibilizados com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sendo submetidos para a apreciação da Assembleia Legislativa.

Audiência Pública aqui. Então, fica cada presidente responsável. Junta lá o seu pessoal, discutam um grande projeto bom e que vale a pena, não vamos nos dispersar muito. Então, quero que façam uma reunião, não precisa ser uma Audiência Pública, não abram muitas expectativas e vamos à obra com aquilo que temos. (PRESIDENTE DO COREDE VRP. Assembleia Regional, 01 de julho de 2015).

Em nosso entendimento, a participação da sociedade nos debates em seus municípios é um momento crucial no processo de realização da consulta à sociedade e que não deveria ser suprimido. Isso porque, através desse procedimento, é dada a oportunidade para a comunidade discutir, mesmo com as restrições postas pelo governo, os aspectos relacionados aos potenciais e as fragilidades de sua comunidade e do seu município. Ao não discutir suas questões, a comunidade não tem como se apropriar do processo, podendo ser facilmente induzida a votar em determinadas prioridades sem saber ao certo seu significado, ou então, nem participar no processo.

Outro limite importante dado pela não realização das Audiências Públicas Municipais¹¹⁸ foi o fato de ter o número de delegados reduzido pela etapa seguinte. Essas ausências restringiram o processo decisório das prioridades para compor a cédula de votação à participação dos membros costumeiramente já integrados à Assembleia do COREDE e participantes desse processo em outros anos. Notamos, ainda, que a presidente desse Conselho anunciou a decisão de suprimir as Audiências Públicas municipais e não houve reação da plenária, o que representou o acordo em simplificar o processo. Em tese, as demandas que possibilitaram a participação da sociedade têm sido as áreas costumeiramente já apresentadas em Consultas anteriores, só que, neste ano, sem a área da segurança pública.

Nesse sentido, coube principalmente aos COMUDES a grande responsabilidade de fazer as articulações que fossem possíveis e apresentar as prioridades de acordo com as necessidades de seus municípios. Um dos entrevistados explicou como ocorre essa articulação em seu município.

Dentro da estrutura do COMUDE nós temos a Câmara de Vereadores, o Executivo, o Presidente do STR, Secretaria da Agricultura, enfim, a gente passa aquilo que a gente tem discutido. E durante o processo de busca de voto, a gente busca conversar com esses segmentos que vão trazer votos para nós. Explicamos o que nós vamos votar né, trabalhar, que na verdade é uma eleição e buscamos três áreas para trabalhar. Mais que isso não dá. A gente nunca deixa fora a agricultura. É o nosso alicerce. Mas tem a saúde, a

¹¹⁸ A cada 30 participantes nas Audiências Públicas Municipais poderia se escolher um delegado para participar no Fórum Regional.

educação, já trabalhamos com segurança pública, trabalhos com irrigação, enfim, um pouco de tudo, mas esse ano a segurança tá fora. (ENTREVISTA nº 15).

Entretanto, como já mencionamos, a atuação dos COMUDEs não tem avaliação positiva em todos os municípios e, nesse sentido, a relação com a comunidade pode não acontecer e as prioridades correm o risco de serem estabelecidas por pequenos grupos de atores mais influentes. Assim sendo, a sociedade fica alijada de se apropriar do processo, isso porque as participações individuais dos cidadãos só são abertas nas Audiências Públicas municipais e depois na votação final do processo. Nesse caso, a comunidade participa somente na votação das prioridades que foram definidas pelos seus representantes.

Outro aspecto que chama a atenção é que a Audiência Pública Regional no Vale do Rio Pardo aconteceu em duas etapas, com a realização de dois encontros microrregionais. Uma delas aconteceu no município de Sobradinho, buscando estabelecer os acordos entre os 8 municípios da Microrregião Serrana, e em Santa Cruz, com os 15 municípios do Baixo Vale do Rio Pardo. A argumentação para a realização de dois eventos é que as regiões são muito distintas e, se colocadas as discussões na grande plenária, haveria maior dificuldade para que ocorressem acordos que pudessem beneficiar a microrregião Serrana.

Conforme mencionamos, o valor total dos recursos da Consulta Popular para o período 2015/2016 para o Estado do Rio Grande do Sul foi de R\$ 60 milhões. Para a Região do COREDE VRP coube o valor de R\$ 2.352.731,00 - o que representou uma redução de 70% em relação a Consulta do ano de 2014. Desse valor, prática realizada há muitos anos, por acordo interno desse Conselho, 1/3 (R\$ 750.000,00) foi destinado para os 8 municípios da microrregião Centro-Serra e 2/3 (R\$ 1.602.000,00) para os 15 municípios da microrregião Baixo Vale do Rio Pardo.

A divisão dos recursos em acordo prévio também busca garantir que os municípios de cada Microrregião possam definir suas áreas e demandas com autonomia. Esses acordos evidenciam as desigualdades da região que expomos anteriormente, bem como demonstra a dificuldade de superar a setorialização e a criação de políticas de desenvolvimento territorial. Em nosso entendimento, o maior prejuízo incorre no fato de não se discutir conjuntamente as prioridades para a região.

Constatamos que, na Audiência Pública na Microrregião Serrana, participaram 19 pessoas entre a equipe executiva do COREDE, representantes da Secretaria

Municipal de Finanças e Planejamento de Sobradinho, os representantes dos COMUDEs dos Municípios de Sobradinho, Segredo, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Passa Sete e Estrela Velha, além de representantes da Brigada Militar. A não participação de nenhum representante dos municípios de Tunas e de Arroio do Tigre demonstram a frustração com esse processo.

Dentro do quadro de possibilidades oferecidos pelo governo estadual e os acordos internos, a Microrregião Serrana definiu que os R\$ 750.000,00 que cabiam a eles seriam divididos igualmente entre os municípios para investimentos nas áreas da saúde, educação e agricultura, cabendo R\$ 250.000,00 para cada área (COREDE, Ata do dia 16 de julho de 2015).

A Microrregião do Vale do Rio Pardo, integrada por 15 municípios, reuniu 65 pessoas na sua Audiência Pública, a qual contou com a participação de representantes dos COMUDEs, de sindicatos e cooperativas, universidades, hospitais, órgãos da área da educação, Emater, Secretarias da Agricultura, Brigada Militar, entre outras organizações vinculadas às áreas da Consulta Popular. Essa microrregião optou em distribuir o valor de R\$ 1.602.000,00 da seguinte forma: R\$ 533.466,00 para a educação, R\$ 533.466,00 para a saúde, R\$ 450.000,00 para a agricultura e R\$ 83.000,00 em apoio ao APL e a projetos de apoio à agricultura familiar e agroindústrias.

Definido os valores por área, o passo seguinte foi realizar uma Audiência Pública para definir as prioridades de cada área. A microrregião Centro-Serra definiu que na área da agricultura seria priorizado o projeto de correção do solo e construção, reformas e equipamentos, sendo distribuído o valor de R\$ 25.000,00 para cada município, sendo que R\$ 50.000,00 seria destinado ao APL. Na área da educação, seria priorizado o projeto para investimentos na aquisição de equipamentos e mobiliários para escolas de Educação Básica de até 500 alunos, sendo distribuído igualmente entre os municípios o valor de R\$ 31.000,00. Os recursos da área da saúde seriam destinados para aquisição de ambulância, de equipamentos ou de veículos leves, sendo destinado igualmente por município o valor de R\$ 31.218,00 (COREDE VRP, Ata do dia 4 de agosto de 2015).

A microrregião do Baixo Vale do Rio Pardo definiu que no setor da saúde os recursos seriam investidos nos hospitais de referência para reformas, compra de mobiliário e equipamentos (Hospital Santa Cruz, Hospital Ana Nery, Hospital Regional

do Vale do Rio Pardo - de Rio Pardo, e Hospital de Candelária), ou na aquisição de ambulâncias, vans e veículos leves, sendo que nesse caso seriam contemplados os municípios que tivessem maior votação.

Na área da agricultura, foi previsto o apoio ao desenvolvimento da produção leiteira, pecuária, fruticultura e agricultura familiar, cabendo R\$ 31.000,00 por município. A área da educação indicou que seria priorizada a compra de equipamentos e mobiliários para escolas de Educação Básica com até 500 alunos ou escolas com Ensino Médio, independentemente do número de alunos. Para esses dois projetos, a divisão seria feita conforme o número de votos por cada município.

Esse processo descrito nas linhas acima representam as decisões que orientaram todo o processo participativo na região. Ao acompanhar e analisar esse processo, percebeu-se que as decisões foram tomadas predominantemente pelo ciclo de atores já vinculados ao COREDE VRP. Nota-se, principalmente, que na Microrregião Centro-Serra houve uma participação muito restrita da sociedade, devido à baixa participação na sua Audiência Microrregional. Percebeu-se, também, que, ao entrar em consenso e definir que a distribuição dos recursos, seria feita de maneira igual, independentemente da quantidade de votos¹¹⁹, aquela microrregião não estabeleceu projetos em disputa.

Por sua vez, na Microrregião do Baixo Vale do Rio Pardo houve maior participação no processo pelo motivo de o município de Santa Cruz do Sul sediar boa parte das organizações e pelo fato da maioria dos eventos acontecer nesse município, o qual concentra as instituições com maior capacidade de mobilização e repercussão no âmbito da saúde, educação, segurança pública, hospitais, entre outras.

As disputas nessa Microrregião (Baixo Vale do Rio Pardo) se colocaram na área da saúde, entre os investimentos para os hospitais regionais e os municípios menores que queriam investir em seus hospitais e UBS. Assim, se o projeto 4 fosse o eleito, o que aconteceu, os investimentos seriam feitos no Hospital Santa Cruz, no Hospital Ana Nery e no Hospital Regional de Rio Pardo¹²⁰. Esse projeto foi eleito tendo em vista que a maioria dos COMUDES dos municípios dessa microrregião apoiaram o investimento para esses hospitais. Essa prioridade que concentra os investimentos

¹¹⁹ No caso do COREDE VRP, em acordo interno, os Conselheiros definiram que os municípios precisariam no mínimo 5% dos votos em relação ao número de eleitores do município para terem suas demandas contempladas.

¹²⁰ As prioridades colocadas em votação, de acordo com a cédula de votação, podem ser verificadas no APÊNDICE A: Prioridades regionais para votação da CP no COREDE VRP.

em quatro municípios somou 17.059 votos contra 16.823 votos do projeto 3. Isso revela o caráter de disputa e o poder de mobilização desses hospitais, conforme mencionado pela Prefeita de Vera Cruz.

Deveria se pensar mais a nível de região. Sempre priorizamos a saúde, educação, agricultura. A grande dificuldade de recursos não deixa pensar como região. Aqui em Vera Cruz nosso hospital está prestes a virar posto e não queremos isso. Nós também queremos que nosso hospital sirva para a região e a sua comunidade, mas os recursos vão para Santa Cruz, no Ana Nery e o Regional de Rio Pardo. (ENTREVISTA nº 6).

Na área da educação também se colocaram em disputa as demandas para investimentos em escolas de Ensino Básico de até 500 alunos ou apoio a projetos de escolas de Ensino Médio. Os municípios de General Câmara, Herveiras, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Vale do Sol e Vera Cruz não foram contemplados com recursos, pois fizeram baixa votação no projeto eleito. As disputas aconteceram entre o projeto 1 (fez 14.953 votos) e o projeto 2 (fez 19.085 votos). A baixa diferença de votos caracteriza a disputa entre os dois projetos e as prioridades distintas na região, bem como a falta de acordo prévio. Nas áreas onde há acordo para ratear os recursos, o processo de mobilização da sociedade para a votação praticamente não é feito.

A Presidente do COMUDE de Vera Cruz explicou que o seu município não foi contemplado porque a prioridade era para aquisição de Equipamentos e mobiliários para escolas com até 500 alunos. A ideia era formular os dois laboratórios de informática no interior, possibilitando a oferta desse serviço para a comunidade escolar e demais moradores da região. A Presidente do COMUDE, em tom de insatisfação, argumentou que as escolas menores sempre perdem quando relacionadas com as escolas maiores, chamando a atenção para os atores do Conselho, no sentido de que,

[...] fatos dessa natureza acontecem por falta de comunicação para vocês votarem em conjunto nos mesmos projetos. Isso eu já havia falado para vocês, já aconteceu em outras situações e voltou a acontecer. Aqui, se trata de encaminhar as prioridades regionais, não é por município. (PRESIDENTE DO COREDE, 26 de agosto de 2015).

Ao fazer uso da palavra, o Presidente do COMUDE de Arroio do Tigre reclamou da falta de apoio do setor da educação em seu município¹²¹. Em sua fala mencionou

¹²¹ Na microrregião do Baixo Vale do Rio Pardo a combinação entre a percentagem total de votantes e da área deveria alcançar o teto mínimo de R\$ 10.000,00 para poder ser contemplada. Caso não

que chegou em uma escola com uma urna de sete votos, onde nem diretor, nem professor, ou seja, ninguém se interessou.

E nós estamos deixando de investir em outra área, na prefeitura, em agroindústria, no turismo e a educação que é uma obrigação do Estado, e nem os funcionários que estavam lá se interessaram para melhorar seu ambiente de trabalho. (ASSEMBLEIA do dia 26 de agosto de 2015).

Entretanto, essa situação não pode ser generalizada. Outro manifestante não identificado se pronunciou dizendo que em seu município se não fosse a brigada e os bombeiros, “[...] *não teríamos atingido a meta que nós temos hoje, porque todos eles se mobilizaram e foram para as comunidades, foram atrás de votos*” (ASSEMBLEIA do dia 26 de agosto de 2015).

Assim, cada município estabelece as parcerias, mobiliza as organizações, cadastra líderes comunitários para ter acesso às urnas e pontos eletrônicos, orienta as prioridades a serem votadas e busca alcançar os índices de votação para que seus projetos sejam contemplados. Dos 339.413 eleitores da região do VRP, 42.807 eleitores (12%) participaram na votação das prioridades da CP. Em relação ao processo do ano de 2014, contatou-se um decréscimo de 6,04% na votação geral. Relacionado aos 28 COREDEs do Rio Grande do Sul, esse COREDE alcançou a sétima colocação no *ranking* de votação (RIOVALE JORNAL *on-line*, 28 de agosto de 2015). No APÊNDICE F, relacionamos os valores e como tem sido os índices de votação desse processo participativo na região do ano de 2005 em diante.

A baixa participação da população na votação parece refletir a perda de importância desse processo para sociedade. Além disso, deve-se ter presente que o número de votantes não pode ser interpretado como um demonstrativo da participação plena da sociedade regional no processo, tendo em vista que geralmente a votação é induzida e a comunidade não está apropriada do processo. Esse parece ser um dos grandes limites desses espaços participativos.

Constatamos, ainda, que grande parte dos atores entrevistados têm apontado limites para esse processo participativo da Consulta Popular. Ao avaliarem a atuação dos governos frente à realização da Consulta Popular, 69% deles se mostraram insatisfeitos com a realização desse processo participativo, 26% estão satisfeitos em parte e, apenas 5% se mostraram satisfeitos.

tivessem feito acordo de distribuir os recursos em partes iguais, os municípios de Arroio do Tigre e Estrela Velha não seriam contemplados nessa área.

Os atores se mostram insatisfeitos com o processo tendo em vista que cada vez mais o governo reduz os aportes financeiros e há um passivo de vários anos para ser pago, o que coloca em questão o sentido de se estimular a participação para novas consultas a sociedade. Mencionam, também, que nesse processo há poucas possibilidades de escolha das prioridades. Na opinião de um prefeito, “[...] *isso aí de participação do governo é conversa fiada. Se nós não escolher, não votar na educação eles têm que investir igual. Não sei por que tanta carreira para isso, é só gasto*”. E complementa:

[...] o governo disponibiliza poucos recursos e usa o COREDE como “pelego” frente à pressão e demandas na área de desenvolvimento, infraestrutura e serviços. Remete o debate ao Conselho, mas não responde a altura das demandas e posições por incapacidade orçamentária e de gestão política.
(ATOR NÃO IDENTIFICADO).

As entrevistas apontam também para os limites relacionados às exigências burocráticas para a liberação dos recursos referentes aos projetos e ao fato do Governo Estadual realizar a Consulta dentro das áreas que se constituem como dever do Estado. Essa opinião divide os atores, tendo em vista que muitos consideram que a infraestrutura de segurança, de hospitais e de muitas escolas melhoraram devido aos recursos da Consulta Popular. Esse é um bom debate que implica em se refletir nas concepções de desenvolvimento da região, o sentido da participação e a atuação do próprio COREDE nesse cenário.

A média de votação nesses anos tem oscilado em torno de 14% do número de eleitores da região e nem sempre essa participação tem acompanhado a variação dos valores destinados a CP. No ano de 2015, os índices de participação mais baixos aconteceram nos municípios de General Câmara (6,42%), Rio Pardo (7,08%) e Venâncio Aires (7,58%). Por sua vez, os municípios que alcançaram maior participação em relação ao número de eleitores foram Ibarama (50,30%), Mato Leitão (41,77%) e Lagoa Bonita do Sul (38,63%)¹²².

Fechando este capítulo, percebe-se a relação estreita estabelecida entre o COREDE e a realização da CP. Fato esse que, devido à baixa participação e desinformação da sociedade, reforça a confusão e a dificuldade para se distinguir essas duas institucionalidades participativas. Essa falta de esclarecimento, em nosso entendimento, enfraquece esse Conselho, principalmente porque o desempenho e a

¹²² No APÊNDICE E é possível verificar o percentual da participação da população na região.

realização da CP não estão sob seu controle. Essa vinculação coloca o COREDE como um captador de recursos para a região, obscurecendo a sua função de articular a sociedade para debater e propor iniciativas para o desenvolvimento da região de forma mais ampla e autêntica.

De acordo com os dados obtidos junto aos atores que atuam neste COREDE, 36% dos atores entendem que a função desse Conselho é captar recursos financeiros, 22% afirmam que é articular os atores regionais, 20% que é fortalecer a participação da sociedade civil nos debates sobre a região, 14% que é construir estratégias para o desenvolvimento regional e 8% entendem que o COREDE busca contribuir para melhorar a gestão do Estado.

A compreensão de que a principal função desse COREDE é captar recursos financeiros para a região reflete a importância que é dada à realização da Consulta Popular. Essa compreensão dos atores é reforçada pelas pautas predominantes nas Assembleias do COREDE, nas quais predominam os assuntos voltados à gestão do Estado, geralmente relacionados a questões sobre a CP. Esses elementos estabelecem conformidade com a restrição da representatividade da sociedade e das pautas estabelecidas por esse Conselho. A falta de pluralidade da representação e debates efetivos sobre o desenvolvimento são evidentes e preocupantes em termos de continuidade e de sustentabilidade desse Conselho e se mostram emblemáticos. Conforme mencionado por um corediano, dentro do Conselho todos podem participar, pois é aberto.

Entretanto, não há um debate sobre o desenvolvimento regional. Eu vejo um espaço onde as pessoas vão disputar recursos para resolver os problemas de seus municípios. Eu trabalho na EMATER e, no início de 2016, vamos iniciar um processo interno para repensar a agricultura no Vale do Rio Pardo. Ou se vai ter uma agricultura no município achando que para desenvolver precisa fazer inseminação artificial, outro acha que tem que corrigir o solo, o outro que tem que comprar trator para a associação, ou seja, com recursos escassos se pulverizados para atender interesses pontuais, fica difícil. Tem que ter uma discussão para projetos estruturantes no âmbito da região. Esse problema vem da base, dos municípios, dos COMUDES que não fazem uma discussão séria. (ATOR NÃO IDENTIFICADO).

Diante desse quadro, notamos que são imensos os desafios para esse Conselho articular os atores da região e fortalecer a participação da sociedade na criação de estratégias coletivas para o desenvolvimento da região.

Por fim, relacionando o quadro de decisões que ocorrem no âmbito desse Conselho, 55% dos respondentes avaliaram que há organizações que exercem maior

influência no processo decisório. Dentre as organizações mais influentes, foram citados os COMUDES, a EMATER, a UNISC e a AFUBRA. Na realização da Consulta Popular, percebe-se grande influência dos setores da educação e da segurança pública, principalmente pela capacidade de captar votos. O setor da saúde sensibiliza todos os coredianos e há unanimidade sobre a importância dos recursos para essa área, enquanto a área da agricultura recebe atenção maior da EMATER, Secretários de Agricultura, STRs e grande parte dos COMUDES.

Sobre o exercício da democracia nesse Conselho, 50% dos atores entendem que o COREDE é um espaço democrático e que todos têm igualdade de participação. A democracia nesse ambiente é compreendida pelos atores pela liberdade de participação oferecida a todos os cidadãos que desejarem participar do Conselho. Entretanto, são poucos os atores que mencionam as restrições para a participação, os limites de recursos financeiros, as dificuldades de acesso à informação e às possibilidades de intervenção que esses novos integrantes teriam ao participar nesse espaço. Na opinião de um dos coredianos, o COREDE é um espaço limitado, porque tem muitos representantes que não participam, tendo outros que estão lá faz anos.

E a entrada de novos membros também é difícil. Nota-se, porque não surgem novas lideranças, por exemplo, o pessoal da diretoria, são todos veteranos. Notei que eles têm domínio sobre o funcionamento do Conselho e se comunicam e se manifestam bastante. Acontece também que organizações menores e mais distantes muitas vezes não têm dinheiro para se deslocar, não têm condições, os dirigentes precisam ter outro trabalho para se sustentar. (ATOR NÃO IDENTIFICADO).

Ao analisar a configuração dos COREDES no período de 1990 a 2010, Allebrandt et al. (2011) vão dizer que a maioria deles se enquadra no modelo denominado autônomo. Para esses autores, classificam-se também como autônomas as assembleias públicas municipais e as assembleias regionais ampliadas (etapas do processo da Consulta Popular), coordenadas pelos COMUDES e pelos COREDES.

A análise desses autores evidenciou ainda como os COREDES praticam o pluralismo e a igualdade participativa, constatando que os processos deliberativos enfrentam dificuldades de operacionalização, relacionadas aos arranjos institucionais e às condições de inclusão e de condução do processo, ou quanto aos resultados possíveis. Por fim, ressaltam que esses Conselhos sobreviveram a seis administrações estaduais coordenadas por diferentes partidos e coligações partidárias, mantendo diante delas sua independência e autonomia. Contudo, em

nossa análise, percebe-se que a atuação do COREDE VRP se encontra muito vinculada à realização da Consulta Popular e, por consequência, ao Governo Estadual.

Em direção semelhante, Moraes (2012) lembra que os COREDES podem ser caracterizados como espaços plurais e de participação dos diferentes segmentos sociais organizados de suas regiões, dos poderes públicos constituídos e demais representações regionais. Todavia, ao analisar o COREDE Paranhana-Encosta da Serra, esse autor constatou que “[...] a vinculação ascendente, ao controle das forças políticas tradicionais, centralizadoras, perpetuando a permanência dos mesmos líderes à frente da coordenação” (MORAIS, 2012, p. 175), o que limita a alternância no poder e prejudica as práticas e o exercício da cidadania nessa institucionalidade.

A relação dos COREDES com o Governo do Estado é indissolúvel, pois ao mesmo tempo em que esses espaços participativos só se tornaram possível por meio da abertura do Estado, através de programas que ampliaram as possibilidades de participação da sociedade, o seu funcionamento é fortemente condicionado pelos recursos financeiros e pelas diretrizes apresentadas pelo governo, limitando os processos decisórios desses espaços deliberativos.

Por sua vez, percebemos que o COREDE VRP apresenta seus próprios condicionantes para aprofundar o exercício da democracia participativa em seu interior. Trata-se de limites expressos no próprio Estatuto e resultantes da falta de pluralidade na sua representação, além da restrição das pautas aos assuntos da Consulta Popular, da ausência de debates e da criação de consensos fáceis. Encaminhamentos iniciais para a realização da CP na região, tomadas por um quadro de lideranças restritas, em nossa opinião, também comprometem a autenticidade desse processo na região.

Por fim, uma síntese da atuação dos 25 anos de atuação desse Conselho pode ser lida no Anexo B, onde é possível encontrar a falta de exemplos concretos que expressam as realizações desse Conselho na região. Ao mesmo tempo que os atores ressaltam os ganhos obtidos para a região através da realização da CP e apontam para diversos limites de atuação desse Conselho, percebemos os limites e os desafios dessa institucionalidade. De acordo com as evidências de nossas entrevistas, mesmo que muitos atores reconheçam os limites de atuação desse Conselho, eles não vislumbram perspectivas animadoras para melhorar essa atuação. Nesse sentido,

entende-se que a revitalização desse espaço participativo não se dará sem uma revisão séria sobre o sentido de sua atuação e do enfrentamento de diversas questões elencadas nesse capítulo, a começar pela ampliação da representatividade das lideranças e pela motivação para a participação efetiva daqueles atores e organizações já inscritos nesse arranjo institucional.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta tese buscou-se discutir a questão da efetividade da participação no Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) e no processo da Consulta Popular (CP) na Região do Vale do Rio Pardo/RS. Essas duas institucionalidades participativas foram criadas, na década de 1990, no contexto da reabertura democrática brasileira e da ampliação dos espaços participativos, com o objetivo de viabilizar uma atuação conjunta entre a sociedade civil e o Estado na formulação e implementação das políticas públicas de caráter regional. Esperava-se que essas experiências trouxessem um maior controle social sobre as ações do Estado e o aperfeiçoamento dos seus processos de planejamento e de alocação de recursos orçamentários, promovendo o desenvolvimento das distintas regiões do RS.

Conforme vimos ao longo desta tese, as apostas nessas institucionalidades participativas foram grandes, tanto por parte dos gestores públicos como por parte de pesquisadores que buscaram analisá-las (BANDEIRA, 2010; ALLEBRANDT, 2010; BUGS, 2011; ALLEBRANDT et al., 2011; ALLEBRANDT; BÜTTENBENDER e SIEDENBERG, 2011; DALLABRIDA, 2011; SILVEIRA e CAMPOS, 2012; CARGNIN, 2014; THIELE, 2016). Em termos gerais, as análises tenderam a reafirmar o caráter democrático dessas IPs e a sua contribuição para o desenvolvimento regional. Alguns estudos também apontaram para os limites de atuação dessas IPs, principalmente em relação à forma como vêm sendo construídos os processos de planejamento regional e no que diz respeito a escassez de recursos financeiros disponibilizados pelo Governo Estadual para a implementação dos projetos priorizados pela sociedade.

Apesar da contribuição que essas análises aportaram para a defesa de uma política de desenvolvimento regional mais inclusiva, de forma a viabilizar a participação ampliada da sociedade na escolha das prioridades de investimento público nas regiões, a heterogeneidade dessas institucionalidades em termos da sua representação e a forma como as desigualdades de recursos existentes entre os atores influencia os processos deliberativos ainda carecem de uma reflexão mais sistemática.

De acordo com a literatura discutida na tese (TATAGIBA, 2002; 2006; TEIXEIRA, 2000; ALENCAR et al 2013; COELHO e FAVARETO, 2012; CORTES e SILVA 2010), as desigualdades de recursos (organizacionais, financeiros e humanos)

entre os atores que atuam nesses espaços participativos acaba restringendo as suas possibilidades de participação e a efetividades dessas IPs. Nesta direção, este estudo buscou trilhar um caminho distinto das investigações produzidas anteriormente sobre os COREDEs, investigando como os processos participativos vêm funcionando na região do VRP, para além dos ideais normativos contidos nos seus documentos e nas falas de boa parte de suas lideranças.

Através da análise dos dados coletados, buscou-se compreender como foram constituídos os desenhos institucionais desses espaços participativos ao longo das suas trajetórias, como se encontra distribuída a representação entre os atores no presente, quais as consequências dessa distribuição para os processos deliberativos e, por fim, como são estabelecidas as relações entre as IPs investigadas e o Governo Estadual do RS.

Um dos elementos iniciais investigados nesta tese refere-se a forma como foi constituída a distribuição da representatividade no COREDE VRP. Esta análise demonstrou-se fundamental para compreendermos a sua composição e quem são os atores habilitados a participar, eleger e decidir sobre as pautas postas em discussão nessa institucionalidade. Constatou-se, a partir da análise das informações contidas no Estatuto do Conselho, que a sociedade civil encontra-se sub-representada nesse espaço desde sua implantação, o que acabou favorecendo o peso relativo dos representantes da sociedade política e dos demais atores da burocracia estatal.

Este dado permitiu perceber como a própria estruturação do Conselho, em termos dos segmentos sociais que terão direito à representatividade, já constitui o primeiro resultado de uma disputa entre os diversos atores regionais, pois nem todos conseguiram assegurar a sua representação dentro desse arranjo institucional. Esta informação é corroborada pelo fato dos COREDEs existentes no RS apresentarem desenhos institucionais distintos em cada região, evidenciando que a representação de cada segmento social varia conforme o poder de influência que esse detinha para garantir o seu encaixe no momento de fundação do Conselho.

No caso do COREDE VRP, o desenho institucional adotado tem trazido duas consequências objetivas para o seu funcionamento: i) a ampla representação assegurada para os atores da sociedade política da região (prefeitos, vereadores e deputados) e para os indicados pela administração pública estadual e municipal (burocratas) tem produzido uma distribuição desigual de poder, comprometendo o

funcionamento democrático desse espaço; ii) .a representatividade determinada pelo Estatuto constrange a possibilidade de renovação dos quadros de representantes do Conselho, impedindo a entrada de novos participantes.

Embora o próprio desenho institucional do COREDE VRP já apresente uma desigualdade em termos de representação dos diversos segmentos regionais, nossa pesquisa empírica possibilitou que observássemos o hiato existente entre a representação que foi prevista no Estatuto e aquela que ocorre efetivamente nas reuniões e assembleias do COREDE. Neste caso, pudemos constatar a baixa participação dos representantes políticos nas reuniões e uma expressiva participação de representantes ligados a órgãos/setores da gestão pública estadual e municipal, além de uma participação mais reduzida de representantes de outros segmentos sociais da região (sindicatos, ONGs, universidades, cooperativas, etc). Os representantes políticos da região (eleitos) têm optado por articular o atendimento às suas demandas através de outras redes e espaços institucionais, enfraquecendo a condição do COREDE enquanto arranjo institucional que representa os interesses da região. Como as deliberações do Conselho dependem das instituições políticas para serem implementadas, a reduzida participação dos representantes políticos nesse espaço acaba por enfraquecer a sua capacidade institucional de pressão e de articulação em nome da sociedade regional.

Por meio das entrevistas, pôde-se perceber que a ausência dos representantes políticos nesse Conselho pode ser depreendida pelo fato dos seus interesses estarem voltados ao processo eleitoral, levando-os a buscarem o reconhecimento pessoal dos seus eleitores em relação às obras e projetos empreendidos na região. No caso dos prefeitos, sua atuação tem se dado na associação que reúne os prefeitos municipais da região, o que lhes confere maior poder de pressão para reivindicarem investimentos junto ao Governo Estadual e Federal. Neste caso, a demanda é por maiores investimentos nos municípios e não, necessariamente, leva-se em conta a região.

Grande parte dos atores que tem participado efetivamente do COREDE VRP encontra-se vinculada às áreas e organizações que podem ser contempladas pelos recursos da Consulta Popular (agricultura, saúde, educação, segurança, etc). Isto explica porque a maioria dos entrevistados respondeu que a principal função do COREDE é captar recursos financeiros do Governo Estadual para determinados

projetos. Este entendimento dos atores permite compreender, também, porque eles não estranham o fato das pautas das assembleias do Conselho se restringirem, em grande medida, às demandas da CP.

As desigualdades relacionadas à participação nas discussões e deliberações do Conselho são aprofundadas na medida em que a representação da sociedade civil é feita por organizações civis que detém maiores capacidades de recursos (organizacionais, humanos e financeiros), em detrimento dos atores menos providos desses recursos. Ou seja, várias organizações civis existentes na região não integram este COREDE, seja por não possuírem condições para viabilizar a sua participação (deslocamento, liberação do trabalho, etc.), seja por entenderem que esta participação não lhes traz vantagens com relação ao encaminhamento das suas demandas.

Diante do exposto, pode-se perceber que as desigualdades entre os atores que integram este Conselho se apresentam tanto por meio da disparidade existente entre o espaço assegurado para os representantes da sociedade civil e aquele reservado aos representantes políticos e da burocracia estatal, como também devido à ausência de representação de diversos atores de organizações civis.

A falta de renovação no quadro de representantes do COREDE tem agravado esta situação, pois impede que outros segmentos sejam agregados ao Conselho, o que possibilitaria maior capilaridade em relação às demandas dos distintos setores da região. Através das entrevistas e dos documentos analisados, percebeu-se que tem havido uma continuidade em termos do quadro diretivo do Conselho ao longo da sua trajetória, sendo que somente em uma oportunidade houve uma chapa de oposição. Verificou-se, também, que muitos quadros representativos deste Conselho permanecem aberto devido à falta de interesse (ou de condições) das organizações da sociedade civil e à baixa participação dos representantes da sociedade política, especialmente prefeitos e vereadores.

Essa reduzida capilaridade do Conselho com a sociedade regional se apresenta também na realização da Consulta Popular. Principalmente pelas circunstâncias de restrição de tempo e de recursos financeiros, a realização da CP no ano de 2015 aconteceu, em nossa percepção, com profundos prejuízos ao processo participativo. Fizemos essa constatação com base no fato de que a divisão de recursos já acontece de maneira consensuada há vários anos, mas principalmente, pelo processo inicial de definição das prioridades ter acontecido com a participação

de um número restrito de lideranças, em grande parte, aquelas que já participam no COREDE.

Nessa direção, a ampla participação da sociedade aconteceu somente no momento da votação, no ato de escolher uma das prioridades estabelecidas. Ao passo que esses elementos representaram uma economia de tempo e de dinheiro para a execução desse processo, isto acabou inviabilizando que a sociedade participasse da definição dos projetos a serem votados. Além disso, grande parte das lideranças dos municípios, sobretudo os prefeitos e vereadores, também não se envolveram diretamente nesse processo.

A forte dependência de recursos financeiros do governo estadual e da Universidade também coloca em suspenso a suposta autonomia dos COREDEs. A investigação empírica demonstrou que a autonomia desse Conselho se encontra constrangida, por um lado, pela sua forte vinculação com o Governo Estadual e, por outro, pela dependência dos recursos da Universidade (UNISC) para a sua manutenção. Nesse sentido, observou-se que o planejamento e o debate em torno da definição das prioridades de investimentos regionais ficaram limitados às oportunidades oferecidas pela Consulta Popular, as quais se encontravam balizadas, por sua vez, pelas diretrizes de investimentos interpostas pelo Governo Estadual para as regiões.

Em nossa pesquisa verificou-se que a maior parte das pautas discutidas nas Assembleias do COREDE VRP, ao longo do ano de 2015, estiveram voltadas aos encaminhamentos da Consulta Popular. Ou seja, essas pautas não se originaram dos debates travados entre os integrantes do Conselho acerca das políticas regionais, pois são provenientes das demandas do processo da Consulta Popular. Isto demonstra que as diretrizes gerais para investimento são determinadas pelo Governo Estadual, o que constrange a liberdade de escolha das prioridades pela sociedade regional.

Esta relação entre os COREDEs e o Governo Estadual demonstra-se um jogo difícil. Se, por um lado, esse Conselho aplica na realização da Consulta Popular sua maior energia, por outro, se tem um Estado fragilizado e com poucos recursos financeiros para serem alocados em projetos definidos pela sociedade regional. Assim, frente às limitações financeiras do Estado, os COREDEs tentam barganhar um volume maior de investimentos, mas, no fim, não lhes resta outra alternativa senão a de trabalhar com o valor que o Governo disponibiliza.

Além dessa forte vinculação com o Governo, o COREDE VRP também apresenta uma forte dependência em relação à UNISC. Esta é reforçada pelo fato do Conselho não possuir autonomia financeira, encontrando no suporte da Universidade a infraestrutura necessária para o seu funcionamento e manutenção. Essa forte dependência da Universidade ficou evidenciado pelo fato do COREDE VRP ter tido sempre como presidente, em todas as diretorias eleitas, um representante dessa Instituição de Ensino. Este dado indica que a influência dos representantes da Universidade dentro desse COREDE é bastante expressiva, embora em termos numéricos a sua representação seja pequena.

A análise desses resultados indicou que há uma baixa efetividade do Conselho VRP para desempenhar as funções para as quais foi criado, entre elas, possibilitar uma ampla participação social dos atores regionais, contribuir para o planejamento governamental e o desenvolvimento da região. Percebeu-se que há uma baixa representatividade da sociedade civil da região nesse Conselho e uma reduzida participação efetiva dos seus representantes políticos eleitos (prefeitos, deputados estaduais e vereadores), embora estes tenham a garantia da representatividade assegurada pelo estatuto.

Pela literatura que aborda a heterogeneidade da sociedade civil e do Estado, a existência de diversos projetos políticos (DAGNINO; OLVERA e PANFICHI, 2006) supomos encontrar nesse espaço um ambiente tenso de discussão e de disputas. No entanto, a restrição das pautas e a criação de consensos relativamente fáceis revelou um ambiente com uma aparente harmonia e, em nosso entender, muito apático em relação aos objetivos que esse Conselho apresenta. Esse consenso é sustentado por acordos que buscam atender a todos os municípios em detrimento da construção de projetos coletivos mais amplos.

Embora nossa investigação empírica tenha se restringido a analisar somente a atuação de um COREDE – o COREDE VRP - e a realização de uma Consulta Popular, no ano de 2015, nossa reflexão transcendeu este recorte temporal na medida em que realizamos a reconstituição histórica da trajetória institucional desse Conselho por meio da análise dos documentos e da realização das entrevistas. No entanto, consideramos que as questões analisadas nesta tese em relação do COREDE VRP deveriam ser investigadas também nos demais COREDEs existentes no RS.

Corroborando com a literatura que apresentamos, a qual afirma a impossibilidade de se depreender *a priori* os resultados positivos da participação e sua contribuição para o aprofundamento democrático e para os processos de desenvolvimento, sugere-se a replicação de estudos dentro da mesma perspectiva analítica. Entende-se que tais estudos possam contribuir para o debate teórico e para o aperfeiçoamento dessas institucionalidades, no sentido de dotá-las de maior representatividade e efetividade.

Ainda, em termos de investigações futuras, pensa-se em analisar, com maior profundidade, o tecido social existente na região do VRP, buscando compreender os motivos pelos quais muitas organizações civis não se encontram atuando nesses arranjos participativos regionais.

Diante dos aspectos analisados, reconhece-se a necessidade do COREDE VRP vir a se fortalecer e se reinventar. Há que se reconhecer a importância desse Fórum participativo para articular as lideranças regionais, tendo em vista que este Conselho se constitui como único arranjo institucional existente na região com potencial de articular a diversidade de atores civis e estatais nas discussões sobre a temática do desenvolvimento, em uma perspectiva menos setorializada e com abrangência regional.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N.; BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*: Porto Alegre, ano 13, n. 28, p.52-84, set/dez. 2011.
- ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R.; SCHRODER, M. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 268-306, mai./ago. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/v12n24/v12n24a10.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2016.
- ACHARYA, A.; HOUTZAGER, P. P.; LAVALLE, A. G. Atores da sociedade civil e atores políticos - Participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER; Leonardo. *Participação em São Paulo*. UNESP, 2004
- ALENCAR, J.; CRUXÊN, I.; RIBEIRO, U. Participação Social no Planejamento Federal: um olhar a partir das Conferências Nacionais da Políticas Públicas. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). *Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa - elementos para o pensar e o agir*. Brasília: IPEA, 2015. p. 260-293.
- ALENCAR, J.; et al. Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 15, n. 32, p. 112-146, jan./abr. 2013.
- ALONSO, Ângela. As Teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, n. 76, p. 49-86. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a03.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2015.
- _____. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. In: *Sociologia & Antropologia*, v. 02.03, p. 21-41, 2012. Disponível em: <http://revistappgsa.ifcs.ufrj.br/wp-content/uploads/2015/05/3-ano2v3_artigo_angela-alonso.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2016.
- ALLEBRANDT, Sérgio Luís. *Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009*. Tese de doutorado (Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2010.
- ALLEBRANDT, S. L; et al. Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010. Caderno EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, artigo 11, set. 2011.
- ALLEBRANDT, S. L; BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R. *Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES/RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas*. IPEA: CODE, 2011.

ARATO, A.; COHEN, J. L. *Sociedade civil y teoría política*. Tradução de Roberto Reyes Mazzoni. México: Fundo de Cultura Econômica, 2000.

ARAÚJO, Tania Bacelar de. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Orgs.). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/organizador*. Brasília: Ipea, 2011.

_____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 39, p. 149-174, 1997.

AVRITZER, L.; RECAMÁN, M.; VENTURI, G. *O associativismo na cidade de São Paulo*. In.: AVRITZER, Leonardo. *A participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004.

AVRITZER, L; NAVARRO, Z. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L; COSTA, S. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

AVRITZER, L.; SANTOS, B. S. *Introdução: para ampliar o cânone democrático*. Eurozine: 2003. Disponível em:
<<http://www.plataformademocratica.org/Portugues/Publicacoes.aspx?IdRegistro=7119>> Acesso em: 05 out. 2016.

BANDEIRA, Pedro Silveira. *As Mesorregiões no Contexto da Nova Política Federal de Desenvolvimento Regional: Considerações Sobre Aspectos Institucionais e Organizacionais*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2004. Disponível em:
<<http://empreende.org.br/pdf/Estado/As%20Mesorregi%C3%B5es%20no%20Contexto%20da%20Nova%20Pol%C3%ADtica%20Federal%20de%20Dese.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2016.

_____. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: Os COREDES do Rio Grande do Sul. In: COELHO, J. G.; FRIZZO, P. A.; MARCONDES, V. (Orgs.). Passografic: Indústria Gráfica e Editora, 2010.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições, 1977.

BECKER, Denizar F. A economia política do desenvolvimento regional contemporâneo. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (Org.). *Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

BEM, Arim Soares do. A Centralidade dos Movimentos Sociais na Articulação Entre o Estado e a Sociedade Brasileira nos Séculos XIX e XX. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 27, n. 97, p. 1137-1157, set./dez. 2006.

BOHMAN, James. A democracia deliberativa e seus críticos. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, 2000.

BOSCHI, Renato. *Movimentos sociais e institucionalização de uma ordem*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1983.

BOURDIEU, Pierre. *Razones Prácticas: sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama, 1997.

BUGS, João Carlos. *Abordagem estratégica dos processos de desenvolvimento socioeconômico regional: o caso do COREDE VRP*. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2011.

BRANDÃO, Carlos A. Pacto Federativo, reescalamento do Estado e desafios para a integração e coesão regionais e para a legitimação de políticas regionais no Brasil. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Orgs.). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

_____. Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais. Levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, Maria Teresa Franco e MILANI, Carlos, orgs. Compreendendo a complexidade sócio-espacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar. Salvador: EDUFBA, 2008.

_____. *Visões teóricas sobre o desenvolvimento regional e a questão das escalas (mundial, nacional, subnacional e local) nas políticas regionais contemporâneas*. Brasília: ENAP, 2011.

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

_____. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília: 2008a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503compilado.htm>. Acesso em: 18 ago. 2016.

_____. *Faixa de Fronteira. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2009c.

_____. Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília:

2003a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/854780.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2016.

_____. *Marco Referencial para o apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Documentos Institucionais nº 2, 2005. Disponível em: <file:///C:/Users/Pessoal/Downloads/Guia_PTDRS_1.a_versao.pdf>. Acesso em: 14 out. 2016.

_____. *Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional PNDR II*. Ministério de Integração Nacional Secretaria de Desenvolvimento Regional. Brasília: novembro de 2013.

_____. *Orientações Gerais para a elaboração e qualificação do PTDRS - Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais*. Ministério do Desenvolvimento Agrário. MDA/SDT: Brasília, 2009b.

_____. *Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário*. Brasília: Condraf, 2014. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/pndrss/principal.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

_____. *Plano Plurianual 2004-2007*. Mensagem Presidencial. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2003b. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ppa/ppa2004_7.html/ppa-2004-2007/mensagempresidencial.PDF>. Acesso em: 27 nov. 2016.

_____. *Plano Plurianual 2008-2011*. Mensagem Presidencial. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Vol. 1. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2008/081015_ppa_2008_mespres.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2016.

_____. *Plano Plurianual 2012-2015*. Mensagem Presidencial. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília 2011. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2012/mensagem_presidencial_ppa-2.pdf>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional PNDR*. Brasília: 2012. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915>. Acesso em: 23 set. 2016.

_____. *Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais - PROMESO*. Ministério da Integração Nacional. Brasília, 2009a. Disponível em: <http://mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=55ad7cc0-c050-4a56-af51-52f638f47b08&groupId=10157>. Acesso em: 03 out. 2016.

_____. *Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT (Versão preliminar)*. Brasília, 2006. Disponível em:

<http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=45546192-e711-497a-8323-07244ee574ce&groupId=24915>. Acesso em: 25 set. 2016.

BRINGEL, B.; TEIXEIRA, M. A. *Repertórios de ação e repertórios de interpretação: trinta anos de estudos sobre os movimentos sociais no Brasil*. In: Movimentos sociais e engajamento político, trajetórias e tendências analíticas. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2015.

BROSE, Markus. *Da ditadura positivista à democracia participativa: a expansão da participação popular no Rio Grande do Sul*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

BRUNDTLAND, Gro Harlem (Org.). *Nosso futuro comum*. Editora da FGV, 1987. *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press, 1987.

CAMPOS, Claudinei José Gomes. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. *Revista Brasileira Enferm.* Brasília (DF), v. 57, n. 5, p. 611-614, set/out. 2004.

CARDOSO JR, José Celso. *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*. Brasília: IPEA, 2011.

CARDOSO JR, J. C.; GIMENEZ, D. M. *Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente*. In: CARDOSO JR, José Celso. *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011.

CARGNIN, Antônio Paulo. *Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: vestígios. Marcas e repercussões territoriais*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2014.

CARGNIN, A. P.; RÜCKERT, A. A. *O planejamento territorial no Brasil: efeitos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Estado do Rio Grande do Sul*. Confins, 2013. Disponível em: <<http://confins.revues.org/8519>>. Acesso em: 17 set. 2016.

COELHO, V. S. P.; FAVARETO, A. Conexões entre participação, democracia e desenvolvimento: investigação dos impactos políticos e distributivos da participação social. In: LAVALLE, A. (Org.). *O horizonte da política*. Questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: UNESP, 2012.

_____. Dilemas da participação e do desenvolvimento territorial. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador (BA), ano X, n. 18, dez. 2008.

CORCUFF, Philippe. *As novas sociologias: construção da realidade social*. Tradução de Viviane Ribeiro. Bauru, SP: EDUSC, 2001.

COREDE. *Assembleia Geral do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo*. Resultado da Consulta Popular. Santa Cruz do Sul, UNISC. Ata do dia 26 de agosto de 2015.

_____. *Assembleia Geral do COREDE*. Santa Cruz do Sul, UNISC. Ata do dia 01 de julho de 2015.

_____. *Audiência Pública Microrregional Centro-Serra*. Consulta Popular. Sobradinho. Prefeitura Municipal. Ata do dia 16 de julho de 2015.

_____. *Audiência Pública Microrregional do Baixo Vale do Rio Pardo*. Consulta Popular. Santa Cruz do Sul, UNISC. Ata do dia 16 de julho de 2015.

_____. *Estatuto do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo*. Aprovado em 21 de novembro de 2007.

_____. *Fórum Regional da Consulta popular*. Santa Cruz do Sul, UNISC. Ata do dia 04 de agosto de 2015.

_____. PRÓ-RS IV. *Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul*, 2011 – 2014. Porto Alegre: Passografic, 2010.

_____. PRÓ-RS V. *Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2015-2018)*. Lajeado: Univates, 2014.

CORTES, S. M. V. Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro, 2004. p. 249-286.

_____. O governo do estado como protagonista da regionalização e da participação: o caso Rio Grande do Sul – 1991 a 2003. *Caderno CRH*, Salvador, n. 39, p. 83-103, jul./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/include/getdoc.php?id=971&article=167&mode=pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

CORTES; S. V.; SILVA, M. K. Sociedade civil, instituições e atores estatais: Interdependências e condicionantes da atuação de atores sociais em fóruns participativos. *Estudos Sociologia*, Araraquara, v. 15, n. 29, p.425-444, 2010. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/2973/2715>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

COSTA, Danielle Martins Duarte. Vinte Anos de Orçamento Participativo: Análise das Experiências em Municípios Brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 15, n. 56, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3190/2093>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

CHANDHOKE, Neera. Civil society. In.: CORNWALL, A.; EADE, D. *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords*. Oxfam GB, 2010.

CHIRIBOGA, Manuel. Entrevista. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Org.). *Reflexões sobre políticas de desenvolvimento territorial*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: IICA, 2010.

CHIRINOS, P. V. M.; PANFICHI, A. Sociedade civil e governabilidade democrática nos Andes e no Cone Sul: uma visão panorâmica na entrada do século XXI. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CHRISTOFF, M. T. M.; CAMPOS, H. Á. *Plano estratégico de desenvolvimento do Vale do Rio Pardo (RS)*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

DAGNINO, Evelina. Políticas Culturais, democracia e o projeto neoliberal. In: *Revista Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n.15, p. 45 – 65, janeiro-abril, 2005.

_____. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002.

_____. Sociedade Civil, participação e cidadania: do que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedade civil em tempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidade Central de Venezuela, 2004.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. *Para uma leitura da disputa pela construção democrática na América Latina*. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs.). *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DALLABRIDA; Valdir Roque. *Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança*. IPEA: Code, 2011.

DALLABRIDA, C. R.; ZIMERMANN, V. J. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. *G&DR*, Taubaté, v. 5, n. 3, p. 3-28, set-dez. 2009.

DALLABRIDA, C. R.; BÜTTENBENDER, P. L. (ORs). *Planejamento estratégico territorial: A experiência de planejamento do desenvolvimento na Região Fronteira Noroeste – RS – Brasil*. Ijuí: UNIJUÍ, 2006.

DELEPOSTE, A. G; GIMENES, É. R. *Trinta anos de pesquisa: balanço da produção acadêmica de pesquisa em movimentos sociais*. In: *Movimentos sociais e engajamento político, trajetórias e tendências analíticas*. Florianópolis: Ed. Da UFSC, 2015.

DUNN, C. C-D.; LERRO, B. Democratização da Governança Global: perspectivas históricas mundiais. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 15, n. 32, p. 52-93, jan./abr. 2013.

EDWARDS, B.; FOLEY, M. The Paradox of Civil Society. National Endowment for Democracy and the Johns Hopkins University Press. *Journal of Democracy* 7.3, p. 38-52, 1998.

EMIRBAYER, Mustafa. Manifesto for a relational sociology. *The American Journal of Sociology*, v.103. n. 2 p. 281, sept. 1997.

ETGES, V. et al. *Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: Uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistema de acompanhamento dos PPAs*. Relatório de Pesquisa. IPEA, 2015.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/organizador*. Brasília: Ipea, 2011.

_____. *O Estado em movimento: Complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul*. Tese de Doutorado - Universidade Federal de Minas Gerais, 2005. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp009600.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

FAVARETO, Arilson. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva. *Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v.1, n.2, p.47-63, jan./abr./maio/ago. 2010.

FEDOZZI, Luciano. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n, 100, p.93-107, jan./jun. 2001.

FERNANDES, Rubem Cesar. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume, 1994. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8269/7054>>. Acesso em: 27 de out. 2016.

FILHO, Gilberto. Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável, conceitos e princípios. *Textos de Economia Florianópolis*, Florianópolis, v. 4, ano 1, p. 131-142. 1993.

FOLEY, M. W; EDWARDS, B. Beyond Tocqueville: Civil Society and Social Capital in Comparative Perspective. *American Behavioral Scientist*, v. 42, n. 2, september, 1998.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. Recursos, influência e cultura cívica nos conselhos gestores de Curitiba. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó (SC): ARGOS, 2007.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (Orgs.). *Participação e Deliberação – Teoria democrática e Experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

_____.; WRIGHT, E. O. *Deepening democracy: institucional innovations in empowered participatory governance*. London-New York: Verso, 2003.

FURTADO, Celso. *Brasil, a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. *O mito do desenvolvimento econômico*. 3. Ed. São Paulo: Paz e terra, 2001.

FRANK, A. G.; FUENTES, M. Dez teses a cerca dos movimentos sociais. Tradução de Suely Bastos. *Lua Nova*, São Paulo, n. 17, jun. 1989.

FRANTZ, Walter. A experiência corediana de organização social do desenvolvimento regional. In: BECKER, D. F. et al. (Org.). *PRÓ-RS II. Por uma organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul Volume 1. O Funcionamento e os Fundamentos de uma experiência de organização social do desenvolvimento regional*, 2002, v. 1, p. 85-115.

FREITAS, André Vieira. Uma política de ordenamento territorial para o Brasil? In: STEINBERGER, Marília (Org.). *Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2013.

GARTENKRAUT, Michal. *Fortalecimento da função avaliação nos países da América do Sul*. Brasília: Ipea, 2002.

GAZETA DO SUL. *COREDE comemora seus 25 anos de instalação*. Santa Cruz do Sul, 17-18 dez. 2016, p.10.

_____. *Corede/VRP celebra 25 anos de criação*. Santa Cruz do Sul, 21 dez. 2016, p.7.

_____. *Desgaste é o preço que se paga*. Santa Cruz do Sul, Edição On-line, 09 mar. 2015. Disponível em: <http://grupogaz.com.br/gazetadosul/noticia/451160-desgaste_e_o_preco_que_se_paga.html>. Acesso em: 18 set. 2016.

GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. *Planejamento e Orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006.

GIUGNI, Marcos; PASSY, Florence. *Contentious politics in complex societies: new social movements between conflict and cooperation*. In: GIUGNI, Marco; McDAM, Doug; TILLY, Chales (Ed). *From Contention to Democracy*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1998.

GOLDSTONE, Jack A. *Introduction – Bridging institutionalized politics*. In: GOLDSTONE, Jack A. (Ed.). *States, parties, and social movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GOHN, Maria Da Glória. 500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais ONGs e terceiro setor. *Revista Mediações*, Londrina, v.5, n.1, p. 11-40, jun./jul. 2000.

Disponível em:

<<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/viewFile/9194/7788>>.
Acesso em: 23 nov. 2016.

_____. Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 47, maio-ago. 2011.

_____. *Movimentos sociais no início do século XXI*. Antigos e Novos Atores Sociais. Rio de Janeiro, Petrópolis; Vozes, 2003.

_____. *Teorias dos movimentos sociais: Paradigmas clássicos contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 2002.

GUGLIANO, A.; SILVA, R. M. S. *A participação nos Fóruns das Mesorregiões Metade Sul do RS e Grande Fronteira do Mercosul* - um estudo sobre novas instâncias de governança territorial. S/D. Disponível em:
<https://processosparticipativos.files.wordpress.com/2013/07/gugliano_silva-fc3b3runs-regionais.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2016.

GUIMARÃES, Neto Leonardo. *Antecedentes e Evolução do Planejamento Territorial no Brasil*. In: Araújo, Tania Bacelar de (coord.). Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil Avanços e Desafios. Brasília: IICA, 2010.

HABERMAS, J. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 2003.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.

IBGE - base cartográfica. *Malhas digitais, municípios, RS. 2010*. Disponível em:
<ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitaais/municipio_2010/rs/>. Acesso em: 21 nov. 2016.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1986.

JAD, Islah. NGOs: between buzzwords and social movements. In.: CORNWALL, A.; EADE, D. *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords*. Oxfam GB, 2010.

JORNAL A HORA DO VALE. *Discurso do Estado frustra líderes regionais*. [on-line]. Lajeado: 15 abr. 2015. Disponível em:
<<http://www.codevat.org.br/site/noticia/visualizar/id/140/?Discurso-do-Estado-frustra-lideres-regionais.html>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

JORNAL DO COMÉRCIO. Tarso contraria PT e faz Consulta Popular. 11 ago. 2011. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=69932>> Acesso em: 21 de jul. 2016.

_____. *Consulta Popular terá R\$ 60 milhões neste ano*. 10 jul. 2015. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=201916>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

JORNAL DO PIRATINI. *Yeda Crusius convida eleitores a participar da Consulta Popular*. [on-line]. 21 ago. 2007, s/p. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/150339/yeda-crusius-convida-eleitores-a-participar-da-consulta-popular>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

LADEIRA, Leonardo Carvalho. *Desafios e potenciais da participação democrática: uma análise do caso da Conferência Municipal da Juventude de Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

LATINIBARÔMETRO. *Informe sobre la confianza en América Latina 1995-2015*. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latNewsShowMore.jsp?evYEAR=2015&evMONTH=-1>>. Acesso em: 15 de nov. 2015.

LAVALLE, Adrián Gurza. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 47, p. 121-135, 1999.

_____. *O estatuto político da sociedade civil: evidências da cidade do México e de São Paulo*. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA. Textos para discussão CEPAL-IPEA, n. 28, 2011a. Disponível em: <http://www.cepal.org/brasil/publicaciones/sinsigla/xml/2/43432/CEPAL_28.pdf>. Acesso em: 08 out. 2016.

_____. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011b.

_____. Sem pena nem glória; o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*, CEBRAP, n. 66, p. 91-109, jul. 2003.

LAVALLE, A; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*: Lua Nova [online]. 2006, n.67, pp.49-103. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em: 13 mar de 2016.

LAVALLE, A; CASTELLO, G.; BICHIR, R. M. *Os bastidores da sociedade civil: protagonismos, redes e afinidades no seio das organizações civis*. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP, 2006. Disponível em: <http://www.cebrap.org.br/v1/upload/biblioteca_virtual/LAVALLE_CASTELLO_BICHIR_Os%20Bastidores%20da%20Sociedade%20Civil.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2016.

LEITE, Sérgio Pereira. Gestão Social para o Desenvolvimento Sustentável do Território. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Org.). *Reflexões sobre políticas de desenvolvimento territorial*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: IICA, 2010.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, São Paulo, v. 70, p. 139-170, 2007.

_____. Os sentidos da representação política nas instituições participativas. Caxambu (MG): 33º Encontro anual da ANPOCS, 2009.

LÜCHMANN, L.; SCHERER-WARREN, Ilse. *Um panorama dos estudos sobre os movimentos sociais e a participação no Brasil*. In: Movimentos sociais e engajamento político, trajetórias e tendências analíticas. Florianópolis: Ed. Da UFSC, 2015.

MACPHERSON, C. Brough. *A democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MANIN, Bernard. As Metamorfoses do governo representativo. Tradução de Vera Pereira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 10, v. 29, p. 5-34. 1995. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm> Acesso em: 14 out. 2016.

MARIAN, Lucineide de Fátima. *Políticas Públicas: O caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul, RS*. 2012. Dissertação (Programa de Pós Graduação Planejamento Urbano e Regional - Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Porto Alegre, BR-RS, 2012.

MARQUES, Eduardo Cesar. *Redes Sociais e poder no Estado brasileiro: Aprendizados a partir das políticas urbanas* (2006). Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29759.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

MATA-MACHADO, Bernardo Novais da. Participação política e conselhos de cultura: uma proposta. In: rubim, a.; fernandes, t.; rubim, i. *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: edufba, 2010.

MILANI, Carlos. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-79, maio/jun. 2008.

MINDLIN, Betty. *Planejamento no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

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. Tese (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2012.

McADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. Para mapear o confronto político. *Lua Nova*, São Paulo, n. 76, p. 11-48, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a02.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2016.

NETO, J. M. R.; OLIVEIRA, S. R. O território na Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In: STEINBERGER, Marília (Org.). *Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2013.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. *RBCS*, v. 18 n. 52, jun. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18072.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

NYGAARD, Paul Dieter. As regionalizações e o planejamento estadual – uma discussão sobre as dificuldades e possibilidades de um ajustamento. *Ensaíos FEE*, Porto Alegre, v.11, n. 1, p. 184-197, 1990.

OLIVEIRA, Francisco de. *Privatização do público destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal*. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes/FAPESP, 1999. p. 55-81.

OLIVEIRA, F.; WERNER, D. *Perspectiva histórica do planejamento regional no Brasil*. Nações Unidas, março de 2014. Chile: Cepal, 2014.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique de. Participação Administrativa. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador (BA), n. 3, set/out/nov. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-3-SETEMBRO-2005-GUSTAVO%20JUSTINO.pdf>>. Acesso em: 20 ago. de 2016.

OTTMANN, Goetz. Habermas e a esfera pública no Brasil: considerações conceituais. Tradução de Heloisa B. de Almeida. *Novos Estudos*, n. 68, mar. 2004. Disponível em: <http://novosestudios.org.br/v1/files/uploads/contents/102/20080627_habermas_e_a_esfera.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2016.

PAIVA, Carlos Águedo Nagel; RAMOS, Marília Patta. Limitações e possibilidades da análise de indicadores regionais: o caso do COREDE do Vale do Rio Pardo. Santa Cruz do Sul. *Revista Redes*, Santa Cruz do Sul, v.10, n. 2, 2005.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria democrática*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PINTO, Céli Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ANPOCS, v. 19, n. 54, fev. 2004. PUTNAM, Robert D. Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, v. 6, n. 1, p. 65-78, jan.1995.

PNUD. *A democracia na América Latina Rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos*. São Paulo: LM&X Ltda, 2004.

PROMESO. *Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2009. Disponível em: <http://mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=55ad7cc0-c050-4a56-af51-52f638f47b08&groupId=10157>. Acesso em: 14 abr. 2016.

RÁDIO SÃO TIAGO. *COREDE repudia redução de recursos para Consulta Popular*. Edição on-line. Disponível em: <<http://www.radiosantiago.com.br/geral/corede-repudia-reduo-de-recursos-para-consulta-popular>>. Acesso em: 11 Jun. 2016.

REIS, José. *Território e políticas do território a interpretação e a ação*. Finisterra: L, 100, 2015, p.107-122.

_____. Uma epistemologia do território. In: Ensaio de Homenagem a António Simões Lopes. *Sociedade e Agricultura*, Lisboa, v. 13, n. 1, p. 51-74, 2005.

RIBEIRO, A.; GRAZIA, G. *Experiência do orçamento participativo no Brasil: Período de 1997-2000*. Petrópolis: Vozes, 2003.

_____. *Movimentos sociais – velhas e novas questões no espaço do Rio de Janeiro*. In: VIOLA, E.J.; SCHERER-WARREN, I.; KRISCHCK, P. Florianópolis: UFSM, 1989.

RIO GRANDE DO SUL. *Agenda 2020*. Disponível em: <<http://agenda2020.com.br/>>. Acesso em: 25 set. 2016.

_____. *Caderno de Diretrizes Consulta Popular 2015/2016*. Disponível em: <<http://www.consultapopular.rs.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/caderno-diretrizes-vers%C3%A3o-texto.pdf>> Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. *Caderno de Regionalização. PPA 2016-2019. Região Funcional 2*. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. Porto Alegre, novembro 2015.

_____. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1991, a 72, de 2016. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdlfqNoXO4%3D&tabid=3683&mid=5359>>. Acesso em: 07 ago. 2016.

_____. Decreto nº 52.471, de 23 de julho de 2015. Orienta o Regulamento a consulta direta à população para o período 2015/2016, prevista na Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998. Disponível em: <<http://www.consultapopular.rs.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/DEC-52.471-Publicado-DOE.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

_____. Decreto n. 47.170, de 08 de abril de 2010. Dispõe sobre a Consulta Popular e dá outras providências. Assembleia Legislativa. Gabinete de Consultoria Legislativa. Publicado no DOE nº 066, de 09 de abril de 2010.

_____. Lei n. 10.283, de 17 de outubro de 1994 (atualizada pela Lei nº 11.451, de 28 de março de 2000). Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666>. Acesso em: 10 out. 2015.

_____. Lei n. 10.283, de 17 de outubro de 1994. Lei de criação dos COREDEs. Disponível em: <http://www.coredesul.org.br/files/pub/136337207090052_LEI-de-Criacao-dos-COREDES.pdf>. Acesso em: 05 out. 2016.

_____. Lei n. 11.451, de 28 de março de 2000. Trata sobre a criação dos COMUDEs. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/11.451.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2016.

_____. *Marco metodológico para elaboração do PPA 2016-2019*. Porto Alegre: SEPLAG, 2015. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134058-20150317165438publicacao-marco-metodologico-ppa-2016-2019.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2015.

_____. *Número de eleitores por município*. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-por-municipio-zona>>. Acesso em: 01 out. 2016.

_____. *Participação Popular e Cidadã – PPC*. Ciclo Orçamentário Estadual 2014/2015. Disponível em: <<http://www.portaldaparticipacao.rs.gov.br/wp-content/uploads/2013/01/Caderno-de-Diretrizes.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2016.

_____. *Plano Plurianual 2012-2015*. Secretaria do Planejamento e Gestão. Lei n. 13.808, de 18 de outubro de 2011. Porto Alegre, 2011.

_____. Resolução 01/2015. Dispõe sobre a organização do processo e o detalhamento dos procedimentos da consulta direta à população e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.consinos.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Resolucao-n-01-2015-Consulta-Popular-2015-2016.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

_____. *Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã*. Porto Alegre: SEPLAG, 2012. Disponível em: <http://www.rs.gov.br/download/sistema_de_participacao.pdf>. Acesso em: 13 set. 2016.

_____. *Sistema Estadual de Participação: construção e desafios*. Porto Alegre: SEPLAG, 2014. Disponível em: <<http://www.consultapopular.rs.gov.br/wp-content/uploads/2013/01/Livro.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2016.

RIOVALE JORNAL. *Apuração superou as expectativas esperadas pelo COREDE e COMUDEs*. Santa Cruz do Sul, 28 ago. 2015. Fonte: <http://www.riovalejornal.com.br/materias/14700-divulgados_resultados_da_consulta_popular>. Acesso em: 02 set. 2016.

RORATO, Geisa Zanini. *Descentralização e Planejamento: o Caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul* (Dissertação de Mestrado). – UFRGS/Faculdade de Ciências Econômicas/PGDR. Porto Alegre, 2009.

SADER, Emir (Org.). *Movimentos sociais na transição democrática*. São Paulo: Cortez, 1987.

SACHS; Ignacy. *Equitable development on a healthy planet – transition strategies for the 21 Century*. Report of the Hague Symposium on “Sustainable development: from concept to action”. Netherlands: ONU, 1991. (Synthesis report for discussion prepared by Professor Ignacy Sachs).

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIEDENBERG, D.; AGOSTINI, C. O processo de construção dos planos estratégicos regionais dos COREDES em 2009-2010: formulação, concepção e elaboração. In: SILVEIRA, R.; ALLEBRANDT, S. L.; R. L.; FELIPPI. *Observando o planejamento regional no Rio Grande do Sul: Uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes)*. [recurso eletrônico]. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015.

SILVA, P. G.; D'ARC, H. R. Participação social: instrumento de gestão pública? Elementos para um debate sobre a gestão de cidades brasileiras. Quais as perspectivas nos anos 90? *RAP*, Rio de Janeiro, mar/abr. 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8096/6918>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

SILVA, Marcelo Kunrath. *Atores, espaços e repertórios: a atuação dos movimentos sociais através das fronteiras da sociedade civil e do Estado*. In: *Movimentos sociais e engajamento político, trajetórias e tendências analíticas*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2015.

_____. *De volta aos movimentos sociais? Reflexões a partir da literatura brasileira recente*. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, v. 46, n. 1, p. 2-9, jan/abr. 2010. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/165/35>. Acesso em: 23 nov. 2016.

_____. Sociedade civil e construção democrática: do manequísmo essencialista à abordagem relacional. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p.156-179, jul/dez. 2006.

SILVA, M. K.; Oliveira, Gerson de Lima. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 86-124, set./dez. 2011.

SILVEIRA, R. L.; FELIPPI, Â. C. T.; SOUZA, J. D. Planejamento Regional no Rio Grande do Sul: Uma proposta metodológica de análise dos planos estratégicos de desenvolvimento regional. *Redes – Revista do Desenvolvimento Regional*, Santa

Cruz do Sul: PPGDR-UNISC. Edição Especial, 2014. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/5156>>. Acesso em: jan. 2016.

SILVEIRA, R. L.; ALLEBRANDT, S. L.; R. L.; FELIPPI. *Observando o planejamento regional no Rio Grande do Sul: Uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes)*. [recurso eletrônico]. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015.

SILVEIRA, R. L.; CAMPOS; H. Processos participativos em experiências recentes de planejamento regional: o caso do Vale do Rio Pardo (RS). *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 17, n. 1, p. 203 – 216, jan/abr 2012.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. *Sociologias*, v.14, n.30, p.70-116, ago. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/v14n30/04.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

SCHMIDT, D. L.; KOPP, M. G. L. Sistema estadual de participação cidadã: avanços e possibilidades de uma experiência subnacional. In: COREZOLA, F. C.; GRIZA, A.; RAMOS, M. P. (Org.). *Políticas públicas: monitoramento, avaliação, controle e participação social no Governo do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2015.

SCHMIDT, João Pedro. *Juventude e política no Brasil: A socialização política dos jovens na virada do milênio*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: 1961.

STEINBERGER, Marília. *A inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território*. In: STEINBERGER, Marília (Org.). *Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2013.

TARROW, Sidney. *O poder em movimento, movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

_____. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista Sociologia Política*, v. 25, p. 209-213, nov. 2005.

_____. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – Primeiras reflexões. *Colombia Internacional*, v. 71, p. 63-83, enero-junio, 2010. Disponível em: <<https://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/495/index.php?id=495>>. Acesso em: 18 mai. 2016.

_____. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Os desafios da articulação entre Sociedade Civil e Sociedade Política sob o marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ES. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. 1ª ed. Campinas: Paz e Terra, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa?* Em Conselhos Gestores de Políticas Públicas. In: CARMO, M.; Carvalho, A.; TEIXEIRA, A. C (Orgs.). São Paulo: Pólis, 2000.

TENDLER, Judith. Why are Social Funds so Popular? In: SIMON, J.; EVENETT, W. W.; YUSUF, S. (Eds.). *Local Dynamics in an Era of Globalization: 21st Century Catalysts for Development*. Oxford University Press: World Bank, 2000.

TERRITÓRIOVRP. *Território Vale do Rio Pardo: Abrangência*. 2015. Disponível em: <<http://territoriovrp.com.br/sobre-o-territoriovrp/abrangencia>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

TONI, Jackson De; KLARMANN, Herbert. Regionalização e planejamento: reflexões metodológicas e gerenciais sobre a experiência gaúcha. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 23. número especial, p. 517-538, 2002. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2019/2400>>. Acesso em: 06 fev. 2016.

TORRENS, João. Reflexões sobre políticas de desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Org.). *Série Desenvolvimento Rural Sustentável*, v.11. Brasília: IICA, 2010.

TOURAINÉ, Alain. Os novos conflitos sociais para evitar mal-entendidos. *Lua Nova* [online]. 1989, n.17, p. 05-18. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n17/a02n17.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2015.

THIELE, Péricles Purper. *Planejamento estratégico regional: equidade ou competitividade? Uma análise dos COREDES Central e Jacuí-Centro*. 2016. Tese (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado) Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2016.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/organizador*. Brasília: Ipea, 2011.

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento Sustentável: o Desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

_____. *O prelúdio do desenvolvimento sustentável*. In: OLIVA, Pedro Mercadante. (Org.). *Economia Brasileira: Perspectivas do Desenvolvimento*. São Paulo, SP: Centro Acadêmico Visconde de Cairu, 2005.

_____. Vicissitudes da Governança Cidadã: Os Conselhos Regionais Gaúchos (COREDE). *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano VIII, n. 13, p. 19-27, jan. 2006. Disponível: <http://www.zeeli.pro.br/wp-content/uploads/2012/06/Vicissitudes_da_governanca_cidada.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2016.

VIGEVANI, Tullo. Movimentos sociais na transição Brasileira: a dificuldade de elaboração do projeto. *Lua Nova*, São Paulo, n. 17, jun. 1989. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451989000200006>. Acesso em: 18 maio 2016.

VITA, Álvaro de. Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas? In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (Orgs.). *Participação e deliberação – Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34, 2004.

WAMPLER, Brian. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, Roberto (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.

WEBER, M. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Editora Universidade de Brasília: São Paulo, 1999.

YIN, Robert K. *Estudos de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A - Prioridades regionais para votação da CP

Educação Básica e Técnica – Vote em uma demanda		
Nº	Demanda	Valor
1	Equipamento e mobiliários para escola com até 500 alunos	R\$ 784.243,66
2	Equipamento e mobiliários para escola de Ensino Médio	R\$ 784.243,66
Saúde – Vote em uma demanda		
Nº	Demanda	Valor
3	Aquisição de veículos (ambulância, van, veículo leve)	R\$ 784.243,66
4	Equipamentos, mobiliários, reforma para hospitais de referência regional e adequação de UBS	R\$ 784.243,66
Agricultura		
Nº	Demanda	Valor
5	Insumos para correção do solo. Centro-Serra	R\$ 200.000,00
6	Apoio a agroindústria familiar. Construção, reforma, equipamentos. Centro-Serra	R\$ 200.000,00
7	Apoio a produção leiteira – insumos agrícolas e equipamentos. Baixo Vale do Rio Pardo	R\$ 450.000,00
8	Apoio a infraestrutura rural - perfuração de poços artesianos, cisterna, saneamento e irrigação. Baixo Vale do Rio Pardo	R\$ 450.000,00
9	Apoio técnico ao APL. Mobilização e governança	R\$ 144.124,00
10	Apoio técnico ao APL. Projeto de gestão e apoio a feiras rurais	R\$ 144.124,00

Fonte: Adaptado pelo autor a partir da célula de votação do COREDE VRP, 2015.

APÊNDICE B - Diretorias do COREDE VRP

Período	Diretoria
Dezembro de 1991 até abril de 1993	Coordenador: Paulo Cezar Begnis – Prefeito de Rio Pardo
Abril de 1993 até março de 1995	1º Coordenador: Denis Colossi – Prefeito de Rio Pardo. 2º Coordenador: Luiz Augusto Costa a Campis. Secretário: Rogério Silveira
Março de 1995 até abril de 1997	Presidente: Almedo Dettenborn – Prefeito de Venâncio Aires. Vice-Presidente: Valdomiro Rocha – Prefeito de Vera Cruz. Tesoureiro: Edvino Junker – Presidente Indústria e Trabalho Rurais de Rio Pardo. Secretário Executivo: Prof. Luiz Augusto Costa a Campis
Abril de 1997 até abril de 1999	Presidente: Luiz Augusto Costa a Campis. Vice-Presidente: Celso Artús – Prefeito de Venâncio Aires. Tesoureiro: Heitor Petry – Prefeito de Vera Cruz. Secretário Executivo: Prof. Rogério Silveira
Abril de 1999 até março de 2001	Presidente: Luiz Augusto Costa a Campis. Vice-Presidente: Celso Artús – Prefeito de Venâncio Aires. Tesoureiro: Heitor Petry – Prefeito de Vera Cruz. Secretário Executivo: Prof. Rogério Silveira
Março de 2001 até abril de 2003	Presidente: Rogério Silveira (permaneceu até dezembro de 2001). Vice-Presidente: Luiz Augusto Costa a Campis (assumiu em 15/05/2002). Secretário: João Dalci da Costa Ferreira – Prefeito de Arroio do Tigre
Abril de 2003 até março de 2005	Presidente: Luiz Augusto Costa a Campis. Vice-Presidente: Lademiro Dors – Prefeito de Sobradinho. Secretário: Heitor Petry – Pref. de Vera Cruz
Março de 2005 até março de 2007	Presidente: Mariza Terezinha da Motta Christoff. Vice-Presidente: Guido Hoff – Pref. de Vera Cruz. Secretário: Lauro Mainardi – Prefeito de Candelária
Março de 2007 até abril de 2009	Presidente: Mariza Terezinha da Motta Christoff. Vice-Presidente: Guido Hoff – Pref. de Vera Cruz. Secretário: Lauro Mainardi – Prefeito de Candelária
Abril de 2009 até abril de 2011	Presidente: Mariza Terezinha da Motta Christoff. Vice-Presidente: Darci Garcia de Freitas – General Câmara. Secretário: Edson Rabuske – Sec. Planejamento Santa Cruz do Sul
Abril de 2011 até abril de 2013	Presidente: Mariza Terezinha da Motta Christoff. Vice-Presidente: Carlos Gilberto Baierle – Prefeito Municipal de Passo do Sobrado. Secretário: Alexandre Antônio da Silva – Sec. Executivo AMCserra
Abril de 2013 até 2015	Presidente: Mariza Terezinha da Motta Christoff. Vice-Presidente: Carlos Gilberto Baierle – Prefeito Municipal de Passo do Sobrado. Secretário: Lenise Lourdes Lazzarotto Mariani - Prefeita Municipal de Ibarama. Tesoureiro: Rosângela Maria Mohr Limberger - Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul

Fonte: Atas de eleições das diretorias do COREDE VRP dos respectivos anos.

APÊNDICE C - Questionário aplicado aos atores do COREDE Vale do Rio Pardo

Questionário para os atores do COREDE – VRP

Data: ____/____/2015

Sou Jovani Puntel, doutorando no Programa de Desenvolvimento Regional da UNISC. Este questionário busca informações para subsidiar a minha tese de doutorado a respeito das experiências do COREDE e da Consulta Popular nesta região. Conto com sua importante colaboração. Muito obrigado.

Dados

1. Qual sua escolaridade?

() 1º Grau Incompleto () 1º Grau Completo () 2º Grau Incompleto

() 2º Grau Completo () Superior incompleto () Superior completo

() Pós-graduação

2. Qual sua profissão?

3. **Sexo:** () Masculino () feminino

Sobre o processo de Participação

4. Qual organização você representa no COREDE?

5. Há quanto tempo (anos) sua organização/instituição existe?

6. Qual o cargo/função que você ocupa na sua organização?

7. Há quantos anos você exerce esta função?

8. Há quanto tempo você é representante na Assembleia do COREDE?

9. Em que outros espaços organizados ou instituições você participa?

10. Atualmente, quais as demandas de sua instituição no COREDE?

a) _____

b) _____

c) _____

11. Quais as demandas que a sua instituição já teve atendida através do COREDE?

a) _____

b) _____

c) _____

12. Qual o público beneficiado por “sua” organização?

13. Qual é o objetivo de atuação de sua organização?

14. Quais as fontes de recursos financeiros de sua organização?

() Mensalidades de associados () doações pessoa física () doação de empresas
() recursos do Estado () igreja () outros. Quais:

15. Com que outras instituições sua organização se relaciona?

a) governamentais:

b) civis:

c) religiosas:

d) outras:

16. Você considera que todos os segmentos da sociedade têm igualdade de participação no COREDE? () Sim () não Justifique:

17. Na sua percepção, alguma instituição tem maior influência na tomada de decisões no COREDE? () sim () não Explique:

18. Que estratégias você usa para ter seus objetivos inseridos na pauta de discussão do COREDE?

19. Na sua opinião, a sua participação tem influência nas decisões tomadas neste Conselho?

() sim () não () em parte Explique:

20. No âmbito interno de sua organização/setor – como são estabelecidas as demandas para serem trazidas para o fórum do COREDE?

21. Na sua percepção, a principal contribuição do COREDE para a Região tem sido: (múltipla escolha)

() realizar o controle social () captar recursos financeiros () articular os atores regionais () fortalecer a participação da sociedade civil
() estabelecer parcerias () construir estratégias para o desenvolvimento regional () outra:

22. Sua instituição estabelece articulações com outras instituições deste Conselho a fim de fortalecer sua capacidade de influência nas decisões?

() sim () não

Se sim, cite-as por ordem de importância:

23. Na sua opinião, além das organizações que já participam neste fórum regional, há outras organizações que deveriam participar do Corede? ☐ sim ☐ não
Quais: _____

24. Em relação a realização da Consulta popular, você se encontra?
☐ satisfeito ☐ satisfeito em parte ☐ insatisfeito Por que?

Fonte: Elaborado pelo autor.

APÊNDICE D - Roteiro de entrevista para os atores do COREDE Vale do Rio Pardo

1. Fale sobre sua atuação no COREDE Vale do Rio Pardo.
2. Como tem ocorrido a participação dos diversos atores do COREDE Vale do Rio Pardo?
3. Na sua visão, têm atores com maior poder de influência nas decisões tomadas? Explique.
4. Na sua opinião o COREDE é um espaço democrático?
5. Qual sua percepção sobre a importância e atuação deste Conselho para a região.
6. Como se articulam as demandas municipais e regionais no COREDE?
7. Que questões de seu município que o Sr. leva para serem discutidas no COREDE?
8. Como o Sr. percebe a atuação e efetividade dos diversos Conselhos em seu município (contribuição para o processo de gestão, espaço de mediação entre sociedade e governo)?
9. Qual sua percepção sobre a realização da Consulta Popular para a Região (participação da sociedade civil, definição das prioridades, articulações estabelecidas, efetividade da Consulta)?

Fonte: Elaborado pelo autor.

**APÊNDICE E - Índice de votação por município na Consulta Popular na região
do Vale do Rio Pardo no ano de 2015**

Município	Total de eleitores	Votantes na CP	% de eleitores votantes
Arroio do Tigre	10.444	1.517	14%
Boqueirão do Leão	6.081	938	15%
Candelária	23.926	3.217	13%
Encruzilhada do Sul	20.071	2.261	11%
Estrela Velha	2.857	299	10%
General Câmara	6.743	438	6%
Herveiras	2.176	732	34%
Ibarama	3.592	1.800	50%
Lagoa Bonita do Sul	2.312	889	39%
Mato Leitão	3.242	1.344	42%
Pantano Grande	8.508	1.237	14%
Passa Sete	4.022	339	8%
Passo do Sobrado	5.008	702	14%
Rio Pardo	30.467	2.177	7%
Santa Cruz do Sul	96.545	9.448	10%
Segredo	6.003	978	16%
Sinimbu	7.709	886	11%
Sobradinho	11.235	2.030	18%
Tunas	3.675	334	9%
Vale do Sol	5.509	2.659	31%
Vale Verde	2.669	769	29%
Venâncio Aires	53.556	4.066	8%
Vera Cruz	18.867	3.747	20%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral e da Secretaria do Planejamento do Rio Grande do Sul.

**APÊNDICE F - Valores e percentual de votantes na Consulta Popular na região
do Vale do Rio Pardo (2005 a 2015)**

Ano	Valor R\$	Votantes região	Número de eleitores	% de eleitores votantes
CP 2005/2006	R\$ 640.000,00	47.845	307.643	16%
CP 2006/2007	R\$ 12.308.554,20	48.793	312.633	16%
CP 2007/2008	R\$ 2.160.632,00	19.422	315.867	6%
CP 2008/2009	R\$ 2.665.668,94	23.187	321.606	7%
CP 2009/2010	R\$ 2.353.818,59	47.775	222.076	22%
CP 2010/2011	R\$ 7.862.830,79	63.605	327.125	19%
CP 2011/2012	R\$ 8.600.000,00	59.467	328.193	18%
CP 2012/2013	R\$ 8.600.000,00	55.747	335.877	17%
CP 2013/2014	R\$ 8.600.000,00	60.584	334.963	18%
CP 2014/2015	R\$ 10.061.672,05	62.806	338.018	19%
CP 2015/2016	R\$ 2.352.731,00	42.807	339.380	13%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral e da Secretaria do Planejamento do Rio Grande do Sul.

APÊNDICE G - Lista de entrevistados

Entrevista nº 1: Presidente de uma associação de produtores. Funcionário da Prefeitura de Boqueirão do Leão. Participa no CODETER e esporadicamente no COREDE.

Entrevista nº 2: Presidente do COREDE VRP entre 2005 e 2016

Entrevista nº 3: Ex-Reitor da UNISC: Presidente do COREDE VRP entre 1997 e 1999 e, entre 1999 e 2001.

Entrevista nº 4: Presidente da ARTURVARP e Coordenador regional da EMATER.

Entrevista nº 5: Secretário do COREDE entre 1997 e 2001. Presidente do COREDE VRP entre 2001 e 2003.

Entrevista nº 6: Prefeita do Município de Vera Cruz.

Entrevista nº 7: Prefeito do Município de Venâncio Aires.

Entrevista nº 8: Vereadora do Município de Santa Cruz do Sul.

Entrevista nº 9: Vereador do Município de Boqueirão do Leão.

Entrevista nº 10: Prefeito do Município de Pantano Grande.

Entrevista nº 11: Presidente da SICREDI. Faz parte da Diretoria do COREDE VRP.

Entrevista nº 12: Presidente do COMUDE de Encruzilhada do Sul.

Entrevista nº 13: Representante da UEE

Entrevista nº 14: Prefeito do Município de Passa Sete.

Entrevista nº 15: Representante do Conselho de Trânsito do Município de Ibarama.

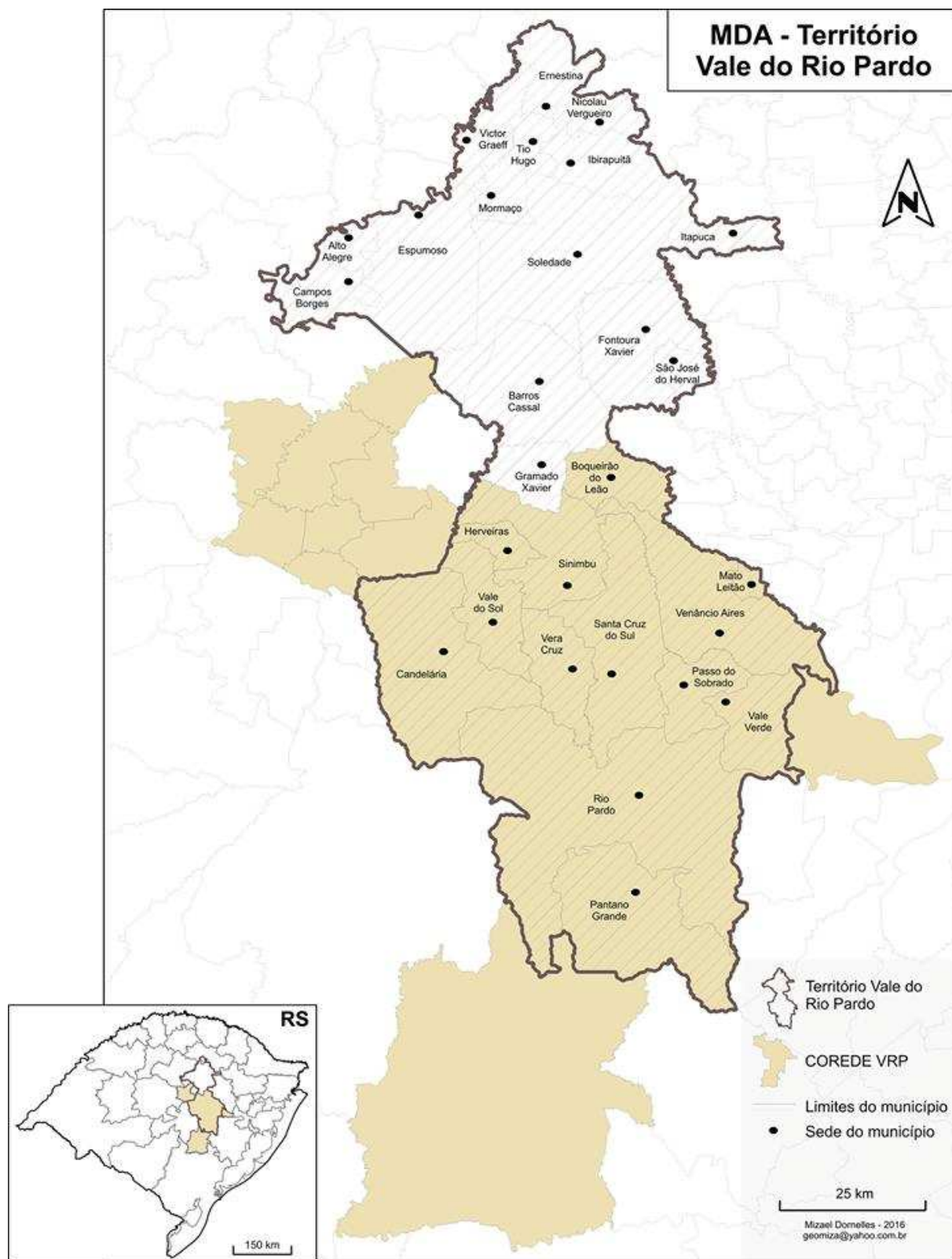
Entrevista nº 16: Vice-prefeito do município de Boqueirão do Leão.

Entrevista nº 17: Vereador do Município de Sobradinho.

Entrevista nº 18: Prefeito do Município de Candelária.

Entrevista nº 19: Vice-Presidente do Fórum dos COREDEs

Anexo A - Mapa do Território de Identidade Vale do Rio Pardo (RS)



Fonte: IBGE, 2010; TERRITÓRIOVRP, 2015. Elaborado por Mizael Dornelles.

ANEXO B - Balanço dos 25 anos de atuação do COREDE Vale do Rio Pardo

GAZETA DO SUL | SÁBADO E DOMINGO | 31/12/2016 E 1º/1/2017



Espaço aberto à participação

A estrutura institucional dos conselhos, os mecanismos de participação social, as formas de encaminhamento das demandas regionais, o amadurecimento dos processos e relações entre governo e sociedade se aperfeiçoaram ao longo do tempo. A instalação do Corede/VRP ocorreu em 1991, no Clube Literário e Recreativo, de Rio Pardo, com a presença do governador do Estado na época, Alceu Collares. O conselho foi o 15º criado no Rio Grande do Sul. Na ata de registro da cerimônia consta a presença de diversos prefeitos da região, bem como presidentes de Câmaras de Vereadores, representantes de diferentes segmentos da sociedade e deputados estaduais com domicílio eleitoral na região. Atualmente, há 28 Coredes no Estado.

A estruturação dos Coredes começou a partir do início de 1991, no governo de Alceu Collares, mas a instituição legal ocorreu pela lei estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e a regulamentação aconteceu através do decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Dois princípios constitucionais embasam a criação dos conselhos: de acordo com o disposto na Constituição Estadual de 1989 (art. 149), "os orçamentos anuais e a lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizados com o plano plurianual, deverão ser regionalizados e terão, entre suas finalidades, a de reduzir as desigualdades sociais e regionais". Além disso, segundo a mesma lei (art. 167): "a definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas.

SAIBA MAIS

Criados há 25 anos, a experiência e a trajetória dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) no Rio Grande do Sul se constituem em uma estratégia pioneira de organização regional no Brasil. Instalados a partir de iniciativa articulada do governo do Estado com as respectivas regiões, os Coredes são definidos como espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, por meio da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões.

Governador do Rio Grande do Sul na época e responsável pela criação dos Coredes, Alceu de Deus Collares defende que os Para marcar o 25º aniversário do conselho, diretoria executiva entregou certificados de reconhecimento aos ex-presidentes ou representantes e à reitora da Unisc no dia 20 de dezembro conselhos regionais surgiram com o propósito de dar voz às comunidades. "É a sociedade tomando decisões nos negócios que ela tem interesse. O Corede não tem apenas a função de ouvir a sociedade na elaboração orçamentária, mas também na indicação das suas prioridades, com representação de todos os segmentos. É um instrumento para efetiva participação social nas decisões do destino do Estado."

E é com espaço aberto para os diversos segmentos da sociedade que o Corede do Vale do Rio Pardo, que comemora os seus 25 anos, atua no desenvolvimento da região. Presidente do conselho do Vale do Rio Pardo, Heitor Petry destaca que entre as principais marcas do órgão estão a coordenação nos processos de participação popular, definindo projetos prioritários a serem contemplados com recursos do orçamento do Estado; o Planejamento Estratégico, com apoio da equipe técnica da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc); e a integração das forças regionais voltadas a desenvolver projetos e ações de âmbito regional.

Junto ao Corede do Vale do Taquari, o grupo do Vale do Rio Pardo trabalha, atualmente, na revisão e atualização do Plano Estratégico, o qual vai guiar os investimentos nos vales pelos próximos 15 anos. Com o objetivo de fortalecer o acompanhamento e dar continuidade às ações, o Corede do Vale do Rio Pardo também se organiza para criar uma nova estrutura executiva, cuja função será “identificar fontes de recursos de financiamento e articular, permanentemente, instâncias para que os projetos, de fato, aconteçam e saiam do papel”, segundo Petry.

Polo contribui com a execução de pesquisas

Com a execução de pesquisas nos diversos departamentos da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), através das equipes de cada área prioritária, o Polo de Modernização Tecnológica do Vale do Rio Pardo (PMTVRP) contribui para a região suprimindo necessidades, em especial nas áreas de Alimentos, Biotecnologia, Materiais, Meio Ambiente, Tecnologia da Informação e Saúde.

O órgão está vinculado ao governo do Estado através do Programa de Apoio aos Polos de Modernização Tecnológica da Secretaria da Ciência e Tecnologia e do Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede). O PMT-VRP foi inserido no ano de 1993 na Unisc. O trabalho tem se desenvolvido com a união dos esforços da Unisc, do Corede/ VRP, de outras instituições da comunidade regional, e com o apoio do governo estadual, especialmente da Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia e da Fundação de Amparo à Pesquisa (Fapergs).

Eleitores definem demandas

O Corede trouxe para a região a participação popular, com as votações para eleger as prioridades no orçamento do governo do Estado. Todos os anos, o conselho é responsável pela coordenação da Consulta Popular, que integra a política de Estado. O processo viabilizou a participação da sociedade civil em aspectos que normalmente o Estado e o segmento político decidiam antes. “A partir da visão dos Coredes começamos a ter a participação da sociedade civil organizada, porque tínhamos representação de sindicatos, de associações, de fundações, de universidades, e tudo isso reverteu em participação da cidadania”, explica o ex-presidente Luiz Augusto Costa a Campis.

A participação dos eleitores gaúchos na definição de parte dos investimentos e serviços que constarão no orçamento do Estado acontece desde 1998, quando houve a instituição da lei nº 11.179. A Consulta Popular veio em resposta ao Orçamento Participativo e, mesmo com problemas de pagamento, tudo o que foi realizado veio em benefício da região, auxiliando no desenvolvimento de áreas como agricultura, saúde, ciência e tecnologia, turismo, segurança e outras áreas.

Anualmente o governo fixa o valor submetido à deliberação da população por meio do Corede. Este montante é distribuído entre as 28 regiões do Estado, de acordo com critérios como o número de habitantes e o Índice de Desenvolvimento

Socioeconômico (Idese). O Corede/VRP divide os recursos entre as microrregiões Centro-Serra e Baixo Vale do Rio Pardo, como forma de atender de forma mais adequada a realidade de cada área. Definido o valor para cada região, o governo e os Coredes organizam o processo de discussão em audiências públicas regionais, assembleias municipais e fóruns regionais.

Nos encontros, é construída uma cédula de votação regional, que é submetida aos eleitores gaúchos em um dia de votação da Consulta Popular. A cédula é específica para cada Corede, contendo os projetos definidos pelos cidadãos da respectiva região. Realizada a votação e apurados os votos, os resultados são remetidos para a Secretaria Estadual do Planejamento e Desenvolvimento Regional, responsável pela elaboração do projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo votado pela Assembleia Legislativa.

Projetos estimulam ações na Metade Sul

O único recurso que o Corede/VRP consegue disponibilizar para o atendimento das demandas na região são as dotações do Estado garantidas por meio da Consulta Popular. No entanto, o órgão buscou ao longo dos anos outras formas de apoio, como os programas de apoio à Metade Sul do Estado, onde a região possui sete municípios pertencentes à área de abrangência.

A ex-presidente Mariza Christoff afirma que o conselho busca contribuir com medidas consideradas estratégicas. O Corede/VRP teve participação em vários planos de captação de recursos através do Ministério da Integração Nacional para o desenvolvimento de municípios da Metade Sul.

Entre eles está o projeto Fortalecimento das Redes de Referência na Agricultura Familiar, denominado de Vitamina. A atividade desenvolvida a partir de 2009 com o foco na expansão da bacia leiteira e na fruticultura, com acompanhamento a uma propriedade em cada um dos sete municípios do Vale do Rio Pardo que compõe a Metade Sul (Candelária, Vale Verde, Pantano Grande, Rio Pardo, Encruzilhada do Sul, General Câmara e Rio Pardo), proporcionando ao agricultor-modelo conhecimento técnico, a partir de cursos e palestras na Unisc, equipamentos, insumos, acompanhamento de profissionais da agronomia e veterinária, repasse de mudas de laranja de suco para a implantação de pomar experimental.

Outro trabalho de desenvolvimento de novas atividades geradoras de renda na área rural nos municípios pertencentes à Metade Sul com a participação do Corede é o projeto técnico de fortalecimento da cadeia produtiva da amora, em Encruzilhada do Sul. O encaminhamento do plano ao Ministério da Integração Nacional ocorreu via Fórum Mesosul e Corede/VRP. Os municípios da Metade Sul do Estado também receberam incremento florestal. Em 2005, com o aporte financeiro, a infraestrutura do viveiro da Afubra existente no Parque da Expoagro, em Rio Pardo, recebeu investimentos na estrutura física e em tecnologia.

Com o propósito de conhecer as experiências tecnológicas de produção de um país do Oriente Médio para estimular a diversificação nas propriedades rurais e outros

CONSULTA POPULAR NO VRP		
Período	Valor R\$	Votantes
• CP 2005/2016	R\$ 640.000,00	47.845 eleitores
• CP 2006/2007	R\$ 12.308.554,20	48.793 eleitores
• CP 2007/2008	R\$ 2.160.632,00	19.422 eleitores
• CP 2008/2009	R\$ 2.665.668,94	23.187 eleitores
• CP 2009/2010	R\$ 2.353.818,59	47.775 eleitores
• CP 2010/2011	R\$ 7.862.830,79	63.605 eleitores
• CP 2011/2012	R\$ 8.600.000,00	59.467 eleitores
• CP 2012/2013	R\$ 8.600.000,00	55.747 eleitores
• CP 2013/2014	R\$ 8.600.000,00	60.584 eleitores
• CP 2014/2015	R\$ 10.061.672,05	62.806 eleitores
• CP 2015/2016	R\$ 2.352.731,00	42.807 eleitores
• CP 2016/2017	R\$ 1.862.126,71	29.121 eleitores

setores da cadeia produtiva do Vale do Rio Pardo e Centro-Serra, o Corede/VRP em parceria com a Unisc, Cooperativa Sicredi Vale do Rio Pardo e Afubra articularam em 2015 uma viagem de estudos de uma comitiva a Israel. Como principal foco estava a visita à 19ª Conferência e Exposição Internacional de Agricultura (Agritech), em Tel Aviv. Além disso, o grupo fez visitas técnicas a áreas de produção para observar modelos de organização, uso da tecnologia, metodologias de trabalho, entre outros aspectos.

A missão ocorreu entre os dias 25 de abril e 3 de maio, quando uma comitiva de 22 pessoas representando diferentes segmentos da região visitou Israel. Após o retorno, houve a elaboração do relatório, entregue às entidades parceiras, Federação Israelita do Rio Grande do Sul, Assembleia Legislativa e governo do Estado. Além disso, o Corede, com a articulação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), organizou eventos de socialização dos conhecimentos da comitiva pela região para difundir as experiências. Algumas iniciativas práticas surgiram pouco tempo depois, destacando-se o projeto desenvolvido em Mato Leitão para a instalação de sete biodigestores em propriedades rurais.

Plano orienta ações e projetos de desenvolvimento

A duplicação da RSC-287, a implantação da usina regional de reciclagem de resíduos sólidos e o fortalecimento e fomento da produção, industrialização e comercialização da agricultura familiar são algumas das demandas que integram os projetos que deverão nortear os investimentos públicos e privados na região pelos próximos 15 anos. De forma participativa, em seminários microrregionais e o regional no começo de dezembro, o Corede/VRP, por meio de equipe técnica da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), realizou este ano a atualização do Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional. O trabalho serve como instrumento para orientar as ações e projetos para o desenvolvimento da região, através da busca de soluções locais para os problemas enfrentados.

Ao longo da trajetória de 25 anos de existência, o Corede/VRP oportunizou não apenas a discussão como a implementação do planejamento de ações direcionadas à diminuição das desigualdades inter e intrarregionais. Dessa forma, em 1998 houve a elaboração do primeiro Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo e, em 2002, a Agenda 21 Regional. “Passamos a nos ver mais como região e não como município”, afirma o ex-presidente do Corede, Luiz Augusto Costa a Campis. “Vários municípios receberam recursos a partir desse plano estratégico, dentro da ideia de que nós tínhamos que diversificar”, acrescenta. Novo processo de planejamento começou em 2009, com recursos específicos destinados pelo governo do Estado e apoio do Ministério da Integração Nacional e da Unisc.

Direito a voz com participação em diversas entidades do Vale

O Corede/VRP tem representação no Conselho Comunitário das Regiões Pedagógicas (Corepe) do Trecho 8, compreendendo a áreas das praças de pedágio de Venâncio Aires e de Candelária na RSC-287; no Arranjo Produtivo Local (APL) de Agroindústria e Alimentos da Agricultura Familiar do Vale do Rio Pardo, no Conselho Universitário (Consun) da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc); e no Fórum dos Coredes/RS. Também já ocupou assento na Comissão Estadual da Consulta Popular e secretaria do Fórum dos Coredes. A ex-presidente do conselho, Mariza Christoff, também ocupou a presidência do Fórum Mesosul em 2009 e 2010. Mariza Christoff explica que, ao ter espaço nestas entidades, assim como os outros membros, o Corede tem direito de dar opiniões e submeter a apreciação qualquer sugestão. “Na verdade, o

que a gente tem é mais a visão regional e isso tem ajudado bastante”, destaca. Ainda ressalta as parcerias estabelecidas com outras entidades da região.

Ex-presidentes são homenageados

A comemoração do 25º aniversário de criação do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo (Corede/VRP) ocorreu no dia 20 dezembro, com um encontro de homenagens e confraternização, no Restaurante Centenário, em Santa Cruz do Sul. A confraternização reuniu a atual diretoria executiva, ex-presidentes, prefeitos, reitoria da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), representantes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), entre outros líderes da região, bem como o presidente do Fórum dos Coredes, Paulo Roberto Oliveira Fernandes, e o coordenador geral da Consulta Popular junto à Secretaria Estadual de Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional (Seplan), Theonas Baumhardt.

Apenas estiveram ausentes o ex-prefeito de Rio Pardo, Paulo Begnis, e de Venâncio Aires, Imedo Dettenborn. Um dos mais tradicionais pedetistas da região, Tely Ruben Tornquist, recebeu a condecorações por Alceu Collares, governador do Estado na época da instalação do Corede, em 19 de dezembro de 1991. A reitora da Unisc, Carmen Lúcia de Lima Helfer, também recebeu homenagem pelo apoio da instituição durante toda a trajetória do Conselho.

O atual presidente do Corede/VRP, Heitor Petry, enalteceu a estrutura de retaguarda disponibilizada pela Unisc ao Corede desde a sua criação, acolhendo e servindo de suporte para desempenhar as funções pelo desenvolvimento regional.

Luiz Augusto Costa a Campis destacou que a desempenha aspecto importante para a cidadania ao abrir espaço para a população participar da definição das prioridades. A reitora da Unisc, Carmen Lúcia de Lima Helfer, disse que o Corede é o grande espaço de mobilização regional, constituindo-se em um fórum de discussão do desenvolvimento. Por isso, reiterou o compromisso da universidade seguir com o papel de apoiar os projetos do conselho.

O que dizem os ex-presidentes



“Fizemos um grande trabalho, porque conseguimos envolver todos os municípios da região. Agora basta que se trabalhe”

Paulo César Begnis, ex-prefeito de Rio Pardo e presidente na primeira gestão do Corede (1991-1993)



“Com a população votando nos projetos que são mais interessantes, é certo que a região sai ganhando, porque de outra maneira esses valores não chegariam aqui. Me parece que aí que reside a força principal do Corede”

Denis Colossi, ex-prefeito de Rio Pardo. Presidiu o Corede de 93 a 95



“Os municípios muitas vezes competiam entre si, não pensavam como região. E, a partir do Corede, a gente começou a sentar juntos, traçar planos, decidir quais os projetos prioritários para a região”

Luiz Augusto Costa a Campis, presidente de 1997 a 2005, ex-ceto 2002



“Uma das principais marcas do Corede foi contemplar a diversidade regional, reconhecendo e valorizando as regiões do Centro-Serra e Centro Sul. Há regiões do Estado em que não são levados em conta aspectos peculiares”

Rogério Leandro Lima da Silveira, presidente na gestão 2001/2003



“Todos os planos estratégicos foram coordenados pelo Corede. A própria Consulta Popular, que considera a microrregião Centro-Serra como um fator importante para o desenvolvimento, é dentro dessa visão”

Mariza Christoff, presidente de 2005 a 2016



“É uma das formas mais avançadas de participação social dos destinos do Estado. Se nacionalmente pudéssemos tomar essa medida, sem dúvida alguma, seria o remédio para corrigir o que está aí (no cenário político e econômico)”

Alceu Collares, ex-governador do Estado



“Entendo ser um papel agregador, aglutinador de todas as instâncias públicas e privadas relacionadas ao desenvolvimento regional e, ao mesmo tempo, de liderar e coordenar o desenvolvimento de ações e projetos para desenvolver a região”

Heitor Petry, atual presidente

Fonte: Jornal Gazeta do Sul, Santa Cruz do Sul, ed. 31 de dez. 2016. Edição: Otto Tesche **Textos:** Maria Helena Lersch e Otto Tesche. Algumas imagens foram suprimidas. Adaptado pelo autor.

ANEXO C - Estatuto do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo Vale do Rio Pardo

CAPÍTULO I DA DENOMINAÇÃO, DA ORGANIZAÇÃO, DAS FINALIDADES, DOS PRINCÍPIOS E DOS OBJETIVOS¹²³

Art. 1º O Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo – COREDE-VRP, instalado em dezanove de dezembro do ano de mil novecentos e noventa e um (19/12/91) e institucionalizado pela Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, pessoa jurídica de direito privado, de natureza civil, sem fins lucrativos, com duração indeterminada, tem sede política em todos os municípios que o integram e foro jurídico na comarca de Santa Cruz do Sul.

CAPÍTULO II DAS FINALIDADES

Art. 2º O Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo – COREDE-VRP, tem por fim promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implantação de políticas e diretrizes para promover o desenvolvimento integrado da região e diminuir os desequilíbrios existentes.

CAPÍTULO III DOS PRINCÍPIOS E DOS OBJETIVOS

Art. 3º São princípios do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo – COREDE-VRP:

- I - promoção do desenvolvimento regional;
- II - autonomia político-institucional;
- III - pluralidade e identificação de consensos;
- IV - cooperação e formação de parcerias;
- V - regionalização das políticas de desenvolvimento;
- VI - representatividade e organização;
- VII - garantia de continuidade das ações decorrentes das políticas públicas;
- VIII - consolidação da identidade regional.

Art. 4º São objetivos do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo – COREDE-VRP:

- I - Formular e executar estratégias regionais, consolidando-as em planos estratégicos de desenvolvimento regional;
- II - avançar na participação social e cidadã, combinando múltiplas formas da democracia direta com representação política;
- III - constituir-se em instância de regionalização das estratégias e das ações do Executivo, do Legislativo e do Judiciário do Rio Grande do Sul, conforme estabelece

¹²³ Estatuto aprovado em reunião da Assembleia Geral Regional realizada em 21/11/2007.

a Constituição do Estado;

IV - avançar na construção dos espaços públicos de controle social dos mercados e dos mais diversos aparelhos do Estados;

V - conquistar e estimular a crescente participação social e cidadã na definição dos rumos do processo de desenvolvimento gaúcho;

VI - intensificar o processo de construção de uma organização social pró-desenvolvimento regional;

VII - difundir a filosofia e a prática cooperativa de se pensar e de fazer o desenvolvimento regional em parcerias;

VIII – elaboração, proposição e acompanhamento de projetos.

CAPÍTULO IV DO PATRIMÔNIO

Art. 5º O patrimônio do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo – COREDE-VRP – constitui-se de:

I - doações, contribuições ou legados de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado;

II - bens móveis, imóveis e direitos ou rendas auferidas sobre estes;

III - repasses periódicos de recursos do erário público estadual;

IV - auxílios e/ou subvenções de entidades públicas ou privadas;

V - rendimentos de capital;

VI - outros rendimentos.

Art. 6º O patrimônio do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo - COREDE-VRP, caso este seja extinto, reverterá em favor do Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 7º Os associados do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo - COREDE-VRP não respondem pelas obrigações do Conselho.

CAPÍTULO V DOS ASSOCIADOS E DA RECEITA

SESSÃO I DOS DIREITOS E DOS DEVERES DOS ASSOCIADOS

Art. 8º Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento – COMUDES, os Poderes Executivos e Legislativos Municipais, os Deputados Estaduais e os Federais com domicílio eleitoral na região e representantes de segmentos da sociedade civil organizada constituem o quadro social do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo – COREDE-VRP.

Art. 9º Constituem direitos dos associados:

I - Participar de Assembleia Geral, do Conselho de Representantes e das Comissões Setoriais e discutir os assuntos submetidos à sua apreciação;

II - votar e ser votado para os Cargos da Diretoria Executiva do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo (COREDE-VRP);

III - propor medidas que visem aos objetivos e ao aprimoramento deste Conselho Regional.

Art. 10. Constituem deveres dos associados:

- I - cumprir e fazer cumprir o estatuto;
 - II - cumprir as obrigações e compromissos assumidos com o Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo – COREDE-VRP;
 - III - cooperar para a organização, desenvolvimento e prestígio do COREDE-VRP;
 - IV- comparecer às reuniões e assembleias gerais.
- § 1º. Os associados que compõem o COREDE-VRP e seus órgãos não respondem solidária ou subsidiariamente pelas obrigações sociais da entidade.
- § 2º. A admissão de associados pode dar-se mediante solicitação e/ou indicação dos interessados, após submetida a proposta à Assembleia Geral Regional.
- § 3º. A demissão de associado dá-se mediante solicitação dirigida ao Presidente que decide sobre o pedido.
- § 4º. É excluído do quadro social o associado que atentar contra os objetivos e princípios do COREDE-VRP, mediante procedimento a ser instalado por ordem do Presidente, garantido ao associado o direito à ampla defesa e ao contraditório.

SEÇÃO II DA RECEITA E DA DESPESA

Art. 11. A receita ordinária do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo - COREDE-VRP é constituída de:

- I - verbas consignadas no Orçamento do Estado, nos termos da legislação específica;
- II - verbas obtidas junto ao Governo Federal e a entidades nacionais e internacionais;
- III - contrapartida regional, constituída de recursos financeiros provenientes dos orçamentos municipais e de entidades privadas;
- IV- contribuições e auxílios de entidades públicas e privadas;
- V- receitas próprias resultantes de prestação de serviços e de outras atividades;
- VI- rendimentos de aplicações financeiras.

Art. 12. As despesas do COREDE-VRP são realizadas:

- I - na aquisição de material de consumo, abrangendo material do expediente, combustíveis e lubrificantes;
- II - na aquisição de material permanente, entendido como materiais de escritório e de processamentos de dados;
- III - em serviços, abrangendo transporte, alimentação e hospedagem, locação de móveis e imóveis, telefonia e comunicação.

CAPÍTULO VIII DOS ÓRGÃOS SEÇÃO I DA COMPOSIÇÃO

Art. 13. O Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo – COREDE-VRP é composto pelos seguintes órgãos e instâncias:

- I - Assembleia Geral;
- II - Conselho de Representantes;

- III - Diretora Executiva;
- IV - Comissões Setoriais.

SUBSEÇÃO I

DA ASSEMBLEIA GERAL REGIONAL

Art. 14. A Assembleia Geral Regional, órgão máximo de deliberação do COREDE-VRP, constitui-se por:

I - Deputados Federais e Estaduais com domicílio eleitoral na região; II - Prefeitos dos Municípios que compõem este Conselho; III - Presidentes das Câmaras de Vereadores dos Municípios que compõem este Conselho; IV - Presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – COMUDES; V – quatro representantes da classe trabalhadora, indicados pelos sindicatos constituídos na região, sendo obrigatoriamente um deles do meio rural, um do comércio e outro da indústria; VI – três representantes da classe empresarial, indicados pelas entidades associativas constituídas na região, sendo obrigatoriamente um deles do meio rural, um do comércio e um da indústria; VII – três representantes dos Conselhos Municipais constituídos formalmente e que representem os diferentes Conselhos Municipais existentes na região; VIII – dois representantes das Uniões de Associações Comunitárias, escolhidos e indicados pelas entidades constituídas na região; IX – três representantes das Cooperativas de Produção, escolhidos e indicados pelas Cooperativas da região; X – três representantes de Instituições de Ensino Superior; XI – um representante dos Micros e Pequenos Empresários; XII – um representante dos setores Turismo/Lazer/Esporte; XIII - um representante dos profissionais liberais; XIV - um representante da Associação dos Secretários Municipais de Educação; XV - um representante da Associação dos Aposentados; XVI - um representante dos movimentos ecológicos, ligados a entidades não-governamentais, regularizadas e em atividade com, no mínimo, dois anos de funcionamento; XVII - um representante das agremiações estudantis oficiais da região; XVIII - um representante do Pólo de Modernização Tecnológica do Vale do Rio Pardo; XIX- um representante dos órgãos públicos em nível estadual; XX - um representante da área da Educação; XXI - um representante da área da Saúde; XXII – um representante da área do Meio Ambiente; XXIII - um representante da área da Ecologia; e XXIV - um representante da área das Organizações Não-Governamentais – ONGs.

§ 1º. Podem ainda integrar a Assembleia Geral Regional entidades e/ou organizações indicadas e aprovadas em Assembleia.

§ 2º. São membros natos da Assembleia Geral Regional os nominados nos incisos I a IV do *caput* desse artigo.

Art. 15. Compete à Assembleia Geral Regional:

- I - eleger os membros da Diretoria Executiva;
- II - definir a composição do Conselho de Representantes e eleger seus membros titulares e suplentes a cada dois anos;
- III - aprovar e alterar o Regimento Interno do COREDE-VRP;
- IV - apreciar e deliberar sobre o relatório anual do Conselho de Representantes;
- V - apreciar e aprovar propostas regionais a serem submetidas ao Poder Executivo Estadual, com vistas ao artigo 149 da Constituição Estadual;
- VI – alterar este estatuto;
- VII – destituir os membros da Diretoria Executiva, garantida a ampla defesa;

- VIII – aprovar as contas da Diretoria Executiva;
- IX – deliberar sobre a extinção do COREDE-VRP;
- X - deliberar sobre outros assuntos de interesse da região.

Parágrafo único. Para as deliberações a que se referem os incisos VI e VII deste artigo, é exigido o voto concorde de dois terços dos presentes à assembleia especialmente convocada para esse fim.

Art. 16. A Assembleia Geral Regional reúne-se ordinariamente:

I - no primeiro semestre de cada ano, para apreciar e aprovar as propostas regionais a serem submetidas ao Poder Executivo Estadual, com vistas a subsidiar a elaboração das leis previstas no artigo 149 da Constituição Estadual, e para apreciação e aprovação das contas da Diretoria Executiva, relativas ao ano imediatamente anterior;

II - no segundo semestre de cada ano, para apreciar e deliberar sobre o relatório do Conselho de Representantes, sobre o plano de atividades para o ano seguinte; e

III - de dois em dois anos, para eleger a Diretoria Executiva do Conselho Regional, bem como, dos membros efetivos e suplentes do Conselho de Representantes.

§ 1º A Assembleia Geral Regional pode reunir-se também extraordinariamente, quando convocada pela Diretoria Executiva ou por, no mínimo, um quinto (1/5) dos associados.

§ 2º O quórum mínimo para as reuniões da Assembleia Geral Regional é de vinte por cento (20%) do total de seus membros, exigindo-se, nas deliberações, aprovação por maioria simples dos presentes, à exceção das deliberações do parágrafo único do art. 15, retro.

§ 3º Cada membro titular componente da Assembleia Geral Regional ou o seu representante, devidamente credenciado, terá direito a um voto.

SUBSEÇÃO II

DO CONSELHO DE REPRESENTANTES

Art. 17. O Conselho de Representantes, órgão executivo e deliberativo da primeira instância do Conselho Regional de Desenvolvimento – COREDE-VRP, compõe-se de:

- I - membros da Diretoria Executiva do COREDE-VRP;
- II - Deputados Federais e Estaduais com domicílio eleitoral na região;
- III - presidente(s) da(s) Associação(ões) de Municípios que integra(m) a região de abrangência do COREDE-VRP;
- IV - dois representantes de cada município integrante do Conselho, um indicado pelo Prefeito Municipal e outro pela Câmara de Vereadores;
- V- um representante dos órgãos públicos estaduais, existentes na região, por eles indicado;
- VI - um representante dos trabalhadores urbanos, indicado pelas respectivas entidades de classe;
- VII - um representante dos trabalhadores rurais, indicado pelos sindicatos de trabalhadores rurais da região de abrangência do Conselho;
- VIII - um representante dos empresários urbanos, indicado pelas Associações Comerciais e Industriais da Região;
- IX- um representante dos produtores rurais, indicado pelos sindicatos rurais da região;

- X - um representante das cooperativas da região, por elas indicado;
- XI - um representante da área da educação, indicado pelo(s) Conselho(s) de Secretários Municipais de Educação da região;
- XII - um representante da área da saúde, indicado pelo(s) Conselho(s) de Secretários Municipais da Saúde da região;
- XIII - um representante da área agropecuária, indicado pelo(s) Conselho(s) dos Secretários Municipais de Agropecuária e Agricultura da região;
- XIV - um representante da área do Meio Ambiente dos Conselhos Municipais de Energia e Meio Ambiente, e das entidades ecológicas não-governamentais;
- XV - um representante do Pólo de Modernização Tecnológica da região do Vale do Rio Pardo;
- XVI - dois representantes das Instituições de Ensino Superior da região;
- XVII - um representante dos Micro e Pequenos Empresários;
- XVIII - um representante dos Conselhos Municipais;
- XIX - um representante dos Profissionais Liberais;
- XX - um representante das Associações de Aposentados;
- XXI - os presidentes dos COMUDEs legalmente constituídos na região;
- XXII - Consórcios Intermunicipais;
- XXIII - um representante da área da Ciência e Tecnologia.

§ 1º. O mandato dos membros do Conselho de Representantes tem a duração de dois anos, permitida a reeleição.

§ 2º. As reuniões do Conselho de Representantes são convocadas pelo Presidente da Diretoria Executiva ou por um terço dos membros do Conselho, quando se fizer necessário, com antecedência mínima de oito dias.

§ 3º. Para cada membro do Conselho de Representantes há um suplente que o substitui em seus impedimentos.

Art. 18. Compete ao Conselho de Representantes:

- I - formular as diretrizes para o desenvolvimento regional, a serem submetidas à Assembleia Geral Regional;
- II - promover a articulação e a integração regional entre a sociedade civil organizada e os órgãos governamentais;
- III - promover a articulação do COREDE-VRP com os órgãos dos Governos Estadual e Federal, com vistas a integrar as respectivas ações desenvolvidas na região;
- IV - elaborar o Regimento Interno do COREDE e as propostas de sua reformulação, submetendo-os à deliberação da Assembleia Geral Regional;
- V - elaborar as propostas regionais a serem submetidas ao Poder Executivo Estadual, com vistas a subsidiar a elaboração das leis previstas no Art.149 da Constituição Estadual, submetendo-as à apreciação e à deliberação da Assembleia Geral Regional;
- VI - manifestar-se, quando solicitado, a respeito da relevância regional das ações governamentais e para governamentais, a serem executadas na região de abrangência do COREDE-VRP.

Art. 19. São atribuições específicas dos membros do Conselho de Representantes:

- I - submeter ao plenário todas as medidas julgadas úteis ao efetivo desempenho das atribuições e finalidades do Conselho;
- II - comparecer às reuniões do plenário e participar de seus trabalhos, com direito a voz e voto, e das comissões especiais para as quais tenha sido designado;

III - estudar e relatar, dentro dos prazos estabelecidos, as matérias que lhe forem distribuídas pelo Presidente;

IV - sugerir que sejam submetidos ao plenário as propostas, as sugestões, as reivindicações e os planos de trabalho que visem ao desenvolvimento da região, especialmente na sua área de atuação;

V – analisar e emitir parecer sobre projetos de interesse regional;

VI - requerer o exame de matérias em regime de urgência;

VII - desempenhar outras atividades que lhe forem atribuídas pelo Presidente do Conselho;

VIII - convocar reuniões e sessões do Plenário, observadas as normas de convocação.

Art. 20. O Conselho reúne-se, ordinariamente, no mínimo a cada bimestre e, extraordinariamente, sempre que se fizer necessário, por convocação de seu Presidente ou por requerimento de, pelo menos, 1/3 (um terço) de seus Conselheiros.

§ 1º As reuniões de plenário instalam-se com a presença mínima de 2/3 (dois terços) dos Conselheiros, em primeira chamada, e, trinta minutos após, em segunda chamada, com qualquer número.

§ 2º As convocações de reuniões extraordinárias devem ser procedidas de comunicação aos Conselheiros, com, no mínimo, cinco dias de antecedência.

SUBSEÇÃO III DA DIRETORIA EXECUTIVA

Art. 21. A Diretoria Executiva do COREDE-VRP, eleita pela Assembleia Geral Regional, para mandato de dois anos, permitida a reeleição, é constituída pelos seguintes integrantes:

I - Presidente e Vice-Presidente;

II - Secretário e 2º Secretário;

III – Tesoureiro e 2º Tesoureiro.

Art. 22. São atribuições do Presidente da Diretoria Executiva:

I – presidir os trabalhos da Assembleia Geral Regional e do Conselho de Representantes, promovendo as medidas necessárias ao cumprimento das finalidades;

II - convocar e dirigir reuniões e sessões plenárias;

III - aprovar a pauta de cada sessão plenária;

IV - resolver questões de ordem;

V - baixar atos, normas e ordens de serviço necessários ao funcionamento do Conselho de Representantes;

VI - promulgar resoluções decorrentes das decisões do plenário;

VII - aprovar os planos de trabalho das diversas áreas das comissões especiais;

VIII - assessorar o Governo do Estado em assuntos de competência do Conselho de Representantes;

IX - encaminhar ao órgão correspondente do Governo do Estado as propostas, as sugestões, as resoluções, as reivindicações e os planos de trabalho aprovados pelo Conselho de Representantes;

X - representar o Conselho de Representantes nas suas relações externas.

Art. 23. Além das funções executivas e de apoio administrativo, cabe ao Presidente

da Diretoria Executiva do COREDE VRP presidir a Assembleia Geral Regional e o Conselho de Representantes.

Art. 24. Cabe ao Vice-Presidente da Diretoria Executiva representar e/ou substituir o Presidente sempre que necessário ou em seus impedimentos.

Art. 25. São atribuições do Secretário da Diretoria Executiva:

I - supervisionar, coordenar e controlar as atividades e os planos de trabalho do Conselho de Representantes, dando o necessário apoio técnico e administrativo;

II - compatibilizar a programação das atividades das diferentes comissões de trabalho e das proposições de membros do Conselho de Representantes;

III - identificar medidas que visem à melhoria da organização funcional do Conselho de Representantes;

IV - elaborar os relatórios referentes à atuação do Conselho de Representantes;

V - encaminhar atas detalhadas ao órgão competente do COREDE referentes às reuniões e sessões plenárias realizadas pelo Conselho de Representantes; e

VI - desempenhar outras ações que lhe forem atribuídas pelo Presidente.

Art. 26. Cabe ao segundo Secretário representar e/ou substituir o Secretário sempre que necessário.

Art. 27. Ao Tesoureiro da Diretoria Executiva cabe gerenciar, juntamente com o Presidente, os recursos destinados ao COREDE VRP, bem como realizar a prestação de contas anual junto à unidade orçamentária de origem.

Art. 28. Cabe ao segundo Tesoureiro representar e/ou substituir o Tesoureiro sempre que necessário.

SUBSEÇÃO IV DAS COMISSÕES SETORIAIS

Art. 29. As Comissões Setoriais, órgãos técnicos de assessoramento, são escolhidas entre os Conselheiros do COREDE VRP, para um mandato de dois anos, podendo ser reeleitos.

Art. 30. Compete às Comissões Setoriais:

I - assessorar o Conselho de Representantes e a Diretoria Executiva nas suas deliberações, decisões e nos encaminhamentos;

II - estudar e dimensionar os problemas regionais;

III - elaborar programas e projetos regionais e sugerir sua priorização.

Parágrafo único. As comissões Setoriais são compostas por pessoas com formação técnica e/ou atuação na área, garantida a participação de representantes de todos os Municípios integrantes do COREDE VRP.

CAPÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 31. Todos os membros dos órgãos constitutivos do COREDE VRP exercem seus cargos sem remuneração.

Art. 32. A participação nas reuniões da Assembleia Geral Regional, bem como nas do Conselho de Representantes, é obrigatória para o membro titular e, na falta deste, para o respectivo suplente.

§ 1º. A ausência não justificada a mais de duas reuniões consecutivas às reuniões da Assembleia Geral Regional, ou nas do Conselho de Representantes, ou a cinco intercaladas, implica na perda do mandato do titular, assumindo o suplente.

§ 2º. Na falta de suplente(s) de membro(s) excluído da Assembleia Geral Regional, o Presidente da Diretoria deve solicitar à respectiva entidade de origem do representante a indicação de novo titular com seu suplente.

§ 3º. Na falta de suplente(s) de membro(s) excluído do Conselho de Representantes, o Presidente da Diretoria deve solicitar à Assembleia Geral Regional a indicação de novo titular com seu suplente.

Art. 33. Fazem parte do COREDE VRP os Municípios de Arroio do Tigre, Boqueirão do Leão, Candelária, Encruzilhada do Sul, Herveiras, Estrela Velha, General Câmara, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Mato Leitão, Pantano Grande, Passa Sete, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Segredo, Sinimbu, Sobradinho, Tunas, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz.

§ 1º. O Conselho de Representantes pode fixar critérios que permitam a alteração da área territorial de atuação do COREDE VRP, prevendo a agregação de Municípios que manifestem interesse em dele participar, bem como da exclusão dos associados que assim requererem.

§ 2º. Os novos Municípios, emancipados a partir do desmembramento dos municípios integrantes do COREDE VRP, passam automaticamente a integrá-lo, salvo solicitação contrária expressa do interessado.

Art. 34. Os casos omissos neste Estatuto são levados à apreciação e deliberação da Assembleia Geral Regional.

Art. 35. Este estatuto entra em vigor na data de sua aprovação pela Assembleia Geral Regional.

Santa Cruz do Sul, 19 de novembro de 2007.

Neimar Santos da Silva,
OAB/RS 26.857.

Mariza Terezinha da Motta Christoff,
Presidente.

