

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

João Carlos Bugs

**OS COREDES E A AGENDA GOVERNAMENTAL:
UMA ANÁLISE DAS MUDANÇAS DO PROGRAMA DOS COREDES NOS
GOVERNOS ESTADUAIS DO RIO GRANDE DO SUL - 1991/2014**

Santa Cruz do Sul
2017

João Carlos Bugs

**OS COREDES E A AGENDA GOVERNAMENTAL:
UMA ANÁLISE DAS MUDANÇAS DO PROGRAMA DOS COREDES NOS
GOVERNOS ESTADUAIS DO RIO GRANDE DO SUL - 1991/2014**

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

Orientadora: Profa. Dra. Cláudia Tirelli
Coorientador: Prof. Dr. Sérgio Luis Allebrandt

Santa Cruz do Sul

2017

B931c Bugs, João Carlos

Os Coredes e a agenda governamental: uma análise das mudanças do programa dos Coredes nos governos estaduais do Rio Grande do Sul – 1991-2014 / João Carlos Bugs. – 2017.

216 f. : il. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017.

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

Coorientador: Prof. Dr. Sérgio Luis Allebrandt.

1. Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo (RS). 2. Desenvolvimento regional. 3. Políticas públicas. I.

Bibliotecária responsável Edi Focking - CRB 10/1197

João Carlos Bugs

**OS COREDES E A AGENDA GOVERNAMENTAL:
UMA ANÁLISE DAS MUDANÇAS DO PROGRAMA DOS COREDES NOS
GOVERNOS ESTADUAIS DO RIO GRANDE DO SUL - 1991/2014**

Tese submetida à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, constituída pelos seguintes professores:

Dra. Cláudia Tirelli

Professora Orientadora – PPGDR/Unisc

Dr. Sérgio Luis Allebrandt

Professor Coorientador – PPGDR/Unijuí

Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira

Professor Examinador – PPGDR/Unisc

Dr. Milton Luiz Wittmann

Professor Examinador – PPGDR/Unisc

Dr. Roberto Tadeu Ramos Morais

Professor Examinador – PPGDR/Faccat

Dr. José Eduardo Zdanowicz

Professor Examinador – EA/UFRGS

Santa Cruz do Sul
2017

A todos que me acompanharam na trajetória
desta tese, especialmente aos meus filhos
Fernanda e Bruno, meu genro Francisco
e Andréia Fabiana Weber.

AGRADECIMENTOS

Ao finalizar esta tese, que particularmente representou um grande desafio nesta caminhada acadêmica de vários anos, faz-se oportuno destacar as pessoas e instituições que foram importantes e colaboraram neste processo.

Agradeço a minha orientadora, Cláudia Tirelli, pelas orientações, paciência, ajuda e confiança no meu trabalho.

Ao meu coorientador, Sergio Allebrandt, que sempre que chamado trouxe orientações e sugestões relevantes à pesquisa.

Ao Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado da UNISC, Prof. Rogério Leandro Lima da Silveira, pela compreensão e ajuda nos percalços da vida durante o período de pesquisa e desenvolvimento.

Às funcionárias da Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC, pela dedicação e solicitude ao longo destes anos.

Aos colegas professores e aos Coordenadores do Departamento de Administração das Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT e da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, pelo apoio e incentivo a continuar a caminhada.

Aos meus alunos e amigos que constantemente demonstravam preocupação com a questão tempo, incentivando-me de forma afetuosa a desenvolver e concluir a tese.

Agradeço, também, aos meus colegas da turma de Doutorado do Programa de Desenvolvimento Regional da UNISC, pelo apoio, carinho e momentos de aprendizado conjunto.

A minha tia Aurinha Adelina de Moraes Hansen, pelo apoio, incentivo e preocupação ao longo destes anos.

Aos meus filhos, Fernanda e Bruno, e meu genro, Francisco, pela paciência e compreensão na minha ausência nestes anos todos.

E à Andréia Fabiana Weber, que nos últimos anos foi incansável na condução das situações, trazendo carinho, tranquilidade e motivação para a elaboração desta tese.

RESUMO

Esta tese analisa o processo de conformação e de desenvolvimento de uma política pública de Desenvolvimento Regional com caráter participativo – o Programa dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - criado no início da década de 1990 no Estado do Rio Grande do Sul-RS. A investigação ampara-se teoricamente nos estudos sobre a formação da agenda da área de políticas públicas, mais especificamente, nos modelos dos múltiplos fluxos e do equilíbrio pontuado, os quais enfocam o momento pré-decisional da política pública. Os modelos indicam que, para um problema novo entrar na agenda governamental, faz-se necessário que se abra uma “janela de oportunidades” ou um “momento crítico”, no qual os empreendedores políticos fariam a junção entre problemas, soluções e dinâmicas políticas. A investigação empírica da pesquisa foi realizada através da análise de conteúdo, com base nas categorizações levantadas por meio de entrevistas semiestruturadas contendo um conjunto de questões abertas, aplicadas aos gestores estaduais que estiveram na Coordenação e/ou Direção dos setores responsáveis pelo acompanhamento e gestão do Programa dos Coredes no RS, bem como foram realizadas duas entrevistas com atores que integram os Coredes. Como resultado, constata-se que a posição dos Coredes se altera de acordo com a compreensão dos decisores políticos acerca da importância dos arranjos institucionais participativos para a gestão pública, uma vez que a divisão de poder com a sociedade na discussão das questões públicas ainda é estranha à lógica que rege vários governos, despontando as relações clientelistas nos espaços públicos. Nesse contexto, aparecem, nas entrevistas, as dificuldades enfrentadas pelas lideranças dos Coredes em relação à homologação, pela gestão estadual, das suas decisões em relação aos projetos prioritários regionais, salientando-se a disputa de poder entre os membros do governo e os Coredes por meio da Consulta Popular - CP, o que, de certa forma, apresenta mais o caráter divergente do que convergente quanto aos interesses em jogo. Dessa forma, a centralidade dos Coredes se torna relativa, configurando-se em homologar decisões pré-concebidas do que ser protagonista na luta por um espaço mais amplo dentro do processo decisório.

Palavras-chave: Política pública participativa. Coredes. Agenda governamental. Políticas territoriais. Desenvolvimento regional.

ABSTRACT

This thesis analyzes the process of conformation and development of a public policy of Regional Development with participatory character - the Program of Coredes - created in the early 1990s in the State of Rio Grande do Sul. Research theoretically The agenda of the public policy area, more specifically, the models of multiple flows and punctuated equilibrium, which focus on the pre-decisional moment of public policy. The models indicate that for a new problem to enter the governmental agenda, it is necessary to open an "opportunity window" or a "critical moment", in which political entrepreneurs would combine problems, solutions and political dynamics. The empirical investigation of the research was carried out through content analysis, based on the categorizations raised through semi-structured interviews containing a set of open questions, applied to the state managers who were in the Coordination and or Direction of the sectors responsible for the monitoring and management of the Program of Coredes in RS, as well as two interviews with actors that integrate Coredes. As a result, Coredes position changes according to the understanding of political decision-makers about the importance of participatory institutional arrangements for public management, since the division of power with society in the discussion of public issues is still strange To the logic that governs several governments, highlighting clientelistic relations in public spaces. In this context, they appear in the interviews with the difficulties faced by Coredes leaders in relation to the homologation, by the state management, of their decisions in relation to the priority regional projects, emphasizing the power dispute between the members of the government and the Coredes through Consultation Popular, which in a way presents more the divergent than convergent character in relation to the interests at stake. In this way, the centrality of Coredes becomes relative, configuring itself to homologate pre-conceived decisions rather than being protagonists in the struggle for a wider space within the decision-making process.

Keywords: Participatory public policy. Coredes. Governmental agenda. Territorial policies. Regional development.

LISTA DE FIGURAS

01: Fluxo das políticas públicas participativas.....	50
02: Ciclo das Políticas Públicas.....	55
03: Definição das agendas.....	65
04: Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon.....	66
05: Proposição de Organização Territorial para fins de programação regional e urbana – Sub-Regiões.....	94
06: Proposição de Organização Territorial para fins de programação regional e urbana – Regiões.....	95
07: Mapa dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do RS.....	132
08: Principais fatores que possibilitaram a entrada na agenda governamental gaúcha da questão do desenvolvimento regional.....	141

LISTA DE QUADROS E TABELA

01: Fluxo dos eventos no Modelo da Lata de Lixo.....	62
02: Consequências do Modelo da Lata de Lixo.....	63
03: Mecanismos básicos de construção e reconhecimento de um problema.....	67
04: Atores influentes e suas características no Modelo de Kingdon.....	72
05: Similaridades e diferenças entre os Modelos dos Múltiplos Fluxos e Equilíbrio Pontuado.....	79
06: Estrutura dos Coredes e suas responsabilidades.....	127
07: Os 28 Coredes do RS e respectivas configurações.....	131
08: Categorias de análise e o conceito norteador.....	143
09: Participação dos Coredes nos governos analisados a partir de 1995.....	187

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACI	Associação Comercial e Industrial
AGM	Associação Gaúcha Municipalista
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica
CODEVAT	Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
CP	Consulta Popular
CRDSs	Conselhos Regionais de Desenvolvimento Social
CRM	Companhia Riograndense de Mineração
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DDRU	Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano
ECO/92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
FAMURS	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FEE	Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser
FIDENE	Fundação de Integração Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado
FIERGS	Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul
GMC	Modelo <i>Garbage Can</i> (Lata de Lixo)
GOF	Gabinete de Orçamento e Finanças
GRC	Gabinete de Relações Comunitárias
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
LDO	Leis de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
NSC	Nova Sociedade Civil
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas

OP	Orçamento Participativo
OPE	Orçamento Participativo Estadual
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEDR	Programa Estadual de Descentralização Regional
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPA	Plano Plurianual
PRCT	Programa Regional de Ciência e Tecnologia
PT	Partido dos Trabalhadores
RS	Rio Grande do Sul
SAGMACS	Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais
SCP	Secretaria de Estado de Coordenação e Planejamento
SDO	Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas
SEDES	Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social
SIMPA	Sindicato dos Municipários de Porto Alegre
SISDRU	Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano
UAMPA	União de Associações de Moradores de Porto Alegre
UNIJUÍ	Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul
UVERGS	União dos Vereadores do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO E A EMERGÊNCIA DOS ESPAÇOS PARTICIPATIVOS.....	23
2.1	Sociedade civil: conceitos e suas especificidades.....	24
2.2	As mudanças nas relações entre sociedade civil e o Estado no Brasil.....	30
2.3	As diferentes abordagens teóricas sobre os processos de participação da sociedade civil na definição das políticas públicas.....	37
2.4	A emergência de experiências de democracia participativa.....	43
3	OS MODELOS DE ANÁLISE DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL.....	47
3.1	Políticas Públicas: conceitos e características.....	48
3.2	O papel dos Governos.....	51
3.3	O ciclo da política pública como modelo heurístico.....	53
3.3.1	Agenda Governamental: Ciclo de Políticas Públicas.....	55
3.3.2	Modelos de definição de políticas públicas.....	60
3.3.2.1	Primeiro Modelo: <i>Garbage Can</i> (GMC) ou Modelo da Lata de Lixo.....	61
3.3.2.2	Segundo Modelo: Múltiplos Fluxos.....	64
3.3.2.3	Terceiro Modelo: Equilíbrio Pontuado.....	75
3.3.2.4	Similaridades e diferenças entre os modelos.....	78
4	A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RS - 1970-1990.	82
4.1	A divisão regional para fins de gestão pública.....	84
4.2	Os planos de regionalização no Estado do RS entre os anos de 1970 a 1990.....	88
4.3	Governo Collares: a implementação de Políticas Públicas Participativas e a criação dos Coredes.....	108
4.3.1	A abertura de oportunidades para a construção de uma política participativa de planejamento e de desenvolvimento regional no Estado do RS.....	109
4.3.2	Políticas Públicas Participativas, Coredes e a participação na formação das agendas governamentais.....	110
4.3.3	O processo de institucionalização jurídica e organizacional dos Coredes.	123
4.4	O processo de definição da divisão regional adotada pelo programa	

dos Coredes.....	129
4.5 A participação dos distintos atores regionais nos Coredes.....	133
4.6 A participação dos Coredes no orçamento estadual.....	134
4.7 Obstáculos enfrentados pelo Programa dos Coredes.....	135
4.8 A estratégia dos Coredes no contexto governamental.....	137
4.9 A questão do Desenvolvimento Regional.....	139
5 A RELAÇÃO DOS COREDES COM OS GOVERNOS ESTADUAIS – 1995–2014.....	143
5.1 Vinculação institucional dos Coredes junto aos Governos.....	144
5.2 Dificuldades dos Coredes com as Secretarias dos Governos.....	149
5.3 A Consulta Popular e o papel dos Coredes no contexto das políticas públicas dos governos.....	158
5.4 Grau de centralidade dos Coredes e o processo de disputa com outros atores.....	171
5.5 Importância do Planejamento Estratégico elaborado pelos Coredes.....	176
5.6 Consulta Popular e os recursos disponibilizados nos diversos governos...	180
5.7 As políticas públicas participativas e a redução das desigualdades Regionais.....	185
5.8 Resultados da pesquisa em relação ao tratamento dispensado aos Coredes.....	186
6 CONCLUSÕES.....	189
REFERÊNCIAS.....	196
ANEXO.....	210
APÊNDICE A.....	212
APÊNDICE B.....	214

1 INTRODUÇÃO

As experiências participativas no Brasil se disseminaram a partir do início da década de 1990, redefinindo as relações entre a sociedade civil e o Estado e trazendo novas questões para o debate acadêmico. O processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 possibilitaram a criação de inúmeras institucionalidades participativas em todos os níveis da Federação (União, estados e municípios), viabilizando a participação conjunta de atores da sociedade civil e do Estado na formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas setoriais, bem como em questões mais amplas referentes aos orçamentos e planejamentos governamentais (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; DAGNINO e TATAGIBA, 2007; TATAGIBA, 2002; AVRITZER, 2003; CÔRTEZ e GUGLIANO, 2010). De acordo com Avritzer (2008), criou-se uma complexa “infraestrutura” participativa no país, envolvendo a estruturação de conselhos, fóruns, conferências, orçamentos participativos, entre outros espaços.

Boa parte da literatura produzida em torno dessas novas institucionalidades participativas enfatizou a sua contribuição para o aprofundamento democrático, na medida em que esses espaços possibilitariam que os distintos atores e organizações civis participassem das decisões acerca das políticas públicas, tornando-as mais próximas das necessidades sociais vivenciadas nos distintos territórios, o que traria ganhos em termos da efetividade dessas políticas e do desenvolvimento das regiões (COELHO e FAVARETO, 2012). De acordo com Bandeira (1999), essa perspectiva também se fez presente nos documentos oficiais do Banco Mundial ao longo dos anos de 1990, os quais defendiam que a busca de uma maior eficiência nos projetos de desenvolvimento passava por um envolvimento mais ativo das comunidades locais.

Em anos recentes, surgiram estudos mais críticos em relação aos efeitos dessas institucionalidades participativas, os quais vão analisar também os limites relacionados à sua efetividade. Esses trabalhos têm enfatizado a necessidade de se compreender o alcance dessas experiências a partir de abordagens teóricas e investigações empíricas que levem em consideração os seus distintos desenhos e trajetórias institucionais, os recursos disponibilizados para os atores participantes e as relações estabelecidas com o Estado nas diferentes conjunturas políticas (LAVALLE *et al*, 2006; DAGNINO e TATAGIBA, 2007; COELHO e FAVARETO,

2012). De acordo com essas análises, os resultados advindos dessas experiências participativas não são homogêneos, tanto em termos de suas contribuições para o aprofundamento da democracia como para os processos de desenvolvimento, o que demanda a realização de investigações empíricas para evidenciar tais relações causais. Nesse sentido, os autores que adotam essa perspectiva enfatizam o caráter contingencial no que se refere à efetividade dos arranjos institucionais participativos.

Nesta tese, busca-se analisar o processo de conformação e de desenvolvimento de uma política pública de Desenvolvimento Regional com caráter participativo – o Programa¹ dos Coredes criado no início da década de 1990 no Estado do RS. Essa política também compartilhou do “espírito da época” ao apostar fortemente nos espaços e processos participativos, posto que as decisões acerca das prioridades regionais para fins de planejamento e orçamento do Estado deveriam ser definidas por intermédio de conselhos integrados por representantes da sociedade civil e dos órgãos vinculados ao governo estadual em cada região do RS.

Os materiais utilizados para a divulgação do Programa dos Coredes durante os primeiros anos de sua implementação enfatizavam a importância da incorporação de procedimentos da democracia participativa para estruturar uma política pública condizente com as necessidades regionais, o que possibilitaria a redução das históricas desigualdades de desenvolvimento observadas entre as regiões do RS. Esse otimismo da gestão pública colocado sobre essa experiência participativa também se fez presente na produção científica a seu respeito, resultando em um número significativo de trabalhos que reproduziram uma visão normativa acerca da atuação desses conselhos, ou que apontaram para os seus *déficits* em relação aos objetivos estabelecidos previamente pela política (BANDEIRA, 1999; 2007; ALLEBRANDT, 2010; BÜTTENBENDER, SIEDENBERG, ALLEBRANDT, 2011). Em termos gerais, esses trabalhos buscaram refletir sobre a experiência dos Coredes no RS, enfatizando as potencialidades contidas nessas institucionalidades participativas regionais (contribuição para o planejamento governamental e promoção do desenvolvimento regional) e apontando para alguns de seus limites, tais como: a dificuldade de construção de projetos de caráter regional, a falta de apoio por parte do Governo do Estado, a captura dos conselhos pelas corporações estatais, a

¹ A denominação “programa” traz o sentido da definição de uma “política de institucionalização”, no caso, dos Coredes.

dificuldade de construir planos estratégicos de desenvolvimento regional, entre outras questões.

Percebe-se uma lacuna nesses trabalhos no sentido da explicação dos fatores que possibilitaram que o problema das desigualdades de desenvolvimento entre as regiões do RS passasse a ser percebido como um problema público que demandava uma resposta por parte do governo estadual, e mais, que a solução a este problema estaria na constituição dos Coredes. Da mesma forma, também identifica-se uma ausência de estudos acerca das mudanças nas relações estabelecidas entre os Coredes e as distintas gestões estaduais, o que possibilitaria entender as limitações com as quais esses arranjos institucionais se deparam para cumprir as apostas contidas neles. Conforme a perspectiva teórica adotada nesta tese, a atuação dos Coredes só pode ser compreendida a partir das inter-relações que estabelecem com a institucionalidade política nas diferentes conjunturas, mesmo que o discurso de seus integrantes esteja pautado na sua autonomia diante do governo estadual.

Diante dessas colocações, este estudo busca contribuir para o entendimento dos processos que vêm condicionando as possibilidades e os limites de atuação dos Coredes, desde a sua criação, em 1991, durante a gestão de Alceu Collares no governo estadual do RS, até o ano de 2014, quando termina a gestão de Tarso Genro. Nesse sentido, o objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar como foi constituída essa política de desenvolvimento regional participativa, que instituiu os Coredes como seu instrumento, e como se estabeleceram as relações entre os diversos governos estaduais (1991-2014) com essa política, ora oportunizando uma maior influência dessas institucionalidades participativas nas decisões públicas, ora restringindo a sua possibilidade de atuação. A análise encontra-se centrada, portanto, na atuação dos distintos governos estaduais em relação aos Coredes.

Para se alcançar o objetivo geral, foram formulados os seguintes objetivos específicos: i) identificar os distintos fatores que viabilizaram a entrada das políticas públicas participativas na agenda governamental do RS na década de 1990; ii) resgatar as políticas públicas de regionalização do Estado do RS e o processo de criação dos Coredes; iii) analisar as mudanças na agenda governamental das várias gestões estaduais em relação à centralidade do programa dos Coredes.

A investigação ampara-se teoricamente nos estudos sobre formação da agenda (*agenda setting*) da área de políticas públicas, mais especificamente, nos modelos dos múltiplos fluxos e do equilíbrio pontuado, os quais enfocam o momento

pré-decisional da política pública. Ambos os modelos buscam fornecer instrumentais analíticos para a compreensão sobre como certas ideias conseguem atrair a atenção dos decisores políticos em determinado momento, entrando na agenda governamental e podendo vir a se tornar uma política pública.

Vários autores (CAPELLA, 2005, 2012; BARCELOS, 2010; FARIA, 2003) têm afirmado que esses modelos possibilitam resgatar a importância das ideias e do conhecimento no processo de formulação das políticas públicas, demonstrando que o compartilhamento e a difusão de determinadas concepções sobre problemas públicos, bem como as suas possíveis soluções, que são fundamentais para viabilizar a sua criação. Nesse sentido, não se trata de buscar a origem de uma ideia, mas de compreender como uma determinada ideia se disseminou em determinado momento, chamando a atenção dos decisores políticos (BARCELOS, 2010).

A partir desse referencial teórico, analisou-se o processo de formulação do Programa dos Coredes na conjuntura dos anos de 1990, discutindo as suas relações com outros projetos voltados ao Desenvolvimento Regional constituídos anteriormente no âmbito do Estado, as condições políticas dos gestores públicos estaduais naquele momento, a difusão de ideias relacionadas à democracia participativa no período e, por fim, o apoio dos atores regionais neste processo. Além da formação da agenda, os modelos também auxiliaram na compreensão acerca das mudanças que o Programa dos Coredes sofreu ao longo das várias gestões governamentais, na medida em que, mesmo tendo a sua existência garantida legalmente a partir de sua institucionalização em 1994, passou por várias reformulações, em termos de seu funcionamento e do grau de centralidade e importância que assumiu nas agendas das várias gestões governamentais.

Diante dessas considerações, o problema que instigou a realização desta pesquisa foi o seguinte: Quais os fatores que possibilitaram a entrada na agenda governamental gaúcha da questão da desigualdade de desenvolvimento regional, resultando na criação do Programa dos Coredes no início dos anos de 1990, e como se estabeleceram as relações entre os diversos governos estaduais (1991-2014) com essa política pública?

Uma das contribuições desta análise é demonstrar que as institucionalidades participativas vinculadas a uma política pública não terão, necessariamente, a mesma posição e *status* nos vários governos, mesmo que elas tenham sido

legalizadas e reconhecidas como associações autônomas, como ocorreu com os Coredes a partir da aprovação da Lei Nº 10.283 de 17 de outubro de 1994. Dessa forma, parte-se do pressuposto de que, embora haja certo grau de autonomia e continuidade no funcionamento das instituições estatais e dos seus atores (burocratas), as mudanças nas gestões governamentais, sobretudo as que envolvem alternância nos partidos que compõem a base governista, possibilitam alterações na agenda de governo. Essa mudança na agenda ocorre quando novos problemas são alçados à agenda decisional, podendo vir a se transformar em políticas públicas, enquanto outros, mesmo que se mantenham como programas em funcionamento, perdem a centralidade e importância que tiveram em conjunturas anteriores.

Em relação ao papel desempenhado pelos governos nas políticas públicas, Souza (2006) vai afirmar que, apesar de se reconhecer que outros atores também interferem na sua formulação (mídia, organizações não governamentais, comunidades acadêmicas, etc.) e que o papel dos governos tem diminuído diante do fenômeno da globalização, visões menos ideologizadas têm afirmado que os governos ainda preservam a sua capacidade de governar a sociedade, embora cada dia se mostre mais complexo governar e formular políticas públicas.

Diante do exposto, acredita-se que é necessário, para o entendimento da efetividade dessas novas institucionalidades participativas, desenvolver análises sobre como os seus atores sofrem diversas ordens de constrangimentos da institucionalidade política ao longo das suas trajetórias, alterando as suas condições de influência nos rumos da política e nos recursos a ela disponibilizados. Nesse sentido, a proposta que norteia esta tese ampara-se na perspectiva de que os “objetos de investigação” não podem ser analisados de forma isolada e auto-referida, nem com base nas intencionalidades proferidas pelos seus agentes, pois são as relações nas quais se encontram inseridos que fornecem a chave explicativa a respeito das sua constituição e das suas ações (SILVA, 2007)

A hipótese que norteou a investigação baseou-se na ideia de que, apesar dos Coredes se constituírem como organizações de direito privado (associações), eles foram formados para atuar como um espaço consultivo e deliberativo vinculado a uma política pública de Desenvolvimento Regional. Às vezes, com mais ou menos possibilidades de intervenção de acordo com as oportunidades políticas emergentes em cada conjuntura, ou mesmo autorizadas pelos diferentes Governos. Assim, não

se trata de analisar o Programa a partir do pressuposto de que há uma mera continuidade em termos da sua importância e centralidade nos vários Governos, mas, abrir a possibilidade de se compreender as discontinuidades da sua trajetória.

Portanto, o estudo se justifica pela perspectiva adotada de contribuir para uma ampliação do debate sobre as experiências participativas no Brasil, à medida que se desloca do viés normativo adotado por vários trabalhos na área e propõe uma análise focada nas posições diferenciadas que essas experiências ocupam nas distintas gestões governamentais.

Além disso, espera-se que este estudo possa subsidiar os atores envolvidos com esta política de Desenvolvimento Regional Participativa, os integrantes dos Coredes e os agentes governamentais, de forma a possibilitar uma melhor compreensão acerca da relação entre os conselhos e o governo estadual, propiciando a realização de projetos que tenham incidência sobre o desenvolvimento e a diminuição das desigualdades regionais.

Segundo Gil (1999), a metodologia representa o conjunto de processos ou operações mentais que devem ser empregadas na investigação. Nesse sentido, ela deve traduzir a linha adotada no referencial teórico da pesquisa, embora essa possa passar por readequações de acordo com “os achados” da investigação empírica. Conforme salienta Archenti (2007, p.65), “[...] o método não é uma receita estática [...] e está constituído por um conjunto de enfoques, procedimentos e ferramentas sujeitos a um contínuo processo de adequação aos objetivos da investigação dentro de alguma perspectiva teórica.”

A partir do referencial teórico adotado na tese, alicerçado nos modelos analíticos de formação da agenda governamental (*agenda setting*), buscou-se desenvolver as estratégias metodológicas que possibilitassem operacionalizar a investigação empírica. Os modelos indicam que para um problema novo entrar na agenda governamental, faz-se necessário que, se abra uma “janela de oportunidades” ou um “momento crítico”, no qual os empreendedores políticos fariam a junção entre problemas, soluções e dinâmicas políticas, possibilitando que uma nova questão fosse alçada à agenda governamental. Nesses termos, resgatar as compreensões dos atores estatais vinculados às políticas públicas de Desenvolvimento Regional, nas várias gestões governamentais, demonstrou-se crucial para a investigação desenvolvida na tese, pois permitiu analisar como ocorreu a entrada na agenda governamental da questão do desenvolvimento

regional com um viés participativo no início da década de 1990, resultando na elaboração do Programa dos Coredes, e investigar as mudanças que o Programa sofreu - em termos de sua importância, centralidade na agenda e disponibilidade de recursos - ao longo das diversas gestões.

Apesar de considerar-se que as metodologias de pesquisa quantitativas e qualitativas não são opostas nem excludentes, posto que “não há quantificação sem qualificação” e “não há análise estatística sem interpretação” (BAUER, GASKELL e ALLUM, 2002, p.24), nesta pesquisa adotaram-se procedimentos de coleta e análise de dados de cunho qualitativo, tendo em vista que o delineamento da pesquisa não requeria a mensuração de dados e a realização de análises estatísticas na medida em que se propunha a investigar como os atores governamentais conferiram significado aos processos que vivenciaram. De acordo com Minayo (2001, p.14), a pesquisa qualitativa: “[...] trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.” Buscou-se explorar as diferentes representações sobre um assunto e não contar só com as opiniões ou pessoas. (GASKELL, 2002).

A investigação empírica foi realizada a partir de várias técnicas de coleta e análise de dados por meio do procedimento da triangulação de métodos, o qual possibilita construir uma compreensão mais rigorosa e complexa do objeto de estudo, neste caso, do processo de formação da agenda que resultou no Programa dos Coredes e do seu desdobramento nos vários governos compreendidos entre 1991 e 2014 (DENZIN e LIINCORN, 2006). As informações foram coletadas a partir da realização de entrevistas semiestruturadas, da pesquisa documental e da pesquisa bibliográfica.

As entrevistas semiestruturadas são caracterizadas como uma relação dialéctica, na qual tanto o entrevistador quanto o entrevistado estão implicados na produção do conhecimento. A entrevista não é uma via de mão única na qual as informações são passadas do entrevistado para o entrevistador. Segundo Gaskell (2002, p.73), “[...] ela é uma interação, uma troca de ideias e de significados, em que várias realidades e percepções são exploradas e desenvolvidas.”

As entrevistas semiestruturadas se caracterizam por apresentar um conjunto de questões abertas, ou seja, questões nas quais o entrevistado não possui opções

de respostas pré-definidas. Assim, deve-se deixar o entrevistado à vontade para que ele possa expor os seus argumentos com bastante liberdade, podendo, inclusive, alterar o ordenamento das questões estabelecido pelo entrevistador no seu roteiro.

A seleção dos entrevistados da presente tese levou em conta o fato de eles terem ocupado cargos de chefia, no âmbito do governo estadual, junto aos departamentos ou diretorias responsáveis pela coordenação do Programa dos Coredes nas várias gestões estaduais, no período compreendido entre 1991 e 2014. Resgatar a compreensão desse processo de formação da agenda e das condições de formulação do Programa dos Coredes, bem como das suas alterações em cada governo, somente se tornou possível por intermédio da memória e do relato dos que participaram efetivamente desse processo como membros da gestão governamental.

Entrevistaram-se os seguintes gestores estaduais que estiveram na Coordenação e/ou Direção dos setores responsáveis pelo acompanhamento e gestão do Programa dos Coredes no RS, optando-se pela identificação das funções exercidas por cada entrevistado nos respectivos governos, porém, sem nominá-los: 1) Entrevistada 1: ex-diretora Técnica e Secretária Substituta da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social do governo de Alceu Collares (1991-1994) e ex-Secretária Substituta no governo Antônio Britto (1995-1998); Entrevistado 2: ex-diretor do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano - DDRU no governo Antônio Britto (1995-1998); 3) Entrevistado 3: ex-Secretário Estadual de Planejamento no governo Olívio Dutra (1999-2002); 4) Entrevistado 4: ex-Vice-Governador e coordenador da relação entre o governo e os Coredes no governo Germano Rigotto (2003-2006); 5) Entrevistado 5: ex-Secretário de Relações Institucionais e responsável pela relação com os Coredes no governo Yeda Crusius (2007-2011); e 6) Entrevistado 6: ex-diretor do Departamento de Participação Cidadã no governo Tarso Genro (2011-2014).

Além dessas entrevistas com os ex-gestores estaduais, também foram feitas duas entrevistas com atores que integram os Coredes. Entrevistou-se a atual Vice-Presidente do Fórum dos Coredes (Gestão 2015-2017), e a ex-Presidente do COREDE SUL (Gestão 2015 - 2016). Essas entrevistas foram realizadas por *e.mail*, a partir de um roteiro com questões abertas (APÊNDICE B), entre os meses de junho e julho de 2015. A realização das entrevistas com essas integrantes dos

Coredes possibilitou perceber qual é a sua visão acerca das ações empreendidas pelo governo estadual em relação ao Programa dos Coredes nas várias gestões.

A pesquisa documental foi realizada em diferentes tipos de materiais, tais como: decretos, leis, planos de governo, *folders* e *sites* referentes aos Coredes. De acordo com Gil (2002, p.45), a pesquisa documental: “[...] vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”.

A coleta de dados junto aos ex-agentes de governo foi realizada entre os meses de março e maio de 2015, por meio de entrevistas semiestruturadas, (APÊNDICE A), realizadas individualmente e gravadas, conforme acordado com os entrevistados. Posteriormente, as entrevistas foram transcritas e categorizadas a partir dos tópicos presentes no roteiro utilizado para a realização da entrevista, resguardando-se a possibilidade da emergência de categorias não previstas antes da investigação empírica.

Os dados coletados a partir dessas várias técnicas de pesquisa foram analisados por meio da análise de conteúdo, a qual não busca analisar o texto em si, mas busca compreender o contexto que envolve a produção e recepção das mensagens contidas neste texto. (BARDIN, 1979).

A análise das entrevistas seguiu os seguintes passos: inicialmente, realizou-se uma leitura completa de todo o material que foi coletado através das entrevistas, visando obter uma visão geral de todo o conteúdo. A partir da definição das categorias de análise da tese (roteiro da entrevista), procedeu-se a classificação das partes do texto relacionadas a essas categorias prévias e às categorias emergentes (inexistentes antes da análise do material empírico). Posteriormente, realizou-se a interpretação e a análise dos dados a partir de proposições e relações com os conceitos teóricos.

Para a análise dos dados, foram definidas oito categorias, a saber: i) a vinculação institucional dos Coredes junto aos Governos; ii) dificuldades dos Coredes com as Secretarias dos Governos; iii) a Consulta Popular e o papel dos Coredes no contexto das políticas públicas dos Governos; iv) grau de centralidade dos Coredes e o processo de disputa com outros atores; v) importância do Planejamento Estratégico elaborado pelos Coredes; vi) Consulta Popular e os recursos disponibilizados nos diversos Governos; vii) as políticas públicas

participativas e a redução das desigualdades regionais; e viii) resultados da pesquisa em relação ao tratamento dispensado aos Coredes.

A tese encontra-se estruturada em cinco capítulos, além desta introdução e das conclusões. No segundo capítulo, é discutido o processo de redemocratização e a emergência dos espaços participativos, visando a entender o surgimento de inúmeras institucionalidades participativas, sobretudo ao longo da década de 1990. Para tanto, retomam-se diferentes abordagens teóricas sobre os processos de participação da sociedade civil na definição das políticas públicas e na emergência de experiências de democracia participativa nas três últimas décadas.

No terceiro capítulo, abordam-se os principais modelos desenvolvidos na área de políticas públicas para explicar o processo de formação da agenda governamental (*agenda setting*) e a sua pertinência para o objetivo central da tese, que busca compreender como a questão do Desenvolvimento Regional entrou para a agenda governamental do RS na conjuntura política dos anos de 1990, durante a gestão de Alceu Collares (1991-1994), possibilitando a criação de uma política pública de Desenvolvimento Regional Participativa – o Programa dos Coredes, e como a política foi implementada pelas gestões governamentais subsequentes.

No quarto capítulo, retomam-se as propostas de divisão regional que foram formuladas no RS entre as décadas de 1970 e de 1990, analisando as políticas públicas que envolveram propostas de ordenamento territorial do Estado do RS para fins de planejamento e desenvolvimento regional. Apresenta-se, também, como foram criadas as condições para a emergência de uma política de desenvolvimento regional participativa, que originou os Coredes, e as dificuldades encontradas para a implementação deste Programa nos seus primeiros anos de funcionamento.

No quinto capítulo, desenvolve-se uma análise detalhada do grau de influência que os Coredes tiveram ao longo das várias gestões estaduais a partir do governo Britto, uma vez que os Conselhos convivem, desde então, dentro de um novo formato de definição de política pública, no qual se destaca a condição participativa viabilizada por meio da institucionalização do processo no governo de Alceu Collares. Nesse sentido, apresentam-se os resultados destes estudos, através da análise de algumas categorizações destacadas nas entrevistas realizadas com membros de cada Governo, visando a entender o que ocorreu em relação às políticas públicas participativas com o envolvimento dos Coredes. Por fim, as conclusões, descrevendo os principais resultados obtidos pela investigação.

2 O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO E A EMERGÊNCIA DOS ESPAÇOS PARTICIPATIVOS

Neste capítulo, discutem-se as mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil ocorridas no Brasil a partir do final dos anos de 1980, com a redemocratização do País e a volta ao Estado democrático de Direito. Acredita-se que a compreensão desse processo seja fundamental para se entender o surgimento de inúmeras institucionalidades participativas (Conselhos, fóruns, orçamentos participativos, entre outras), sobretudo ao longo da década de 1990, as quais possibilitaram a atuação conjunta dos atores da sociedade civil e da sociedade política na formulação, implementação, controle social e avaliação de políticas públicas em distintas áreas. Nesse contexto, as ideias de descentralização das decisões políticas e de participação da sociedade civil nas políticas públicas passaram a dominar corações e mentes, fazendo-se presente tanto entre os atores governamentais e civis no Brasil como entre as ONGs, organismos e agências de cooperação internacional.

As interpretações a respeito das relações entre sociedade civil e Estado e sua contribuição para a construção democrática têm suscitado a produção de diversas análises dentro das Ciências Sociais, em nível nacional e internacional, não necessariamente convergentes em termos dos seus referenciais e das suas conclusões, como se vê a seguir.

A partir da década de 1990, produziu-se uma vasta literatura no Brasil em torno da sociedade civil e das experiências participativas, a qual adotou, em grande medida, uma perspectiva normativa em torno desses espaços, considerando-os como essencialmente democráticos (AVRITZER e COSTA, 2004; TENÓRIO, DUTRA E MAGALHÃES, 2004; AVRITZER e NAVARRO, 2003). Dentre os inúmeros trabalhos desenvolvidos nessa perspectiva, salienta-se aqueles desenvolvidos por Leonardo Avritzer e Sérgio Costa, autores que se tornaram referências centrais para as análises brasileiras nessa temática, sobretudo pela apropriação que fizeram do conceito habermasiano de sociedade civil e esfera pública a partir das contribuições de Cohen e Arato (2000).

Nos últimos anos, observou-se o surgimento de diversos estudos mais críticos em relação a essas novas institucionalidades participativas e à própria sociedade civil, enfatizando o seu caráter heterogêneo, as suas relações com o Estado e a

necessidade de averiguação empírica das apostas feitas na sua contribuição para o aprofundamento da democracia (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; DAGNINO e TATAGIBA, 2007; LAVALLE, 2003; LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006; COELHO e FAVARETO, 2012).

A retomada desse debate auxilia na compreensão da conjuntura que tornou possível a formulação do Programa dos Coredes no RS, no início de 1990, como uma política pública de desenvolvimento regional participativa. Também, essa literatura mais crítica possibilita analisar as inter-relações entre os Coredes e as instituições políticas, pois questiona a pressuposta autonomia desses espaços e permite ver como eles se encontram condicionados pelas visões dos gestores dos distintos governos estaduais acerca da política de desenvolvimento regional e pelos recursos disponibilizados. Isto não significa dizer que os atores que participam desses espaços não ajam estrategicamente, mas apenas enfatizar que as suas ações, e a homologação das suas decisões, encontram-se condicionadas pelas relações estabelecidas nas conjunturas, com os representantes da gestão estadual.

O capítulo encontra-se estruturado em quatro seções, descritas a seguir: na primeira seção, são analisados os conceitos de sociedade civil, visando a trazer as diferentes visões sobre o tema, desde a teoria habermasiana até as críticas a essa perspectiva proferida por diversos autores; na segunda seção, são discutidas as mudanças nas relações entre sociedade civil e Estado no Brasil com o intuito de compreender as formas de atuação e as características assumidas por diferentes movimentos sociais em conjunturas políticas específicas; na terceira seção, retomam-se as diferentes abordagens teóricas sobre os processos de participação da sociedade civil na definição das políticas públicas; por fim, na quarta e última seção, analisa-se a emergência de experiências de democracia participativa e as inovações que trouxeram para o processo democrático.

2.1 Sociedade civil: conceitos e suas especificidades

Segundo Foley e Edwards (1998), o conceito de sociedade civil foi retomado nas últimas décadas do século XX, para responder à crise do *Welfare State*, ao crescimento das políticas neoliberais, aos processos de redemocratização nos países da América Latina e ao fim dos regimes comunistas no Leste Europeu. Do

ponto de vista da produção científica, o conceito de sociedade civil vai ser retomado, preponderantemente por meio da perspectiva habermasiana.

Nessa conjuntura, como será visto a seguir, o conceito de sociedade civil passou a concentrar as apostas democráticas de distintos segmentos e instituições sociais, passando pela comunidade científica, gestores governamentais, ONGs nacionais e internacionais e agências e organismos de cooperação internacional.

Segundo Silva (2010), uma característica nova que emergiu do processo de redemocratização brasileiro e que, em parte, foi uma das causas da expansão e diversificação do associativismo no país, foi a ampliação das oportunidades de acesso institucional. Da mesma forma, Tirelli e Agostini (2015, p. 287) afirmam que, no caso da América Latina, este resgate do conceito aconteceu, sobretudo, na década de 1990, “[...] quando ocorreu um significativo crescimento das organizações civis paralelamente ao processo de redemocratização política e de abertura do Estado à participação da sociedade organizada”.

Vieira (2009) destaca que a sociedade civil será reconhecida desempenhando um novo papel na relação com o Estado, como uma esfera intermediária, atuante na inter-relação entre o indivíduo, por um lado, e o mercado e o Estado, por outro. Assumindo esse papel de intermediação, a sociedade civil, por intermédio de seus representantes, viabiliza por meio da sua relação com os atores estatais, a compreensão sobre situações reais muitas vezes não percebidas pelos governantes, possibilitando um processo integrado para o levantamento de problemas, geração de alternativas e definição de soluções. Tenório *et al* (2004) afirmam que a sociedade civil, apoiada no mundo da vida, representa um elemento importante na construção da esfera pública democrática, visto que está junto aos problemas e demandas do cidadão comum, sendo menos influenciada pela lógica instrumental.

De acordo com Avritzer (1994, p. 284), o que caracteriza a sociedade civil brasileira é “[...] a procura pela autonomia de uma esfera de generalização de interesses associada à permanência de uma forma institucional de organização baseada na interação comunicativa”, configurando-se com base na concepção de liberdade de ação dos atores civis na relação com o Estado.

Conforme Avritzer e Costa, na perspectiva habermasiana o espaço de atuação da sociedade civil será a esfera pública,

[...] local onde ocorre a geração de opinião e da vontade coletiva, determinando [...] a mediação entre o mundo da vida e o sistema político, permitindo que os impulsos provindos do mundo da vida cheguem até as instâncias de tomada de decisão instituídas pela ordem democrática. (AVRITZER e COSTA, 2004, p 709).

Segundo Reis (1994), esse espaço público (ou esfera pública) vai além da definição que o considera parte de um mercado político no qual os diferentes grupos de interesse disputam as atenções públicas, impondo-se não pela força mobilizadora dos argumentos que trazem à luz, mas pelo seu poder de controlar as estruturas comunicativas públicas. A definição de Genro (1996) acerca da “esfera pública não estatal” vai na mesma direção, pois o autor destaca que esse espaço possibilita que o conjunto de organizações e associações com caráter público interaja com os representantes estatais, tornando públicas as suas compreensões e demandas. Para o autor, associações comunitárias, entidades ecológicas e de

[...] gênero, redes de solidariedade e assistência social [...] podem dissolver as fronteiras burocráticas que separam o cidadão comum da estrutura estatal. A isso chamamos de “esfera pública não-estatal”, uma zona “gris entre o Estado e sociedade civil tomada no seu conceito tradicional. Nela o Estado pode perder a sua potestade e a sociedade civil, por concerto e decisão, publicizar as suas demandas. (GENRO, 1996, p.36).

Dessa forma, a sociedade civil através das diversas entidades representativas pode desempenhar um papel relevante dentro do contexto das políticas públicas, trazendo demandas emergentes ao processo decisório.

Nesse sentido, segundo Silva (2003), a nova sociedade civil

[..] estaria a agir de forma a criar um mecanismo que serviria como um impulsionador para o robustecimento do papel de democratizar. Esta análise direciona para uma expectativa menos preocupada com aspectos relevantes da seara definida como *competências intrínsecas*, para o efetivo exercício dentro da perspectiva da emergência de uma nova sociedade civil. (SILVA, 2003, p. 92).

De acordo com Lavallo (1999), para diferenciar essa visão de sociedade civil da visão anterior, vários autores que partilhavam da abordagem habermasiana passaram a agregar o termo “nova”, definindo-a como a “Nova Sociedade Civil (NSC)”, a qual passa a ser reconhecida pela mídia a partir de seus atributos. De acordo com o autor, essa nova sociedade civil vai ser descrita como

[...] diversa, plural, ubíqua e representante do interesse geral – a cuja incessante atividade é inerente um ímpeto democratizador. Assim, o extraordinário sucesso se deve a posição privilegiada que a sociedade civil conquista na linguagem da mídia onde o termo ocupa mais de um lugar comum do que, propriamente, um problema que precisa ser tematizado. (LAVALLE, 1999, p. 121).

Buscava-se, por meio do conceito de nova sociedade civil, uma maneira de unir cidadãos com interesses homogêneos, os quais fazem parte de uma comunidade local ou regional, agindo como um conjunto heterogêneo na sua formação e geração de ideias, mas que, em muitas ocasiões, robustece o processo na relação entre governo e o cidadão pela força integrada dos propósitos.

Segundo Nogueira (2003), a incorporação da teoria da nova sociedade civil, datada dos anos de 1990, deveu-se a um conjunto de fatores, dentre eles,

i) a complexificação, diferenciação e fragmentação das sociedades contemporâneas que vinha testemunhando a diminuição do peso político da classe operária, e dessa forma, registrando a emergência de novos sujeitos coletivos; ii) o processo da globalização que proporcionou, entre outros, uma maior transparência e autonomia do social ante a institucionalidade política; iii) e a suposta crise da democracia representativa com, ou mediante, seus impactos negativos no “funcionamento e identidade dos partidos políticos de esquerda, já abalados pela dificuldade de reprodução dos sujeitos sociais clássicos e pela diminuição do sentido das grandes utopias políticas”. (NOGUEIRA, 2003, p.188)

Lavalle (2003) afirma que os autores que endossaram essa visão normativa da sociedade civil tenderam a criar um modelo idealizado caracterizando-o “[...] como uma trama diversificada de atores coletivos, autônomos e espontâneos a mobilizar seus recursos associativos mais ou menos escassos, via de regra, dirigidos à comunicação pública, para ventilar e problematizar questões de interesse geral”. (LAVALLE, 2003, p. 97).

Nessa perspectiva idealizada de sociedade civil, ela é vista como uma esfera (ou *locus*) autônoma frente ao Estado, que congrega organizações civis pluralistas, laicas e essencialmente democráticas. Conforme já mencionado, a retomada do conceito de sociedade civil e de esfera pública, dentro dessa perspectiva, foi capitaneada, no Brasil, por Avritzer e Costa (2004), que buscavam demonstrar que o processo de democratização não poderia se ater somente às instituições políticas, mas teria que ser construído permanentemente pela sociedade (LAVALLE, 2003).

Apesar de Avritzer e Costa (2004) terem apontado para alguns limites da perspectiva de sociedade civil de Habermas, quando este afirma que a sociedade

civil deve exercer somente influência sobre as instituições políticas (e não exercer diretamente uma função política), e devido ao fato de desconsiderar os “novos públicos” (*new publics*) ou “contra públicos”, seus trabalhos sofreram uma série de críticas devido ao seu forte caráter normativo. De acordo com os críticos, a adoção de uma perspectiva normativa impossibilitaria a realização de investigações empíricas sobre as organizações civis realmente existentes, as quais possuem, por exemplo, diversos tipos de vínculos e inter-relações com o Estado, com a Igreja e com partidos políticos (LAVALLE, 2003; DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; NOGUEIRA, 2003; SILVA, 2006).

Esses trabalhos críticos à perspectiva normativa de sociedade civil tenderam a salientar os seguintes aspectos:

i) a nova sociedade civil foi definida nessa produção em termos essencialistas e normativos, em detrimento das análises empíricas; ii) as distintas esferas societárias (Estado, mercado e sociedade civil) foram concebidas de forma homogênea como se seguissem uma única racionalidade interna; iii) a compreensão das relações entre Estado e sociedade civil ou entre Estado, sociedade civil e mercado seguiu uma perspectiva dicotômica e autonomizante e iv) por fim, negligenciaram-se os estudos empíricos voltados à conformação dos distintos atores da sociedade civil e em relação à sua adesão aos diferentes repertórios de ação. (TIRELLI e AGOSTINI, 2015, p. 291).

Sobre o primeiro aspecto, no qual a investigação empírica, de certa forma, foi substituída pelo aspecto normativo, Lavallo (2003. p.97) aponta que a nova sociedade civil foi descrita como “uma trama diversificada de atores coletivos, autônomos e espontâneos a mobilizar seus recursos associativos mais ou menos escassos, via de regra, dirigidos à comunicação pública, para ventilar e problematizar questões de interesse geral”. Segundo o autor, as organizações civis, sobretudo no caso brasileiro, em geral, tiveram na sua origem o incentivo de instituições religiosas e políticas e possuem vínculos diversos com o Estado. Para ele, portanto, as organizações não emergiram de forma espontânea e também não são autônomas diante da institucionalidade política.

No segundo aspecto, que aborda a homogeneidade conferida às esferas da sociedade civil, Estado e do mercado, conforme Dagnino *et al* (2006) destacam que

[...] a sociedade civil não é um ator coletivo e homogêneo [...] é um conjunto heterogêneo de múltiplos atores sociais, com frequência opostos entre si, que atuam em diferentes espaços públicos e que, via de regra, têm seus próprios canais de articulação com os sistemas político e econômico. Isso quer dizer que a sociedade civil está entrecruzada por múltiplos conflitos e que ela é, em todo caso, uma 'arena de arenas' e não um território de convivência pacífica e não conflituosa. (DAGNINO *et al*, 2006, p.23).

Essa conceitualização de sociedade civil, baseada na ideia de heterogeneidade, na medida em que abarca múltiplos atores que podem apresentar interesses opostos, aproxima-se da definição de atores sociais observadas nesta pesquisa.

Sobre a racionalidade interna conferida aos espaços, Sorj (2005) ressalta:

[...] que nem o mercado, nem o Estado, nem a sociedade civil operam com uma só racionalidade, como mostram, por exemplo, a importância da confiança em relações comerciais, dos valores nos partidos políticos e do poder político e econômico nas organizações da sociedade civil. (SORJ, 2005, p. 13).

No terceiro aspecto, que trata da compreensão das relações entre Estado e sociedade civil ou entre Estado, sociedade civil e mercado, a qual seguiu uma perspectiva dicotômica e autonomizante, tem-se como exemplo os Coredes, aspecto no qual Sorj (2005) desenvolve uma afirmação crítica dizendo que:

[...] as organizações da sociedade civil podem ser vistas como parte de um continuum mais do que como uma polaridade entre o Estado e o mercado. Elas não só existem graças a condições legais asseguradas pelo Estado, como também devem a maior parte de seus recursos ao Estado e às empresas privadas. (SORJ, 2005, p. 13).

Por fim, observando-se o quarto aspecto, segundo Tirelli e Agostini (2015), as ponderações têm detectado a ausência nesse debate de análises empíricas que expliquem o caráter diverso e, por vezes, transitório de constituição dos atores da sociedade civil. Segundo os autores críticos à perspectiva normativa (SILVA, 2006, 2010; SORJ, 2005; DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006; LAVALLE, 2003), isso tem contribuído para a formulação de visões essencializantes e maniqueístas acerca da sociedade civil, pois ela é percebida enquanto uma realidade “dada” e, conseqüentemente, “natural”.

Também os elementos que caracterizariam as organizações da sociedade civil aparecem naturalizados, pois estas são descritas, em termos gerais, como organizações virtuosas e voltadas à construção democrática. De acordo com Lavallo

(2003), constrói-se um critério duplo em relação aos atores que integram a nova sociedade civil porque, por um lado, eles precisam apresentar as características prescritas pelo modelo (laicidade, horizontalidade, espontaneidade, autonomia frente ao Estado, etc.). Por outro lado, se vierem a alterar as suas formas de atuação, por exemplo, ocupando espaços dentro das gestões governamentais, deixarão de fazer parte da sociedade civil. Nesse sentido, Lavallo (2003) afirma que esse modelo normativo não permite compreender a atuação das organizações civis reais. A seu ver, aquelas organizações

[...] constituídas sem o intuito de intermediar interesses ou tematizar problemas (clubes da terceira idade, associações de ex-alunos, grupos de bibliófilos, filatelistas, alpinistas, etc), cujas atividades foram pouco valorizadas analiticamente porque seriam distantes do papel reservado à sociedade civil, ou seja, por carecerem de relevância para o fortalecimento da democracia e do espaço público. (LAVALLE, 2003, p.100).

Diante dessas colocações, a linha de pensamento que se defende nessa tese é a que considera a sociedade civil como sendo integrada por atores heterogêneos, que podem estar vinculados a distintos projetos políticos, democráticos ou não. Conforme Dagnino *et al* (2006, p. 27), “[...] algumas organizações que compõem a sociedade civil podem, inclusive, adotar projetos políticos não civis ou pouco democratizantes”, contrariando as expectativas de que entidades participativas formadas pela sociedade civil têm somente o papel da preocupação com as dificuldades e desigualdades na busca de transcender o mundo da vida. Além disso, acredita-se que a sociedade civil, o Estado e o mercado não constituem esferas autônomas que apresentam lógicas próprias de funcionamento como no modelo habermasiano, pois há uma inter-relação constante entre seus atores, condicionando-os mutuamente.

Na próxima seção, serão analisadas as mudanças nas relações entre a sociedade civil e o Estado ocorrido no Brasil ao longo das últimas décadas, mais precisamente a partir de 1970.

2.2 As mudanças nas relações entre sociedade civil e o Estado no Brasil

Analisar as mudanças que ocorreram nas relações entre a sociedade civil e o Estado ao longo das últimas décadas, oriundas da emergência da participação de

atores da sociedade civil no âmbito das decisões sobre políticas públicas, permite entender as razões que motivaram esse contexto.

Resgatando o início dos anos de 1960, observam-se ações de parte da sociedade e do Governo que tinham por objetivo incentivar a participação de atores sociais no processo decisório de formação das políticas públicas. No entanto, de acordo com Allebrandt *et al* (2010), mesmo que nos anos de 1960 houve algumas tentativas para a criação de canais de comunicação com a sociedade, com a possibilidade do engajamento dos cidadãos nos processos de decisão, a partir de 1964, as experiências foram sufocadas pelo regime militar autoritário.

Assim, ações que envolvessem os movimentos sociais, que envolviam uma natureza mais consultiva no campo de algumas políticas públicas, foram contidas pelo regime de poder na época, o que de certa forma inibiu maiores iniciativas de participação da sociedade civil no confronto com o Governo autoritário.

A partir do final da década de 1970 e início de 1980, as classes trabalhadoras promoveram movimentos de forte resistência política ao regime militar. Dagnino *et al* (2006) consideram que o processo político, nesse período, reduziu-se a uma luta entre as forças democráticas e autoritárias, resultando em ações de confronto entre o Estado e os movimentos e organizações civis.

Segundo Rocha (2009), a década de 1980 ficou marcada, no Brasil,

[...] por profundas mudanças sociais, políticas e institucionais, reflexos do intenso processo de busca pela democratização da gestão pública brasileira. Nesse cenário, começam a ser travados fortes embates entre o poder estatal, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, desencadeando-se uma trajetória de lutas pela ampliação democrática, que visava assegurar a participação da sociedade nos processos decisórios da gestão e controle dos recursos públicos. (ROCHA, 2009, p. 4).

Na perspectiva desse autor, esse período representou o momento de ruptura com o poder autoritário e centralizado do regime militar, recrudescendo o ideário participacionista por meio do qual os diversos setores organizados da sociedade buscavam construir instrumentos capazes de influenciar as administrações públicas no País.

Nesse contexto, segundo Scherer-Warren e Lüchmann (2004), a participação da sociedade nas definições e no controle, diante do projeto de redemocratização do Estado e da sociedade, além da questão da autonomia dos atores coletivos na sua relação com Governos ainda autoritários, por um lado, e a multiplicidade de

identidades coletivas (trabalhador, morador, mulher, etc.) de organizações emergentes, por outro, tornaram-se focos de atenção privilegiada desses atores e de seus analistas.

De acordo com Milani (2008), múltiplas tentativas de contornar o dilema da necessidade de políticas públicas efetivas *versus* garantia de controles democráticos foram, ao longo do tempo, sendo implementadas por meio das estratégias de descentralização, da adoção de mecanismos de responsabilização dos gestores, do incremento do controle social, da gestão pública por resultados, além de outros dispositivos de participação que tiveram como propósito a inclusão dos cidadãos e organizações enquanto atores políticos da gestão pública. Segundo o autor, várias dessas ações não apresentaram resultados satisfatórios.

Tratava-se de um padrão de reforma da gestão pública inspirado na democracia deliberativa, a qual Allebrandt (2010) classifica como

[...] um processo de institucionalização de um conjunto de práticas e regras, tanto formais quanto informais, que, pautadas no pluralismo, na igualdade política e na deliberação coletiva, minimizam os óbices para a cooperação e o diálogo livre e igual e, desta forma, interferem positivamente nas condições de desigualdades sociais. (ALLEBRANDT, 2010, p. 46).

Alguns aspectos importantes sobre o processo de participação devem ser observados, no sentido de buscar o entendimento referente às ações que não apresentaram resultados satisfatórios. Antecipando condições trabalhadas nesta tese, o primeiro aspecto seria a homologação, por parte do Governo, da condição de participação dos atores sociais, determinando, legalmente, a inclusão dos atores não estatais no processo de definição e decisão das políticas públicas. O segundo, representa a efetiva participação, por iniciativa dos atores sociais, considerando interesses e motivações dos cidadãos e dos representantes das organizações no processo democrático.

Configura-se, com o segundo aspecto, uma forma de apelo ao cidadão para se integrar ao processo por meio da participação em movimentos e organizações sociais, visando a contribuir na formulação de políticas públicas que, segundo Milani (2008), podem ter alguns significados, tais como:

[...] controlar a qualidade dos serviços prestados; priorizar acerca de bens públicos futuros ou politizar as relações sociais no processo de constituição de espaços públicos para a formulação de políticas públicas locais. [...] Da mesma forma, objetivos variados podem servir de incentivo à participação, como a autopromoção, a realização da cidadania, a implementação de regras democráticas, o controle sobre o poder burocrático, a negociação ou a mudança progressiva de cultura política. (MILANI, 2008, p. 559).

Segundo Avritzer (1996), ao longo dos anos de 1990 vai se consolidando uma nova abordagem da democratização de natureza sociológica, a qual

[...] refuta a homologia entre os processos de construção institucional e de democratização societária subentendida nas teorias da transição. O que se procura mostrar é que, ao lado da construção de instituições democráticas (eleições livres, parlamento ativo, liberdade de imprensa, etc.), a vigência da democracia implica a incorporação de valores democráticos nas “práticas cotidianas”. (AVRITZER, 1996, p.143).

Um conjunto de acontecimentos daria um importante impulso nas práticas sobre a participação dos movimentos sociais trazidos pela força da globalização e da realização de inúmeras Conferências Mundiais das Nações Unidas². Esses Fóruns Globais proporcionaram diferentes *locus* para a participação, amplitude de conhecimentos, intercâmbio de experiências e maior motivação dos cidadãos nessa luta pela democracia cidadã, uma vez que exigiram dos atores sociais a articulação das organizações civis por intermédio de fóruns locais e nacionais com vistas à preparação para a representação nas conferências internacionais (SCHERER-WARREN e LÜCHMANN, 2004).

Nesses cenários de ações democráticas, da Eco/92 realizada no Brasil, originou-se o Fórum de ONGs e Movimentos Sociais, gerando a multiplicação dos Fóruns e Agendas 21 locais. Da mesma forma, Fóruns Nacionais de Luta pela Moradia, Reforma Urbana, Participação Popular, Criança e Adolescente, Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria com desdobramento no Movimento pela Ética na política, e outros eventos cujas áreas temáticas estimulavam a parceria entre a sociedade civil e o poder público, caracterizaram-se em movimentos importantes no período (SCHERER-WARREN e LÜCHMANN, 2004).

Essas possibilidades de experiências com a participação dos atores nos diversos eventos, tanto na esfera local e nacional como internacional, permitiram um

² Destacam-se as conferências sobre: Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio/92); Direitos Humanos (Viena/93); População e Desenvolvimento (Cairo/94); Desenvolvimento Social (Copenhague/95); Mulher (Beijing/95); Habitar II (Istambul/96); A relação entre sociedade civil e as Nações Unidas (Liszt Vieira, 2001).

aprendizado significativo, possibilitando maiores conhecimentos e entendimentos para a definição de bases prioritárias, como também no amadurecimento da operacionalidade técnica sobre as formas e os meios de participar, bem como organizar eventos democráticos. Nesse sentido, a atuação dos movimentos sociais, no sentido de confrontar o Estado autoritário e exigir serviços públicos de qualidade e a ampliação de direitos, trouxe um aprendizado importante sobre o papel democratizador dos atores sociais e a necessidade de criação de espaços democráticos de participação.

Contudo, segundo Milani (2008), após o período de expansão que ocorreu entre meados de 1980 e fim dos anos 1990, os processos locais de participação social se depararam com dois limites críticos: o primeiro destaca que a participação de diversos atores sociais pode ser estimulada, mas nem sempre vivida de forma equitativa; e o segundo afirma que somente alguns atores não governamentais são consultados durante o processo de tomada de decisões, aumentando a transparência mas não a legitimidade do processo participativo na construção do interesse coletivo.

Evidencia-se, dessa forma, um processo no qual os atores sociais tem uma participação limitada no processo decisório, agindo em questões de menor importância e deixando para os atores governamentais as decisões a respeito da inclusão ou não de demandas na agenda governamental. Nesse contexto, têm-se como exemplo, os Coredes quando tentavam atuar, em boa parte do governo Britto, mudando somente no último ano com a implementação do processo de Consulta Popular, e também no governo Olívio Dutra, momento no qual a Consulta Popular foi substituída pelo Orçamento Participativo, relegando aos Conselhos um papel coadjuvante nos processos decisórios.

Entretanto, esses limites críticos, onde a participação de diversos atores pode ser estimulada, mas somente alguns atores não-governamentais são consultados (MILANI, 2008), definidas nos anos de 1990, tornou-se possível devido à abertura democrática ocorrida no Brasil. A própria Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988, e a Constituição do Estado do RS, promulgada em 3 de outubro de 1989, incentivavam, formalmente, a participação de atores da sociedade civil na investigação de problemas e na configuração de soluções, pressionando na definição de demandas para formatação da agenda de Governo.

Agora, mesmo que existam limites para os atores sociais quando do processo participativo nas questões de decisão junto aos governos, a importância do papel da sociedade civil não pode ser desmerecida, uma vez que, segundo Avritzer e Costa (2004) o modelo discursivo defendido por Habermas (1992b) cabe aos atores da sociedade civil um papel duplo, onde de um lado são responsáveis pela preservação e ampliação da

[...] infra-estrutura comunicativa do mundo da vida e produção de micro-esferas públicas associadas à vida cotidiana e, por outro lado, tais atores canalizam os problemas tematizados na vida cotidiana para a esfera pública, tratando de apresentar novas contribuições para a solução de problemas, de oferecer novas informações e de corroborar os bons motivos, denunciando os maus, de forma a introduzir um impulso nos ânimos capaz de alterar os parâmetros constitucionais da formação da vontade política e de pressionar os parlamentos, os judiciários e os governos em favor de determinadas políticas. (AVRITZER e COSTA, 2004, p.709).

No entanto, a perspectiva de Habermas sobre o papel que deveria desempenhar a sociedade civil na esfera pública recebeu várias críticas de autores (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; NOGUEIRA, 2003; LAVALLE, 2003) que manifestaram a sua contrariedade com o fato desses atores civis só poderem **influenciar** as instituições e os atores políticos, e **não deliberar**. Contudo, de acordo com Avritzer e Costa (2004) Habermas justifica a necessidade de autolimitação da influência dos atores sociais, usando como justificativa que a sociedade civil, como catalisadora espontânea de opinião, não pode se configurar como estrutura formalizada. Além disso, a complexidade do processo poderá fazer com que os atores possam se render à burocratização e, com isso, distanciar-se dos propósitos trazidos pela base.

Avritzer e Costa (2004, p.713) “ressaltam que o modelo discursivo de Habermas sofreu críticas de vários autores, já que a sua defesa do Estado de Direito, [...] onde a sociedade civil produz influência política, mas não decide nem implementa políticas, leva o autor a subestimar as estruturas de participação pública”.

De acordo com os autores, trata-se de preencher a lacuna do modelo discursivo, assegurando-se, institucionalmente, a existência de fóruns deliberativos, os quais podem se configurar como um modelo que viabilize a discussão e o debate político, com transparência, gerando possibilidades de consenso e racionalidade nas comunicações diante dos processos decisórios.

Segundo Cunha (2007), os conselhos de políticas passam a ser vistos como os arranjos institucionais participativos que traduzem mais fielmente os princípios da democracia deliberativa, pois congregam a possibilidade de argumentação e de decisão. Nesses espaços híbridos, ocorre o encontro entre os representantes da sociedade civil e os representantes da sociedade política, exigindo que eles dialoguem para deliberar acerca das questões de interesse público. Para a autora,

A democracia deliberativa, portanto, se concretiza em instituições que articulam sociedade e Estado em que razões normativas são apresentadas por meio de procedimentos que expressam a soberania e legitima as decisões tomadas nessas instituições. (CUNHA, 2007, p.28)

Dentro de um contexto mais próximo da realidade atual, o estudo apresentado por Dagnino destaca outra linha de entendimento em se tratando dessa relação entre a sociedade civil e o Estado. De acordo com Dagnino (2002, 2004), o Brasil enfrenta um dilema desde a década de 1990, na medida em que passa a ocorrer uma “confluência perversa” entre dois processos políticos distintos, ou seja:

De um lado, alavancado pela luta contra o regime militar e pela Constituição de 1988, observa-se [...] “alargamento da democracia”, tendo como origem os vários canais de espaços públicos e o crescimento da participação da sociedade civil nos processos de discussão e na tomada de decisão das questões sobre políticas públicas”. De outro lado, quando da eleição de Collor em 1989, com a necessidade do ajuste neoliberal como parte estratégica de um projeto de Estado mínimo, o qual se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. (DAGNINO, 2004, p.95).

Descrevendo a confluência perversa, Dagnino (2004) destaca que a perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva, uma vez que, na disputa política entre projetos políticos distintos, ocorrem deslizamentos semânticos, deslocamentos de sentido, configurando-se nas principais armas do processo, o que define o terreno da prática política num campo minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao solo adversário (DAGNINO, 2004).

Aí reside a perversidade, ressalta Dagnino (2004), instaurando uma tensão que atravessa a dinâmica do avanço democrático no Brasil.

Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo da luta democrática. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências. (DAGNINO, 2004, p.97).

Ainda de acordo com a autora, essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos gestores, de membros das ONGs em parceria com o Estado

[...] e de outras pessoas que vivenciam a experiências dos espaços ou se empenham em criá-los, apostando no potencial democratizante. Inclusive, elas percebem essa confluência perversa como um dilema se questionando: o que estamos fazendo aqui? Não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto ao Estado. (DAGNINO, 2004, p.97).

O risco real que esses atores percebem é que a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico (DAGNINO, 2004).

Segundo Ballestrin (2015), as dinâmicas de interação entre o Estado e a sociedade civil são atualmente variadas,

[...] de tal sorte que uma teoria universal deixa muito a desejar. Neste momento, o que se pode afirmar a partir de contextos próximos é que as relações entre a sociedade civil e o Estado podem ser pensadas em termos de parceria, cooperação, substituição e pressão. Em todos os casos, as iniciativas podem partir tanto da sociedade civil quanto do Estado. (BALLESTRIN, 2015, p.145).

Assim, os diversos processos de interação entre o Estado e a sociedade civil foram paulatinamente evoluindo, trazendo novas dinâmicas aos processos relacionados às políticas públicas, o que será analisado na próxima seção, resgatando as abordagens teóricas do processo participativo.

2.3 As diferentes abordagens teóricas sobre os processos de participação da sociedade civil na definição das políticas públicas

A gestão pública, seja no processo de configuração da agenda governamental ou na formulação e implementação de políticas, sempre foi primazia de agentes

públicos, dentro dos preceitos do direito constitucional. A administração dos negócios públicos, segundo Brandão (2012, p.24), “é normalmente tida como atividade privativa de um corpo de cidadãos eleitos – o governo – nas democracias representativas ou semidiretas. Nessa visão, caberia ao povo simplesmente ser objeto das políticas públicas implementadas por um Estado detentor do poder de realização.”

Como as decisões e ações dos Governos não estão atendendo, dentro de um contexto mais amplo, as necessidades da sociedade na sua maioria, reações a essa situação por parte dos atores sociais surgem como uma forma de mudar esse quadro. Nesse contexto, Touraine (1998, p.88) alerta que "somente nas sociedades democráticas é que os movimentos sociais se formam sozinhos, pois a livre escolha política obriga cada ator social a lutar simultaneamente pelo bem comum e pela defesa de interesses particulares”.

Nesse momento, o cenário político começa a alterar o perfil dos propósitos, razão pela qual os atores sociais visualizam uma nova forma para atender as suas demandas, utilizando como meio os movimentos sociais. Segundo Machado (2007, p. 255), “muitos movimentos sociais, ao se desenvolverem, acabam por adquirir um caráter mais institucional como representantes legítimos ou mediadores de certas demandas e interesses de um segmento específico da sociedade”.

Surge, para os atores sociais com interesses convergentes, a oportunidade de se tornarem protagonistas na defesa dos anseios da sociedade, uma vez que formam um campo de força política. Mesmo assim, apesar dos avanços no desenvolvimento das práticas democráticas, a necessidade de aprimorar o processo das relações nos diferentes contextos do Estado continua emergente, razão pela qual o papel da sociedade civil junto aos movimentos sociais é muito importante.

Esses movimentos sociais, segundo Gohn (1995), são ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Para tanto,

[...] suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de: conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. Esta identidade decorre da força do princípio da solidariedade e é construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo. (GOHN, 1995, p.44).

Nesse contexto, já nos anos de 1980, houve tentativas de aprofundamento do processo democrático por meio de chamado à participação da sociedade civil (CUNILL-GRAU, 1998). Essa condição democrática se fortaleceu no final do regime militar, quando se apresentou com maior solidez, quando os movimentos sociais reivindicatórios agiam, inicialmente, de uma forma tímida, em virtude do regime militar autoritário, mas, posteriormente, pós-regime-militar, com muita força e determinação. Nesse sentido, Silva (2006) fala que, a partir dos anos 1980, o papel dos atores sociais na reconstrução, sustentação e aprofundamento da democracia no País teve forte representatividade, trazendo a discussão em torno dos movimentos sociais.

Assim, a luta pela conquista de espaços para aumentar a participação social, de acordo com Jacobi (2000, p.11), “é sem dúvida, um dos aspectos mais desafiadores para análise do alcance da democracia nas relações entre o nível local de governo e a cidadania.”

No final dos anos de 1980 e na década de 1990, segundo Cunil-Grau (1998), configuraram-se duas tendências relacionadas à conquista de novos espaços de participação: a primeira oportunizou, por meio de reformas constitucionais, (Constituição Federal de 1988 e Estadual de 1989), a participação dos cidadãos na administração pública, dando ênfase aos instrumentos de democracia direta; a segunda realizou a transferência dos serviços sociais por parte do Governo, porém, dotando as comunidades de um peso especial na sua condução (caso típico da Consulta Popular). Dessa forma, estabeleceu-se o gerenciamento descentralizado dos recursos, utilizando colegiados para a sua administração. Esse formato representava uma nova ordem institucional, que visava a incrementar a qualidade nos serviços públicos, fortalecendo o novo paradigma representado pela possibilidade da cooperação entre distintos atores sociais.

Percebe-se, portanto, que as inovações trazidas na década de 1990 possibilitaram a participação da sociedade civil nos processos de formulação, implementação e controle social das políticas públicas. Quanto a isso, Bandeira (1999) comenta que as razões podem estar alicerçadas pelo avanço da democratização e por uma nova abordagem, onde o processo participativo passa a ser visto, pela articulação dos atores sociais, como um importante canal para o desenvolvimento.

Portanto, a forma de proteção do Estado sobre a sociedade nos moldes trazidos por Martins (2000), em que descreve como sendo uma história de tutela do Estado sobre a sociedade começava a ter novos formatos.

Essas diferentes formas de participação representam, na sua individualidade, uma amplitude maior, integrada, sistêmica e com características que visam a atender vários objetivos de cunho individual e coletivo, que não podem ser descartadas no contexto de políticas públicas. Seus agentes, pela liderança obtida, muitas vezes, influenciam decisões de forma indireta, o que, de certa forma, representa um canal de interferência - positiva ou negativa - no processo decisório. Dessa maneira, enquadra-se nesse conjunto ora como reivindicante, ora como reivindicado, diferentes agentes ou instituições que podem agir de forma transversal no processo de definições.

Nesse novo cenário, o papel do agente governamental não será o de agir em um processo *top-down*³, mas de ouvir e tentar viabilizar as necessidades e prioridades trazidas pela sociedade civil quanto às questões do seu ambiente local onde acontecem os fatos. No Brasil, segundo Ferrarezi e Oliveira (2012), a mobilização social tem sido um veículo cujo movimento da base social para o topo, em um reflexo *bottom-up*⁴, possui resiliência e capacidade de inovar, condição em que vários direitos e políticas sociais foram conquistadas.

Mesmo que esses movimentos geradores de novas alternativas participativas possam contribuir com o atendimento de demandas emergentes, as quais, pela via padrão, seriam, muitas vezes, deixadas de fora, ainda se apresenta fortemente a burocracia restritiva. De acordo com Brandão (2012), canais como o orçamento participativo e os conselhos comunitários e as iniciativas legislativas se configuram como de considerável importância. No entanto, participam do contexto algumas questões que podem dificultar o processo, como a antipatia dos governantes e a convivência com defeitos naturais da sua imaturidade na sua aplicação.

Heidemann (2010) destaca que, quando se analisa a burocracia restritiva, não se pode ignorar que a sua origem está na estrutura burocrática, a qual não utiliza, na maioria das vezes, o espaço de tomada de decisões para atender às demandas sociais necessárias e prioritárias, fechando-se no seu casulo de intenções formal e patrimonialista, formando o reino da burocracia pública corporativa. Em virtude

³ Com decisões impositivas sobre questões de políticas públicas.

⁴ Onde o agente público ouve a sociedade civil quanto a aspectos sobre políticas públicas.

disso, o autor defende o pluralismo no contexto da governança pública, com base na teoria habermasiana, uma vez que

[...] presume a participação de três atores distintos na condução político-econômica das sociedades atuais, ainda que sob a coordenação imprescindível do Estado: o governo, como um agente coordenador e supervisor; o setor empresarial privado, por meio de suas iniciativas de responsabilidade social; e o terceiro setor na forma de organizações distintas das governamentais ou empresariais privadas. (HEIDEMANN, 2010, p.21).

Nesse contexto, a base de operação, segundo Heidemann (2010), está na instituição da “repartição pública”.

[...] Nessa concepção, prevalece o império dos meios e do seu administrador, o funcionário público. É o reino da burocracia pública, de intensa apropriação corporativa e política, e pouco sensível à cidadania. A contribuição do governo, assim entendida, à sociedade praticamente se esgota com o gerenciamento de sua estrutura administrativa. (HEIDEMANN, 2010, p.31).

Esse cenário se apresenta como um fator limitante para as ações de parte dos cidadãos e, principalmente, para reivindicações dos movimentos sociais, uma vez que está arraigado na base do setor público o conceito paternal de responsabilidade. Costa (1994) argumenta que é um processo dificultoso para a sociedade civil, independente do sistema econômico e político-administrativo, de absorver, condensar e conduzir de maneira intensa para a esfera pública, por intermédio das diferentes associações voluntárias, os problemas emergentes do universo privado, ou seja, do mundo da vida.

Nesse aspecto, Scherer-Warren (2005) destaca que têm emergido novos movimentos sociais que almejam atuar no sentido de estabelecer um novo equilíbrio de forças entre o

[...] Estado (aqui entendido como o campo da política institucional: o governo, dos partidos e dos aparelhos burocráticos de dominação) e sociedade civil (campo da organização social que se realiza a partir das classes sociais ou de todas as outras espécies de agrupamentos sociais fora do Estado enquanto aparelho), bem como no interior da própria sociedade civil nas relações de força entre dominantes e dominados, entre subordinantes e subordinados. (SCHERER-WARREN, 2005, p.49).

Para tanto, Pontes (2015) ressalta que Laraña, Johnston e Gusfield (1994) apresentam oito interessantes características básicas dos Novos Movimentos Sociais. São elas:

1. Não há clara definição do papel estrutural dos participantes. Há uma tendência para a base social dos NMS, transcender a estrutura de classes; 2. Os NMS exibem uma pluralidade de ideias e valores e têm tendências a orientações pragmáticas e para a busca de reformas institucionais que ampliem o sistema de participação de seus membros no processo de tomada de decisões; 3. Os NMS envolvem a emergência de novas dimensões da identidade; 4. A relação entre o individual e o coletivo é obscurecida; 5. Os NMS envolvem aspectos pessoais e íntimos da vida humana; 6. Há o uso de táticas radicais de mobilização de ruptura e resistência que diferem fundamentalmente das utilizadas pela classe trabalhadora, como a não violência e a desobediência civil; 7. A organização e a proliferação dos NMS estão relacionados com a crise de credibilidade dos canais convencionais de participação nas democracias ocidentais; 8. Os NMS organizam-se de forma difusa, segmentada e descentralizada, ao contrário dos partidos de massa tradicionais, centralizados e burocratizados. (PONTES, 2015, p.68).

O papel dos movimentos sociais segundo Gohn (2011) é realizar diagnósticos sobre a realidade social, onde atuando em redes, constroem ações coletivas que agem como resistência à exclusão e lutam pela inclusão social. Constituem e desenvolvem o chamado *empowerment*⁵ de atores da sociedade civil organizada à medida que criam sujeitos sociais para essa atuação em rede. Além disso, Ferrarezi e Oliveira (2012) destacam que a nova dinâmica de relação entre Estado e sociedade é associada à expansão da participação no Governo, sendo associada automaticamente à noção de democratização do Estado.

Nesse contexto, a maneira de viver da sociedade civil, com seus costumes e hábitos, podem exigir uma nova dinâmica no processo de gestão de políticas públicas, no sentido de atender às demandas muitas vezes deixadas de lado quando da definição das agendas governamentais, o que, de certo modo, insere mudanças na relação hierárquica até então vigente. Dessa maneira, segundo Ferrarezi e Oliveira (2012), pode ocorrer uma possível mudança

[...] de um Estado prestador de serviços à população para um Estado que realiza coisas em conjunto com as pessoas: o Estado relacional. Essa mudança traz implicações para os servidores públicos e não pode ser desconectada do aumento de demandas por parte da sociedade e das dificuldades dos governos em atendê-las. (FERRAREZI e OLIVEIRA, 2012, p. 6).

Caracteriza-se, dessa forma, a legitimidade por parte do Estado à sociedade civil, ou seja, oficializar ao cidadão o direito de participar, poder que até então não era outorgado, nos moldes em que “Mulgan (2010) considera, ou seja, tendo a

⁵ "descentralização de poderes", ou seja, possibilita uma maior participação dos atores de uma forma organizada, dando-lhes maior autonomia de decisão e responsabilidades.

legitimação como questão principal, quando o governo pode obter mais resultados centrando esforços em trabalhar diretamente a qualidade das relações com a sociedade” (FERRAREZI e OLIVEIRA, 2012, p.6).

Nesse sentido, abre-se a janela de oportunidades à participação de diferentes atores sociais na definição acerca das políticas públicas, o que, de certo modo, propaga a democracia participativa, a qual iremos analisar na próxima seção a partir de algumas experiências.

2.4 A emergência de experiências de democracia participativa

As crises com as quais as instituições públicas estão se deparando no mundo globalizado, quando a governabilidade fica comprometida por várias questões, tanto políticas como de cunho financeiro e pela instabilidade social, além das novas exigências da sociedade civil reivindicada pelos movimentos sociais articulados, traz aos atores públicos a necessidade de buscar alternativas que torne o processo de governar menos complexo.

Nesse contexto, algumas iniciativas foram se propagando na América Latina, no Brasil e, principalmente no Estado do RS, de maneira mais consistente a partir de 1990, momento em que, segundo Milani (2008, p.553), a sociedade civil vem sendo construída como um dos princípios organizativos centrais, declarado e repetido em foros regionais e internacionais, dos processos de deliberação democrática no âmbito local.

Abriu-se a oportunidade para que os atores sociais pudessem participar de movimentos sociais cuja reivindicação histórica vinha de longa data, os quais tinham como propósito o combate à pobreza e as desigualdades, uma vez que, segundo Milani (2008, p. 555), “vive-se uma crise da democracia representativa”.

Representou, de certo modo, um apelo à sociedade civil, constituída pelos cidadãos e diversas instituições de caráter social, para participar da formulação de políticas públicas, na expectativa de dinamizar o processo decisório e, com isso, atender aos princípios considerados importantes e necessários para tornar a gestão pública mais eficiente. Segundo Cunill-Grau (2004), a participação pode controlar a qualidade dos serviços prestados e, de acordo com Milani (2008), pode viabilizar prioridades acerca de bens públicos futuros, bem como politizar as relações sociais no processo de negociações nos espaços públicos.

Com a possibilidade de participação por meio da abertura política e a integração com as estruturas do Estado, fortaleceu-se a sociedade civil, formando, dessa forma, o que Gohn (2001, p. 16) destaca como sendo a “participação corporativo-comunitária, a qual se caracteriza como uma forma institucionalizada, onde os grupos organizados devem participar no interior dos aparelhos de poder estatal de forma que as esferas do público e do privado possam se fundir”.

Nesse contexto, algumas iniciativas foram se configurando, principalmente no sentido de agir como um canal de fiscalização aos movimentos da gestão pública. Assim, experiências de democracia participativa foram se formatando, como os conselhos de fiscalização, os quais visavam construir mecanismos de supervisão das ações realizadas pelo poder público, principalmente na destinação de verbas e gastos estatais. Representa de certa forma, um processo de constrangimento aos governantes no gozo do poder estatal. Segundo Duarte *et al* (2005),

[...] a noção de *accountability*⁶ pública pressupõe a existência do poder e a necessidade de que ele seja controlado. A premissa básica é a de que o abuso do poder pode ser prevenido ao se obrigar que este seja exercido de forma transparente, que se sujeite ao exercício das sanções e, ainda, que os atos dos governantes sejam justificados. (DUARTE *et al*, 2005, p. 5).

Porém, a realidade nos dias atuais apresenta uma condição diferente no que se refere ao processo de fiscalização. Os Conselhos vivem uma situação com o Estado em que se pode denominar de “constrangimento inevitável”, uma vez que, ao mesmo tempo precisam de autonomia para exercer o papel de controlador, mas dependem do Estado para sua sobrevivência, como os 28 Coredes no Estado do RS. De acordo com Duarte *et al* (2005, p.6), essa constatação pode ser observada, uma vez que “os mecanismos de controle institucionalizados como os Conselhos guardam um paradoxo – ao mesmo tempo em que precisam de autonomia em relação às instâncias estatais, dependem do Estado para se efetivarem”.

Da mesma forma, em se tratando do Estado do RS, algumas iniciativas de aproximação com os movimentos sociais e organizações civis foram sendo introduzidas pelos governos estaduais a partir do final dos anos de 1980 e ao longo da década de 1990, como a formulação e implementação de uma política de desenvolvimento regional participativa no governo Collares, a qual previa a criação de Conselhos Regionais dos Coredes com a participação de representantes da

⁶ Prestação de contas.

sociedade civil e da sociedade política das distintas regiões do RS. Essas iniciativas trouxeram ao meio político uma nova roupagem no âmbito do processo decisório.

Dentre essas iniciativas no âmbito estadual, cabe destacar a experiência do Orçamento Participativo – OP, implementado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre no ano de 1989, na gestão Olívio Dutra (PT). De acordo com Milani (2008, p.564), “o OP previa a participação de cidadãos, delegados e conselheiros do OP, além de representantes da União de Associações de Moradores de Porto Alegre - UAMPA e do Sindicato dos Municípios de Porto Alegre – SIMPA”. Essa experiência do OP adquiriu grande visibilidade no Brasil e no exterior, constituindo-se em objeto de inúmeras investigações científicas e em exemplo para outros gestores públicos (CUNHA, 2007). O OP foi visto como um instrumento de participação dos cidadãos nas deliberações sobre os investimentos públicos e, de acordo com Cunha (2007), suas características propiciaram uma grande contribuição para o aprofundamento democrático, indo além dos conselhos de políticas públicas.

A partir de então, várias iniciativas participativas foram ocorrendo nos diferentes Governos do RS, as quais serão melhor analisadas nos demais capítulos desta tese.

Além disso, o governo de Antônio Britto lançou a Consulta Popular, a qual teve como propósito a participação da sociedade civil por meio do seu voto, na definição de demandas que constavam em uma cédula de votação, sendo que as escolhidas fariam parte do orçamento do Estado. Esse modelo foi utilizado pelos demais governos - Rigotto, Yeda Crusius e Tarso Genro -, que desenvolveram o seu Plano de Governo junto aos Coredes como um programa político de concepção democrática participativa.

O governo de Olívio Dutra adotou o Orçamento Participativo Estadual - OPE, em substituição ao modelo da Consulta Popular, pois já tinha trabalhado com esse sistema participativo na Prefeitura de Porto Alegre no final da década de 1980, e considerava esse modelo mais democrático que o da Consulta Popular vinculado aos Coredes.

Segundo Ziccardi (2004), a aplicação do princípio participativo pode trazer uma importante contribuição ao processo democrático por meio da construção da legitimidade do governo, direcionando a tomada de decisão dos atores públicos para uma configuração de maior eficácia.

Nesse contexto, onde os atores sociais fazem parte de movimentos em locais que acontecessem os processos reivindicatórios e de decisão sobre políticas públicas, uma questão relevante a ser considerada e analisada se além ao fato das razões do por que determinada demanda fazer parte da agenda governamental e outra não. Portanto, no próximo capítulo, discutir-se-á os principais modelos explicativos desenvolvidos na área de políticas públicas na tentativa de entender as razões desse fato e, principalmente, como o problema do Desenvolvimento Regional Participativo entrou para a agenda governamental no início da década de 1990 e de que forma foram assumidos pelos demais governos gaúchos.

3 OS MODELOS DE ANÁLISE DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL

A partir da Constituição Federal Brasileira de 1988, a participação da sociedade civil na formulação, implementação e controle social das políticas públicas disseminou-se pelo país. Nesse período, o Brasil tornou-se um grande laboratório de experiências participativas, o que pode ser demonstrado pela criação de inúmeros conselhos gestores de políticas, conselhos de direitos, orçamentos participativos, fóruns, conferências, entre outros. A construção desses novos espaços institucionais ocorreu em todas as instâncias federativas e foi saudada como um processo de descentralização das decisões e de aprofundamento da democracia.

Na esteira desses acontecimentos, foi formulada, em 1991, pelo governo estadual gaúcho, uma política de desenvolvimento regional participativa, a qual previa a criação de Conselhos Regionais de Desenvolvimento formados por representantes da sociedade política e da sociedade civil de cada região do Estado. Esses conselhos teriam a incumbência de indicar as principais demandas regionais (prioridades) para que elas fossem incluídas no planejamento orçamentário do Estado. Além disso, os conselhos tinham a função de contribuir para o planejamento das suas regiões e controlar a implementação de programas e projetos estaduais. Em termos amplos, esperava-se que o Programa dos Coredes atuasse no sentido de reduzir as desigualdades existentes entre as diversas regiões do RS.

Buscando compreender como essa política pública de Desenvolvimento Regional Participativa tornou-se viável na conjuntura política dos anos de 1990 no Estado, durante a gestão de Alceu Collares (1991-1994), e de que forma essa política foi assumida pelas gestões governamentais subsequentes, buscou-se, neste capítulo, discutir os principais modelos explicativos desenvolvidos na área de políticas públicas sobre o processo de formação da agenda governamental (*agenda setting*). Esses modelos possibilitaram analisar por que em determinados momentos, certas condições podem ser transformadas em um problema público, exigindo que o Governo dê respostas a ele. Em outras palavras, busca-se entender como o problema do Desenvolvimento Regional Participativo entrou para a agenda governamental no início da década de 1990 e de que forma foram assumidos pelos demais Governos gaúchos.

De acordo com Capella (2015, p.251), os modelos que tratam da formação da agenda ressaltam “a importância das ideias no processo político, salientando que interpretações, discursos e argumentação exercem grande influência sobre a formulação de políticas públicas”. Nesse sentido, os modelos de análise da formação da agenda enfatizam as fases pré-decisionais do ciclo da política pública, nas quais várias ideias competem para atrair o interesse da mídia, do público e dos decisores políticos.

Os três modelos que foram retomados neste capítulo: o modelo da Lata de Lixo (*garbage can*) de Cohen, March e Olsen (1972), o modelo dos Múltiplos Fluxos, de Kingdon (1984, 2003) e o modelo do Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (1993, 2009) rompem com uma perspectiva racional e sequencial da política pública, demonstrando que os problemas públicos são produtos sociais que requerem o envolvimento de diversos atores (profissionais da mídia, pesquisadores, grupos de interesse, ONGs, representantes políticos e burocratas) na sua construção e difusão. Nesse processo, criam-se imagens, símbolos e interpretações que incidem sobre a formação da agenda, fazendo com que determinadas questões passem a ser vistas como problemas públicos que precisam ser enfrentados pelos gestores públicos.

O capítulo encontra-se subdividido em três seções: na primeira, apresenta-se o surgimento da área de políticas públicas, as suas principais definições e o papel desempenhado pelos governos em relação à formulação e implementação das políticas públicas. Na segunda seção, descreve-se o ciclo da política pública e de que forma ele vem sendo utilizado pelos estudiosos da área. Na terceira e última seção, retoma-se os principais modelos de análise da formação da agenda governamental, discutindo a sua pertinência para a análise desenvolvida na tese.

3.1 Políticas Públicas: conceitos e características

O conceito de políticas públicas, enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, segundo Souza (2006), nasceu nos Estados Unidos, em meados do século XX. Na ocasião, Robert McNamara, em 1948, estimulou a criação da *RAND Corporation*, organização não governamental financiada por recursos públicos. A organização buscava aplicar métodos científicos às formulações e às decisões sobre questões ligadas aos problemas públicos, sobretudo naquelas questões estratégicas

no contexto da Guerra Fria. Posteriormente, as políticas públicas passaram a ser reconhecidas pelo Governo norte-americano como ferramentas para a tomada de decisão e para a análise das ações dos governos.

De acordo com a autora, a área de políticas públicas contou com quatro fundadores:

1º) Laswell (1936;1958) que introduziu nos anos 30 a expressão *policy analysis* (análise de política pública), na tentativa de conciliar os conhecimentos científicos da academia com a produção empírica dos governos, o que proporcionou a possibilidade do diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e o governo.

2º) Simon (1957) que inseriu o conceito de *policy makers* (decisores políticos), representando a racionalidade limitada dos decisores públicos por problemas de informação incompleta ou imperfeita, tempo para tomada de decisão e auto-interesse.

3º) Lindblom (1959; 1979) que propôs a incorporação de outras variáveis como relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, questionando o racionalismo de Laswell e Simon.

4º) Easton (1965) que trouxe sua contribuição ao definir política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente, onde os *inputs* recebidos de partidos, mídia, grupos de interesse, poderiam influenciar os resultados (*outputs*) e efeitos. (SOUZA, 2006, p.23).

Destacados esses conceitos, os termos “política” e “pública” trazem o viés de análise voltado às ações e aos propósitos das políticas públicas, quando se evidencia a política como estratégia para solução de um problema na esfera de Governo e pública como sendo efetivada a ação, visando atender às expectativas sociais. Nesse sentido Secchi (2014, p.10) afirma que “o problema público é a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública”.

Recentemente, o conceito de políticas públicas passou a incorporar a questão da participação de outros atores sociais, enfatizando a relação entre os Governos e a sociedade. Nas palavras de Souza (2006), a teoria sobre políticas públicas deve também explicitar a inter-relação entre Estado, política, economia e sociedade, uma vez que as ações de políticas públicas repercutem tanto no âmbito da economia como na vida da sociedade.

Conclui-se que os conceitos trazem o que os autores enxergam das ações perceptíveis dentro do contexto, o que tudo indica, transparente. Mas, como se verá no capítulo 4 desta tese, as políticas públicas aplicadas nas ações de Governo na

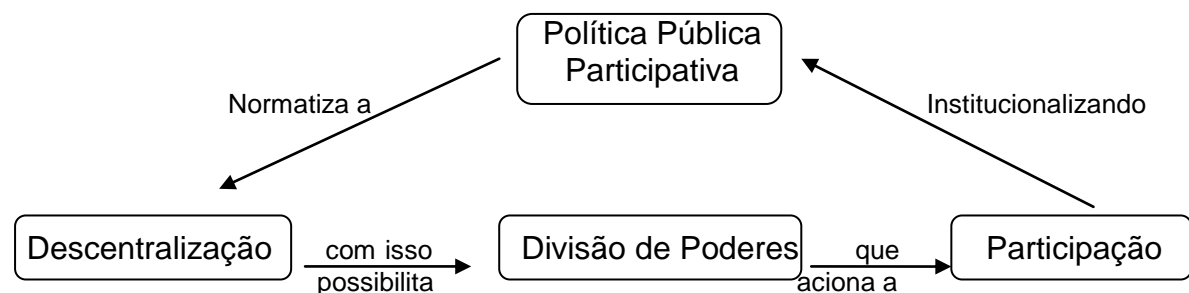
atualidade, ou seja, na prática, poderiam ser (re) definidas, em diversos momentos, como “reflexo das forças decisórias com interesses múltiplos”. Dessa forma, a denominação “pública” teria mais um caráter de cunho institucional, como também individualizado, com base na composição de objetivos dos Governos ou dos atores públicos, do que propriamente características funcionais relacionadas ao atendimento de necessidades públicas (da coletividade).

No entanto, segundo Souza (2006, p.25), definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o olhar para o local onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os Governos.

Se os governos são considerados o campo onde as negociações acontecem, os interesses se fazem presentes com vantagens aos atores ou grupos de maior força, e as decisões são tomadas com base nas múltiplas variáveis do jogo de poder, pode-se afirmar que as políticas públicas participativas representam um inspirador de movimentos para a gestão pública, na concepção dada por Souza (2006, p. 26) quando diz que busca “colocar o Governo em ação”.

Analisando essa questão no contexto da tese, como se verá no capítulo 4, onde se observam meios de integração político-participativa, o plano desenvolvido no governo Collares, normatizando os Conselhos, propunha-se a programar políticas públicas considerando uma sincronização, na qual todas as partes envolvidas se movimentam, na busca de atender expectativas do governo, da sociedade civil (nas suas diversas esferas representativas) e do mercado, como se vê na Figura 1.

Figura 1: Fluxo das políticas públicas participativas



Fonte: elaborado pelo autor.

Portanto, quando a adoção de uma política pública participativa trazer no seu contexto a normatização do processo, fato que aconteceu com os Coredes através da sua legalização no final de 1994, no governo Alceu Collares, abre a possibilidade

de movimentos descentralizados nas ações de definição e decisão por meio da divisão de poderes, incentivando e homologando a participação, fato que valida a criação dos Coredes como instrumentos de apoio à implementação de políticas de desenvolvimento participativas nas diversas regiões, como se vê mais adiante.

Mesmo assim, a centralidade do Governo não deixa dúvidas. Porém, os movimentos na definição das políticas e na participação do Governo no processo decisório podem representar o resultado de várias ações. Nesse contexto, de acordo com Souza (2006), os Governos

[...] não somente caracterizam as pressões dos grupos de interesse na versão simplificada do pluralismo; as políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder na versão elitista; nem que servem apenas os interesses de determinadas classes sociais no parecer estruturalista e funcionalista; mas sim, estão mais próximo daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”. (SOUZA, 2006. p.27).

Portanto, o papel dos Governos como se destaca a seguir, vai além da sua ingerência sobre as coisas públicas para se caracterizar como gestor de forças, uma vez que do procedimento podem participar vários atores sociais de diversas instituições e movimentos sociais, como os Coredes, com anseios, desejos e influências variadas.

3.2 O papel dos Governos

Analisar o papel dos Governos significa trazer ao contexto público os movimentos e as ações dos servidores públicos do Legislativo e Executivo quanto ao atendimento das necessidades clamadas pelo cidadão. Segundo Souza (2006), na atualidade, a política pública resulta da influência de diversos atores sociais, não só dos burocratas, dos representantes eleitos (políticos) e dos grupos de interesse - o chamado “triângulo de ferro⁷”- a participação do Governo no processo de construção das políticas públicas continua sendo fundamental.

Na perspectiva de Souza (2006), mesmo com o processo de globalização da economia e a conseqüente diminuição da importância dos Estados-Nacionais, não há evidências empíricas que atestem a retirada dos governos nacionais da sua

⁷ A análise dos subsistemas também levou à noção dos “triângulos de ferro”, abordagem que rompe com a perspectiva pluralista sobre a produção de políticas públicas dominante nos anos 1950 e 1960, nos Estados Unidos (SOUZA, 2015, p. 454).

função de governar e de formular políticas públicas. Nesse sentido, a autora critica tanto aquelas análises que vêem o Estado apenas como um reflexo dos grupos de interesse (visão pluralista) como também aqueles que o percebem de uma forma simplista, como sendo um mero representante dos interesses das classes dominantes ou de determinadas elites que se alternam no poder. Na sua perspectiva, nas sociedades complexas, o Estado deve ser visto como tendo uma “autonomia relativa”. Portanto, faz-se necessário investigar de que forma ocorrem as articulações entre os atores estatais e os atores de fora do Estado nos distintos subsistemas das políticas públicas.

As inter-relações determinam a dinâmica das políticas públicas no que se refere ao processo de negociar, definir e tomar decisões, porém, faz parte desse exercício o jogo de interesses dos atores e de diferentes grupos. Carvalho (2008) afirma que a política pública é o resultado da competição entre atores, diversos grupos ou segmentos da sociedade na busca por defender seus interesses.

Essa competição incentiva movimentos de negociação quando da relação entre o Governo e a sociedade civil, porém poderá caracterizar, em determinados momentos, a geração de conflitos, situação em que a ação política se faz urgente, como destaca Gonçalves (2012, p.21) quando considera que “a política é a chave para a solução de conflitos na sociedade, o papel dos Governos na relação entre o Estado, os atores públicos e a sociedade civil, é muito importante para a definição e implementação de políticas públicas”.

Dessa forma, o Governo representa o local onde o embate para o atendimento dos interesses se desenvolve, ou seja, se tem a definição do atendimento de uma demanda ou não, considerando as alternativas para a resolução dos problemas e sua inclusão na agenda governamental, configurando-se em ações de políticas públicas.

Essas políticas públicas representam a ação e reação do Estado para diminuir as desigualdades que se apresentam nos diferentes recantos do RS como resposta ao atendimento de necessidades coletivas. Para tanto, faz-se necessário o uso de programas estruturados para planejar, organizar e efetivar o funcionamento do processo, uma vez que diversos atores públicos e privados participam com suas ideias, com suas limitações e suas influências, caracterizando um universo de poder. Esse programa denomina-se ciclo de políticas públicas, o qual será analisado na próxima seção.

3.3 O ciclo da política pública como modelo heurístico⁸

Dentro da esfera pública, a questão relacionada à administração, na maioria das vezes de recursos reduzidos, tem trazido aos gestores governamentais constantes preocupações. Nesse contexto, torna-se relevante a busca, por parte dos decisores públicos, de instrumentos de gestão que possam contribuir para a execução das suas atribuições e para a agilidade dos processos, visando à realização de ações que atendam às necessidades da sociedade. Assim, a agenda de governo se constitui em recurso utilizado no sentido de trazer um maior entendimento dos processos e encontrar soluções para as questões-problema, tornando-se um elemento importante dentro do ciclo de política pública.

A formação da agenda poderá partir de uma intenção de algum ator público ou privado no intuito de dar resposta a determinada necessidade, ou fazer parte das políticas públicas partidárias dos governos eleitos em eleições ocorridas, que darão respaldo à solução de uma questão, que Kingdon (1984, 2003) e Baumgartner e Jones (1993, 2009) denominam de problema, quando será necessária a definição de uma solução ou a busca de uma já existente, que permanece na Lata de Lixo de Cohen, March e Olsen (1972), com o objetivo de atender às demandas relacionadas às prioridades dos diferentes atores sociais.

No entanto, uma questão importante que de certa forma deixa dúvidas são as razões do por que algumas demandas são escolhidas para fazer parte da formação de uma agenda governamental e outras simplesmente são descartadas.

De acordo com Souza (2006), dentro do campo específico da política pública, alguns modelos explicativos foram desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos. Como exemplo, tem-se os tipos de políticas públicas criado por Theodor Lowi (1964,1972) com quatro formatos-políticas distributivas⁹, regulatórias¹⁰, redistributivas¹¹ e constitutivas¹², quando criou a máxima “a política pública faz a

⁸ Trata-se de uma concepção abstrata do processo político, que embora não corresponda exatamente ao que acontece na prática, funciona como um recurso de análise das políticas públicas.

⁹ Alocam bens ou serviços à frações específicas da sociedade.

¹⁰ Estabelece imperativos, interdições e condições para realizar determinadas atividades ou comportamentos.

¹¹ Distribui bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos.

¹² Consolida as regras do jogo político.

política”. O incrementalismo trazido por Linblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980, 1992) destaca que as decisões do governo seriam apenas incrementais e pouco substantivas, na medida em que as decisões tomadas no passado constrangeriam as decisões futuras e limitariam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou reverter a rota das políticas atuais.

Entretanto, apesar de terem sido destacados os modelos de desenvolvimento e implementação de políticas públicas, percebe-se, nas falas dos entrevistados desta pesquisa, que os Governos continuam a tomar decisões com base em situações-problema, as quais têm suas características baseadas em avaliações e definições pessoais ou pontuais. Exemplo: a fala da Entrevistada 1, quando afirma “[...] se o Estado como um todo não tem uma estratégia, o que acontece, a Secretaria tem a sua própria estratégia, que às vezes nem se sabe de onde saiu aquele negócio é tão antigo que não sabe mais, se perdeu no tempo. Então a gente faz um negócio assim porque faz assim e ponto”.

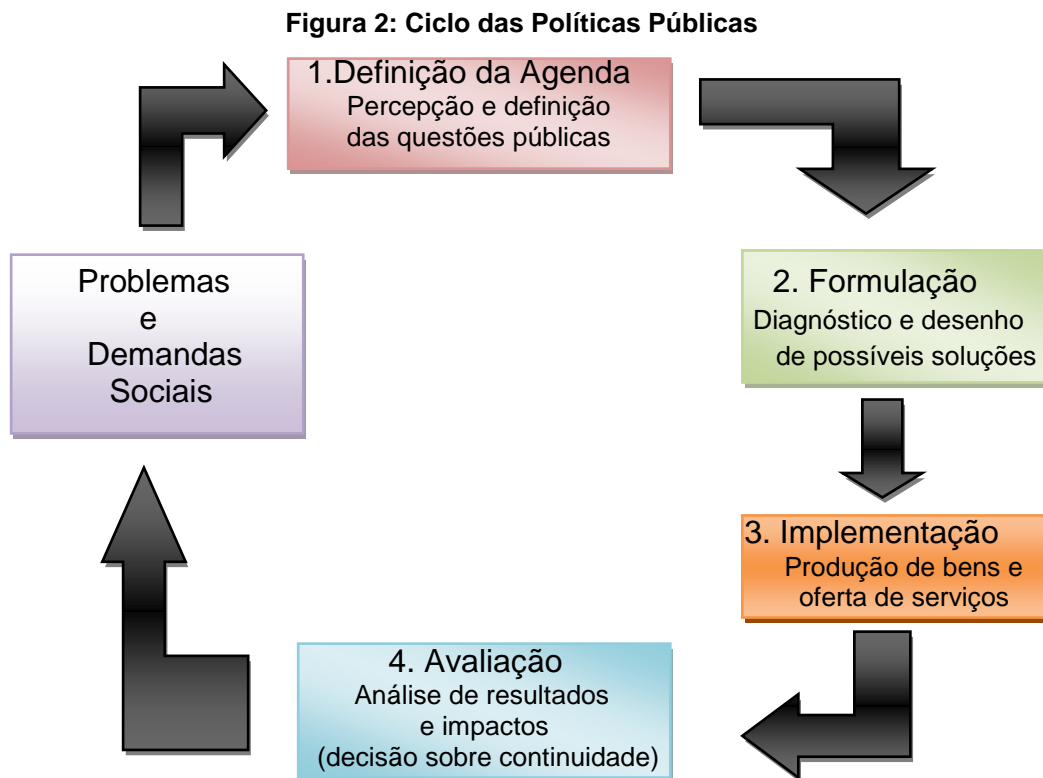
Também se observa essa questão da situação-problema nas declarações do Vice-Governador na gestão de Yeda Crusius no governo estadual, quando destacou as demandas reivindicadas por atores locais para fazer parte do orçamento do Estado, “[...] eu quero carro de bombeiro; eu quero 2 km de cano; [...] aquela pontezinha de madeira que nunca entra no orçamento do Estado”; enfim, as necessidades que acabam exigindo das políticas públicas movimentos para soluções de problemas pontuais.

Nesse contexto, o estudo do ciclo de políticas públicas poderá contribuir para entender por que os governos continuam a ter as suas ações ligadas corriqueiramente à solução de situações-problema, decidindo por umas e descartando outras demandas na formação da agenda, mesmo com a implementação de políticas públicas participativas, como a criação dos Coredes no governo Alceu Collares, que oportunizou a antecipação e intermediação de necessidades das regiões junto aos atores públicos de decisão.

Para tanto, analisar-se-á, a seguir, como se configura o processo de decisão e como as questões são trabalhadas dentro do ciclo das políticas públicas, formando as agendas governamentais.

3.3.1 Agenda Governamental: Ciclo de Políticas Públicas

Normalmente, o processo de políticas públicas tem a sua definição, na literatura especializada, como um ciclo, quando, a partir de um problema ou demanda social, inicia-se um processo de formatação de uma agenda, a qual passa pelas etapas de formulação, implementação e avaliação, conforme se pode observar na Figura 2.



Fonte: Januzzi *et al* (2009).

Essa tipologia, segundo Souza (2006, p. 29), “[...] vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios, definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação e seleção das opções, implementação e avaliação, e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado”.

No entanto, apesar de ser um modelo heurístico, que auxilia na produção de investigações e no processo de recorte empírico, não corresponde à realidade da vida de uma política pública segundo Wildavsky (1979 *apud* Secchi, 2014), quando observa que, em alguns momentos, a identificação do problema tem uma relação

mais com o fim do processo do que com o seu início, quando as fases de avaliação ocorrem antes da análise do problema.

O autor procura, dessa forma, encontrar as alternativas de soluções que podem ser desenvolvidas antes de ser caracterizado um problema. Cohen, March e Olsen (1972) defendem o Modelo da Lata de Lixo, que será analisado adiante, quando salientam que, ao longo da vida pública, as diferentes propostas e alternativas de soluções são produzidas, porém, nem sempre utilizadas, disponibilizando um conjunto de soluções que poderão servir para demandas futuras.

No entanto, Secchi (2014) destaca que, no meio acadêmico, existem algumas ponderações com referência às políticas públicas, dizendo que não há um ponto de início e um de fim, uma vez que o processo é incerto e os limites na relação entre as fases não são claros. Dessa forma, o ciclo de políticas públicas faz com que a complexidade do processo se torne mais simples, ajudando os atores políticos a terem um referencial básico de comparação para casos heterogêneos.

O estudo da teoria da agenda governamental (*agenda setting*) tem um referencial de apoio para a sua formação, sendo uma das suas características principais as “teorias da comunicação” de acordo com Brum (2003). É representada pela sua capacidade de estabelecer um diálogo entre os diversos atores, no qual os propósitos individuais ou mesmo de grupos de interesse configuram a possibilidade de negociação em uma arena pública de decisão.

Ao se reconhecer a inter-relação das ciências e fazendo uma analogia com a ciência da comunicação, Brum (2003) afirma que o termo *agenda setting* significa pauta de fixação. É o momento de uma reportagem em que a mídia aponta quais temas devem ser considerados de interesse coletivo que os leitores e telespectadores, provavelmente, deverão seguir. Assim, a *agenda setting* segue fatores condicionados à mensagem e recepção, nos quais prevalece a necessidade de orientação ao público sobre determinado assunto.

Observa-se, então, que uma agenda representa uma formatação de demandas formadas pelos desejos de atores públicos ou da sociedade civil, tendo como referência as necessidades que atendam a múltiplos objetivos, desde pessoais, de uma comunidade ou mesmo região, os quais podem mudar com os movimentos políticos, alterados pelas modificações nos propósitos ou prioridades. Nesse sentido, Rua (s/d) destaca que a agenda - ou pauta - governamental, agenda política, agenda de decisões ou agenda de políticas públicas nada mais é que

uma lista de prioridades, inicialmente estabelecida pelos governos, às quais eles devem dedicar suas energias e atenções. Essas prioridades comumente sofrem alterações com o passar do tempo, a depender da dinâmica da política (*politics*). (RUA, s/d, p.6).

O primeiro experimento do modelo de *agenda setting* teve como objetivo averiguar os efeitos da mídia na preferência do público relacionada ao processo eleitoral. De acordo com Azevedo (2004), esse estudo foi desenvolvido por McCombs e Shaw durante as eleições presidenciais americanas de 1968, em Chapell Hill, North Carolina, com o objetivo de testar empiricamente os reflexos da comunicação de massa na preferência política e eleitoral do público.

Posteriormente, segundo Azevedo (2004), visava a analisar o que o público considerava como mais importante no contexto divulgado pela mídia, ou seja, de acordo com (Weaver, 1996, p.2, *apud* Bertoni, 2006, p.14), “[...] se as ideias que os votantes julgavam como temas mais relevantes eram moldadas pela cobertura jornalística dos meios de comunicação”.

Assim, no contexto que está sendo estudado, examinar o processo de formação da agenda possibilita compreender os movimentos decisórios que, conforme Zapelini (2014) representam um dos elementos mais importantes no ciclo de política pública.

Esses movimentos formam o processo de participação dos diversos atores sociais junto aos espaços ou arenas políticas, determinando os canais de negociação, momento no qual poderá haver a decisão sobre as demandas que terão oportunidade ou não de fazer parte da *agenda setting*.

Cabe ressaltar que todo cidadão tem o direito, por meio dos canais competentes, de participar dos processos de definição de demandas e, em determinadas situações, do processo de decisão que possa contribuir com as necessidades de uma comunidade. Nesse caso, o envolvimento poderá ocorrer por intermédio de representantes da gestão pública, atores da sociedade civil, como emissários dos diversos segmentos - conselhos, sindicatos e entidades públicas e privadas -, bem como participantes de entidades não governamentais, e de instituições de ensino.

De acordo com Genro (2011), fomentar esse espírito participativo nos diversos núcleos de decisão nas esferas públicas tornou-se parte do processo democrático de distintos Governos. Assim, o autor explicita que

[...] a preocupação com a gestão pública eficiente, eficaz e efetiva é um desafio para qualquer Governo que pretenda ser democrático e independe de seu alinhamento ideológico. Ela não deriva exclusivamente da decisão do governante, ou do grupo político no poder, mas ocorre por exigência da responsabilidade pública. [...] É desejável e fundamental que os Governos envolvam a sociedade no processo de gestão, desde a definição dos objetivos a serem alcançados com a ação do Estado, relacionados a demandas prioritárias, até o controle dos seus resultados, onde o impacto da ação estatal deve ser medido pelos avanços sociais conquistados. [...] Além disso, para garantir a qualidade dos mais diversos serviços públicos, como saúde, educação e segurança, a execução das políticas públicas deve ser considerada na sua relação com o ciclo de gestão como um todo, o que envolve o planejamento, o monitoramento e a avaliação das políticas. (GENRO, 2011, p.7).

O estudo da formação da agenda governamental é ser precedido pela identificação das demandas sociais, as quais se apresentam com características diversas trazidas pelos diferentes anseios dos atores sociais. Nesse aspecto, Rua e Romanini (2016) afirmam que, na trajetória do processo político, é possível distinguir três tipos de demandas: as “novas”, as “recorrentes” e as “reprimidas”. Com referência às novas, há três linhas de análise: i) as novas demandas, que representam as que nunca foram processadas pelo sistema político; ii) os novos atores, os quais já existiam no sistema político, ainda que não fossem politicamente organizados; e iii) os novos problemas, os quais não existiam ou eram vistos como algo natural.

Inclusive, a busca por uma política pública participativa, por exemplo, não deixa de se configurar como um “novo problema”, uma vez que os atores governamentais tinham uma postura decisória *top-down*, elitista e, de certa forma, autoritária, que tiveram que conviver com as ações *bottom-up*, participativa, sendo necessário mudar os paradigmas com referência ao processo de decisão sobre políticas públicas (RUA e ROMANINI, 2016).

O segundo tipo de demanda, “[...] as recorrentes, expressam problemas que já foram processados pelo sistema político, no entanto, não tiveram solução e em virtude, estão sempre voltando ao debate político e, eventualmente, à agenda governamental” (RUA e ROMANINI, 2016, p.4). Exemplo desse tipo de demanda se observa nas cédulas da Consulta Popular, nas quais, em todas as suas edições, há demandas sobre segurança, educação, saúde, infraestrutura e diversas outras.

Segundo Rua e Romanini (2016), as demandas reprimidas

[...] são constituídas por problemas não admitidos na agenda governamental, ou por não terem sido reconhecidas como tais nem pelos governantes, nem pela sociedade; ou porque a sua admissão poderia ameaçar interesses poderosos, correspondendo ao que Bachrach e Baratz denominam de não-decisões (RUA e ROMARINI, 2016, p.4).

Contudo, existe um conjunto de fatores que formam a complexidade do processo de políticas públicas no qual esses diversos tipos de demandas podem ter ou não a oportunidade de se tornar em um problema político e ingressarem na agenda governamental.

Nesse sentido, uma indagação plausível seria: por que algumas demandas têm a sua caminhada bem-sucedida, sendo incluídas na agenda governamental, e outras não? De acordo com Capella (2012),

[...] o poder de manter uma questão fora da agenda é exercido por meio da negação de um problema, descrédito na própria questão ou no grupo diretamente relacionado a ela, de ações de cooptação (no sentido da aceitação da demanda), adiamento, bloqueio formal, entre outros mecanismos. (CAPELLA, 2012, p.2).

A negação e o descrédito são exercidos por atores que trazem ao espaço de decisão outros objetivos, muitas vezes com interesses de cunho pessoal ou de grupos, ocasionando a não aceitação de determinada demanda, a qual poderá ser deixada de fora da agenda.

Segundo Zapelini (2014, p.799) o “[...] poder sobre a agenda pode ser exercido por um ator de decisão ou por um grupo, onde a ação pode levar a coalizões, resultando como consequência no aceite ou veto de determinada demanda de acordo com as preferências ou interesses”. Porém, podem existir interesses comuns, fortalecendo a possibilidade do aceite de determinada demanda.

De acordo com Capella (2005), uma demanda passa a fazer parte da agenda governamental a partir do momento em que desperta o interesse e a atenção dos formuladores de políticas (atores decisórios). Entretanto, apenas algumas demandas são consideradas em determinado momento, as quais passam a fazer parte da agenda decisional, que nada mais é do que um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para o processo de decisão, ou seja, prestes a se tornarem políticas (*policies*).

Conclui-se, então, que uma causa de interesse social poderá se tornar um problema público somente a partir do momento em que a autoridade governamental,

leia-se ator público com poder de decisão, homologar, após o processo de negociação, favoravelmente sobre a inclusão da respectiva demanda.

A definição de uma política pública não acontece de maneira inconsciente ou de certa forma intuitiva. Mesmo que ocorram abordagens ligadas a questões de poder em que os interesses pessoais ou de grupos são privilegiados, percebe-se o uso de técnicas que tornam dinâmico o processo decisório. Segundo alguns estudiosos sobre o tema, Rua e Romanini (2016), Capella (2005, 2007, 2012), Zapelini (2014) e Gomide (2008), existem modelos que descrevem os caminhos e as ações em cada fase do processo de definição das políticas públicas, fato que leva a descrever a próxima seção.

3.3.2 Modelos de definição de políticas públicas

Os modelos de análise de políticas públicas apresentam distintos formatos, cada qual com suas características e afiliações teóricas que podem ser destacadas de acordo com os seus focos diferenciados de investigação. Segundo Faria (2003), temos cinco direções: i) as que privilegiam as redes sociais e as *policy networks*; ii) as que destacam o papel das ideias, conhecimentos e aprendizagem (*policy learning*); iii) a institucional; iv) a da escolha racional e v) a que destaca o processo político de produção das políticas públicas (*policy process*).

Os modelos que serão analisados nesta tese em relação à formação da agenda enfatizam a importância das ideias e do conhecimento na construção do problema público, possibilitando que este adquira visibilidade e seja incorporado à agenda governamental. O primeiro, Modelo *Garbage Can* (GMC) ou Modelo da Lata de Lixo de Cohen, March e Olsen (1972), serviu de referência para análise e configuração do modelo de Kingdon; os demais modelos que se sobressaem sobre a definição da agenda são os “Múltiplos Fluxos” (*Multiple Streams Model*) de John W. Kingdon (1984, 2003), e “Equilíbrio Pontuado” (*Punctuated Equilibrium Model*), desenvolvido por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones (1993, 2009).

Ambos os modelos concluem que as políticas públicas tendem a apresentar apenas mudanças incrementais, permanecendo por vários anos sem grandes alterações. No entanto, para que um novo problema seja alçado à agenda governamental, faz-se necessário que sejam abertas oportunidades para que os

empreendedores políticos busquem introduzir novas questões que poderão vir a se tornar políticas públicas.

3.3.2.1 Primeiro Modelo: *Garbage Can* (GMC) ou Modelo da Lata de Lixo

Na década de 1970, Michael D. COHEN, James G. MARCH e Johan P. OLSEN (1972) propuseram, após a análise sobre o comportamento das instituições no processo de políticas públicas, o *Model Garbage Can* (GMC) ou Modelo da Lata de Lixo.

O Modelo da Lata de Lixo se caracteriza pelo comportamento institucional ou organizacional na esfera pública. De acordo com Rua e Romanini (2016), o modelo se explica pelo fato de

[...] que as organizações, ao longo de sua história, tendem a produzir muitas propostas e alternativas para solucionar os problemas que enfrentam. Por quaisquer motivos – como o problema perder relevância, a preferência por outras soluções para resolver determinado problema, a insuficiência de informação para decidir por um curso de ação, etc. – várias dessas propostas ou alternativas de solução acabam descartadas. E aí? O que acontece com essas propostas? Elas são simplesmente “extintas”, mas sim, ficam no “lixo”, como uma espécie de memória ou um “arquivo morto” da organização. (RUA e ROMANINI, 2016, p.12).

O Modelo da Lata de Lixo se caracteriza também por um modo diferente de ver a solução de problemas, não se configurando dentro de um fluxo padrão, no qual primeiro se levanta o problema e depois se produz as alternativas de solução para, em seguida, escolher a melhor solução e implementar a ação. Possibilita ter primeiro uma solução para, em determinado momento ou situação, achar um problema. Com isso, de acordo com Rua e Romanini (2016), os problemas e as alternativas de solução são considerados componentes desvinculados, em geral, ocorrendo que as soluções buscam por problemas.

Uma vez que as organizações são formas anárquicas que compõem um conjunto de ideias com pouca consistência, constroem as preferências para a solução dos problemas – ação – e não as preferências constroem a ação, [...] agindo como um sistema de tentativa e erro (SOUZA, 2006, p.30).

De uma forma empírica, pode-se considerar que esses ambientes de anarquias organizadas podem ter origem em várias questões, como em objetivos mal formulados ou falta de foco dos atores sociais; nas mudanças constantes dos

agentes responsáveis pelos processos de decisão, o que pode caracterizar alterações de rumos; além de esquecimento ou desinteresse na busca por soluções disponibilizadas, principalmente as que fazem parte da Lata de Lixo.

Martins (2003) destaca que o Modelo da Lata de Lixo propõe que os problemas, as soluções, as oportunidades de escolha e os tomadores de decisão agem de uma forma independente, como se fossem correntes de ações externas que transitam pelo sistema decisório, dentro de uma ótica que o autor denomina de “perspectiva da seleção temporal aleatória”, ressaltando o tempo e o acaso como uma conjugação instável de fatores.

Ainda segundo Martins (2003), o processo de decisão do modelo tem influências de um universo não formal, em que a ordem racional não é considerada. Observa que o advento do *Garbage Can Model* (GCM) está intimamente relacionado ao tratamento que March e Olsen (1989) dão ao processo decisório, o qual

[...] põe em relevo elementos não considerados pela abordagem racional, tais como: limitações da racionalidade, conflito, ambigüidade de preferência nas organizações, substituição da ordem consequencial pela ordem temporal e rumo não-aleatório das decisões. Trata-se de uma abordagem que considera que as decisões estão sujeitas a influências de dimensões não-formais das organizações que se constituem uma restrição à racionalidade. (MARTINS, 2003, p.41).

O Modelo da Lata de Lixo de Cohen, March e Olsen (1972) identifica quatro fluxos de eventos que podem ocorrer na trajetória desordenada quando, do processo da tomada de decisões nas organizações, os quais podem ser observados no Quadro 1:

Quadro 1: Fluxo dos eventos no Modelo da Lata de Lixo

Fluxos	Descrições
Fluxo de Problemas	Não é qualquer problema que fará com que seja acionada a tomada de decisão, mas sim, somente problemas considerados mais graves. Poderá haver a possibilidade de a solução ser procurada na Lata de Lixo, o que, por si só, poderá agilizar o processo.
Fluxo das Soluções	As soluções simplesmente existem, têm vida própria, esperando por um problema para serem usadas.
Fluxo de Oportunidades de Decisão	Em certos momentos, no governo ou na sociedade, apresentam-se expectativas para que as organizações apresentem soluções para os problemas. Com isso, abre oportunidade para indivíduos agirem no processo de decisão, tendo como propósito a conquista de espaços, de mostrar suas habilidades ou mesmo de negociar apoios.
Fluxo dos Participantes nas Organizações	Condição na qual o indivíduo é fortalecido pelo conjunto de conhecimentos e informações sobre variados problemas e soluções para que possa dividir experiências com os pares envolvidos no contexto de um problema.

Fonte: adaptado de Rua e Romanini (2016).

Esse processo dos fluxos dos eventos caracteriza-se pela inversão da ordem racional da tomada de decisão, pois, ao invés de levantar um problema e ir à procura de alternativas de solução, o Modelo da Lata de Lixo possui diversas soluções que poderão ser articuladas a determinados problemas, agindo dentro de uma lógica contrária ao que se percebe como sendo o padrão tradicional de tomada de decisões, isto é, que se percebe um problema e vai-se em busca de soluções.

O processo de decisão destacado nesse modelo sugere algumas consequências apresentadas no Quadro 2, o que, de certa forma, determina as diferenças entre o Modelo da Lata de Lixo e os modelos tradicionais.

Quadro 2: Consequências do Modelo da Lata de Lixo

Descrições	Conseqüências
As soluções podem ser propostas mesmo quando os problemas não existem.	Um ator social, público ou privado, pode ter uma boa ideia e tentar vendê-la para as demais esferas do governo. Mas isso não significa que irá se encaixar em um problema ou atender a alguma questão futura.
As escolhas são feitas sem a resolução de problemas.	A escolha será apresentada em condições de elevada incerteza, inclusive poderá estar incorreta, não resolvendo problemas.
Os problemas podem persistir sem serem resolvidos.	Pode acontecer que os atores se acostumam com certos problemas ou não sabem como resolvê-los porque a tecnologia não é clara, e desistem de tentar.
Alguns problemas são resolvidos.	Problemas são resolvidos quando as soluções se encaixaram com as necessidades de certos problemas.

Fonte: adaptado de Leonardeli (2015).

O modelo se apresenta de forma flexível, já que poderá ser ajustado conforme os diferentes tipos de problemas e de soluções, os quais, sendo convergentes, geram uma oportunidade de escolha. Portanto, no Modelo da Lata de Lixo, quando há convergência entre os fluxos - soluções/problemas - ocorrida por meio de uma análise sobre as conveniências da solução, a tomada da decisão realmente acontece, fazendo com que um problema passe a ser incluído na agenda.

O Modelo da Lata de Lixo que serve de referência ao Modelo dos Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) de John Kingdon (2003) é analisado a seguir. Ele tem sido criticado por alguns autores que não concordam com uma questão destacada por Capella (2005) sobre a estrutura fluida do modelo que não fundamenta as relações mecânicas entre os problemas e as alternativas de soluções, utilizando uma lógica diferente do determinismo presente nas abordagens de sistemas fechados. No entanto, Kingdon responde às críticas afirmando que há uma estrutura no modelo *garbage can*, porém não familiar ou ortodoxa.

3.3.2.2 Segundo Modelo: Múltiplos Fluxos

Os modelos são ferramentas utilizadas no processo de análise da formulação de políticas públicas com o propósito de atender às demandas por meio da inclusão na agenda governamental. Capella (2005) destaca que Kingdon

considera políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos que compreendem: “i) o estabelecimento de uma agenda de políticas; ii) a especificação de alternativas a partir das quais as escolhas vão ser realizadas; iii) a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis; iv) a implementação da decisão”. (CAPELLA, 2005, p. 2).

O modelo tem como objetivo entender como as demandas são incluídas na agenda para fazer parte das discussões, ou seja, da negociação entre os diferentes atores públicos e privados. Nesse sentido, Capella (2005) nos diz que Zahariadis (1998) considera que **o modelo expande para abranger o processo decisório**, caracterizando-se como uma forma que poderá disponibilizar diversas e diferentes alternativas para solução de problemas, propiciando abrangência maior no contexto de decisão.

O Modelo dos Múltiplos Fluxos, de acordo com Zahariadis (1998), tornou-se referência na análise da formulação de políticas governamentais, sendo desenvolvido por meio de uma pesquisa que tinha como objetivo analisar as políticas públicas nas áreas da saúde e dos transportes no governo federal norte-americano. A pesquisa foi desenvolvida por meio de entrevistas com altos funcionários públicos, evidenciando uma preocupação central com o estágio que precede o momento das decisões no contexto da formulação das políticas públicas.

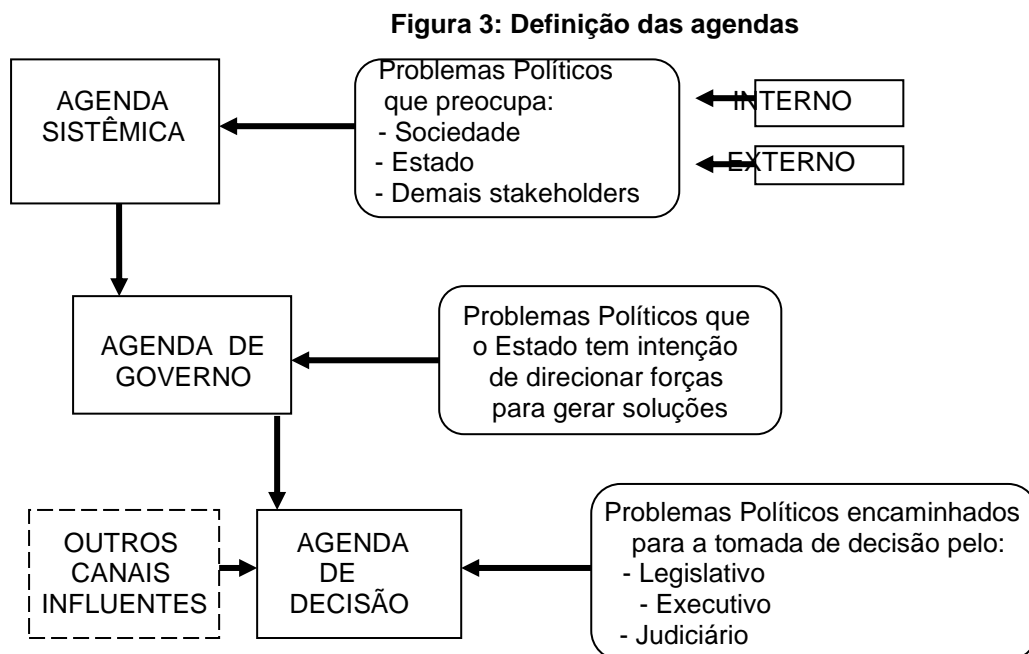
A agenda governamental se configura no momento em que um conjunto de demandas trazidas às arenas de decisão por agentes do governo, da sociedade civil e por instituições que têm interesse direto sobre os assuntos a serem analisados, conseguem captar o interesse dos decisores políticos. Capella (2005) ressalta esse fato dizendo que a agenda governamental é definida como o conjunto de assuntos:

[...] sobre os quais o governo e as pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento. Assim, uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. (CAPELLA, 2005, p.3).

Segundo Souza (2006) e Capella (2007) o Modelo dos Múltiplos Fluxos tem como referência a estrutura fluida do Modelo *Garbage Can*, mesmo que não

aprofunde a reflexão sobre as organizações. Os autores também nos dizem que em Zahariadis (1998) o modelo explica como as agendas são definidas e decididas pelos atores de decisão dos governos dentro de ambientes de incertezas e desprovidos de estabilidade, o que resulta, na maioria dos casos, segundo Zapelini (2014), em reduzir a lista original de assuntos a serem analisados e discutidos, fazendo com que apenas algumas questões sejam realmente avaliadas pelo grupo responsável pela tomada de decisão de uma política pública.

De acordo com Rua e Romanini (2016), Kingdon (2003) diferenciou três tipos de agenda, conforme apresentado na Figura 3:

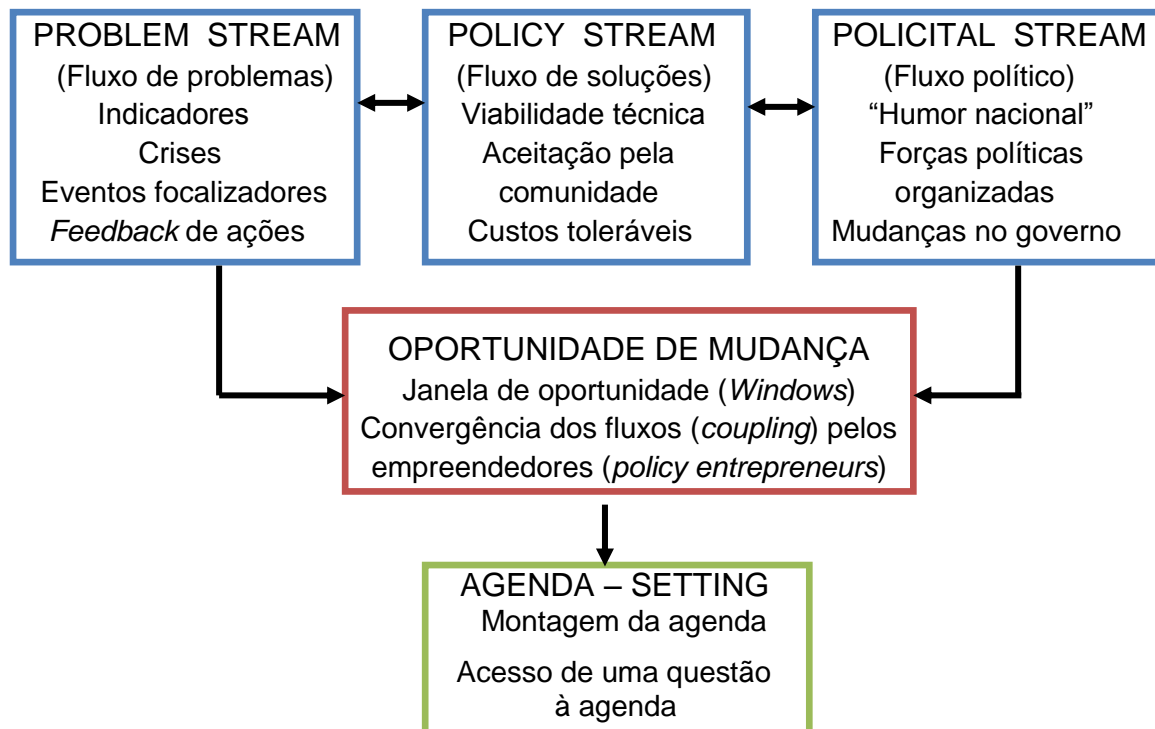


Fonte: adaptado de Rua e Romanini (2016).

Observa-se que Kingdon (2003) destaca a disposição das agendas, onde dentro da Agenda Sistêmica poderá ter a Agenda de Governo e a Agenda de Decisão. Forma-se um conjunto de agendas gerais e agendas especializadas, o que se pode determinar como uma “agenda dentro de uma agenda”.

De acordo com Capella (2005), em *Agendas, Alternatives e Public Policies*, Kingdon (2003) procurou responder à seguinte questão: por que alguns problemas se tornam importantes para um Governo? Para tanto, em seu modelo de *multiple streams* (Figura 4), o autor se preocupa com os estágios chamados pré-decisórios: a formação da agenda (*agenda setting*) e a especificação de alternativas (*policy formulation*).

Figura 4: Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon



Fonte: Capella (2005).

Analisando o Modelo dos Múltiplos Fluxos, Capella (2005, p. 4) destaca como “[...] primeiro fluxo, os problemas, que busca analisar de que forma as questões são relacionadas como problemas e porque determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental”.

Uma situação-problema, segundo Zapelini (2014, p.799), “[...] consiste numa situação indesejável com base na análise e compreensão das pessoas ou grupos de interesse, mas que poderá ser modificada por uma ação governamental, ou seja, pela atuação de um governo e outros atores envolvidos no processo”.

De acordo com Rua e Romanini (2016), o conceito de Fluxo de Problemas tem por fundamento a ideia de que os problemas são construídos social e politicamente, conforme diferentes representações por parte dos indivíduos, grupos e organizações que atuam no sistema político.

É possível existir uma situação social merecedora de intervenção pública sem que ela seja considerada um problema de política pública por um ou vários governos. Na verdade, um problema de política pública só passa a existir à medida que os formuladores de políticas se convencem de que devem fazer algo a respeito, sendo indispensável que reconheçam a sua existência para que venham a pensar na possibilidade de uma solução (que será a política pública). (RUA e ROMANINO, 2016, p.15).

A importância de se esclarecer o conceito de problema se além ao fato de haver interpretações diferentes quando uma situação não se caracteriza como tal, ou seja, apresenta necessidades e até prioridades, mas não representa um assunto grave, representa apenas uma questão, uma condição a ser analisada pelo agente de decisão.

Nesse contexto, para entender o processo de seleção de problemas segundo Capella (2005), é necessário diferenciar um “problema” de uma “condição”, sendo a segunda, para Kingdon, uma condição social que é percebida, mas que não exige uma ação em contrapartida. As condições tornam-se problemas quando os formuladores de políticas percebem e interpretam essas condições e acreditam que devem fazer algo a respeito.

Um elemento central desse modelo de acordo com Rua e Romanini (2016) é a forma como um problema é apresentado, definido e articulado, uma vez que o processo terá movimentos de diferentes atores, grupos de interesses e grupos de pressão, no intuito de influenciar as demandas a fazer parte da agenda.

Para tanto, Rua e Romanini (2016) destacam três mecanismos básicos apresentados no Quadro 3, os quais servem como referência para a interpretação e definição se uma situação entra ou não na agenda.

Quadro 3: Mecanismos básicos de construção e reconhecimento de um problema

Mecanismos	Descrições
Indicadores	Medidas que revelam a magnitude de um determinado fenômeno, como o índice de inflação, a taxa de analfabetismo, a taxa de mortalidade infantil.
Eventos, crises e símbolos	Desastres, calamidades, grandes acidentes, e a maneira como eles são interpretados.
<i>Feedback</i> das ações governamentais	Manifestações na imprensa, movimentos sociais, resultados de pesquisas de confiança no governo, a satisfação/insatisfação da sociedade.

Fonte: adaptado de Rua e Romanini (2016).

O segundo fluxo de Kingdon (2003), denominado de Fluxos das Políticas Públicas (*policy stream*), também conhecido como Fluxo das Soluções e Alternativas configura-se:

Como um conjunto de propostas de alternativas e soluções geradas por diversos atores, cujo propósito visa resolver problemas políticos. De acordo com Kingdon (2003) as ideias relacionadas neste fluxo não estão cionadas a determinados problemas, -“*people do not necessarily solve problems*”-, e com isso, as demandas presentes na agenda não vêm aos pares, com problemas e soluções. [...] Inclusive a geração de alternativas e soluções é explicada pelo modelo de *multiple streams* em analogia ao processo biológico de seleção natural. Da mesma forma, como moléculas flutuam no que os biólogos chamam de “caldo primordial”, o autor entende que as ideias a respeito de soluções são geradas em comunidades e flutuam em um “caldo primordial de políticas”. Neste “caldo”, algumas ideias sobrevivem intactas, outras se confrontam e combinam-se em novas propostas, outras ainda são descartadas. (CAPELLA, 2005, p.6).

Assim, não é a existência de uma solução que fará um problema entrar na agenda, uma vez que o processo tem uma dinâmica própria. É preciso que o problema seja reconhecido e existam soluções viáveis e aceitáveis. Além de haver uma conjuntura favorável, que pode ocorrer devido às mudanças de Governo e a ascensão de novos atores e coalizões ao poder; como também ações organizadas da sociedade; ou ainda, de mudanças no humor nacional (*national mood*), momento no qual os indivíduos passam a compartilhar certas posições a respeito de determinados problemas (GOMIDE, 2008).

Porém, quando a mídia se apresenta favorável e as questões passam a integrar interesses comuns e compatíveis com a realidade presente, fortalecem-se as condições que viabilizam um efeito multiplicador de interesses, possibilitando o crescimento do universo de adeptos ao processo, gerando ações convergentes para o atendimento de necessidades e as prioridades da comunidade envolvida.

É importante ressaltar que a simples definição da existência de um problema ou mesmo de uma condição, aliado a alternativas ou soluções para minimizar ou resolver as demandas, não significa que a mesma irá fazer parte da agenda governamental. Faz-se necessário a integração de um terceiro componente, o qual, de certa forma, dimensiona as ações no campo das decisões que poderá oscilar a partir dos diferentes modos de interpretação e avaliação de interesses.

Portanto, de acordo com Capella (2005),

[...] no modelo de Kingdon (2003), faz-se necessário a confluência de três fluxos, ou seja, do entendimento do problema, da disponibilidade de uma solução plausível com as condições estruturais e conjunturais e o favorecimento da dimensão política. (CAPELLA, 2005, p.4).

Na medida em que se configura a existência de um problema, a escolha de uma solução com base nas alternativas disponíveis e um clima político favorável,

surge a condição para que ocorra uma integração entre os três fluxos, permitindo o ingresso de uma nova demanda na agenda. Gomide (2008) corrobora dessa posição destacando

[...] que é a convergência de três processos relativamente independentes que explicam os motivos pelos quais certos problemas entram para a agenda de decisão, enquanto outros, apesar de reconhecidos, não provocam, necessariamente, uma ação efetiva do Governo. (GOMIDE, 2008, p.8).

Dessa forma, a dimensão política, que representa o terceiro fluxo de Kingdon, é um campo formado por diferentes atores que transitam pelas mais variadas esferas com poder de decisão, espaços nos quais as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política. Os fatores que influenciam o fluxo da política são os seguintes: i) “Clima ou humor nacional”, o qual, sendo favorável, incentiva a promoção de algumas questões e, em contrapartida, desestimula outras ideias; ii) “Forças políticas organizadas”, que pode sinalizar com apoio ou com oposição. Nesse último caso, poderá haver conflitos na arena política; iii) “Mudanças dentro do próprio governo”, caracterizadas por mudanças de pessoas em posições estratégicas, de gestão, na composição do Congresso, na chefia de órgãos e empresas públicas, como também mudanças nos limites da jurisdição (CAPELLA, 2005).

A configuração do fluxo político opera com base em uma prática independente dos demais fluxos, uma vez que o processo de negociação transfere para o campo de decisão ações de barganha e movimentos, visando à persuasão de atores, caracterizando-se, assim, a negociação como a dinâmica do processo.

Sobre esse aspecto, Ollaik *et al* (2011) ressaltam que Zahariadis (1998) afirma que os três fluxos - reconhecimento dos problemas, formulação de propostas e eventos políticos - são separados e independentes, tendo a sua própria dinâmica e ritmo. No entanto,

Quando coincidem, uma questão é transformada de tema simples em uma política concreta. Em alguns casos, há acoplamentos parciais, com convergência de apenas dois dos fluxos, que já são suficientes para promover mudanças. Os acoplamentos podem ser mais ou menos “estreitos” ou “sutis”, dependendo dos níveis dos fluxos, que, embora, independentes, dependem uns dos outros para se transformar em uma política concreta. (OLLAIK *et al*, 2011, p.352).

Para que aconteça a convergência dos fluxos (*coupling*) organizada pelos empreendedores (*policy entrepreneurs*), a janela de oportunidades deve ser aberta. Para tanto, de acordo com Capella (2005, p.11), *coupling* pode ser definida como a junção dos fluxos, a qual somente ocorre no momento em que a janela de oportunidades se encontra aberta.

Já os empreendedores representam segundo Barcelos (2010), os atores (individuais ou coletivos) que investem recursos em ideias ou projetos,

[...] buscando sua implementação sob a forma de política pública. Especialistas na sua área e hábeis negociadores são encontrados tanto dentro dos governos quanto na sociedade, podendo circular entre esses espaços com muita facilidade e desenvoltura. Não agem de forma isolada, mas articulam-se, buscando formar redes sociais em torno de si (BARCELOS, 2010, p.156).

Como exemplo dessa condição de hábeis negociadores, tem-se o caso referenciado nesta tese no capítulo três, em que o ex-presidente do Fórum dos Coredes, José V. Adamoli teve uma ideia e ação importante para a configuração dos Coredes no Estado do Rio Grande do Sul, agindo como empreendedor de canal de políticas públicas quando,

[...] na tentativa de abrir espaços para os Coredes, em 1996, quando o Presidente do Fórum dos Coredes foi convidado para participar do evento para discutir o orçamento da União, no qual estavam presentes o Sarney Filho e o Senador Fernando Bezerra, aproveitou a oportunidade da sua fala, elogiando a Câmara dos Deputados, mas, ao mesmo tempo, lamentando que o Rio Grande do Sul sempre na vanguarda não tinha discutido o orçamento com a sociedade. Após esse fato, foi marcada uma reunião com o Presidente da Comissão de Finanças e Planejamento, onde foi conversado da importância desse debate. Assim, houve a primeira rodada de discussão do orçamento do Estado com as regiões. (ALLEBRANDT, 2010, p.124).

Nesse caso, a janela de oportunidades se abriu o que representa, de acordo com Barcelos (2010), circunstâncias extremamente propícias para que determinada política pública seja adotada, levando em conta três aspectos:

1) o problema pede solução, 2) existem soluções viáveis e 3) há disposição no ambiente político mais amplo para que se busque resolver aquele problema. Ou seja, os atores devem ser sensíveis ao momento (*timig*), devem estar atentos ao momento propício para a ação, pois, uma vez que este tenha passado, a estabilidade retornará, sendo então muito difícil empreender qualquer mudança. (BARCELOS, 2010, p.156).

Segundo Capella (2005, p.9), “Kingdon ressalta que o momento mais propício para mudanças na agenda é o início de um novo governo”. Porém, Zahariadis (2007, p. 73), alerta que: “[...] surgirão dificuldades quando empreendedores utilizarem a janela errada para buscar seus objetivos”, uma vez que, de acordo com Kingdon, às vezes, as janelas se abrem de forma previsível e outras vezes, de forma imprevisível.

Nesse aspecto, Howlett, Ramesh e Perl (2013) pontuam quatro tipos de janelas que poderão ser utilizadas, todas elas consideram os elementos “problema” e “política”:

1ª - **Janela de políticas previsíveis**: o fluxo político abre a janela tendo como referência uma programação determinada (exemplo, as eleições).

2ª - **Janela de políticas pouco previsíveis**: a abertura da janela ocorre de acordo com o comportamento dos atores políticos.

3ª - **Janela de problemas de externalidade**: uma janela aberta para um determinado assunto aumenta a probabilidade de que outra janela se abra para outro assunto similar.

4ª - **Janela de problemas imprevisíveis**: o fluxo de problema proporciona a abertura de uma janela de forma inesperada (exemplo, embargo do petróleo).

Como já destacado anteriormente, de acordo com Capella (2005), na análise sobre a questão do por que algumas demandas são bem-sucedidas em sua caminhada até a agenda, Kingdon (2003) ressalta que alguns atores - visíveis - têm o papel relevante na definição da agenda governamental, enquanto outros - invisíveis - exercem influência na definição das alternativas.

Configuram-se como atores visíveis, o Presidente, pessoas nomeadas para altos cargos como Ministros e secretários executivos dos ministérios; atores do poder legislativo como Deputados e Senadores; partidos políticos e diferentes grupos de interesse e outros que recebem atenção da imprensa e do público. Como atores invisíveis, os servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos e consultores (Capella, 2005), conforme pode se observar no Quadro 4:

Quadro 4: Atores influentes e suas características no Modelo de Kingdon

Atores	Características das ações	Influências
Presidente do País	Poder de veto e o poder de nomear pessoas para cargos-chave do processo decisório.	Maior influência na definição da agenda, porém, o controle sobre as alternativas se concentram nas mãos de especialistas.
Ministros e secretários-executivos	Inserem novas ideias na agenda e podem ajudar a focar a atenção numa determinada questão.	Maior influência na definição da agenda e menor controle no processo de seleção das alternativas e de implementação.
Senadores e deputados	Têm estabilidade e autoridade legal para a produção de leis essenciais à maioria das mudanças.	Esses atores têm influência na definição da agenda, também contribuem para a geração de alternativas.
Partidos políticos e <i>campaigners</i> (militantes)	Os partidos se utilizam dos programas de governo e da influência de sua liderança no Congresso. Enquanto os <i>campaigners</i> nas coalizões construídas durante a campanha.	Esses atores têm influência maior na definição da agenda pela plataforma eleitoral, porém, nem sempre as ações se direcionam com base nessa plataforma.
Coligados	As promessas feitas nas coalizões forçam ações no sentido do atendimento das mesmas.	Mesmo com a pressão e influências dos coligados, não tem assegurado que as mudanças sejam promovidas.
Grupos de interesse	Esses grupos podem afetar a agenda governamental de forma positiva, influenciando mudanças nas ações; ou atuam de forma negativa, restringindo as ações.	Mesmo que os grupos não afetem diretamente a definição da agenda, eles são importantes na sua formação, uma vez que se configuram de diversas formas e segmentos.
Mídia	Apesar de Kingdon considerar que a mídia divulga questões somente após a definição da agenda, mesmo assim, a mídia se torna relevante por possibilitar a circulação das ideias dentro das <i>policy communities</i> .	A mídia tem efeito, mesmo que indireto, sobre os participantes do processo decisório, uma vez que amplifica questões relacionadas à agenda já estabelecida, por vezes acelerando seu desenvolvimento ou ampliando seu impacto.
Servidores públicos	A forte hierarquia organizacional favorece um modelo centralizador de <i>agenda-setting</i> , no qual partindo da cúpula organizacional, perpassa os diversos níveis.	Esses atores têm influência tanto na geração de alternativas como sobre o processo de implementação de políticas. Seu papel não se torna tão efetivo na definição da agenda, devido à característica da função, visa mais ao operacional, agindo como um ator invisível.
Acadêmicos, pesquisadores e consultores	As ideias, muitas vezes, são geradas nas comunidades acadêmicas, sendo disseminadas entre os atores influentes no processo de <i>agenda-setting</i> .	Acadêmicos, pesquisadores e consultores são chamados a opinar em comissões especiais no Congresso e em grupos de altos funcionários do Poder Executivo e junto aos formuladores de políticas governamentais atuando mais na elaboração de alternativas.
Assessores parlamentares e do Presidente	Por estarem próximos ao poder, podem exercer certa influência em determinadas definições.	Atuam mais na geração de alternativas, uma vez que o propósito é a solução de um problema que, em determinadas ocasiões, faz parte da região dos respectivos assessores.

Autor: adaptado de Capella (2005, p.14).

Conforme descreve Capella (2005), mesmo que o modelo de Kingdon traga o entendimento do por que determinada demanda entra na agenda e outras não, esclarecendo a dinâmica do processo de definição da agenda, da busca por alternativas ou soluções que possam resolver o caso levantado, e da questão política e seu contexto, determinando a necessidade da convergência entre os três fluxos - problemas, alternativas e política -; alguns autores criticaram o modelo, como se pode observar a seguir.

Em sua análise sobre o processo de privatização na Inglaterra e França (Zahariadis, 1995), propõe três adaptações ao modelo original:

- i) Enquanto Kingdon instrumentaliza o modelo para a análise dos processos pré-decisionais, Zahariadis estende o modelo até a fase de implementação;
- ii) Zahariadis aplica o modelo para o estudo comparativo de políticas públicas, estudando e relacionando políticas semelhantes em países distintos; e iii) consiste na mudança da unidade de análise. O modelo de *multiple streams* toma como unidade de análise toda a extensão do governo federal e analisa diversas questões que circulam por entre a estrutura de governo. Zahariadis focaliza uma única questão – a privatização – e sua movimentação no processo decisório. Uma última alteração, de caráter metodológico, promovida por Zahariadis consiste na combinação das três variáveis do fluxo político - humor nacional, grupos de interesse e mudanças no governo (*turnover*) - em uma única variável, a qual nomeou “ideologia”. (CAPELLA, 2005, p.19).

Outra crítica sobre o modelo de Kingdon, ressaltada por Capella (2005),

[...] afirma ser o modelo muito fluído em sua estrutura e operacionalização, ou seja, não estabelece relações mecânicas entre problemas e alternativas uma vez que tem como origem o modelo de *garbage can* onde a lógica é diferente do determinismo apresentado nos sistemas fechados. (CAPELLA, 2005, p.20).

Kingdon se defende dizendo que o modelo *garbage can* tem estrutura, porém

[...] diferente das teorizações convencionais. Compreender por que algumas questões chegam à agenda enquanto outras são negligenciadas é mais importante para o modelo de *multiple streams*, do que prever mudanças na agenda; entender porque algumas alternativas recebem mais atenção do que outras também são mais importantes do que prever quais serão as alternativas disponíveis e quais as adotadas. (CAPELLA, 2005, p.22).

O modelo dos Múltiplos Fluxos emprega um nível de abstração muito elevado, sendo responsável por eventos fortuitos e aleatórios,

[...] além de tornar o modelo inviável para a previsão de mudanças na agenda, razão pela qual recomenda a criação de variáveis intermediárias para complementar as variáveis - problemas, soluções e política – muito abrangentes e amplas. (CAPELLA, 2005, p. 20).

Com referência a crítica ao Modelo dos Múltiplos Fluxos, de acordo com Capella (2005), outra questão discutível é a independência atribuída aos três fluxos – problemas, soluções e política -, uma vez que cada um apresentaria uma dinâmica própria de funcionamento em relação aos demais. Com isto, somente nos momentos críticos é que seriam relacionadas as soluções, os problemas e o contexto político, momento no qual haveria uma convergência entre esses fluxos.

A autora sustenta que a ideia da independência dos fluxos deve ser abandonada em benefício de uma visão de interdependência dos fluxos,

[...] o que contribuiria para reduzir o caráter aleatório do modelo, tornando mais estratégico e intencional. Sugere, então, que o modelo procure mostrar como os eventos em um fluxo influenciam os acontecimentos nos demais fluxos, investigando convergências durante o processo e não apenas no estágio final da formação da agenda. (CAPELLA, 2005, p.23).

Além disso, Capella (2005) destaca que

[...] a vantagem da independência dos fluxos é fundamental para preservar a lógica do modelo *garbage can* e assim manter uma perspectiva diferenciada com relação aos modelos racionalistas. [...] Em suas reflexões mais recentes, Kingdon rediscute a independência, se mantendo fiel ao modelo do *garbage can*, mas aceita a hipótese da existência de conexões entre os fluxos em outros momentos que não aqueles em que as janelas se abrem e se opera a união dos fluxos, tal como sugerido por Zahariadis (1999). (CAPELLA, 2005, p.23).

Portanto, segundo Capella (2005), o modelo de Kingdon sobre os Múltiplos Fluxos destaca que, mesmo não tendo um vínculo de causa e efeito entre problemas e soluções, a simples definição de uma “condição” não se transforma em problemas, uma vez que, para chamar a atenção dos formuladores de políticas, o problema deve ter origem em indicadores, eventos, crises e símbolos. Sobre as soluções, o modelo foge do tradicional - quando se configura um problema e se vai atrás de uma solução para resolvê-lo -, mas, sim, são criadas soluções, principalmente em comunidades onde as mesmas são elaboradas mesmo que não tenham problemas, condição a qual as referidas soluções, mesmo não sendo utilizadas, ficam depositadas na Lata de Lixo, conforme modelo desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), à espera de um problema presente ou futuro.

Assim, para a formação da agenda, a dinâmica do contexto político - clima nacional, forças políticas organizadas e, principalmente, mudanças no Governo, o qual Kingdon destaca ser o momento ideal para mudanças na agenda -, desenvolve um solo fértil para o desenvolvimento de problemas e soluções. No entanto, ainda sobre o contexto político, considera que não apenas o poder, a influência, a pressão e as estratégias são fundamentais no jogo político, mas, sim, as ideias, que se caracterizam como uma força importante para a configuração da agenda.

Quanto aos atores que exercem influência, Kingdon (2003) destaca que o presidente, o alto *staff* burocrático e o Legislativo têm um grande poder de influência, sobretudo o primeiro. Porém, quando se refere aos grupos de interesse, ressalta que os mesmos atuam mais no sentido de bloquear as questões que poderiam fazer parte da agenda do que propriamente exercer pressão para a inclusão de novas questões. Em relação ao papel da mídia, esse autor vai dizer que ela atua mais no sentido de divulgar as decisões formatadas na agenda do que propriamente agir no sentido de propiciar a inclusão de novas questões e de influenciar as decisões.

Por fim, mesmo que não se aprofunde na reflexão sobre as instituições, segundo Capella (2005, p.24) a questão referenciada por Mucciaroni (1992) como necessária, destaca que “[...] outro modelo de *agenda setting*, também desenvolvido no campo das políticas públicas, pode lançar luzes sobre essa questão. Trata-se do Modelo do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*) de Baumgartner e Jones (1993)”, apresentado a seguir.

3.3.2.3 Terceiro Modelo: Equilíbrio Pontuado

A Teoria do Equilíbrio Pontuado¹³ segundo Barcelos (2010), foi desenvolvida por Baumgartner e Jones ao longo dos anos 1980 e 1990 e apresentada no livro “*Agendas and Instability in American Politics*” (1993, 2009). O ponto de partida da teoria é a observação de que os processos de política pública são marcados pela estabilidade e as mudanças, geralmente, são incrementais.

¹³ O termo “equilíbrio pontuado” é tomado emprestado, pelos autores da teoria da evolução. No modelo de Darwin, a diferenciação entre as espécies é compreendida como um processo lento, com evoluções graduais. No início dos anos 1970, dois paleontólogos, Stephen Gould e Niles Eldredge, sugeriram uma nova abordagem – *punctuated equilibrium theory* – na qual introduzem a ideia de que mudanças poderiam acontecer de forma rápida em determinados períodos geológicos, com extinções de espécies em pequenas populações e substituição destas espécies por outras (CAPELLA, 2005).

Porém, existem momentos em que são produzidas “rupturas” com o passado, ou seja, existem momentos em que o “equilíbrio” que tradicionalmente caracteriza determinada área de política pública é “pontuado” ou “interrompido” por uma mudança brusca. Nestes momentos, diretrizes consagradas são descartadas, ou modificadas e a política pública passa a operar de acordo com padrões diferentes daquele que predominara até então. Novos problemas passam a ser considerados, novas questões vêm à tona, ocasionando o surgimento de novas percepções em relação a como deve ser construída a política. Essas mudanças na política pública, ou “pontuações” no equilíbrio de um sistema, são, em grande medida, o resultado das interações entre percepções e entendimentos em relação à política pública, que mudam com o tempo e de acordo com a ação dos atores envolvidos nos processos políticos. (BARCELOS, 2010, p.47).

A teoria do “Equilíbrio Pontuado” procura responder por que determinadas questões ficam restritas aos limites das comunidades de especialistas, enquanto outras ascendem à agenda de decisão. De acordo com Gomide,

[...] a grosso modo, o modelo parte da noção de que os processos de política pública se caracterizam por períodos de “equilíbrio” que são “pontuados”, por períodos de mudança. Esta aconteceria quando um determinado tema vence o “monopólio da política” (*policy monopoly*), caracterizado pela situação na qual um problema é tratado somente dentro das comunidades técnicas, grupos de poder e subsistemas políticos, restringindo o surgimento de novas idéias, propostas e participantes, numa condição de “realimentação negativa”. (GOMIDE, 2008, p.9).

Os monopólios de políticas (*policy monopolies*), de acordo como foi proposto por True, Jones e Baumgartner (1999), são caracterizados por dois contextos:

A partir do momento em que determinada questão tem o apoio dos atores de decisão envolvidos, concretiza-se o domínio interpretativo com referência a um problema, ocasião em que o processo de viabilizar uma demanda se torna mais fácil. Cria-se uma imagem favorável, que é relacionada a valores políticos, em que a argumentação de forma simples aos atores sociais fortalece o monopólio em prol do que Capella e Brasil (2015, p.66) descrevem como “[...] entendimento compartilhado a respeito da política de interesses”.

Quando se formam o que Capella e Brasil (2015) descrevem como “arranjos institucionais”, importantes para a manutenção da estabilidade política no desenvolvimento de políticas públicas, no qual pequenos grupos, fortalecidos pelos objetivos comuns, criam monopólios que não permitem o acesso ao conjunto de

outros atores, nem a inclusão de novas questões, quando da formação da agenda governamental.

Assim, segundo Barcelos (2010, p.47), “o foco analítico do modelo do equilíbrio pontuado é dirigido à forma como a atenção dos *policymakers* é dirigida a determinados temas e assuntos que entram na agenda e exigem solução em termos de política pública, enquanto outros são excluídos”.

Nesse contexto, entender se um período é de estabilidade ou de mudança, dentro do que foi desenvolvido por Baumgartner e Jones, baseia-se na forma como foi definida determinada questão. No entanto, segundo ressalta Capella (2005, p. 26), “[...] considerando que esta definição se desenvolve dentro de um contexto institucional que pode favorecer a determinadas visões políticas em detrimento de outras”.

De acordo com Capella (2005), para Baumgartner e Jones tais visões, percepções e entendimentos são definidos e sintetizados no conceito de “imagem da política pública” (*policy image*), definindo como determinada política é compreendida e discutida nos diferentes espaços sociais de negociação.

Dessa forma, os arranjos institucionais formatados por grupos de interesse com ideias comuns têm a sua sustentação nas concepções geradas pelas *policy images*, o que possibilita uma divulgação com maior amplitude, viabilizando a inclusão de uma demanda na agenda governamental (macro-sistema).

Dois componentes fazem parte das *policy images*: informações empíricas e apelos emotivos (*tone*). O *tone* representa um fator crítico no desenvolvimento das questões, uma vez que alterações nos apelos emotivos podem influenciar o estímulo em torno de uma questão. Mudança nas imagens, além de influenciar novos participantes ou excluir atuais, pode criar oportunidades para promover questões ou desestimular outras (CAPELLA, 2005).

Por outro lado, considera-se central para a compreensão das dinâmicas de construção de políticas públicas no modelo do Equilíbrio Pontuado o conceito de “subsistema de política pública”, no qual as políticas são moldadas de acordo com o conhecimento de atores especialistas e técnicos que fazem parte da comunidade da esfera de decisão. Barcelos (2010) afirma que

[...] Sabatier e Weible definem como uma comunidade de atores que atuam em determinada área setorial. São dotados de *expertise* técnica naquela área, trocam informações, e buscam influenciar na tomada de decisões. É

no âmbito dos subsistemas que se formam as coalizões de defesa. (BARCELOS, 2010, p. 7).

No entanto, segundo Ollaik, Wenceslau, Serpa e Medeiros (2011) o modelo do equilíbrio pontuado também tem suas limitações,

[...] apesar de expandir o modelo incrementalista, considerando os períodos de mudanças bruscas e rápidas transformações, ainda parece melhor para explicar o passado do que prever o futuro, oferecendo pouco poder preditivo, e tem aplicação empírica mais complexa, por não ser possível prever quando haverá os momentos de ruptura. (OLLAIK, WENCESLAU, SERPA e MEDEIROS, 2011, p.353).

Portanto, a formação do Modelo do Equilíbrio Pontuado não tem vínculo de causa e efeito com referência aos problemas e às soluções. As condições não se transformam em problemas automaticamente, uma vez que os problemas deverão ser construídos por meio de componentes empíricos e valorativos - números, estatísticas, argumentação e histórias causais - que servirão de impulso para a mobilização em torno de uma questão.

As soluções não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema. Sendo geradas em um subsistema, difundem-se rapidamente quando tem a sua imagem fortemente vinculada a uma instituição que possui representatividade política.

O contexto político e institucional exerce influência sobre os problemas e as soluções. As imagens sustentam os arranjos institucionais, incentivando ou restringindo as mudanças na agenda.

Quanto aos atores, o presidente representa um elemento importante e decisivo sobre a agenda e os grupos de interesse são relevantes na definição de questões. Já a mídia, ao contrário do Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon, direciona a atenção dos indivíduos, tendo um papel fundamental na formação da agenda.

A mudança na agenda se caracteriza, quando acontece o momento crítico, pela condição em que uma questão ou demanda chega ao macrossistema, favorecendo a mudança em subsistemas que até então estavam estáveis, sendo, neste caso, fundamental a ação dos *policy entrepreneurs*, imagens compartilhadas e a questão institucional.

3.3.2.4 Similaridades e diferenças entre os modelos

Após descrever os modelos com seus conceitos e a composição de suas variáveis com algumas limitações, observa-se, no Quadro 5, o resumo dos modelos de Kingdon e de Baumgartner e Jones, trazendo os pensamentos convergentes e as diferenças analíticas entre os mesmos.

Quadro 5: Similaridades e diferenças entre os Modelos dos Múltiplos Fluxos e Equilíbrio Pontuado

<i>Agenda setting</i>	Kingdon <i>Multiple Streams Model</i>	Baumgartner e Jones <i>Punctuated Equilibrium Model</i>
Problemas	Não há vínculo causal entre problemas e soluções. Questões não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construções que envolvem interpretação sobre a dinâmica social. Definição de problemas é fundamental para atrair a atenção dos formuladores de políticas. Problemas são representados por meio de indicadores, eventos, crises e símbolos relacionam condições a problemas.	Não há vínculo causal entre problemas e soluções. Questões não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construídos (<i>policy images</i>) e difundidos. Definição de problemas é essencial para mobilizar a atenção em torno de uma questão. Problemas são representados por meio de componentes empíricos e valorativos (<i>tone</i>): números, estatísticas, argumentação, histórias causais.
Soluções	Não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema. Geradas nas comunidades, difundem-se e espalham-se no processo de amaciamento. Soluções tecnicamente viáveis, que representam valores compartilhados, contam com consentimento público e receptividade dos formuladores de políticas, têm maiores chances de chegar à agenda.	Não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema. Geradas nos subsistemas, difundem-se e espalham-se rapidamente (<i>bandwagon</i>). Soluções que têm imagens fortemente vinculadas a uma instituição e representam valores políticos (<i>policy images</i>) têm maiores chances de uma chegar ao macrosistema.
Dinâmica político-institucional	O contexto político cria o “solo fértil” para problemas e soluções. “Clima nacional”, forças políticas organizadas e mudanças no governo são fatores que afetam a agenda. Idéias, e não apenas poder, influência, pressão e estratégia são fundamentais no jogo político.	O contexto político e institucional exerce influência sobre a definição de problemas e soluções. Imagens sustentam arranjos institucionais (<i>policy venues</i>), incentivando ou restringindo a mudança na agenda. Disputa em torno da <i>policy image</i> é fundamental na luta política.
Atores	O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda. Alta burocracia e Legislativo também afetam a agenda. Grupos de interesse atuam mais no sentido de bloquear questões do que de levá-las à agenda. A mídia retrata questões já presentes na agenda, não influenciando sua formação	O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda. Grupos de interesse desempenham papel importante na definição das questões. A mídia direciona a atenção dos indivíduos, sendo fundamental à formação da agenda.

Mudança na agenda	Oportunidades de mudança (<i>windows</i>) possibilitam ao empreendedor (<i>policy entrepreneur</i>) efetuar a convergência de problemas, soluções e dinâmica política (<i>coupling</i>), mudando a agenda.	Momentos críticos, em que uma questão chega ao macrosistema, favorecem rápidas mudanças em subsistemas anteriormente estáveis. <i>Policy entrepreneurs</i> , imagens compartilhadas e a questão institucional são fundamentais.
-------------------	--	---

Fonte: adaptado de Capella (2005, p. 32).

Segundo Capella (2005), analisando-se as similaridades e diferenças entre os modelos de Kingdon e Baumgartner e Jones, pode-se destacar alguns aspectos:

1ª - Quanto aos problemas, os autores Kingdon e Baumgartner e Jones pensam no mesmo sentido, de que não existe vínculo de causa e efeito entre problemas e soluções, ambos têm movimentos independentes. Da mesma forma, os autores concordam que as condições não se transformam em problemas automaticamente.

2ª - No entanto, Kingdon, diferenciando de um problema, considera uma condição algo percebido, mas que não chama a atenção dos formuladores de políticas, ressaltando que as condições se transformam em problemas quando despertam uma ação por meio de três mecanismos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais. Já Baumgartner e Jones consideram que problemas são construídos por meio das *policy images* que têm por base dois componentes: as informações empíricas e os apelos emotivos (*tone*). O *tone* se torna um fator crítico por possibilitar mudanças na imagem pela oscilação das variáveis emocionais.

3ª - Com referência às soluções, tanto Kingdon como Baumgartner e Jones concordam que não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema, ou seja, podem ser construídas sem ter um problema. As soluções, que conforme Kingdon são geradas nas comunidades e de acordo com Baumgartner e Jones, nos subsistemas, têm mais chance de chegar à agenda no olhar de Kingdon, se tiverem soluções tecnicamente viáveis, com valores compartilhados, com consentimento público e receptividade dos formuladores de políticas; e na concepção de Baumgartner e Jones, se as soluções tiverem imagens fortemente vinculadas às instituições e com os valores políticos.

4ª - Considerando a dinâmica político-institucional, para Kingdon, o momento político caracterizado pelo clima nacional, forças políticas organizadas e mudanças no Governo, mas, principalmente a geração de ideias e não somente o poder, cria o solo fértil para problemas e soluções. Nesse quadro, Baumgartner e Jones

consideram que a conjuntura política e institucional exerce influência sobre os problemas e as soluções, porém, quem incentiva ou restringe a mudança na agenda são os *policy images*.

5ª - Kingdon destaca que os atores como o presidente exerce influência na agenda, assim como a alta burocracia e o Legislativo. Já os grupos de interesse atuam mais no sentido de bloquear questões do que propriamente levá-las à ajuda. Dessa forma, a mídia, na concepção do autor, retrata apenas o que já foi decidido na formatação da agenda, não influenciando na sua formação. Para Baumgartner e Jones, o presidente também exerce influência. Entretanto, os grupos de interesse e a mídia desempenham papel importante no modo de influenciar a formação de questões na agenda.

6ª - Quanto às mudanças na agenda, a abertura da janela viabiliza aos empreendedores políticos o momento oportuno para a convergência de problemas, soluções e política, alterando a agenda na concepção de Kingdon. Para Baumgartner e Jones, os empreendedores políticos, as imagens compartilhadas e a questão institucional são fundamentais, uma vez que, quando ocorrer um momento crítico, em que uma questão chega ao macrossistema (Agenda Governamental), haja a possibilidade de mudanças nos subsistemas.

Os modelos podem ajudar a entender como são decididas as agendas governamentais, uma vez que seguem um fluxo normal de movimentos, mesmo que sofram com as oscilações da dinâmica política, as quais se movem por meio de fatores previsíveis e aleatórios.

Nesse contexto, a previsibilidade está enquadrada no envolvimento de diversos atores, como profissionais da mídia, pesquisadores, grupos de interesse, ONGs, representantes políticos e burocratas que procuram a construção e difusão de alternativas, criando imagens, símbolos e interpretações que ajudam a configurar a decisão na formação da agenda, justificando determinadas questões como sendo problemas públicos que deverão ser enfrentados pelos gestores públicos.

Os fatores aleatórios são representados pelas ideias trazidas à arena de negociação pelos deferentes atores partícipes dos processos decisórios das políticas públicas, os quais se configuram de forma imprevisível aos interesses comuns.

Dessa forma, os modelos possibilitam, por meio do formato de sua estrutura, o entendimento e a resposta do por que alguns problemas se tornam importantes para

um Governo, assim como uma ideia poderá fazer parte do conjunto de inquietações dos formuladores de políticas, convertendo-se em uma política pública.

4 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RS E AS CONDIÇÕES DE CRIAÇÃO DOS COREDES – 1990-1994

Na segunda metade do século XX, várias propostas de divisão regional foram formuladas no Estado do RS para atender a distintos objetivos, os quais compreendiam desde a busca de uma compatibilidade das ações setoriais desenvolvidas pelos órgãos da administração direta e indireta do governo estadual, até a descentralização da gestão estadual, com base na participação dos atores regionais nas decisões referentes ao planejamento e à busca de um desenvolvimento mais equitativo entre as várias regiões do Estado.

Vários autores da área (Cargnin, 2014; Bandeira, 2009; Luft, 2013) salientam que foi a partir do final dos anos de 1990 e, sobretudo, ao longo dos anos de 2000, que ocorreu, no Brasil, uma retomada da preocupação com a questão regional. De acordo com Cargnin (2011), esta retomada foi

[...] facilitada pelas mudanças na economia e na política mundial e, no caso do Brasil, potencializada pelo momento de restabelecimento da democracia, que possibilitava a retomada do exercício de práticas democráticas, desenvolveu-se uma nova relação entre o Estado e a sociedade, fundada em uma nova simetria de poder, na emergência de múltiplos atores e na valorização dos territórios de acordo com a estratégia de expansão desses atores. É nesse contexto, que foi construída a nova base das políticas de desenvolvimento regional no país e que, ao mesmo tempo, as unidades da Federação passaram a se preocupar com as regiões que não conseguiam se inserir nesse novo mercado. (CARGNIN, 2011, p.19).

No entanto, no Estado do RS já haviam sido formuladas diversas propostas de divisão regional com foco administrativo desde os anos de 1970, as quais eram destinadas a diferentes objetivos e não previam a participação da população nas políticas públicas. A partir da constatação de que as desigualdades regionais estavam se intensificando no RS, o Governo Estadual Gaúcho passou a implementar uma política de desenvolvimento regional pautada na participação dos atores da sociedade civil e da sociedade política das distintas regiões, a qual objetivava identificar as prioridades regionais e alocar parte dos recursos do orçamento estadual para atender a essas demandas.

Neste capítulo, retomar-se-á as propostas de divisão regional que foram formuladas no RS entre as décadas de 1970 e de 1990. Apesar de Reis (2015) “afirmar que todas as políticas públicas são, em alguma medida, territorializadas”, o objetivo desse capítulo é analisar as políticas públicas territoriais, ou seja, aquelas

que envolveram propostas de ordenamento territorial do Estado do RS para fins de planejamento e desenvolvimento regional. Ao se buscar uma definição para essa área das políticas públicas, Cargnin (2014) irá afirmar que

[...] todas as políticas que possuem uma estratégia de intervenção definida no território e que possuem instrumentos de intervenção na realidade podem ser consideradas políticas territoriais. [...] As políticas de desenvolvimento regional normalmente estão associadas a uma postura mais propositiva do Estado perante a questão regional. (CARGNIN, 2014, p.36).

Nesta pesquisa, entende-se que as propostas de divisão territorial do Estado do RS não podem ser lidas apenas como se constituíssem uma simples evolução técnica acerca do entendimento da questão regional, mas precisam ser compreendidas dentro das conjunturas políticas e econômicas que as tornaram possíveis, desvendando os seus condicionamentos e suas possibilidades históricas.

Nesse sentido, devem-se resgatar os objetivos dessas propostas, os critérios de divisão regional adotados e os seus resultados efetivos. Por meio da reconstituição histórica, almeja-se demonstrar que a preocupação com o estabelecimento de uma divisão territorial intermediária, entre a escala estadual e municipal, não constitui uma novidade no RS.

Portanto, há pelo menos quatro décadas pode-se identificar propostas nesse sentido, formuladas pelas distintas gestões estaduais, no sentido de construir os recortes regionais que possibilitassem uma maior racionalidade administrativa das ações governamentais no território. No entanto, segundo apontam De Toni e Klarmann (2002, p.519), esta “[...] necessidade [foi] reforçada pela emergência de formas participativas de gestão orçamentária que requerem delimitações territoriais mais claras para facilitar a própria localização da população nos seus problemas e demandas”.

Portanto, cabe salientar que, embora as várias propostas de divisão regional possam apresentar relações entre si, na medida em que uma proposta passada pode ter influência sobre a construção de futuras propostas, elas resultam de constrangimentos e oportunidades políticas vividas pelos atores sociais nas respectivas conjunturas em que foram formuladas. São esses elementos que serão levados em consideração na análise das propostas de divisão regional descritas a seguir, sobretudo no caso das condições que tornaram possível o surgimento do Programa dos Coredes no início dos anos de 1990. Almeja-se, nesse sentido,

resgatar o processo que possibilitou a entrada, na agenda governamental, de uma política de desenvolvimento regional pautada na participação dos representantes de distintos segmentos regionais, os quais deveriam indicar e acompanhar os investimentos e ações prioritárias a serem contempladas pelos órgãos setoriais do governo estadual, além de promover o planejamento e a integração regional.

Como foi visto no Capítulo 3, que tratou dos modelos explicativos acerca da formação da agenda governamental (*agenda setting*), para se compreender as razões pelas quais um novo problema público é alçado à agenda governamental, faz-se necessário analisar os fatores que possibilitaram a abertura de uma “janela de oportunidades” numa determinada conjuntura e a participação dos distintos atores neste processo.

Dentre esses, de acordo com Secchi (2014), a literatura da área de políticas públicas costuma apontar:

[...] na configuração de atores governamentais os políticos eleitos, os designados politicamente, burocratas e juizes, e na representação dos atores não governamentais os grupos de interesse, os partidos políticos, os meios de comunicação, os *think tanks*, destinatários das políticas públicas, organizações do terceiros setor e outros *stakeholders*. (SECCHI, 2014, p.101).

O capítulo encontra-se estruturado em três partes: na primeira parte, discute-se, a partir da literatura, a divisão regional e suas justificativas em termos da gestão governamental; na segunda parte, retomam-se as propostas de divisão regional que foram formuladas no Estado do RS durante o período de 1970 a 1990; e, na terceira e última parte, analisam-se as condições que permitiram a criação política de desenvolvimento regional participativa, veiculada a partir do Programa dos Coredes, durante a gestão de Alceu Collares (1991-1994) à frente do governo estadual.

4.1 A divisão regional para fins de gestão pública

Vários estudos têm apontado, como Mesquita (1984), Nygaard (1990), Klarmann (1999), De Toni e Klarmann (2002), Noronha (2006), Muñoz (2007), entre outros, a formulação de recortes que influenciaram a forma de organização e divisões regionais. Esses estudos têm sido uma referência muito importante para a redução de incertezas envolvidas nos processos decisórios sobre políticas públicas,

na medida em que viabiliza uma maior probabilidade de se alcançar metas e objetivos estabelecidos.

Os planos de regionalização representam, na esfera da Administração Pública, o planejamento regional definido com bases estratégicas, e que tem um papel importante na busca de alternativas que possam minimizar as dificuldades locais e as disparidades regionais, tanto na instância de curto como médio e longo prazo.

No entanto, segundo Limonad (2004), se regionalizar importa para elaborar e implementar políticas públicas de desenvolvimento regional, cabe questionar: para desenvolver o que, como e para quem?

Assim, a regionalização¹⁴ pode assumir diversas conotações, sendo importante o entendimento de seus significados. Segundo De Toni e Klarmann (2002), o debate teórico e prático sobre o tema da regionalização é clássico na economia regional, no planejamento regional e no campo da gestão pública em geral.

Para Richardson (1975), com a aceitação da divisão existente pela determinação governamental, até a adoção, no outro extremo, do paradigma neoclássico do espaço isotrópico, neutro e homogêneo, dividido de acordo com os interesses do pesquisador ou conforme o objeto pesquisado. Já Hilhorst (1975) destaca que a escolha do critério de definição da regionalização pode ser atribuída ao tipo de análise pretendida no processo de planejamento regional, sendo que nesse caso, podem ser envolvidas metodologias específicas visando à delimitação regional, por exemplo, o de regiões polarizadas e de regiões homogêneas. (DE TONI e KLARMANN, 2002, p.519).

Segundo Mesquita (1984), há duas acepções virtualmente diversas para o termo regionalização. No Brasil, a primeira teve sua manifestação na década de 1960, quando o termo apresentava uma conotação de divisão regional. Nesse entendimento, o espaço adquiria uma configuração de subespaços com proporções menores, utilizando a aplicação de testagem de técnicas quantitativas, com o objetivo do planejamento regional.

¹⁴ A literatura diverge acerca do conceito de regionalização, pois enquanto alguns autores (MESQUITA (1984), Duarte (1980), Hilhorst (1975) realizam uma distinção entre divisão regional e regionalização, atribuindo a esta última uma perspectiva processual, outros (De Toni e Klarmann (2002), Richardson (1975), Breitbach (1988) utilizam indistintamente esses dois termos.

Essa década, assim como o primeiro lustro dos anos 70, foi prolifera em trabalhos desse teor realizados tanto para o país como um todo como para vários estados. Todos eles se orientaram ou pelo princípio da homogeneidade ou pelo da polarização ou pelo da Teoria do Lugar Central. Entretanto, Duarte (1980) afirma que regionalização não implica dividir um espaço maior em subespaços ou regiões: este é um objetivo das divisões regionais. Estas constituem, portanto, a nosso ver, classificações do espaço de um dado território que foi seccionado segundo critérios arbitrariamente escolhidos para determinados fins, sejam eles quais forem. (MESQUITA, 1984, p.96).

De Toni e Klarmann (2002) destacam que o debate teórico sobre a delimitação regional aponta quase invariavelmente para três tipos de critérios que estruturam o conceito de regionalização: a) **Região homogênea**: traz como base a integração territorial, tendo como características uniformes a estrutura produtiva, fatores geográficos, na dinâmica do consumo interno ou na ocorrência de recursos naturais específicos, ou em fatores associados aos regimes políticos; b) **Região polarizada**: que assume a suposição da polarização espacial, partindo de um campo de forças no qual podem fazer parte os interesses entre unidades produtivas, centros urbanos ou aglomerações industriais, como se configurasse como uma rede ou hierarquia no processo de produção e consumo; e c) **Região de planejamento**: tem como referência o entendimento da aplicação de critérios político-administrativos, uma vez que se faz iminente determinados serviços públicos, do poder regulatório do Estado, ou mesmo da necessidade de políticas setoriais, em delimitada área do território.

Segundo De Toni e Klarmann (2002), as regionalizações podem adotar diferentes critérios, pois o que importa realmente é a sua coerência metodológica e os resultados das políticas advindas de cada divisão territorial. Nesse sentido, os autores destacam que (Lemos, 1993), “[...] salienta que a definição do conceito de uma região não é um *deus ex machina*¹⁵, mas um arranjo teórico flexível, maleável e formatado de acordo com os desdobramentos de novas categorias no processo de progressão do abstrato para o concreto” (DE TONI e KLARMANN, 2002, p.521).

Ainda de acordo com De Toni e Klarmann (2002), há, inclusive, a possibilidade de sistematizar os conceitos de região em dois grandes campos:

¹⁵ *Deus ex machina* refere-se a um termo utilizado na antiguidade como um recurso da dramaturgia que representava a descida em cena de um deus que tinha a missão de dar uma solução a um problema (Dicionário de latim).

[...] aqueles que fazem a abstração das contradições do sistema social que definem a região a-historicamente, que seriam as concepções convencionais (Von Thünen, Lösch, Christaller, Perroux e Boudeville, por exemplo), e aquelas concepções avançadas, que definem o *locus* regional incorporando as relações sociais e a região como produto da divisão social do trabalho, dentro de uma totalidade histórica (Coraggio), como formação social-produtiva integral (Rofman) ou como produto e dimensão das relações sociais (Lipietz), conforme propõe Breitbach (1988). (DE TONI e KLARMANN, 2002, p. 521).

A partir dessas considerações, percebe-se que a regionalização pode assumir distintas configurações, tendo por base as perspectivas teóricas dos seus formuladores e dos objetivos a que respondem.

De acordo com Mesquita (1984), as divisões regionais propostas para o Estado do RS estiveram baseadas nas seguintes premissas e objetivos:

As divisões regionais elaboradas para o Estado resultaram em cinco categorias principais: divisões regionais apoiadas no conceito de região natural; divisões regionais vinculadas à ocupação do território; divisões regionais elaboradas para fins estatísticos; divisões regionais para fins administrativos; divisões regionais para investigações específicas. (MESQUITA, 1984, p.98).

Além disso, de acordo com Mesquita (1984), é conveniente mencionar uma questão que tem interferido em todas as demais destacadas, dado o caráter instável que confere à divisão administrativa do território estadual. Trata-se dos desmembramentos que sofrem os municípios em razão de perdas de parte de suas áreas para formar novos municípios. Essas emancipações acarretam fatalmente modificações nos limites municipais e, por consequência, alterações na divisão regional, seja ela qual for. Essa é uma razão bem objetiva para explicar por que

[...] nenhuma divisão regional tem conseguido manter-se estável e permanente ao longo do tempo. Além disso, há que se lembrar se é aceita a premissa de que as regiões sejam vistas como expressão de um processo em que a realidade se transforma continuamente, mesmo que a divisão municipal se mantivesse a mesma, o espaço interno de cada unidade estaria alterando-se, independente das fronteiras, por não serem sempre os limites formais as evidências desta transformação (MESQUITA, 1984, p.98).

A partir desse cenário, percebe-se que as regionalizações podem se apresentar como um meio ou uma proposição que toma forma no sentido de viabilizar alternativas políticas para o alcance de soluções efetivas voltadas à redução das desigualdades entre as distintas regiões do Estado.

No entanto, não se trata de defender uma única, ou melhor, divisão regional para o RS, pois, conforme Bandeira (1999), as divisões regionais têm servido a finalidades distintas, que nem sempre são compatíveis. Segundo o autor, as políticas públicas vão necessitar, por vezes, de divisões regionais específicas para dar conta de seus propósitos. Por exemplo, as políticas relacionadas às bacias hidrográficas, que têm como referência a localização dos rios, irão adotar divisões regionais distintas daquelas adotadas pelas políticas de saúde e de educação, que vão levar em consideração as aglomerações populacionais.

4.2 Os planos de regionalização no Estado do RS entre os anos de 1970 a 1994

Antes de adentrar na análise dos planos de regionalização do Estado do RS a partir do período de 1970, momento em que começaram a surgir esforços para a divisão regional, é importante destacar dois pontos que colaboraram, nas últimas décadas, para que esse processo se tornasse realidade:

1º) ações de políticas públicas que podem ser definidas como “movimentos decisórios coadjuvantes”, iniciativas e composições da agenda governamental efetivamente implementadas pelos diversos governos nas últimas décadas, que trouxeram contribuições para a reconfiguração da regionalização no Estado e colaboraram para o processo de fragmentação das áreas físicas;

2º) estudos e configurações sobre divisão regional, que proporcionaram o amadurecimento para os diferentes atores sociais sobre o referido tema e contribuíram para a formatação da regionalização a partir de 1970.

Nessa linha analítica de estudos, Mesquita (1984) destaca que o processo de fragmentação do Estado teve sua evolução político-administrativa do território estadual ao longo de sua história,

[...] desde o assentamento dos jesuítas (1626), passando pela instalação da Vila do Rio Grande (1751), até a criação dos quatro primeiros municípios (1805), os quais abrangiam todo o território do Estado à época. A fragmentação assim iniciada continuou de forma intermitente, mais acelerada em alguns períodos, de modo a redundar nos atuais 244 municípios por força de múltiplos desmembramentos, mais acentuados sempre nas áreas de colonização dedicadas à policultura do que nas áreas de pecuária, sobretudo a Campanha. (MESQUITA, 1984, p.99).

As iniciativas visaram à divisão regional no Estado até meados do século XX, mais precisamente até o ano de 1955,

A divisão regional no Estado do Rio Grande do Sul se configurou com base no critério denominado por Guimarães (1963) de regiões naturais, tendo inicialmente o significado de oposto de artificial, arbitrário. Posteriormente, o termo passou a ser sinônimo de “não humano”, definidas apenas por suas características físicas, distintas das regiões humanas ou culturais (MESQUITA, 1984, p.101).

Já em 1956, com base nos estudos do Serviço Estadual de Geografia, aprovada pelo Conselho Nacional de Geografia, foi adotada uma divisão regional integrada por 11 zonas fisiográficas: Litoral, Depressão Central, Missões, Campanha, Serra do Sudeste, Encosta do Sudeste, Alto Uruguai, Campos de Cima da Serra, Planalto Médio, Encosta Inferior do Nordeste e Encosta Superior do Nordeste (PACHECO, 1998).

Além disso, representando um esforço em várias frentes propondo trazer uma formatação para a divisão regional no Estado do RS, outras divisões regionais se configuraram pelos estudos elaborados pelo Grupo SAGMACS¹⁶, vinculado ao Movimento Economia e Humanismo do Pe. Lebre em 1958, que definiu 10 regiões homogêneas para o Rio Grande do Sul,

[...] definidos ora por critérios físicos, ora pela utilização do solo, ora pelo modo de povoamento, ora pelo tempo de ocupação. [...] Assim como em 1964, Gastal (Neves e Abrantes, 1967) apresenta a Contribuição ao zoneamento agrícola do Rio Grande do Sul. [...] em 1965 Albrutz propõe o I Esquema de zoneamento agrário do Rio Grande do Sul. [...] no mesmo ano Moreno (1965) aponta zonas de produção agropastoril utilizando informações de 1960-1962. [...] em 1966 Crivela busca a definição de um zoneamento da produção primária do Estado. [...] Neves em 1966 estabelece o zoneamento da lavoura com indicações de época de colheita e participação de cada produto por município. [...] como também em 1966 Monteiro analisa o comportamento da lavoura em relação ao uso da terra (MESQUITA, 1984, p.122).

Porém, em 1968, foi elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, uma nova divisão regional para o Brasil baseada em microrregiões, cujos estudos levados a efeito visavam demarcar espaços homogêneos baseados na "forma de organização em torno da produção", combinando fatores físicos, sociais e econômicos. Nessa proposta de divisão regional, foi realizada a revisão dos limites regionais a partir de três campos específicos: domínios ecológicos; áreas de produção e regiões agrícolas; e regiões polarizadas. De acordo com Mesquita (1984), no caso do RS, estabeleceu 12 microrregiões e representou uma delimitação dinâmica do espaço geográfico.

¹⁶ Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAMAGS).

De acordo com Klarmann (1999), essa proposta de regionalização, combinando os fatores físicos, sociais e econômicos, encontrava-se vinculada a distintos objetivos, como no caso dos zoneamentos agrícolas, ou, ainda, das ações voltadas ao planejamento e/ou programação administrativa.

Nesse sentido, as divisões regionais, muitas vezes, correspondiam a atividades de um ou mais órgãos setoriais, por vezes incompatíveis com as atividades requeridas por outros órgãos. No caso do RS, assim como ocorria em outros estados da Federação, existiam várias divisões regionais produzidas tanto por parte do Estado como pelas entidades civis, o que aumentava ainda mais as dificuldades na identificação e na delimitação de áreas específicas e a própria construção de uma identidade regional. (KLARMANN, 1999, p. 52).

No entanto, autores como Mesquita (1984) e Boudou (1982) criticaram o trabalho do IBGE, classificando-o de experiência decepcionante, destacando que se constituía em uma regionalização nem geográfica, nem econômica, nem urbanística, nem administrativa, mas totalmente artificial na medida em que se encontrava alheio às preocupações das comunidades, das empresas particulares e até mesmo dos próprios órgãos públicos federais ou estaduais.

Com efeito, segundo Mesquita (1984), um dos trabalhos complementares a esse que a ele se seguiu, definindo, em 1970, uma nova formatação de divisão regional para o Estado, foi a indicação de mesorregiões, abarcando as microrregiões antes estabelecidas.

No caso do Rio Grande do Sul, foram apontadas seis mesorregiões, com indicação das microrregiões que as compõem. Essas mesorregiões são: 1 - Porto Alegre; 2 - Encosta do Planalto Meridional; 3 - Leste Riograndense; 4 - Caxias do Sul; 5 - Planalto Meridional do Rio Grande do Sul; e 6 - Oeste Gaúcho. (MESQUITA, 1984, p.116).

Bandeira e Rodriguez (s/d) destacam que a década de 1970 no Brasil foi marcada pelo chamado “milagre econômico”, um período de crescimento surpreendente, abundância de empréstimos estrangeiros, criação de empregos e inflação sob controle. Nesse período, o RS teve dois governadores eleitos por meio da Assembleia Legislativa, a partir de indicação do Governo Militar: Euclides Triches (1971-1975) e Sinval Guazzelli (1975-1979).

O tema da regionalização ou da fragmentação administrativa do Estado do RS, até então, não chegava a representar um tema contemporâneo, no qual a articulação entre as ações locais e aquela de cunho administrativo estadual pudesse

resultar em uma eficácia operacional, muito pelo contrário, o processo se formalizava de forma desequilibrada (NORONHA, 2006, p. 31).

E isso ocorria pelas dificuldades frequentes apresentadas nos momentos da definição dos desmembramentos, ou seja, da configuração dos espaços a serem analisados e estrategicamente trabalhados, uma vez que vários entendimentos ou mesmo interesses participavam do processo de decisão. Nesse sentido, Alonso (1986) destaca que,

[...] a escolha de uma partição do espaço para melhor estudá-lo que proporcione uma base adequada para a organização da informação estatística é uma tarefa decisiva quando se pretende estudar problemas regionais, sejam eles de natureza econômica, social ou política. (ALONSO, 1986, p.215).

Os processos de regionalização, portanto, constituem-se por meio de divisões regionais que tem por finalidade servir como base referencial à gestão pública e à sociedade civil, na busca do dinamismo local e regional e da minimização das desigualdades.

No RS, segundo Muñoz (2007), pelo menos desde meados do século XX,

[...] a perda de dinamismo da metade sul e a concentração das atividades industriais no macro nordeste vêm chamando a atenção de teóricos e administradores. A partir dos anos 70, começaram a surgir esforços de regionalização administrativa, na busca de territorializar as ações públicas, diferenciando-as de acordo com as necessidades locais. Além disso, estes esforços de regionalização buscavam, ainda, compatibilizar e racionalizar as ações dos diversos órgãos da administração pública estadual. (MUÑOZ, 2007, p.119).

No entanto, mesmo que as propostas de regionalização fossem feitas de forma *top down*, centralizadas e sem diálogo com os atores regionais, a década de 1970, com o advento no Brasil da Geografia Quantitativa, propiciou a emergência de numerosos estudos de divisão regional. Conforme explica Mesquita (1984), um problema até então praticamente insolúvel - que era o de reunir e relacionar vários fatores com numerosas variáveis de ordem física, humana e econômica que tomavam a sua consideração praticamente impossível - passou a ser operacionalmente resolvido com o emprego de técnicas quantitativas.

[...] No Rio Grande do Sul, várias Secretarias de Estado realizaram as suas próprias divisões regionais, uma vez que necessitam operar em bases regionais. Entre essas, encontram-se as realizadas pela Secretaria da Saúde, pela Secretaria de Educação e Cultura (que há muito já estava assim organizada) e pela Secretaria do Trabalho e Ação Social. Além disso, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) desenvolveu um trabalho que incluía a divisão regional do RS sob o enfoque da centralidade, sendo publicado por Neves em 1971 sob o título "Contribuição ao Estudo da Rede Urbana do Rio Grande do Sul". (MESQUITA, 1984, p. 118).

Nesse contexto, Mesquita (1984) destaca duas divisões regionais merecem destaque, cada uma delas concebida com propósitos específicos. A primeira se refere à **divisão regional agropecuária**, inserida no levantamento e avaliação de recursos naturais, socioeconômicos e institucionais do RS (1973), que tinha como objetivo, identificar, quantificar, localizar e indicar soluções para os problemas

[...] originários do defeituoso regime de posse e uso da terra vigente no Estado ou, em outros termos, o equacionamento da problemática estrutural da agricultura do Rio Grande do Sul. (Mesquita, 1984, p.120).

A segunda divisão refere-se à área metropolitana de Porto Alegre elaborado em janeiro de 1968, pela Secretaria de Obras Públicas do RS, e reimpresso, em fevereiro de 1973, pelo Grupo Executivo da Região Metropolitana do Conselho Metropolitano de Municípios,

O qual tinha como objetivo definir a área metropolitana de Porto Alegre adotando três critérios: a continuidade dos espaços "urbanizados"; os fluxos de transportes; e as funções exercidas por cada um dos centros urbanos periféricos ao espaço (Mesquita, 1984, p.120).

Buscando constituir uma definição regional que atendesse a variáveis características condicionantes, socioeconômicos e institucionais, no ano de 1973, a Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas - SDO, visando atender ao disposto no Decreto nº 20.818 de 26.12.70, coordenou um grupo de trabalho que produziu o Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano - SISDRU. O mesmo foi,

[...] concedido como um instrumento para implantação de uma política de Desenvolvimento Regional e Urbano, que pretende utilizar os sistemas urbanos como apoio às atividades econômicas, dentro de um quadro de otimização da alocação de recursos e investimentos, e fornecer condições de integração político-administrativas ao nível do território do Estado e de suas regiões componentes. (NYGAARD, 1990, p.185).

De acordo com esse autor, o SISDRU sustentava a necessidade de um planejamento para todo o Estado, de forma a gerar as orientações necessárias para

os diferentes planos regionais no sentido de integrar vertical e horizontalmente as ações do poder público estadual, visando otimizar a utilização dos recursos e investimentos nos territórios. Nygaard (1990, p. 186) “[...] ressalta que a coordenação desse Sistema afirmou na época que é: [...] impossível estabelecer o planejamento do desenvolvimento do Estado como um todo, através de simples somatório de planos regionais”.

Segundo Noronha (2006), o SISDRU foi concebido para atender a três ordens de problemas do Estado, a saber: i) a promoção do desenvolvimento das regiões, oportunizando a elas a possibilidade de complementar as possíveis faltas de recursos do governo estadual; ii) a articulação do planejamento regional com o objetivo de descentralizar os projetos e revigorar o processo de interiorização das instâncias administrativas; e por fim; iii) o incentivo ao engajamento dos cidadãos, por meio da integração dos agentes técnicos e da comunidade.

A concepção que formatava o SISDRU, como nos explica Nygaard (1990), exigia que o Estado fosse dividido em regiões, conforme descrito, a seguir:

Utilizando critérios como a quantidade e tipologias das funções públicas cumpridas pelas cidades, além da comparação de múltiplos indicadores demográficos, sociais, de equipamento e de funcionalidade, a tipologia e intensidade de infraestrutura viária e a importância das cidades como centros de conexão regional, além das diferentes formas e graus de comunicação escrita e falada. (NYGAARD, 1990, p.186).

Segundo Noronha (2006), a operacionalização desse sistema era bastante complexa e estava calcada nos seguintes objetivos:

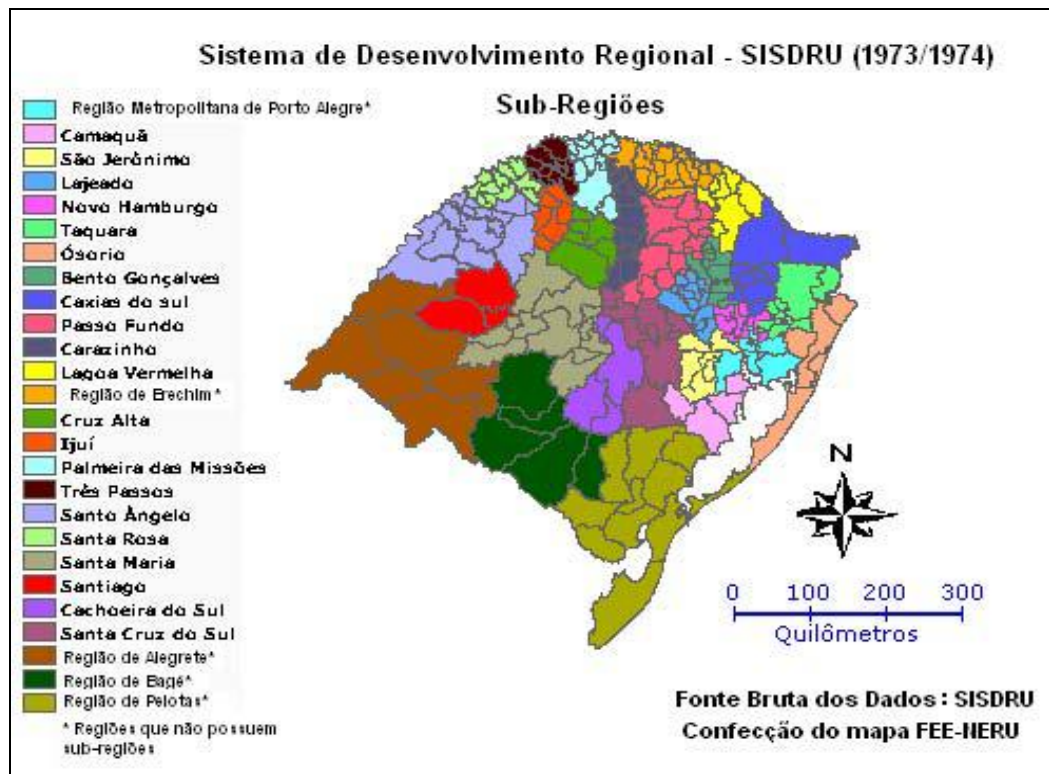
Em primeiro lugar buscava-se a horizontalização do Estado através de uma comissão permanente e grupos operacionais; em segundo, a horizontalização da região, com representantes regionais, conselhos e associações e, em terceiro lugar, a verticalização de intercâmbio geral com toda a máquina administrativa do estado. (NORONHA, 2006, p.31).

Muñoz (2007) nos diz que o próprio documento que regulamentava a criação do Sistema, o SISDRU não tinha por objetivo criar novo nível administrativo regional

mas, sim, conscientizar os diferentes setores e escalões governamentais da necessidade de utilizar a instância regional de maneira comum e sistemática na operacionalização de seus planos e programas de caráter regionalizado. Pretendia utilizar os sistemas urbanos como apoio às atividades econômicas, dentro de um quadro de otimização da alocação de recursos e investimentos. (MUÑOZ, 2007, p.122).

De acordo com (MUÑOZ, 2007), dessa proposta resultaram duas proposições finais: uma é referente à organização territorial do Estado do RS para fins de programação, conforme aparece na Figura 5.

Figura 5 – Proposição de Organização Territorial para fins de programação regional e urbana – Sub-Regiões



Fonte: adaptado de Muñoz (2007, p.126).

Além dessa proposta de organização territorial, os formuladores do SISDRU também propuseram uma divisão regional do Estado do RS baseada na rede de cidades, apresentada na Figura 6. Segundo Muñoz (2007), essa proposição contida no sistema

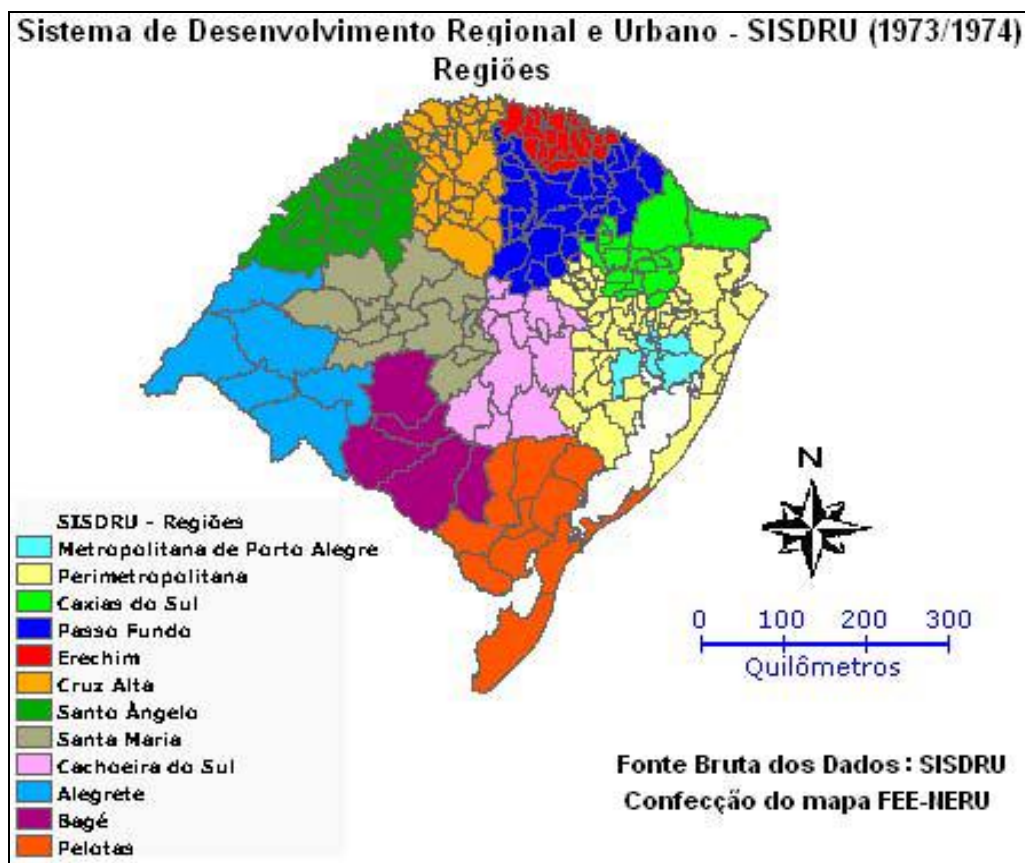
[...] descreve a hierarquia da rede de cidades (baseadas na teoria espacial francesa da época), sobretudo no programa de metrópoles de equilíbrio, com cinco níveis hierárquicos de cidades, que delimitavam 12 regiões (agrupando os 232 municípios de então), áreas de influência das funções públicas estaduais e funções urbanas de caráter extra-local, e na realidade metropolitana. (MUÑOZ, 2007, p.123).

Mesquita (1984) destaca que, valendo-se da localização e da área de abrangência de centros regionais já estipulados para a atuação de vários órgãos públicos,

Seus elaboradores chegaram a propor uma hierarquia de cidades, de modo que se constituísse em "subsídio para a alocação de recursos e investimentos de âmbito supra-local, dentro de uma política urbana". [...] Para tanto, foi indicado quatro capitais regionais, além da área metropolitana, com suas respectivas regiões de influência, como centros de maior nível hierárquico da rede urbana gaúcha: Passo Fundo, Caxias do Sul, Santa Maria e Pelotas. (MESQUITA, 1984, p.119).

No total foram identificados 93 pólos urbanos de diferentes hierarquias, conforme apresentado na Figura 6:

Figura 6 – Proposição de Organização Territorial para fins de programação regional e urbana – Regiões



Fonte: adaptado de Munõz (2007, p. 125).

Entretanto, mesmo havendo proposições no desenvolvimento do SISDRU que trouxeram alternativas de regionalização para o Estado, seus resultados não foram satisfatórios, sobretudo em razão da falta de articulação dos órgãos ligados ao executivo estadual. De acordo com De Toni e Klarmann (2002), várias regionalizações presentes nos órgãos setoriais,

Foram comparadas para aferição de sua compatibilidade, analisando-se, também, à luz de uma concepção espacial nitidamente vinculada à teoria espacial francesa, os fluxos regionais e a hierarquia urbana do Estado. No entanto, apesar do fôlego técnico do trabalho, sua aplicação plena do ponto de vista das bases territoriais estudadas não foi realizada a contento, persistindo o problema da **falta de articulação** dos órgãos. (DE TONI e KLARMANN, 2002, p.527).

Essa falta de articulação se caracterizava pelas ações individualizadas das respectivas áreas de intervenção e de seus órgãos executivos, tais como a Secretaria da Saúde, a Secretaria de Segurança, a Secretaria de Educação e Cultura, entre outras, as quais apresentavam, muitas vezes, regionalizações diferentes entre si. Estes órgãos da administração estadual apresentavam objetivos, necessidades e prioridades próprias de cada setor e, nesse sentido, não analisavam as necessidades dentro de um formato sistêmico.

Além disso, observa-se que, apesar de todo o complexo desenvolvimento do sistema de elementos, relações e funções o SISDRU, não chegou a ser implementado e também não conseguiu realizar uma discussão política da regionalização proposta. Conforme Nygaard (1990), as razões para esse fato foram:

As diversas dificuldades ocorridas como a falta de critérios técnicos para a elaboração do planejamento; a existência de apenas duas ou três associações representativas, uma vez que a FAMURS foi criada apenas em 1976, inviabilizando uma discussão política da regionalização, o que fez com que os prefeitos dos centros regionais não indicados para a promoção do desenvolvimento regional reivindicassem as funções propostas para os centros que foram escolhidos, gerando descontentamentos e impedindo o diálogo. Além disso, a falta de um plano de desenvolvimento para o Estado que disponibilizasse diretrizes e programas balizando a regionalização proposta, possibilitaram que muitos técnicos e políticos considerassem o sistema prematuro. Por fim, também não foi dada a devida importância ao Estado, que planeja e programa de forma integrada, mas programa e executa de forma setorial, condição essa que seria importante para a regionalização. (NYGAARD, 1990, p.187).

Mesmo com todas essas dificuldades e contradições, de acordo com De Toni e Klarmann (2002), o processo de regionalização no Estado do RS vinha amadurecendo, o que oportunizou o surgimento, no ano de 1974, de outra proposta organizada pela Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas (SDO) sob a coordenação da Geógrafa Olga Becker, e assessoria de técnicos do IBGE e outros pesquisadores¹⁷. Esse novo programa, denominado de “Regionalização - Proposta de Organização Territorial do Estado para fins de Programação Regional e

¹⁷ A proposta contou ainda com a colaboração de Roberto Lobato Corrêa, Speridião Faissol, da Geógrafa Maria Adélia de Souza e outros profissionais importantes.

Urbana” apresentava como objetivo maior, a estruturação de bases territoriais para a programação regional do Estado. Essa proposição continha um modelo único de regionalização para a utilização dos setores governamentais, concebido por meio da eleição de quatro indicadores - síntese para os centros urbanos:

- **Centralidade administrativa**, entendida como o grau de centralidade a partir da quantidade e tipologia das funções públicas cumpridas (localização de escritórios ou órgãos setoriais regionais e sua respectiva área de abrangência);
- **Tamanho funcional**, determinado a partir da comparação de indicadores demográficos, sociais, de equipamento e de funcionalidade, agrupados por análise fatorial;
- **Grau de acessibilidade das cidades**, medido pela infraestrutura viária de acesso aos centros urbanos; e
- **Grau de comunicabilidade**, estimado pelas formas de imprensa escrita e falada presentes nas cidades (DE TONI e KLARMANN, 2002, p.527).

O SISDRU trazia a composição urbana como suporte para o Desenvolvimento Regional e a Regionalização - Proposta de Organização Territorial trazia uma condição mais abrangente de indicadores de decisão. Mesmo que o SISDRU não tenha saído do papel e a Regionalização - Proposta de Organização Territorial do Estado para fins de Programação Regional e Urbana tenha se caracterizado como um sistema único para utilização dos diferentes setores do Governo, novas composições foram surgindo ao longo do tempo, porém sempre com algum eixo diferente como justificativa.

Segundo Mesquita (1984), na busca por uma divisão regional, em 1975, já no Governo de Sinval Guazzelli, uma equipe de geógrafos da Secretaria da Agricultura publicou a “*Regionalização do Espaço Agrícola do Rio Grande do Sul*”, que tinha o propósito de oferecer subsídios para o trabalho desenvolvido pelos extensionistas rurais junto aos agricultores, proporcionando um maior conhecimento das regiões no que se refere à produção e suas características. Esse estudo tinha como propósito:

[...] o remanejamento das áreas produtivas em relação a um escalonamento prioritário das necessidades agrícolas do Estado, numa dimensão por produto ou grupos de produtos; a visão do quadro real de como se apresenta a agricultura atualmente, podendo, inclusive, no futuro, chegar-se a uma visão projetiva do fenômeno; um diagnóstico agrícola pelo qual será possível conhecer as condições de instalação de novas indústrias baseadas na produção mais significativa de determinados produtos. (MESQUITA, 1984, p.124).

Segundo Mesquita (1984), visando oferecer condições para o atendimento mais efetivo aos agricultores, na medida em que o extensionista tivesse um melhor conhecimento regional quanto à produção e suas características, Moreno *et al* (1975) publicaram a Regionalização do Espaço Agrícola do Rio Grande do Sul. Os autores consideram que o estudo tem um caráter preliminar uma vez que utilizam uma metodologia nova, baseada em técnicas quantitativas, por meio das quais se classificam

[...] lugares por semelhança, agrupando-os em unidades espaciais que, uma vez classificadas anteriormente como contíguas, formam um espaço compacto e de máxima similaridade, que são as regiões. Este processo também soluciona um dos grandes problemas de regionalização que são as áreas de transição, pois coloca, em termos de maior similaridade, uma região com outra pela função efetivamente discriminante. A metodologia empregada foi a de procedimentos estatísticos das técnicas de Análise Fatorial, Análise de Agrupamento para regionalizar e da Análise Multidiscriminatória para testar e aperfeiçoar as regiões, assim como a elaboração de mapas por computação eletrônica (MORENO *et al*, 1975, p.7-8), chegando a 16 regiões agrícolas, estatisticamente mais semelhantes possíveis, embora nem sempre contíguas. Crêem que talvez isso espelhe a realidade do Rio Grande do Sul. Assim, para atender a um grau maior de generalização. (MESQUITA, 1984, p.124).

Entretanto, o trabalho de maior envergadura relacionado ao setor primário do Estado sob a responsabilidade da Secretaria de Coordenação e Planejamento, foi o *Programa de Investimentos Integrados para o setor Agropecuário*. O trabalho que teve vários volumes,

Define nove regiões de programação e 27 sub-regiões homogêneas para o Setor Primário. O Volume 1 - Estudos Básicos - Regionalização Agrícola (1975) e o Volume 6 – Atlas de Regionalização e Zoneamento Agrícola do Rio Grande do Sul, apresentaram critérios norteadores dessa divisão regional, como capacidade de uso do solo, a estrutura fundiária e o uso atual dos solos. (MESQUITA, 1984, p.126).

Outra tentativa do governador Guazzelli, de acordo com Corrêa (2009) foram às cidades-polo, com o propósito de conhecer as reivindicações de prefeitos e vereadores. Dessa forma, buscou-se desconcentrar a industrialização do eixo de Porto Alegre com a criação de distritos industriais. Para isso, apoiou o setor privado por intermédio dos bancos oficiais do Estado com incentivos fiscais, pois propugnava a promoção do homem e esta dependia da geração da área social. Para tanto,

[...] empreendeu sua política na criação de distritos industriais nas cidades do Rio Grande, Santa Rosa e Gravataí, através do Conselho Especial de Planejamento e Expansão de Distritos Industriais, a fim de fomentar a instalação de novas indústrias. É nesse período que foi elaborado o Plano Integrado para o Desenvolvimento do Litoral Norte do Estado (Projeto LINOR) e marcado, também, pelos estudos da Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul – SUDESUL acerca do atraso econômico social de municípios como São José do Norte e Mostardas. O setor de transportes continuou a merecer atenção do Governo Estadual, com transferências aos municípios a fim de construir vias e, nesse compasso acontece o asfaltamento da RS 734 que liga a cidade do Rio Grande ao Balneário Cassino. (CORRÊA, 2009, p.56).

Findo o governo de Sinval Guazzelli assume Amaral de Souza, governando de 1979 a 1982. O governo de Amaral de Souza foi marcado pelas ações de diversos movimentos sociais e sindicais que lutavam pela abertura política no País e pelas baixas taxas de crescimento econômico do Estado, reflexo da crise mundial, que já introduzia nas pautas de discussão a questão das desigualdades regionais.

Mesmo com os percalços econômicos vivenciados pelo País, com altos índices inflacionários e negociações difíceis com o Fundo Monetário Internacional - FMI, ainda houve grandes investimentos por parte do governo estadual, uma vez que, de acordo com Brunet (s/d), o documento que alinhava as intenções do governo Amaral de Souza era a Política de Desenvolvimento do Estado. Nesse contexto,

[...] no plano regional não só em infraestrutura houve investimentos, a área social entra para as prioridades do Governo: a Fundação Habitação e Urbanismo, somado à Saúde e Saneamento estão entre as cinco prioridades. Também a Função Agricultura, visando à pesquisa para aumento da produtividade e preservação de recursos naturais na área rural, legalização de terras públicas e assentamento de agricultores, e a Função Transportes, com investimentos em programas de Transportes Rodoviários, Estradas Vicinais e programas de Vias Urbanas (PROGRESS) e de Portos e Terminais Fluviais e Lacustres. (BRUNET, s/d, p.13).

Um conjunto de ações de políticas públicas oportunizou uma abrangência maior dos recursos investidos nas áreas das divisões regionais, tendo de acordo com Mesquita (1984), uma nova indicação,

Estabelecendo para o Rio Grande do Sul as “mesorregiões”, abarcando as microrregiões antes estabelecidas, e cuja formação compunha 1 - Porto Alegre; 2 - Encosta do Planalto Meridional; 3 - Leste Rio-Grandense; 4 - Caxias do Sul; 5 - Planalto Meridional do Rio Grande do Sul; e 6 - Oeste Gaúcho. (MESQUITA, 1984, p.116).

Quando o governo de Jair Soares assumiu, em março de 1983, de acordo com Miskulin e Bueno (2013) a economia do RS vivia um momento contraditório. Em

fevereiro, um mês antes da posse, o presidente Figueiredo inaugurara uma obra de imensa importância regional,

[...] o Polo Petroquímico de Triunfo, que chegou a representar praticamente 4% da economia gaúcha. Ao mesmo tempo, o Brasil estava mergulhado em uma das mais graves crises econômicas de sua história, caracterizada por dramático desequilíbrio cambial, hiperinflação e virtual falência da administração pública. (MISKULIN e BUENO, 2013, p.17).

Com a hiperinflação no País trazendo reflexos diretos ao Estado do RS, o governo Jair Soares inicia o primeiro ano com variação negativa do produto econômico. O acordo do Brasil com o FMI exige maior rigor fiscal, com reflexos nas contas do Estado.

[...] inclusive, tendo como referência uma tentativa de superar a crise que se assolava no momento, o slogan governamental de Jair Soares é: "O RIO GRANDE SOMOS NÓS, FAÇA SUA PARTE". E o documento que expressa às linhas de ação do Governo denomina-se "Programa de Governo". [...] O discurso de governo é centrado na Saúde como prioridade máxima do Estado, como também na Educação. (BRUNET, s/d, p.16).

As prioridades desse governo foram a área da educação, com a construção de 5 mil novas salas de aula, e da saúde, que promoveu a redução da taxa de mortalidade infantil estadual de 34,45 por mil crianças nascidas vivas, em 1980, para 26 em 1986, a menor do Brasil (MISKULIN e BUENO, 2013, p. 16).

No entanto, como afirmam Miskulin e Bueno (2013), além dessas ações em nível regional,

No período de Jair Soares foram realizados trabalhos importantes nas rodovias, com 1.392 km de terraplanagem, 842 km de asfaltamento e ainda 3.100 metros de obras de arte especiais. E em colaboração com os municípios foram construídos 1.469 km de estradas municipais. Também no setor hidroviário foram realizadas obras para manter ou expandir o sistema. Nos canais de acesso aos portos e para manter profundidade e assegurar navegabilidade, por exemplo, foram realizados 4.378 milhões de metros cúbicos de dragagem. Também foram fortalecidos os molhes de Rio Grande e, o mais importante, foi implantado o Terminal de Contêineres no então chamado Superporto de Rio Grande, graças a um consórcio entre o Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais (DEPRC) e empresas privadas. Com o novo terminal, a movimentação de contêineres cresceu de 75 mil toneladas em 1980 para 400 mil em 1986. (MISKULIN e BUENO, 2013, p.18).

Essas ações realizadas no governo Jair Soares representaram, de certo modo, a preocupação que o governo tinha com relação a vários segmentos geradores do

desenvolvimento nas regiões do Estado, tendo como propósito atender às necessidades locais e regionais.

Com referência à preocupação sobre a questão das divisões regionais para o RS, Mesquita (1984) afirma que, nesse período, alguns estudos trouxeram novas contribuições para as formas de regionalização do Estado, como o estudo de Costa (1983), que apresentava como divisão regional uma proposta baseada na Teoria da Dependência.

Desse estudo de Costa (1983), Duarte (1980) toma por empréstimo o conceito de região como "[...] uma dimensão espacial das especificidades sociais em uma totalidade espaço-social", enfatizando que a região não é apenas um espaço homogêneo em termos de suas relações de produção, mas sim "[...] um bloco espaço-social que, por suas especificidades, oferece resistência à homogeneização da sociedade e do espaço pelo capital" (MESQUITA, 1984, p.127).

A partir daí, Costa (1983) apresenta quatro regiões constituídas por:

1ª - O Centro irradiador (e concomitantemente concentrador): corresponde a região metropolitana de Porto Alegre, cuja importância se acentua cada vez mais no espaço estadual e mesmo fora dele.

2ª - Periferia dinâmica: área imediatamente ao norte da metrópole, incluindo seu "cinturão verde", onde pequenos agricultores dedicam-se à pecuária leiteira e à hortifruticultura, e parte da zona colonial antiga, revitalizada pela industrialização (centralizada por Caxias do Sul e, secundariamente, Bento Gonçalves).

3ª - Periferia de crescimento lento: no atual contexto praticamente todo o Estado estaria nessa "classificação". Contudo, considerando nosso período temporal de análise, não-circunstancial, incluiríamos aí dois amplos subespaços: a região latifundiária predominantemente pastoril, representada pela "fronteira" ou campanha gaucha e partes do planalto médio; e a região de predomínio de pequenas e médias propriedades, de base agrícola.

4ª - Periferia deprimida ou de crescimento nulo: trata-se de uma área em expansão. Nela incluem-se as zonas do Sudeste, o Centro (exceto Santa Maria), os Campos de Cima da Serra (Vacaria e Soledade), o Litoral de Mostardas (talvez a região mais pobre do Estado) e grande parte da zona colonial minifundiária do Alto Uruguai (exceto Erechim e Santa Rosa). (COSTA, 1983).

No entanto, de acordo com o autor, com o papel "macrocefálico" desempenhado cada vez mais acentuadamente pela Grande Porto Alegre e a conseqüente intensificação das desigualdades no espaço estadual, o quadro regional futuro revela-se desalentador. Destaca que, de qualquer forma, a verdadeira identidade regional vê-se dissipada e, não fossem os recentes

movimentos político-culturais de base local, pouco se teria a esperar para um Rio Grande em que o conceito de “região”, autônoma e participante, pudesse ser resgatado. (COSTA, 1983).

Em 1984, com o aprofundamento dos estudos sobre a questão da regionalização empreendidos por pesquisadores no Estado (ALONSO, VALENTE, BANDEIRA e MESQUITA, 1984) chegou-se

[...] a uma divisão regional contendo 58 Áreas Estatisticamente Comparáveis (AECs) através de levantamento junto a fontes bibliográficas e consulta às leis de criação de municípios, tentou-se uniformizar limites municipais por AECs, de modo a assegurar a comparabilidade estatística, ao longo do tempo, de variáveis selecionadas as quais se encontram em uma memória técnica, junto à equipe responsável. (MESQUITA, 1984, p.118).

Observa-se que, ao longo do tempo, surgiram várias alternativas de regionalização, cada qual embasada em alguns conceitos e premissas justificadas ao seu modo. Uma das questões a ser analisada tinha como foco as dificuldades ocorridas no processo de articulação dos interesses e demandas regionais, uma vez que, naquela época, o tema da regionalização já não se constituía como novidade no âmbito das políticas públicas.

Entretanto, mesmo que a falta de articulação se caracterizasse como um problema a ser enfrentado, é importante ressaltar que o processo de regionalização estava se consolidando nas terras gaúchas, através de iniciativas de gestão governamental descentralizada e participativa. Pedro Simon foi eleito governador do Estado do RS com mais de dois milhões de votos para o período de 1987 e 1990, logo após o início da chamada Nova República¹⁸ e da posse na Presidência da República de José Sarney. Quando Simon assumiu, ficou claro, no seu Plano de Governo, a ênfase dada a uma nova sistemática de gestão pública, na qual a descentralização e a participação teriam destaque representando uma forma diferente de governar.

De acordo com o Plano do Governo Simon (1987), a descentralização representa um processo político-decisório que torna a administração mais ágil em termos de atendimento

¹⁸ Período da História do Brasil que teve início com o final da Ditadura Militar (1985) até os dias de hoje.

E mais coerente com as prioridades locais, condição essa que procura formatar uma gestão governamental que se pode denominar de regionalização, municipalização através da possibilidade da participação em geral. Essa participação permite a reinstitucionalização dos mecanismos com maior envolvimento das populações interessadas na solução dos seus problemas, passando pela criação de conselhos regionais e locais com vistas à ampliação da cidadania, pela concessão de voz às expressões representativas e legítimas dos segmentos da população até hoje excluídos. (PLANO DO GOVERNO SIMON, 1987, p.45).

Conforme Bandeira e Rodriguez (s/d, p. 11), o governo Simon foi fortemente abalado com a isenção do ICMS dos produtos primários, agravando a crise gaúcha. Além disso, fruto da submissão ao Poder Central, vários bancos da região sul foram fechados.

Com a intenção de tornar flexível o processo de gestão pública na busca de soluções aos problemas existentes e racionalizar custos, a descentralização e a participação fizeram parte das diretrizes do plano governamental do governo Pedro Simon, que apresentava como objetivos principais, segundo demonstrou Allebrandt (2010), incentivar a participação das prefeituras e das comunidades no planejamento regional e implantar um orçamento com bases regionais. A partir de um diagnóstico que apontava que as ações efetuadas pelo governo estadual nas várias regiões resultavam da visão setorial e pontual das secretarias de Estado, sem ouvir os segmentos sociais das próprias regiões, esta proposta visava a sanar esse *deficit* participativo, como pode ser visto na citação abaixo:

Como solução, o Plano aponta para uma desconcentração das atividades setoriais, o aumento da integração Estado-município, a ampliação da participação das comunidades locais e a criação de condições para o planejamento regional, resultante de ampla discussão local. (...) O Plano enfatiza ainda a implantação gradativa do orçamento regionalizado, que considera importante passo no sentido da democratização da aplicação dos recursos públicos estaduais. (ALLEBRANDT, 2010, p.93).

Conforme Muñoz (2007), ao mesmo momento que a divisão regional estava em fase de definição, o IBGE desenvolvia, em nível nacional, uma revisão sobre as Microrregiões Homogêneas formatadas ainda no final da década de 1960. Assim, criou-se uma Comissão Permanente de Planejamento, formada por equipe técnica interdisciplinar da SDO, com o objetivo de analisar a possibilidade de tomar como referência o formato de regionalização definido inicialmente pelo IBGE. Nessa análise, foram observadas diferenças, pois o IBGE tratava a regionalização para fins

analíticos (micro e mesorregiões) e os técnicos do Governo buscavam uma divisão que respondesse às necessidades da gestão do Estado do RS.

Segundo Muñoz (2007), havia diferenças metodológicas para a definição das regiões, pois a proposta do governo do Estado estabelecia microrregiões a partir de duas divisões regionais já existentes, a da SDO, elaborada em 1973/74 para fins administrativos e a proposta da Federação das Associações de Municípios do RS - FAMURS¹⁹, que se baseava nas formas de relacionamento das administrações municipais. Já a proposta do IBGE seguia o caminho oposto, identificando primeiro as mesorregiões do Estado para, posteriormente, definir as suas microrregiões.

Com o objetivo de formatar um modelo de regionalização no governo Simon, foi então, em 1987, apresentado pela Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas uma nova proposta de regionalização denominada de

[...] Programa Estadual de Descentralização Regional (PEDR) criado pelo Decreto nº 32.567, de 02 de junho de 1987. Este Programa tinha como objetivo "(...) definir a regionalização do Rio Grande do Sul e implantar a descentralização das atividades setoriais da Administração Estadual direta e indireta, com base em regiões territoriais". (RS. SECR. INTER., DESENV. REG. URB. OBR. PUBL., 1988, p.11).

De acordo com Pereira (2000) o programa continha objetivos que visavam influenciar distintas áreas de atuação do governo estadual na sua interface com os atores regionais. Dentre esses os políticos, visando á promoção da democratização

[...] da gestão através da gradual descentralização do processo de tomada de decisão, através das comunidades regionais; Administrativos, com vistas à racionalização das ações setoriais em nível regional; Planejamento, para a integração do planejamento regional ao planejamento do Estado como um todo, implementação de orçamentos regionais, indução ao planejamento setorial do Estado em bases regionais. (PEREIRA, 2000, p.232).

A intenção desse Programa era tornar o processo de regionalização e de participação de uma forma integrada e inter-relacionada no campo político, administrativo e de planejamento, possibilitando a participação comunitária de atores sociais representantes de diferentes áreas e segmentos, ampliando a integração entre as partes. O programa propunha, então, conforme Silva *et al* (2003), a divisão regional, a reforma administrativa em nível regional, a programação e regionalização das ações setoriais do Estado e o orçamento regionalizado.

¹⁹ A Federação das Associações Municipais do Rio Grande do Sul (FAMURS) reúne vinte e uma associações, sem contar a Região Metropolitana de Porto Alegre.

Em relação a essa proposta, De Toni e Klarmann (2002) falam que o propósito do PEDR era definir uma divisão regional do Estado que promovesse uma ação coordenada e eficaz por parte dos órgãos públicos, ampliando a integração entre o

[...] Governo Estadual, os municípios e a comunidade local. A partir da participação das comunidades locais no processo político-administrativo do Estado seriam criadas condições para a formulação de prioridades regionais que pudessem ser incorporadas ao planejamento regional e ao orçamento dos órgãos estatais. Para efetivar esse processo participativo, o PEDR previa a criação de colegiados da administração municipal e das entidades comunitárias, visando assegurar a participação das regiões no processo de planejamento e, na definição de objetivos, potencialidades, necessidades e prioridades regionais, os quais seriam transmitidos ao Estado e agregados ao plano estadual. (DE TONI e KLARMANN, 2002, p.528).

A perspectiva do PEDR, segundo Muñoz (2007), era utilizar a nova regionalização em quatro linhas de ação, cada uma comandada por uma secretaria:

Redefinição das divisões territoriais dos órgãos públicos – Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas (núcleo do programa); programação regionalizada das ações setoriais do Estado – Secretaria de Coordenação e Planejamento; orçamento regionalizado – Secretaria da Fazenda; iv) reforma administrativa regionalizada – Secretaria de Recursos Humanos e Modernização Administrativa. A estrutura organizacional baseava-se em grupos de trabalho inter-secretarias em Porto Alegre e nas regiões (interior). Em Porto Alegre, a estrutura era composta por uma comissão coordenadora, uma comissão executiva e quatro equipes técnicas, uma para cada linha de ação. Nas regiões, por parte do Estado, as secretarias e órgãos vinculados poderiam integrar-se através dos delegados, residentes, diretores regionais, formando o Colegiado da Administração Estadual. (MUÑOZ, 2007, p.138).

A proposta previa, também, uma coordenação regional que seria realizada por um agente indicado pelo Governo do Estado,

O qual teria sob sua responsabilidade a ação dos diversos órgãos setoriais de operação nas respectivas áreas. Já em relação à divisão regional, o objetivo era criar uma base espacial comum para as ações estatais, com uma estrutura organizacional mínima, composta pela coordenação regional, por uma comissão executiva e pelos colegiados regionais da administração estadual e dos municípios, além das entidades representativas da comunidade regional e de modernização administrativa. (DE TONI e KLARMANN, 2002, p.528).

O PEDR buscou estabelecer um critério único para balizar as ações dos diferentes órgãos públicos do Estado. Nesse sentido, De Toni e Klarmann (2002) ressaltam,

[...] a importância de elaborar uma Divisão Regional que seja utilizada e/ou incorporada por todos os órgãos públicos estaduais, porque atualmente cada Secretaria e/ou órgão vinculado possui uma divisão regional própria, cada uma delas dividiu o Estado em regiões de acordo com seus critérios, sem levar em conta nenhum parâmetro de planejamento comum. Em consequência disso, ocorre à falta de uma referência espacial comum a todos os órgãos públicos, dificultando tanto a integração das ações regionais das Secretarias no espaço estadual, quanto à regionalização do orçamento. (DE TONI e KLARMANN, 2002, p.528).

De acordo com os autores, não foi o que se observou quanto à elaboração de uma divisão regional que atenda a todos os órgãos estaduais, uma vez que pouca coisa do PEDR foi realmente concretizada, assim como havia ocorrido com o Programa de Regionalização proposto na década de 70²⁰. Mesmo que o Programa estivesse amparado do ponto de vista técnico, a forte fragmentação setorial que na época existia na administração pública no Estado do RS gerava grande dificuldade, impossibilitando a implantação de estratégias tecno-políticas que fossem capazes de evitar ou neutralizar as resistências corporativas (DE TONI e KLARMANN, 2002).

A justificativa para as dificuldades na montagem do processo de descentralização também pode ser analisada sob outra perspectiva, na qual se atribui essa dificuldade ao caráter aleatório de configuração das divisões das unidades territoriais, tanto na sua formatação política como administrativa. De acordo com Mesquita (1984), as unidades territoriais, habitualmente baseadas nas

[...] divisões político-administrativas, são determinadas de maneira um tanto arbitrária, além de sua instabilidade ocasionada pelos desmembramentos de áreas e emancipações, seccionando com muita frequência unidades territoriais geograficamente homogêneas. (MESQUITA, 1984, p.101).

Ainda com relação aos entraves à efetivação do PEDR, Nygaard (1990) esclarece que, por um lado, o Programa previa o planejamento para o desenvolvimento de cada uma das regiões, por outro lado, não discutia e não encaminhava formas de discussão e de integração dos diferentes planos regionais, nem entre si e nem com um plano de desenvolvimento estadual. Assim, definir prioridades regionais para transmiti-las ao Estado, a fim de que sejam simplesmente agregadas

²⁰ Em 1974 foi elaborada a Proposição de Organização Territorial do Estado para fins de Programação Regional e Urbana que teve problemas com a falta de articulação dos órgãos.

[...] ao plano estadual, é esquecer-se dos conflitos, das incompatibilidades, dos desajustes que certamente existiram entre os objetivos e prioridades regionais e estaduais. Por isso, seria fundamental um processo de discussão para ajustar essas diferenças. (NYGAARD, 1990, p.188).

Percebe-se, dessa forma, que além da falta de conscientização da necessidade de um espaço para o diálogo entre os representantes do Estado e a sociedade civil, a não observância das forças invisíveis que agem com base em diferentes interesses, interferem no universo de decisões.

Evidenciam-se essas questões quando se analisa, de acordo com Bemfica (2011), que Pedro Simon enfrentou a maior greve do magistério (90 dias), fato que abalou a sua relação com a Assembleia Legislativa. Durante a sua gestão, também eclodiram movimentos de outras categorias, como os policiais.

No entanto, essas dificuldades, segundo Miskulin e Bueno (2013), não impediram que o Governador tomasse várias iniciativas importantes, como a construção da primeira parte da Rota do Sol, a RS-453, ligando a Serra Gaúcha à BR- 101 e à Estrada do Mar, que foi construída na administração de Simon.

Segundo Bemfica (2011), o governador Pedro Simon renunciou dez meses antes do final do mandato, no mês de fevereiro de 1990, em favor de seu Vice, o ex-governador Sinval Guazzelli, para concorrer ao Senado, cujo mandato assumiu em 1991. Portanto, Guazzelli, em dois de abril de 1990, assumiu como Governador do Estado do RS, tendo o seu mandato até 15 de março de 1991. Nesse período de 11 meses de Governo, os destaques foram a implantação da Aços Finos Piratini e o do III Polo Petroquímico de Triunfo.

Fruto das lutas pela redemocratização do País e da abertura do Estado, a década de 1990 foi marcada pela criação de novos espaços públicos que buscavam assegurar a participação de atores da sociedade civil nas diversas fases do ciclo das políticas públicas (formação da agenda governamental, levantamento de alternativas, tomada de decisões, formulação, implementação, avaliação). A Constituição Federal de 1988 e a Constituição do Estado do RS de 1989 haviam incluído na sua redação a criação de novos espaços institucionais pautados pelos princípios da participação da sociedade e da descentralização da gestão pública, por meio da criação de conselhos de direitos, conselhos de políticas públicas, fóruns, orçamentos participativos, entre outros.

A defesa da participação da sociedade civil nas deliberações de interesse público, naquele contexto, tornou-se praticamente uma unanimidade, sendo incorporados nos discursos do governo federal, das agências e organismos de cooperação multilateral, do Banco Mundial e do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, das ONGs, movimentos sociais e, até mesmo, das associações empresariais. Embora essa defesa da participação não possua o mesmo significado para os distintos atores, conforme apontado por Dagnino *et al* (2006), o fato é que a “participação” virou um valor consensual naquele momento. O debate em torno da construção de uma democracia participativa, na qual os diversos segmentos envolvidos em uma área da política pública deveriam ser ouvidos, passa a ser uma ideia largamente difundida e defendida, sobretudo entre os setores políticos mais vinculados aos partidos de esquerda e centro-esquerda.

4.3 Governo Collares: a implementação de Políticas Públicas Participativas e a criação dos Coredes

Conforme descrito anteriormente, foram concebidos, na segunda metade do século XX, vários planos de regionalização no Estado do RS com foco administrativo, voltados a viabilizar uma melhor gestão das atividades governamentais nos distintos espaços regionais. Essas propostas de regionalização basearam-se em diferentes critérios para efetuar as suas divisões territoriais e obtiveram maior ou menor êxito na sua concretização. Nos anos de 1990, abriu-se a oportunidade para o estabelecimento de uma nova proposta de divisão regional do Estado do RS por meio de um programa voltado a fomentar o desenvolvimento das distintas regiões do Estado, por meio do planejamento e da compatibilização das ações setoriais na escala regional. Essa proposta adotou, de acordo com o espírito da época, uma perspectiva participativa, que deveria envolver atores governamentais e atores da sociedade civil das diversas regiões.

Esta seção visa a analisar as razões que proporcionaram a criação, durante a gestão de Alceu Collares (PDT), dessa política pública de desenvolvimento regional participativa denominada de Programa dos Coredes. Busca-se examinar as influências e as condições de possibilidade da criação dessa política pública dentro daquele contexto histórico. A reconstrução desse processo baseou-se na análise de documentos, na literatura sobre os Coredes e nas entrevistas semiestruturadas com

atores governamentais e lideranças dos conselhos que estiveram envolvidos com esse Programa nas diversas gestões governamentais entre 1991 e 2014.

A análise desses materiais possibilitou compreender como se deu a estruturação dessa política de regionalização na conjuntura dos anos de 1990, a partir da entrada na agenda governamental de uma perspectiva participativa para fins de planejamento e desenvolvimento na escala estadual, o que resultou na criação dos Coredes nas diferentes regiões. Ou seja, remonta-se, a partir da investigação empírica e das referências teóricas existentes sobre a temática, os fatores que possibilitaram a abertura de uma janela de oportunidades, permitindo que a questão do desenvolvimento regional fosse alçada à agenda governamental naquele período. Na sequência, discute-se as dificuldades enfrentadas para a implementação dos Coredes durante os seus primeiros anos, tanto nas instâncias internas do Governo como nas instâncias institucionais das várias regiões.

4.3.1 A abertura de oportunidades para a construção de uma política participativa de planejamento e de desenvolvimento regional no Estado do RS

Como se viu, o RS não ficou alijado do processo de disseminação de práticas participativas que vinha se dando em nível nacional, sendo inclusive precursor na implementação de várias experiências neste sentido, como indicam vários autores que se debruçaram sobre o Orçamento Participativo - OP em Porto Alegre e no Estado do RS (AVRITZER e NAVARRO, 2003; FEDOZZI, 2001; DE TONI, CAMPREGHER, PAIVA, 2002; FARIA, 2006). O OP foi iniciado em 1989, no âmbito da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, durante a gestão de Olívio Dutra (1989-1992), pelo Partido dos Trabalhadores - PT. Antes mesmo da criação do OP, que repercutiu nacional e internacionalmente, Porto Alegre já havia tido a experiência dos conselhos populares, criados durante a gestão de Alceu Collares como Prefeito Municipal de Porto Alegre (1986-1988).

A experiência de implementação do OP na gestão de Olívio Dutra (PT) foi interpretada, por parte da literatura (FEDOZZI, 2000; FARIA, 2006), como uma nova forma de governar, pautada em um processo inclusivo e na soberania popular.

Segundo Faria (2006), a política do OP possibilitou um processo de descentralização das decisões públicas, envolvendo a participação de atores menos favorecidos, tanto em nível organizacional como em relação aos seus recursos. A

seu ver, o OP viabilizou, por meio de fóruns de discussão e de deliberação pública, a definição das prioridades em termos de investimentos a serem incluídos no orçamento municipal.

Alicerçado por essas experiências que formaram um embrião participativo de grande importância, não somente para o Estado do RS, mas que se tornaram referências de gestão pública também para outros estados, o campo para novas ações direcionadas à promoção da participação dos atores sociais nas políticas públicas do Estado nunca antes havia se mostrado tão aberto à emergência de experiências de democracia participativa como nesse período. A ideia de promover ações de planejamento de políticas de forma descentralizada e com o envolvimento de atores não governamentais se tornou a tônica daquele momento.

Conforme salientado por Tatajiba (2002, p.47), a década de 1990 se caracterizou por “[...] um movimento muito intenso de atores e forças sociais envolvidas com a invenção partilhada de novos formatos e desenhos de políticas”.

Justamente dentro desse cenário que se torna interessante analisar como a questão da desigualdade regional e do desenvolvimento entrou para a agenda governamental na Gestão Alceu Collares, propiciando a criação do Programa dos Coredes, uma política de desenvolvimento regional participativa que perdura até o presente.

4.3.2 Políticas Públicas Participativas, Coredes e a participação na formação das agendas governamentais

O tema da regionalização foi incluído nos objetivos da Constituição do Estado do RS de 1989, conforme consta no art. 166, em seu título IV, capítulo II, como parte de uma política de desenvolvimento estadual e regional que deveria buscar os seguintes objetivos:

[...] i) a melhoria da qualidade de vida da população com desenvolvimento social e econômico sustentável; ii) a distribuição equitativa da riqueza produzida com redução das desigualdades sociais e regionais; iii) a proteção da natureza e a ordenação territorial, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados em cada região e o estímulo à permanência do homem no campo; iv) a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum de uma mesma região, nos termos dos Arts. 16, 17 e 18 desta Constituição; e v) a integração e a descentralização das ações públicas setoriais em nível regional, através do planejamento regionalizado. (RIO GRANDE DO SUL/AL, 2016).

Mesmo que o propósito do texto constitutivo visasse a uma política de desenvolvimento regional, a questão é: Como o Estado do RS tem na sua formação uma diversidade cultural, econômica e social que, por um lado, pode propiciar a oportunidade da troca de experiências de ações para o desenvolvimento, por outro, pode dificultar pelas condições desiguais em que as regiões se encontram? Além de questões de cunho político, em que determinadas áreas são de maior interesse para os Governos que se preocupam com a sua sustentação no poder.

Observa-se esse fato quando a região Sul do Estado, que passava por sérias dificuldades, foi preterida nas ações governamentais, conforme relato de Verschoore Filho (2000), quando diz que

[...] o Partido Liberal abriu caminho para que se organizassem e tomassem corpo no Rio Grande do Sul as idéias positivistas, a qual apresentava os pressupostos básicos de ação, [...] onde o Estado desempenhava papel fundamental no desenvolvimento. [...] os instrumentos tributários e de gastos públicos foram efetivamente empregados dentro de uma política republicana preestabelecida de desenvolvimento para o Estado, reordenando o processo de crescimento regional gaúcho, priorizando os setores de sua sustentação política, localizados nas Regiões Norte e Nordeste, e relegando a um segundo nível o setor pecuarista da Região Sul. (VERSCHOORE FILHO, 2000, p.84).

Mesmo havendo crescimento industrial no RS no final do século XIX, a Metade Sul apontava uma redução na sua participação sobre o total do Estado. Como razões para esse declínio, pode-se destacar a perda populacional na região decorrente do contínuo fluxo migratório inter-regional, como resultado da expansão da fronteira agrícola para a zona oeste da metade norte e para o oeste catarinense²¹, impulsionado pelo que Jean Roch chamou de enxamagem²²; e, sob o ponto de vista econômico, a região não conseguiu nos últimos 100 anos manter a posição de destaque que vinha tendo, construída nos tempos das estâncias criadoras de gado e das charqueadas, configurando-se em perda contínua de dinamismo na região (VERSCHOORE FILHO, 2000).

Bandeira (1994b) defende que as diferenças de crescimento populacional das regiões do Estado a partir de 1890 decorreram por diversos fatores,

²¹ O rápido crescimento entre as famílias camponesas resultou na diminuição das fronteiras agrícolas nas zonas coloniais, levando os mais jovens a buscar terras cultiváveis em outras zonas do Estado e fora dele (VERSCHOORE FILHO, 2000, p. 70).

²² Termo utilizado por Jean Roche para explicar e exemplificar a forma e a amplitude das migrações rurais de descendentes de imigrantes alemães. Outro estudioso da imigração alemã, Balduino Rambo, refere-se a esse movimento como uma “corrida para o mato” dos descendentes de colonos alemães (VERSCHOORE FILHO, 2000, p. 70).

[...] dentre eles, os principais parecem ter sido as migrações internas e o padrão de assentamento dos imigrantes oriundos do exterior que entraram no Rio Grande do Sul a partir das últimas décadas do século passado, embora se possa cogitar da ocorrência de diferenças regionais quanto à fertilidade, à mortalidade e à nupcialidade. (BANDEIRA, 1994b, p.11).

Outro fator que colaborou para o declínio da Metade Sul, de acordo com Bandeira (1994b), foi que a capital do Estado estava sediada em Porto Alegre, apresentando como diferencial as vantagens infraestruturais que em outros centros urbanos gaúchos não eram encontrados. Nesse cenário, a implementação de novas tecnologias (por exemplo: a telefonia) eram oportunizadas com mais facilidade, trazendo condições para gerar e atrair novos empreendimentos do setor secundário.

No governo Pedro Simon, quando da definição de políticas públicas que pudessem minimizar as dificuldades da região Sul, segundo Verschoore Filho (2000), transformar ou nivelar essa situação da Metade Sul não era um processo fácil, estimando-se que um programa que pudesse trazer uma igualdade de condições levaria de 20 a 30 anos, o que representava uma questão incompatível com as pretensões do Governo Simon,

[...] configurando-se como um elemento prejudicial para a inclusão de políticas prioritárias. A região era atendida com base nas suas dificuldades, demandas e pressões. No entanto, isso não significa que houvesse um descaso da administração pública com a região, como o Deputado Irajá Rodrigues apregoava, mas sim, não existia um envolvimento maior do Estado na busca de mecanismos que pudessem reverter à tendência histórica do seu declínio. (VERSCHOORE FILHO, 2000, p.108).

De acordo com Cargnin (2011), a partir da segunda metade do século XX, a estrutura industrial

[...] da Metade Sul foi fortemente impactada por movimentos ocorridos na economia nacional e global, e a região sofreu com a perda de capital e o deslocamento de empresas que migraram para outras regiões. (CARGNIN, 2011 p. 103).

Segundo Soares (1996), ocorreu um processo de desmonte do parque industrial de Pelotas ocasionado por vários motivos, como a modernização da agricultura que implantou em várias regiões do país seus parques industriais, capturando

[...] grande parte do mercado das indústrias instaladas na região. Também, as empresas que estavam no Estado, sendo subsidiárias de grandes grupos instalados no centro do país, após terem transferido significativas quantias para a sede, nos anos 80, com a perda dos incentivos fiscais que obtinham até então, e na esteira da reestruturação que atingiu as grandes corporações, simplesmente desmontaram suas plantas, com graves reflexos à região Sul do Estado. Além disso, a globalização da economia trouxe como reflexo o rebaixamento dos preços dos produtos agrícolas que são produzidos na região, já que concorriam com o mercado mundial. (SOARES, 1996, p.79).

Em 1988, Verschoore Filho (2000), o deputado federal Irajá Andara Rodrigues, após coletar dados referentes à Receita Tributária do orçamento de Investimentos do Estado e aos gastos de custeio realizados, identificou um posicionamento

[...] discriminatório de saldo negativo para os municípios localizados ao Sul do Estado. Os resultados de sua investigação conduziram-no a diagnosticar que uma das principais causas para o menor crescimento da parte sul estava relacionada ao descaso com a região dos diversos Governos que se sucederam. (VERSCHOORE FILHO, 2000, p.107).

De acordo com Verschoore Filho (2000, p.107), “em decorrência de sua percepção e fazendo uso de seu mandato no Congresso Nacional, iniciou uma série de discursos enfocando a realidade da Metade Sul, condenando aquilo que considerava um processo discriminatório em relação à região”. Segundo depoimento de Irajá Andara Rodrigues, documentado pela Assembleia Legislativa:

Na época quanta gente me torceu o nariz, e hoje ainda torcem em função do posicionamento que costumo tomar, de forma clara e aberta. Não tenho duas caras, duas palavras, dizendo o que penso, ainda mais porque acredito nessas verdades. Os que não gostarem que fiquem com as suas verdades. Insisto que a região vem sendo discriminada violentamente. Afora seus problemas estruturais, afora sua formação étnica diferente ao que predomina na Metade Norte do Estado, há um processo de discriminação permanente. Naquela época fiz um levantamento dos recursos tributários do Estado provenientes da Metade Sul e os gastos do Estado com a região. Diante desse levantamento passei a entender algumas das razões pelas quais crescíamos tão pouco, nos distanciando cada vez mais da Metade Norte. (...) Esses dados me levaram a conclusão de que era indispensável fazer essa denúncia, começando a fazê-la em 1988, de forma muito agressiva em alguns momentos. (RIO GRANDE DO SUL, 1996, p.92).

No final do governo Simon, o governador mandou à Assembleia Legislativa uma mensagem onde reiterava a disposição em continuar com a mesma atuação do Governo em relação às necessidades da parte Sul do Estado, ou seja, não incluindo a Metade Sul entre as prioridades nas ações sobre políticas públicas do Governo, a

não ser aquelas anteriormente destacadas sobre questões que tinham dificuldades, demandas urgentes ou quando houvesse pressão (VERSCHOORE FILHO, 2000).

Portanto, não se vislumbrava uma condição melhor para a Região Sul, uma vez que somente questões urgentes e prioritárias seriam tratadas pelo Governo da época, o que certo modo, se caracterizava como um “descaso” para com a região.

Segundo Cargnin (2011), na segunda metade da década de 1980, deu-se início a um movimento separatista liderado pelo ex-prefeito do Município de Pelotas, Irajá Andara Rodrigues²³. Conforme Cargnin (2011), esse movimento teve repercussão entre os representantes da Metade Sul e gerou reações por parte do governo estadual. Nas palavras do autor,

No final de 1989, o então Deputado Constituinte apresentou projeto de decreto legislativo para realização de plebiscito, com o objetivo de emancipar o novo Estado. Posteriormente, o discurso passou a ser insistentemente propagado por representantes políticos da Região, que rerepresentaram o projeto em outras oportunidades. Embora o “Estado do Pampa” ou do “Piratini” como sugeriram seus criadores não tenha tramitado com a prioridade e sucesso desejado pelos proponentes, é notório que o mesmo gerou uma reação agressiva dos governantes²⁴. (CARGNIN, 2011, p.104).

A entrevista feita com o Diretor do DDRU do governo Britto, reafirma esta colocação de Cargnin. De acordo com o entrevistado,

[...] A política de desenvolvimento regional [...] é uma coisa para o governo do estado no começo da década de 90. Esse é o momento que acontece uma coisa muito impactante no Rio Grande do Sul, que foi o surgimento de uma proposta no Congresso, uma proposta introduzida por um deputado eleito pela Metade Sul com base em Pelotas. Irajá Andara Rodrigues, [...] protocolou no congresso uma proposta de um plebiscito para dividir o Rio Grande do Sul, separando a metade sul do Rio Grande do Sul, criando o Estado do Piratini. Isso foi um debate muito acirrado, [...] e o argumento era o seguinte: que a metade Sul era pobre e a metade Norte era rica, e uma das causas da pobreza da Metade Sul era a falta de atenção das autoridades para com seu desenvolvimento [...] Inclusive teve muito debate em TV, [...], participei de alguns juntamente com o Alonso, na época o presidente da FEE, quando debatemos com Irajá e os outros sobre a separação, e no fim ficou por isso. Mas foi uma coisa que trouxe para o debate público as questões regionais do RS que até este momento era um tema que [...] não despertava muita atenção. [...] este lance do Irajá e da separação da Metade Sul, meio que trouxe, para o primeiro plano, a discussão sobre desigualdades regionais e desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul. (Entrevistado 2).

²³ Irajá Andara Rodrigues foi prefeito de Pelotas nas legislaturas de (1976-1982) e de (1993-1996) e, posteriormente, em (1983-1988), Deputado Federal Constituinte.

²⁴ No sentido proposto por Raffestin (1993) de “acalmar as regiões”, ou seja, respondendo as reivindicações com políticas e mostrando, com isso, a preocupação do Estado para com essas regiões (CARGNIN, 2011, p. 104).

Posteriormente, de acordo com Cargnin (2011, p. 105), estudos realizados pela Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser - FEE deixaram claro o declínio da participação econômica e a perda de população do Sul e do Norte, em favor do Nordeste do Estado.

Ainda conforme o autor, os resultados das propostas com viés separatista, bem como os estudos sobre as regiões do Estado do RS influenciaram:

[...] a elaboração de políticas públicas como o Plano de Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul; dos estudos do Programa RS 2010, publicado em 1998 durante o Governo Britto; e, do documento de referência dos Seminários Regionais de 1999, realizado durante o Governo Olívio, com o objetivo de rediscutir Política de Desenvolvimento Regional proposta em 1998. (CARGNIN, 2011, p.106).

Destaca-se a proposta que foi formulada pelo deputado federal Irajá Andara Rodrigues e outros representantes políticos sobre a separação do RS, propondo a criação do “Estado do Pampa”.

Mesmo que essa iniciativa buscasse constituir um Novo Estado, serviu como alerta aos atores públicos e a sociedade civil para a necessidade de construir canais representativos que tivessem como proposição a busca de alternativas para minimizar as desigualdades no Estado.

Um exemplo presente dessa condição foi a criação dos Coredes, que surgiram com a intenção de exercer o papel de intermediar junto aos diversos Governos a definição de demandas da sociedade civil, bem como no processo decisório para definição dos orçamentos públicos.

Segundo Côrtes e Gugliano (2010), houve outros ensaios de participação nos debates sobre os orçamentos públicos em vários locais do Brasil, sendo que no RS a experiência ocorreu entre 1984 e 1985 na cidade de Pelotas, principalmente pelas dificuldades que estava passando a Metade Sul do Estado.

Entretanto, segundo Bandeira (2007), até o surgimento dos Conselhos Regionais

[...] não existiam mecanismos formais que contribuíssem para articular a atuação de grupos heterogêneos de atores – oriundos de diferentes segmentos sociais e de diferentes municípios de cada região – com o objetivo de viabilizar iniciativas de promoção do desenvolvimento. (BANDEIRA, 2007, p.22).

Tanto a literatura que aborda o surgimento do Programa dos Coredes, (CARGNIN, 2011; ALLEBRANDT, 2010; BANDEIRA, 1999; Pró-RS IV, 2010) como algumas das entrevistas realizadas com gestores estaduais para esta pesquisa, têm enfatizado a pressão que exerceram, naquela conjuntura, os discursos que apontavam para o abandono da Metade Sul por parte da gestão estadual, proferidos por representantes políticos desta região.

Nessa conjuntura, também foram produzidos alguns diagnósticos por técnicos do Estado, como o estudo da Consultoria Planisul, coordenado pelo economista Cláudio Francisco Accurso²⁵, que analisava as razões de estagnação da Metade Sul e apontava para a necessidade de se empreender políticas públicas que atendessem às necessidades de desenvolvimento dessa região. Esses vários discursos acabaram reforçando a necessidade do estabelecimento de políticas voltadas à diminuição das desigualdades de desenvolvimento entre as regiões do Estado, criando um terreno fértil para a emergência de políticas de desenvolvimento regional.

Os Coredes representam um espaço público criado a partir de uma política de desenvolvimento regional que congrega a participação de atores da sociedade civil e da sociedade política regional com o intuito de servir como canal na luta contra as desigualdades entre as regiões do RS. A partir desse *locus*, os debates que ocorreram até então, mais fortemente com relação aos problemas da Metade Sul, forçaram a entrada na agenda governamental de ações voltadas ao desenvolvimento das distintas regiões do Estado, atentando para as suas diferenças em termos de formação e de necessidades de políticas que fomentassem o seu desenvolvimento, não somente em termos econômicos, mas também em termos sociais.

As ideias de descentralização e de participação estavam na ordem do dia, uma vez que, segundo Allebrandt (2010), durante o primeiro ano do Governo Collares na

²⁵ Verschoore Filho (2000) descreveu a entrevista que fez com o economista Cláudio Francisco Accurso sobre a problemática da Metade Sul. Nas palavras de Cláudio Accurso, foi realizado no final dos anos 1970, início da década de 1980, através da empresa de Consultoria Planisul, um estudo sobre a renda e o Produto por município do Rio Grande do Sul. Na ocasião foi constatado que umas áreas estavam tão avançadas, outras tão atrasadas; umas tão dinâmicas e outras tão estacionadas. Este estudo foi divulgado pela imprensa através de uma reportagem, que apresentou a renda *per capita* e a evolução da renda *per capita* por município, quando foi identificado através da apresentação do mapa do Estado do RS que, a partir de certo eixo para baixo a região crescia menos do que aquele eixo para cima. A partir daquela reportagem passou a se caracterizar a Metade Sul e a Metade Norte, onde a Metade Sul se desenvolvia em um ritmo menor que a outra (VERSCHOORE FILHO, 2000, p. 138, 139).

Prefeitura de Porto Alegre ocorreu a eleição para o governo estadual (1987-1990), elegendo-se Pedro Simon, que havia apresentado um Plano de Governo que propunha mudanças estruturais na gestão pública, dando ênfase à descentralização e à participação da sociedade civil na definição das coisas públicas.

Segundo o autor, o Plano que instituiu o PEDR em junho de 1987, por meio do decreto nº 32.567, teve como propósito a implementação gradativa do orçamento regionalizado, salientando as questões relativas aos critérios de definição das regiões no sentido de propor um formato de regionalização que pudesse ser utilizado por toda a estrutura de governo. A análise possibilitava,

[...] a utilização de critérios políticos (com base nas existentes associações de municípios) ou de critérios técnicos (com base nos processos de polarização e influência de fatos socioeconômicos). Enfatiza também, o processo de municipalização, por transferência de atribuições ou por convênios intergovernamentais, visando o atendimento mais qualificado das demandas locais, desde manutenção de estradas, construção de prédios públicos, até programas de merenda escolar. (ALLEBRANDT, 2010, p.92).

Acresce-se destacar que o Plano de Diretrizes de Ação elaborado pelo governo Pedro Simon trouxe um novo olhar para as questões da transparência e da participação social, além da preocupação com o planejamento e a visão de desenvolvimento regional (ALLEBRANDT, 2010). Logo, o caminho para esse formato de políticas públicas participativas já se mostrava aberto para os atores da sociedade civil e para os atores governamentais, o que, de certo modo, facilitou o processo de criação dos Coredes.

De acordo com Allebrandt, esse processo teve início em 1990, no ambiente político da campanha para o próximo governador do Estado. Na região de Ijuí estava sendo desenvolvido o Programa Regional de Ciência e Tecnologia - PRCT, precursor do Programa de Polos Regionais, desenvolvido pela Fundação de Integração Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado - FIDENE, mantenedora da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Numa visita a essa região, foi apresentado ao então candidato ao governo do Estado, Alceu Collares, um modelo referencial para a elaboração de políticas públicas participativas e a criação dos Coredes (ALLEBRANDT, 2010).

De acordo com Allebrandt (2010), essa influência do PRCT sobre a formação da agenda governamental da gestão Collares pode ser observada nas palavras do vice-governador João Gilberto Lucas Coelho (1991-1994), quando declarou que:

[...] foi á área de ciências e tecnologia e especialmente o papel do André Forster [Secretário de Ciência e Tecnologia no Governo Simon], que [...] resolveu interiorizar as ciências e tecnologias através do processo de seminários regionais e isso mexeu com a área que era capaz de pensar esta questão [...] porque vindo pelo caminho das ciências e tecnologias, veio por onde, veio mexendo com as universidades, mexendo com os grupos mais pensantes de cada localidade ou de cada região [...] e isso [...] agitou bem essa questão da regionalização [...], consolidou aquela proposta do Programa Regional de Ciências e Tecnologia [PRCT]. [...] e aí vai acontecer o primeiro evento histórico: visita de campanha eleitoral a Ijuí, audiência na universidade, candidato Collares e eu, e a universidade, através do reitor, apresenta o PRCT. E o Collares se tomou de um entusiasmo notável. Depois, na viagem ele a toda hora procurou conversar comigo e dizia: “viu o que eles estão propondo, é assim [...] é a região se pensando”. (JOÃO GILBERTO LUCAS COELHO, Vice-Governador da Gestão 1991-1994 *apud* ALLEBRANDT, 2010, p.99).

É importante ressaltar que colaborou com esse entusiasmo o fato de que o candidato Collares já tinha tido experiências com processos de descentralização e de participação na gestão pública, em função da implantação dos Conselhos Populares durante a sua gestão como prefeito de Porto Alegre. Além disso, o Congresso Nacional, na formatação da nova Constituição no ano de 1988, já havia institucionalizado o processo participativo, possibilitando a instituição de uma forma de democracia semidireta. De certo modo, segundo Allebrandt (2010), esse fato fortaleceu as ideias do candidato Collares a respeito da valorização da participação dos atores regionais nas políticas de desenvolvimento a serem implementadas nos distintos territórios, ou seja, “a região se pensando”.

No ano de 1991, essas questões encontraram eco no recém-eleito governo Collares, incentivando a proposição dos Coredes, espaço no qual a sociedade civil organizada, juntamente com os representantes estatais, poderia debater e decidir sobre demandas e projetos regionais a serem incluídos na agenda governamental e, por consequência, no orçamento estadual. Conforme uma das entrevistadas,

O início dos Coredes, a sua formatação iniciou mesmo antes do Governo. O governo foi instalado em março e antes disso já houve uma série de reuniões, para discutir a regionalização que era, pois, uma coisa importante, a regionalização por um lado e a própria forma de constituição. Na época quem dirigiu isso, foi um professor da UFRGS. Depois ele foi Secretário de Planejamento, e ele que dirigiu essa primeira discussão. (Entrevistada 1).

As questões relativas à descentralização e à participação, bem como a respeito dos Conselhos e do processo de regionalização, já integravam o próprio Plano do Governo Collares, ou seja,

[...] Em nosso Governo, a administração será feita com a efetiva participação da população através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, os quais representam o resultado natural de tendências que observamos em microrregiões, ou regiões socioeconômico-geográficas homogêneas, onde existem especificidades próprias em termos históricos, culturais, climáticos e de produção. Esta é a tendência da modernidade, e está calcada em fundamentos políticos, sociológicos e filosóficos de descentralização política, desconcentração econômica bem como de integração regional. (PLANO DO GOVERNO COLLARES, 1990, p.III).

Com referência à formação dos Coredes, o Plano de Governo também destacava como os Conselhos deveriam se configurar com relação à inclusão dos distintos atores regionais e quais deveriam ser suas atribuições, como pode ser visto no trecho a seguir:

Estes Conselhos terão a participação dos mais diversos segmentos sociais que estejam presentes na região, tais como a representação política, empresarial, universitária, cooperativista, sindicatos de trabalhadores rurais e urbanos, proprietários rurais, igrejas e associações de moradores. Fundamentada na experiência da efetiva participação do povo na gestão de Porto Alegre, estes Conselhos terão poder de decisão e de fiscalização. São os Conselhos Regionais de Desenvolvimento que vão analisar, estudar e apresentar as prioridades de sua respectiva região ao governo. Após o estudo e o processamento, sob o ponto de vista técnico, estimando valores e elaborando os projetos com seus memoriais descritivos, o governo executará, direta ou indiretamente, sob a fiscalização do Conselho Regional pertinente. [...] Como o Estado, atualmente, possui uma estrutura emperrada, com secretarias funcionando precariamente, com seus recursos humanos desmotivados e, com uma concentração de poder muito grande. Por isso, impõe-se uma forma avançada e moderna de administração que é o caminho natural que constatamos, com a descentralização política, desconcentração econômica e da integração regional. (PLANO DO GOVERNO COLLARES, 1990, p.3).

Segundo Allebrandt (2010), a pesquisa que embasou o Plano de Governo do Collares disponibilizou um capítulo sobre planejamento e desenvolvimento regional, no qual são retomados os estudos anteriores realizados sobre a questão da regionalização no RS. Nesse contexto, se destacam: i) a proposição de organização territorial do Estado para fins de programação regional e urbana, editada em 30 de dezembro de 1974, denominada SISDRU, que dividia o Estado em 12 regiões e 26 sub-regiões; ii) organização e estudos realizados pela FAMURS que dividia o Estado em 22 Associações de Municípios, que além de definirem microrregiões físicas, constituem fóruns políticos microrregionais; iii) o PEDR, de 1978, que dividia o Estado em 22 regiões administrativas e de descentralização do planejamento; e iv) divisão macro e microrregiões do IBGE, dividindo o Estado em 7 mesorregiões e 35 microrregiões geográficas em 1989. (PLANO DE GOVERNO COLLARES, 1990).

Ainda dentro da análise das causas que motivaram o governador Alceu Collares a criar os Coredes, outra razão tinha como referência a constatação das diferenças gritantes existentes na participação do Produto Interno Bruto estadual entre as regiões do Rio Grande do Sul. De acordo com Luft (2013), tendo como referência a divisão do Estado em três regiões, constatava-se, na década de 1990, as desigualdades regionais muito significativas no RS, como se pode ver a seguir:

A região Nordeste, que engloba Porto Alegre, é a mais dinâmica do estado e em 1990 era responsável por 58% do PIB do Rio Grande do Sul. A região Sul respondia por cerca de 18% do PIB gaúcho e a região Norte 24%. O debate político quanto ao tema da desigualdade regional ganhou força a partir da metade dos anos 1980 e culminou com a criação dos Coredes. (LUFT, 2013, p.34).

Bandeira (2009) também compartilha dessa posição acerca dos motivos que levaram à criação dos Coredes quando afirma que: “[...] no Rio Grande do Sul a politização do tema das desigualdades regionais foi um dos principais fatores que abriram espaço para o surgimento e para a continuidade da atuação dos Coredes” (BANDEIRA, 2009, p.4).

Tendo como ponto de partida o cenário favorável ao processo participativo da sociedade civil, tanto em nível nacional como estadual, bem como o fato do governador Alceu Collares estar convencido pessoalmente de que o modelo de gestão do seu Governo deveria ter nos Coredes um canal importante para a concretização da descentralização e um melhor desempenho das regiões. O início da década de 1990 se mostrou extremamente propício para ações que possibilitassem minimizar os fatores geradores das discrepâncias de desenvolvimento entre as regiões por meio de políticas que tivessem a descentralização e a participação da sociedade como suas âncoras principais.

Conforme Allebrandt (2010), já no princípio da gestão Collares, várias reuniões e seminários foram organizados pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social - SEDES em distintas regiões do Estado do RS, como o Seminário realizado em Santa Maria no início de 1991, organizado pela Universidade Federal de Santa Maria e pelas associações de municípios da região central e pelo Conselho de Desenvolvimento de Santa Maria. Em novembro do mesmo ano, realizou-se em Ijuí, o Seminário Estadual sobre Planejamento e Orçamento Regionalizado, que reuniu, pela primeira vez, as direções dos então 17 conselhos regionais já em atividade, com o objetivo de avaliar as trajetórias dos mesmos até aquele momento e definir

metas comuns para o futuro. De acordo com esse autor, os objetivos do Seminário que foram explicitados no Relatório Técnico do I Encontro de Articulação e Desenvolvimento Regional na Região Noroeste Colonial do RS, em 1991, eram:

Oportunizar entendimento da Constituição do Estado a respeito do Planejamento e Orçamento Regionalizado e explicação do posicionamento do Poder Público Estadual a respeito do assunto para debater com a liderança gaúcha; Criar condições para continuidade do processo de estruturação dos Conselhos com vistas à instrumentalização para o desenvolvimento regional; Oportunizar encontro de todas as Diretorias dos Conselhos de Desenvolvimento para permuta de experiências e definição de ações conjuntas. (ALLEBRANDT, 2010, p.110)

Segundo Allebrandt (2010), nesse Seminário ficou explícita a resistência de representantes do poder legislativo à formalização dos Coredes, pois esses temiam perder força política nas suas regiões, na medida em que os investimentos passassem a ser decididos pelos Conselhos e não por meio das suas intermediações junto ao Estado. Segundo as palavras do deputado presente, que se manifestou, a Assembleia Legislativa não vê com bons olhos os Conselhos, e isto se

[...] dá em virtude da formação política de alguns deputados; aspectos formais como a legalidade dos Conselhos e a aspectos políticos, os interesses em jogo [...] A luta será grande. O Executivo e o Legislativo devem andar juntos. Além disso, a respeito do orçamento regionalizado é importante não estabelecer confronto com o Legislativo. Os Conselhos são informais, têm força por palavra do Governador. O Legislativo pode até não aceitar a legitimidade deles para representar as regiões. Por isto a institucionalização dos Conselhos deve ser priorizada. (RELATÓRIO TÉCNICO, 1991).

Percebe-se, na fala do deputado, a presença de um conflito entre os atores do Poder Executivo e do Legislativo, que refletia um confronto mais amplo presente naquela conjuntura, entre uma concepção de democracia representativa e uma democracia participativa. O governador Alceu Collares já enfrentara essa resistência durante o seu mandato como prefeito de Porto Alegre ao tentar institucionalizar e concretizar os Conselhos Populares. “Naquele momento, houve um problema semelhante, inclusive entre os integrantes de seu partido, o Partido Democrático Trabalhista. O mesmo tipo de resistência aconteceu em algumas regiões durante o processo de implantação dos Conselhos” (ALLEBRANDT, 2010, p.111).

Apesar das dificuldades, no primeiro ano de Governo o Programa dos Coredes já havia conseguido organizar dezessete Conselhos Regionais de Desenvolvimento e promover encontros e seminários voltados a analisar e definir adequadamente o

processo de democracia participativa, o papel e o funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, a organização do Estado para a efetiva divisão de poder do Governo com a sociedade civil, assim como a divisão territorial do Estado mais adequada para o atendimento dos interesses dos atores regionais, visando minimizar os fatores geradores das desigualdades entre as regiões. Através dessas ações buscava-se reforçar os três princípios fundamentais que Collares sustentava para o seu Governo, a saber, a descentralização política, a desconcentração econômica e a integração regional (ALLEBRANDT, 2010).

De acordo com a publicação que o Governo do Estado lança em 1991, trazendo a visão oficial sobre os conselhos regionais, esses princípios eram assim definidos:

A descentralização política tinha como característica básica a atribuição de poderes para as organizações populares para atuar em conjunto com o Governo, dando a eles a oportunidade da definição de prioridades, do poder de decisão e deliberação, como também de fiscalização quando da execução de obras e ações do Governo; a desconcentração econômica trazia a conscientização e o estímulo para as comunidades participarem através do direcionamento das atividades produtivas como também para a diversificação; e a integração regional a qual referenciava a participação da sociedade dentro dos princípios de respeito quanto ao direcionamento dos municípios, considerando o próprio planejamento e decisão em que a região iria participar. (CONSELHOS REGIONAIS, 1991, p.9).

Sobre a descentralização política, também foi estabelecido que as comunidades municipais pudessem decidir em qual Conselho gostariam de participar. Nesse aspecto, Côrtes (2003) destaca que as reuniões promovidas pela SEDES por meio de seminários realizados em municípios-pólo do Estado com vistas

[...] à constituição de fóruns regionais de discussão sobre o tema desenvolvimento regional, possibilitou que as comunidades municipais tivessem a oportunidade de escolher em que conselho participar desde que fossem respeitados os critérios de continuidade territorial do novo Conselho, preservando-se a do Conselho de origem. (CÔRTEZ, 2003, p.87).

Com referência à questão da participação dos diversos atores sociais das regiões, Veiga (2006) reforça que

Prevaleceu uma ampla liberdade ao processo participativo dos potenciais protagonistas locais do desenvolvimento, caracterizando um processo muito próximo da democracia direta, além de quase sempre conduzido por elites científico-tecnológicas de focos de polarização regional. (VEIGA, 2006, p.22).

Apesar dessa liberdade de organização, havia uma indução, por parte de técnicos do Governo, com relação aos segmentos sociais a serem convidados a participar das reuniões iniciais nas regiões. Além disso, como Veiga (2006) assinalou, a participação de atores ligados às universidades regionais também foi uma marca desse processo de formação dos Coredes no Estado do Rio Grande do Sul.

Agora, mesmo com o desenvolvimento dos Coredes e a importância da participação de diversos atores sociais na sua formatação, organização e gestão, o que mais preocupava os atores envolvidos com os Conselhos, como também parte do Governo, era a sua regulamentação, que traria uma nova condição de força perante os órgãos governamentais, Legislativo e Executivo, como se verá na próxima seção.

4.3.3 O processo de institucionalização jurídica e organizacional dos Coredes

De acordo com Allebrandt (2010), a regulamentação dos Coredes consistia numa preocupação central daquele período inicial, uma vez que os Conselhos permaneciam vulneráveis às pressões de todas as esferas da sociedade, tanto de setores do Governo, como de representantes políticos e da sociedade civil. A razão dessa vulnerabilidade baseava-se no fato dos Conselhos não terem amparo jurídico e, dessa forma, serem vistos como meros participantes, atores informais com força através da palavra do Governador, porém sem nenhuma institucionalidade legal dentro do sistema político.

No entanto, não havia uma posição unânime em torno da necessidade de se institucionalizar os Conselhos. A respeito desse questionamento, a equipe da SEDES considerava importante a institucionalização, uma vez que representava condição *sine qua non* à regionalização do orçamento, conforme indicado em um relatório técnico produzido no período: “[...] a institucionalização é uma necessidade premente. O orçamento só pode ser regionalizado em cima de uma Lei que defina regiões e critérios de rateio”. (RELATÓRIO TÉCNICO, 1991, p.9).

Quanto às razões da necessidade de regulamentar os Coredes, a Diretora Técnica da SEDES durante o governo de Alceu Collares, nos diz que

[...] com referência à constituição dos Conselhos, é relevante ressaltar que na Constituição Federal e na Constituição Estadual está previsto Conselhos também. Só que esses Conselhos, que pelas constituições são conselhos formados basicamente por Prefeitos, é um Conselho muito oficial e por isso que foi necessária, depois, uma lei específica para os Coredes, exatamente porque ela não estava prevista na Constituição. Então, o que Collares propôs na época era uma junção da idéia de Conselhos Regionais com a idéia do Conselho Popular onde houvesse paridade, entre o público e o cidadão, não seria bem o privado, mas depois na formulação, ficou um pouco diferente do que era a idéia inicial. (Entrevistada 1).

Ainda sobre a discussão em torno da institucionalização jurídica dos Coredes, esta entrevistada esclareceu que, inicialmente, a decisão adotada pelo governo Collares foi estratégica, uma vez que

Uma das coisas interessantes que teve no governo Collares foi à decisão de não ter uma legislação imediatamente. A decisão que se tomou foi a seguinte: como havia um grau de liberdade muito grande na estruturação dos Coredes, na regionalização, [...] uma vez que também tinha muita resistência de todos os lados - seria contraproducente largar uma legislação para discussão na Assembléia de uma regionalização definida, que não se sabia se era aquela a forma de funcionamento. Então, tudo isso fez com que se retardasse a edição da Lei, que só vai acontecer no final do governo, em novembro de 1994. Exatamente por conta disso, foi o que manteve, em minha opinião, [...] essa resiliência dos Coredes, porque a lei na realidade saiu de acordo com o que as pessoas estavam efetivamente fazendo. E daí ficou muito difícil você ir contra a ideia, tanto que o Britto tinha um secretário do planejamento que não conseguiu entender o que era o Corede. (Entrevistada 1).

De acordo com Frantz (2001), observa-se esse fato quando o governador Alceu Collares remeteu ao Legislativo um pacote com Projeto de Lei Complementar e Projetos de Leis Ordinárias, que propunham a institucionalização do Conselho de Desenvolvimento Estadual e dos Conselhos Regionais. Como o resultado não foi favorável, solicitou ao Fórum dos Coredes uma nova proposta para regulamentação dos Conselhos. Porém, somente remeteu essa nova proposta à apreciação pelo Legislativo após ter certeza de que a mesma tinha sido elaborada pelo Fórum e que o texto fora discutido, e era dos Coredes. A necessidade dessa confirmação se atém ao fato de que havia um acordo político que tinha como base respeitar as contribuições trazidas pela sociedade civil organizada que estava na organização e estruturação dos Conselhos.

Após várias reuniões sobre o processo de institucionalização dos Coredes, eles foram estruturados,

[...] a partir de 1991, mas instituídos pela Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados através do Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, entendidos como fóruns regionais de discussão sobre estratégias, políticas e ações que visam o desenvolvimento regional, constituídos como pessoas jurídicas de direito privado, organizados sob a forma de associações civis sem fins lucrativos. (BÜTTENBENDER, SIEDENBERG, ALLEBRANDT, 2011, p.47).

De acordo com Klarmann (1999), a institucionalização dos Coredes reforçou a intenção do governo Alceu Collares com a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Social (CRDS), uma vez que possibilitou uma reformulação das estratégias de construção de propostas orçamentárias que contemplassem as diferentes regiões do Estado, inserindo-as no processo de construção, dando legitimidade maior à ação protagonizada pelo mesmo. Portanto,

[...] a sua construção, objeto de inúmeras outras tentativas até chegar ao formato final, remonta ao início da década de 90, após um período de maturação tanto por parte dos órgãos encarregados do planejamento regional e da articulação com as regiões no Estado, como pelos agentes regionais e entidades civis que participam desta etapa. (KLARMANN, 1999, p.75).

A Lei nº 10.283 de 1994, que regulamentou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, estabeleceu, no seu Art. 2º, diversos objetivos principais, os quais são a seguir destacados e que traziam como condição para a atuação dos Conselhos as seguintes questões: 1) a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; 2) a integração dos recursos e das ações do Governo e da região; 3) a melhoria da qualidade de vida da população; 4) a distribuição equitativa da riqueza produzida; 5) o estímulo à permanência do homem em sua região; e 6) a preservação e recuperação do meio ambiente (RIO GRANDE DO SUL, Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994).

Portanto, observa-se que a Lei deixava clara a intenção do Governo em criar canais de apoio, visando a levantar as demandas efetivas das regiões e atender as necessidades das comunidades, no sentido de alcançar a redução das desigualdades.

Para definir as atribuições dos Coredes, o Art. 3º da Lei nº 10.283/94 afirma que:

I - promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas 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, conforme estabelece o artigo 149, parágrafo 8º da Constituição do Estado;

V – orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região;

VI – respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais. (RIO GRANDE DO SUL, Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994).

Posteriormente, a regulamentação referente aos critérios para a fusão e desmembramento dos Conselhos, conforme os requisitos indicados no Art. 2º do Decreto nº 42.777, de 22 de dezembro de 2003, previa:

I - existência de continuidade territorial do novo Conselho, preservando-se a do Conselho de origem;

II - iniciativa de proposição com a competente formalização de apoio das Prefeituras Municipais, das Câmaras Municipais de Vereadores, dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento, devidamente instalados, ou de Entidades de Ensino Superior, com unidades na região;

III - existência de identidade regional, mediante competente justificativa, envolvendo os aspectos culturais, geográficos, econômicos, sociais e de desenvolvimento;

IV - enquadramento do novo Conselho, observados o número de municípios, população e área, entre o menor e o maior Coredes já existente;

V - garantia de que o desmembramento preserve a viabilidade dos Conselhos de origem, observado o disposto nos incisos I e IV;

VI - aprovação pelas Câmaras Municipais de Vereadores dos municípios envolvidos.

§ 1º - Nas justificativas para sustentação da criação, fusão e desdobramento de Coredes deverão ser consideradas as redes de Serviços Públicos Estaduais.

§ 2º - A cada Coredes competirá, facultativamente, o estabelecimento de critérios e procedimentos a serem adotados, objetivando a criação de sub-regiões. (RIO GRANDE DO SUL, Decreto nº 42.777, de 22 de dezembro de 2003).

Esse mesmo Decreto de 2003 trazia, de acordo com seu Art. 3º, as seguintes exigências para a mudança de municípios de um Corede para outro:

I - existência de continuidade territorial;

II - iniciativa de proposição formalizada pela sociedade civil organizada, por meio de Prefeitura Municipal, de Câmara Municipal de Vereadores, ou de Conselho Municipal de Desenvolvimento, devidamente instalado;

III - existência de identidade regional, mediante competente justificativa, envolvendo aspectos culturais, geográficos, econômicos, sociais e de desenvolvimento;

IV - que a mudança preserve a viabilidade do Conselho de origem, observado o disposto no artigo anterior;

V - aprovação pela Câmara Municipal de Vereadores do município proponente.

Parágrafo único - Nas justificativas para sustentação da mudança de município de um Coredes para outro deverão ser consideradas as redes de Serviços Públicos Estaduais. (RIO GRANDE DO SUL, Decreto nº 42.777, de 22 de dezembro de 2003).

A estrutura dos Coredes previa a criação de várias instâncias com responsabilidades específicas, as quais são destacadas no Quadro 6 apresentado a seguir:

Quadro 6: Estrutura dos Coredes e suas responsabilidades

Ref.	Órgãos	Responsabilidades
I	Assembleia Geral Regional	É o órgão máximo do COREDE, sendo sua responsabilidade a escolha do Conselho de Representantes e da Diretoria Executiva, que são eleitos a cada dois anos. É de sua responsabilidade a aprovação de modificações do regimento Interno do seu respectivo COREDE e a escolha das propostas regionais que devem ser submetidas ao Governo Estadual para a elaboração do orçamento. A Assembleia Geral é composta por membros da sociedade civil organizada, eleitos pelos municípios e pelos poderes públicos existentes nas regiões.
II	Conselhos de Representantes	É o órgão executivo e deliberativo do COREDE, devendo elaborar o Regimento Interno do Conselho e promover a articulação entre a sociedade civil e os órgãos do Governo. Também é de sua responsabilidade a elaboração das diretrizes de desenvolvimento regional, que serão submetidas à Assembleia Geral Regional. O Conselho de Representantes é formado pela Assembleia Geral, com representantes de cada segmento da sociedade civil.
III	Diretoria Executiva	Tem a função executiva e de apoio administrativo às funções da Assembleia Geral e do Conselho de Representantes.
IV	Comissões Setoriais	Estão submetidas ao Conselho de Representantes e à Diretoria Executiva, sendo de sua responsabilidade a elaboração de avaliações regionais e a apuração de temas de interesse regional a serem debatidos pelo Conselho de Representantes. Representa a parte técnica dos Coredes, e são compostas por pessoas com formação coerente com suas áreas de atuação.

Fonte: PRÓ-RS V – Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2015-2018) – Lajeado (2014).

De acordo com a Entrevistada 1, foi criado também o Conselho de Desenvolvimento do Estado que estava previsto na Constituição Estadual.

Era um Conselho super enxuto, era um Conselho que acho tinha vinte pessoas, a secretaria executiva do conselho era também a Secretaria do Desenvolvimento e era o momento de encontro entre os principais players do estado. Aí estava o presidente da FIERGS, o presidente da CUT do Rio Grande do Sul, de todos da força sindical, o Fórum dos Reitores e o Presidente do Fórum dos Coredes ou representante do Conselho e assim por diante, todo mundo presente ali, com um representante. E neste momento era o momento principal em que os secretários do Estado ouviam essas entidades. Então, era dado um tema, por exemplo, mudança do ICMS, e a discussão eram feita e o Secretário da Fazenda estava lá, para ouvir o que a sociedade estava querendo. (Entrevistada 1).

No entanto, apesar dessas reuniões do Conselho de Desenvolvimento do Estado, que permitiam que os representantes dos Coredes expusessem as suas demandas aos respectivos Secretários de Estado, existia um abismo enorme entre ouvir as reivindicações e incluí-las na agenda governamental. Como já destacado anteriormente, se os objetivos da sociedade civil não atendessem aos objetivos dos atores com poderes de decisão, ou mesmo, se as verbas estavam limitadas, as coisas não aconteciam como o previsto pelos Coredes.

Mesmo assim, os Coredes tiveram um papel de destaque no governo Collares como canais de intermediação entre a sociedade civil e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, participando em vários momentos do processo de gestão pública no período de 1991 a 1994, como se observa nas descrições de Allebrandt (2010):

- i) Em 1991 é implantado o Conselho Estadual, denominado Conselhão, que tinha como propósito apreciar projetos de emendas e de leis, antes do encaminhamento ao legislativo. Nesse enfoque, foi analisada a proposta de criação do Fundo de Desenvolvimento Social, o aumento em 1% da alíquota do ICMS, da emenda constitucional da regionalização e do projeto de lei de criação do próprio conselho estadual e dos conselhos regionais.
- ii) O registro no relatório do Vice-Governador de visitas a 93 municípios quando da instalação dos Conselhos, como também da Secretaria da Fazenda, na participação em reuniões dos Coredes, com vistas a orientá-los sobre a elaboração das diretrizes orçamentárias regionais.
- iii) A participação ativa dos conselhos na definição da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Proposta para o Orçamento do Estado de 1993, com definição de projetos e recursos para atendimento das prioridades regionais. Foi apresentada uma tabela com os recursos destinados a cada COREDE, cujo montante ficou em 104 bilhões de cruzeiros.
- iv) Realização em dezembro de 1992 do Seminário de Avaliação dos Coredes, ocasião em que participaram 120 conselheiros, bem como o Governador e cinco Secretários de Estado.
- v) Em 1993 houve a mudança da tabela dos projetos priorizados por conselho, agora em número de vinte.
- vi) Em 1994 foram apresentados os programas e realizações no quadriênio, quando o destaque na apresentação, foi o programa sócio-democrático, cuja materialização evidenciou a descentralização política, a democracia participativa e a gestão social do Governo Collares. (ALLEBRANDT, 2010).

4.4 O processo de definição da divisão regional adotada pelo programa dos Coredes

Com relação à definição do número de Conselhos Regionais a serem formados no Estado, a proposta governamental foi totalmente aberta. Os segmentos sociais é que deveriam decidir o número de regiões que fariam parte dessa proposta. De acordo com Allebrandt (2010), foi solicitado apenas que o número de conselhos

[...] não fosse muito grande para não dificultar a operacionalidade. [...] São apresentadas três propostas de divisão regional, uma com oito, uma com doze e outra com 22 regiões. [...] A divisão em 22 regiões guardava semelhança com a proposta das então 22 regiões de associações municipais da FAMURS. A divisão de doze regiões não guardava grande semelhança com a das doze regiões do SISDRU, nem a de oito regiões com a das mesorregiões do IBGE. Em entrevista ficou claro que o Governo Collares defendia ou tinha grande simpatia pela proposta que dividia o Estado em doze regiões. (ALLEBRANDT, 2010, p.106)

Nesse contexto, de acordo com Allebrandt (2010, p.107),

o processo de formulação de políticas visando a alavancar o desenvolvimento endógeno de regiões sempre requer uma tarefa inicial, qual seja, a de utilizar um determinado recorte regional ou de definir tal recorte para o processo em andamento.

No tocante a essa questão, a Entrevistada 1 nos diz que:

[...] Havia uma proposta do governo de regionalizar o estado em doze regiões. Bom, isso colidia totalmente com qualquer tipo de regionalização utilizada, para quem trabalhava tecnicamente. Mas, as próprias Secretarias de Estado que iam trabalhar tecnicamente, utilizavam as microrregiões do IBGE. A FAMURS tinha a sua regionalização, que era a regionalização que tinha na realidade municípios que participavam de 3, 4 regiões diferentes. Então, era uma regionalização muito política e que permitia esse tipo de coisa, ainda permitem em determinados pontos. Dessa discussão, então, começou a surgir outra ideia houve um desgaste natural para quem foi apresentar esta regionalização para o povo em geral, e acabou que o processo dos Coredes se trasladou da Secretaria de Planejamento para a Secretaria de Indústria e Comércio na época, que daí se transformou em Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social, e o Secretário era Cláudio Parreira Riff Moreira. (Entrevistada 1).

Pelo relato, percebe-se que havia, naquele momento, uma incerteza em relação à regionalização a ser utilizada, o que trazia algumas dificuldades para os membros do governo para dar continuidade ao processo de implementação do

Programa. Reconstituindo a forma como se deu a configuração da divisão regional dos Coredes, a Entrevistada 1 descreve que num primeiro momento,

[...] como estratégia, se trabalhou da seguinte forma: existia uma regionalização proposta do estado, que datava lá dos anos 80, que era uma regionalização feita pela Secretaria de Obras, e esta regionalização misturava já, ou levava em conta, melhor dizendo, a regionalização da FAMURS e uma regionalização técnica, que procurava ver o que determinado município, sua área de influência X, que aquilo é a área do município e a FAMURS de uma forma diferente, ou seja, quer participar da minha região, o meu churrasco é melhor do que o do vizinho, então vem para cá, certo? Então existia isso, a FAMURS com uma força política e uma ideia de uma regionalização por área de influência, e o trabalho da SDO, ele juntou essas duas partes, ele juntou isso. (Entrevistada 1).

Com referência ao modelo de regionalização, a entrevistada afirma que os técnicos da SEDES trabalhavam com a ideia de divisão regional construída nos anos de 1980, na SDO, mas havia liberdade para os atores regionais adotarem a formatação que achassem melhor. No entanto, a FAMURS conseguiu impor, na maioria do território do Estado, o seu modelo de regionalização. De acordo com a Entrevistada 1,

[...] A FAMURS foi uma das que foi contra a nossa definição, teve muita gente contra o processo de regionalização dos Coredes, desde deputados, mas a FAMURS foi uma dos mais arraigados, assim a parceria foi muito dificilmente conquistada. Eles conseguiram indo nas discussões nas assembleias, impor a sua própria regionalização em boa parte do estado, é só a gente olhar, ver que existe um recorte mais ou menos semelhante. (Entrevistada 1).

Essa formação dos Coredes não se deu de forma muito tranquila, pois envolveu disputas e negociações entre representantes de diferentes municípios que, por vezes, alteravam as suas decisões de participação em um ou outro Conselho:

[...] uma vez que a regionalização da FAMURS não correspondia aos anseios e desejos de parte da sociedade em alguns casos. Como exemplo pode se verificar a situação do Corede da Produção, onde tiveram 4, 5, 6 reuniões até chegar à formatação da região da produção original. (Entrevistada 1).

Quando da implementação dos Coredes no Estado do RS, em 1991, o conjunto inicial de Conselhos foi 17. Quando o governador Collares terminou seu mandato, a composição já era de 21 Conselhos, sendo que dois anos após, em 1996, no governo Britto, com a instituição do Conselho Regional de Desenvolvimento Metropolitano do Delta do Jacuí, em 1996, o Estado ficou com 22 regiões.

Segundo Büttenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011),

[...] a partir dessa configuração territorial, uma nova região somente poderia surgir pelo desmembramento (ou fusão) de regiões já existentes. Para contrapor-se ao movimento de fracionamento regional, que, via de regra, atendia a interesses políticos emergentes e momentâneos, foi decidido que nenhuma nova região que viesse a ser criada fosse configurada por um número de municípios inferior à região com menor número de municípios – sete – existente na época (Campanha e Hortênsias). (BÜTTENBENDER, SIEDENBERG e ALLEBRANDT (2011, p.83).

Portanto, dentro das novas regras quanto à formação de outros Coredes, em 2017, estão legalmente instituídos 28 Coredes no RS, cujas configurações podem ser observadas no Quadro 7.

Quadro 7: Os 28 Coredes do RS e respectivas configurações

Ordem	Região	Nº atual de municípios	Ano da Fundação	Data da Fundação
1	Central	19	1991	14 de junho
2	Noroeste Colonial	11	1991	14 de junho
3	Produção	23	1991	14 de junho
4	Hortênsias	7	1991	26 de julho
5	Fronteira Noroeste	20	1991	03 de agosto
6	Norte	32	1991	16 de agosto
7	Litoral Norte	21	1991	18 de agosto
8	Missões	25	1991	30 de agosto
9	Nordeste	19	1991	30 de agosto
10	Fronteira Oeste	13	1991	20 de setembro
11	Alto Jacuí	14	1991	25 de outubro
12	Médio Alto Uruguai	23	1991	09 de novembro
13	Sul	22	1991	22 de novembro
14	Serra	31	1991	05 de dezembro
15	Vale do Rio Pardo	23	1991	19 de dezembro
16	Vale do Taquari	36	1991	20 de dezembro
17	Centro Sul	17	1991	20 de dezembro
18	Vale do Caí	19	1992	09 de janeiro
19	Campanha	7	1992	25 de fevereiro
20	Paranhana – Encosta da Serra	10	1993	02 de julho
21	Vale do Rio dos Sinos	14	1994	05 de julho
22	Metropolitano do Delta do Jacuí	10	1996	09 de dezembro
23	Alto da Serra do Botucará	16	2002	14 de junho
24	Jacuí-Centro	7	2004	07 de julho
25	Campos de Cima da Serra	10	2006	28 de dezembro
26	Vale do Rio da Várzea	17	2006	28 de dezembro
27	Celeiro	21	2008	10 de janeiro
28	Vale do Rio Jaguari	9	2008	10 de janeiro

Fonte: adaptado de Büttenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011, p.84).

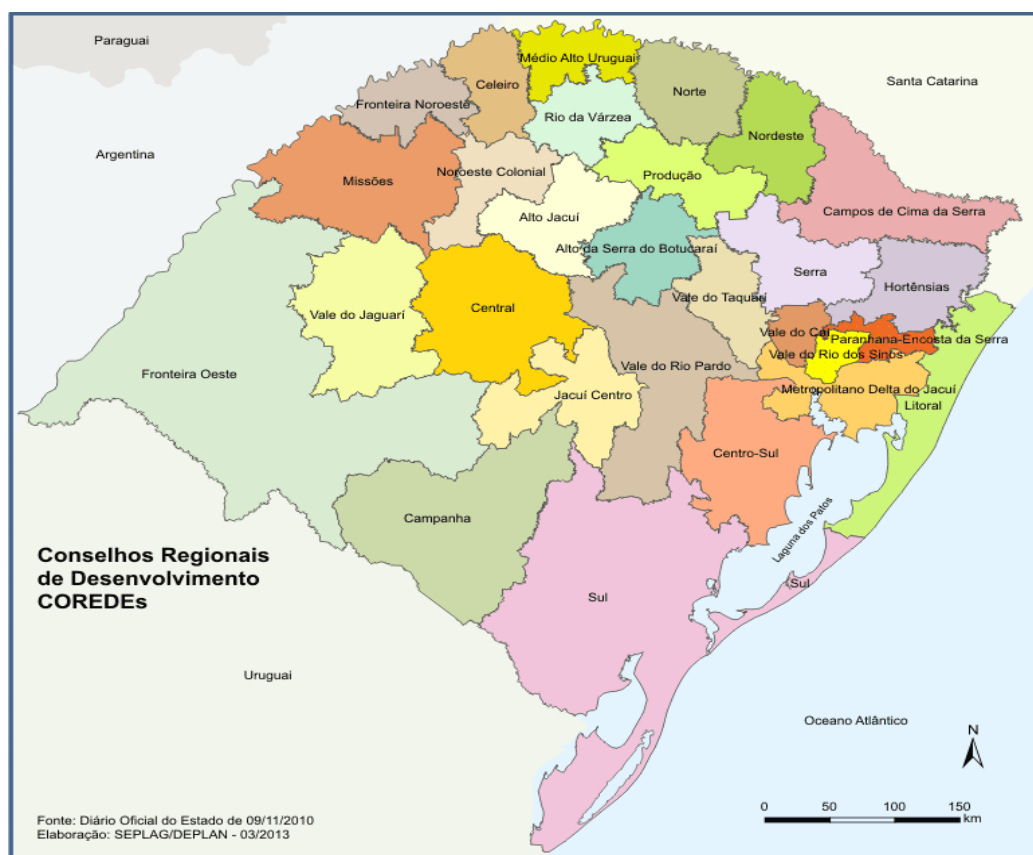
As razões que levam ao desmembramento de municípios para a configuração de um novo Corede buscam atender ao desenvolvimento de ações e projetos que viabilizem os princípios do desenvolvimento harmônico e sustentável da região, dos

interesses políticos nas diferentes escalas, e a participação no orçamento disponibilizado para a Consulta Popular.

No entanto, a iniciativa de novos Conselhos deve levar em consideração a existência de certas regras como a continuidade territorial do novo Corede, a identidade regional entre os municípios postulantes, envolvendo aspectos culturais, geográficos, econômicos, sociais e de desenvolvimento, além da aprovação pela Câmara Municipal de Vereadores, entre outros quesitos.

A distribuição dos referidos Coredes destacados, configurando-se na formação dos 28 Conselhos em ação até o presente, pode ser visto no mapa do Estado do RS apresentado na Figura 7:

Figura 7: Mapa dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do RS



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2016).

Portanto, mesmo que tivesse havido disputas no que se refere ao processo de negociações para a formação de novos Coredes, existiam regras que deveriam ser seguidas, o que, de certo modo, conduzia a relação entre os atores envolvidos, conforme se observa na próxima seção.

4.5 A participação dos distintos atores regionais nos Coredes

De acordo com as considerações da Diretora Técnica e Secretária Substituta da SEDES do governo Collares, a participação dos atores sociais nas reuniões dos Coredes, que eram abertas ao público, deveria resguardar a paridade em termos de representação dos distintos segmentos sociais da região. Nas suas palavras,

[...] existia uma regra para a participação, onde não era o cidadão em si que participaria do conselho, mas organizações que deveria ser de todo o bordo²⁶, onde a ideia era da paridade. Então, se convidava a organização empresarial representando a Associação Comercial e Industrial (ACI), juntamente era convidado o Sindicato dos Trabalhadores, um representante das universidades, dos prefeitos, uma ONG que trabalhasse com assistência social, e assim por diante. (Entrevistada 1).

Observa-se, dessa forma, que a composição dos Conselhos era formada por um conjunto heterogêneo de classes representativas, ficando estruturado da seguinte forma:

[...] No caso de ter 15 municípios formando uma reunião, a assembléia teria 20 pessoas de cada município totalizando 300 pessoas. Porém no conselho, teria uma de cada. Qual era a ideia? A ideia era de que esse teria que ouvir o resto, as outras pessoas. Teria que interagir com o resto para saber o que ele iria levar para a reunião do conselho. Então, o empresário falaria com seus pares, o trabalhador falaria com seus pares, o representante da educação superior falaria com seus pares, e assim por diante. (Entrevistada 1).

No entanto, o resultado positivo dessas formatações e composições não foi o esperado, pois alguns segmentos exigiram uma representação maior na composição do Conselho, gerando desavenças com os demais membros. Sobre esse assunto a Diretora Técnica da SEDES da época nos relata que:

[...] obviamente que isso não funcionou. O problema começou com os prefeitos, estamos todos ou não estamos dentro daquela discussão com a FAMURS. Teve uma reunião com o CODEVAT²⁷ que os prefeitos foram expulsos da reunião. E isto aconteceu também em alguns outros lugares, que simplesmente expulsaram os prefeitos da reunião. E aí? E costurar isto de novo? Sem os prefeitos, impossível de funcionar. Ao mesmo tempo, eles não podem ter a totalidade da decisão dentro do conselho, só pode ser preponderante. (Entrevistada 1)

²⁶ De todo o bordo, no sentido de pertencer às instituições de interesse do governo a participarem das assembléias para definição de uma forma de regionalização.

²⁷ Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari.

As ações dos prefeitos quando da divisão regional para o Estado do RS, no momento da constatação de que a unidade teria menos força de expressão dentro da formação heterogênea dos Conselhos, fez emergir a força da influência do corporativismo, tendo como propósito direcionar as ações no sentido de atender aos seus objetivos sobre o tema em pauta, por meio da força coletiva dos representantes.

4.6 A participação dos Coredes no orçamento estadual

O princípio da desconcentração econômica, um dos pilares do Plano de Governo de Alceu Collares, deveria ser concretizado por meio de um orçamento regionalizado do Estado, envolvendo a participação dos diferentes segmentos sociais das regiões.

A principal atuação dos Coredes junto ao Governo Estadual se daria através de sua participação no orçamento estadual, visando atender à Constituição Estadual de 1989 que previa a regionalização do orçamento. No entanto, esse processo de construção de um orçamento regionalizado foi pautado por muitas disputas, envolvendo os gestores do Governo Estadual, os representantes do legislativo e os atores das próprias regiões do Estado. (LUFT, 2013, p. 43).

Em um momento inicial do Programa dos Coredes, conforme destacado no Relatório Técnico de 1991, o Presidente da FAMURS enfatizou que o orçamento regionalizado implicava no planejamento e desenvolvimento regional, possibilitando maior racionalidade e eficiência:

[...] propôs que fosse criado um Fundo de Desenvolvimento Regional de 1% a 2% do orçamento do Estado para ser administrado pelos próprios conselhos regionais. [...] A FAMURS defendia ainda, a necessidade de compatibilizar os recortes territoriais dos Coredes e das Associações de Municípios, regionalização que deveria também ser adotada pelo Estado para sua estrutura de desconcentração e descentralização da máquina burocrática (ALLEBRANDT, 2010, p.110 e 112).

Segundo Lahorgue (2008), a interação dos Coredes com o governo estadual, no que tange a sua participação no orçamento, pode ser dividida em cinco períodos, que passam pelo governo Alceu Collares e pelos demais governos, os quais serão analisados no Capítulo 5. A distribuição de recursos destinados aos Coredes, até 1994, era feita por meio do critério de renda e população. Estava previsto que 40% do montante destinado a investimentos teriam sua destinação decidida pelos

Coredes, porém, logo ficou claro que era uma parcela demasiado grande para ficar sob a responsabilidade dos Conselhos. Mesmo sem a mudança do discurso oficial, era efetivamente destinado a eles cerca de 10% do orçamento estadual.

Com referência à destinação de recursos para investimento nas regiões, a Diretora Técnica e Secretária Substituta da SEDES do Governo Alceu Collares, reforça a conclusão de que

[...] a ideia do Conselho era de definir estratégias regionais e tê-lo na inserção no orçamento do Estado, que basicamente era uma inserção na área de investimentos, época que ainda se tinha investimentos. E essa ideia inicial do Governo foi do Collares mesmo, ele queria, supondo um total de 40% a ser investido, que 20% viesse do orçamento do Estado e fosse definido pelos Conselhos. Então, os Conselhos teriam total liberdade para propor, que é diferente do que acontece hoje. A ideia realmente do ponto de vista da política nacional, era revolucionária. [...] Isso funcionou no primeiro ano, em 1991, então o orçamento de 92 funcionou. No orçamento de 93, a gente tinha se dado conta que era impossível, que não tinha 20% do orçamento de investimento livres somente 10% era viável. (Entrevistada 1).

Mesmo que, conforme a entrevistada 1 o percentual de 10% fosse viável, observa-se que esse montante não foi cumprido pelos diferentes governos, criando um passivo que vem crescendo ao longo do tempo, o que se configura como um obstáculo a ser enfrentado pelos Coredes.

4.7 Obstáculos enfrentados pelo Programa dos Coredes

Mesmo com as considerações que demonstram a importância do desempenho dos Coredes no Governo Alceu Collares, que se transformaram em um importante canal de intermediação entre a sociedade civil e o Estado na definição das políticas públicas estaduais, foram identificadas várias ordens de dificuldades durante a implementação desse Programa.

De acordo com Allebrandt (2010), além da questão sobre a institucionalização dos Conselhos, havia outros pontos que não estavam fluindo como deveriam. Uma dessas dificuldades remonta a relação conflitiva estabelecida com o Poder Legislativo, não apenas em função da maioria de oposição, mas também pela postura dos deputados da base aliada do Governo, inclusive do próprio partido do governador, além de diversas Secretarias de Estado. Allebrandt (2010), na sua análise do Relatório Técnico do Programa dos Coredes (1994) afirma que:

[...] é correta a avaliação positiva da experiência dos Conselhos, mas o relatório não aponta as dificuldades que os mesmos vinham enfrentando no relacionamento com setores do Governo, e no não cumprimento das demandas, mesmo depois de aceitas e incorporadas ao orçamento. Percebe-se, no entanto, que havia um descompasso entre a vontade política do Governador e da máquina pública do Estado. Tanto é que o Governador editou um número grande de Ordens de Serviços, publicadas no Diário Oficial, determinando providências às diferentes Secretarias no atendimento de demandas definidas pelos Conselhos. (ALLEBRANDT, 2010, p.118).

A Diretora Técnica da SEDES do governo Alceu Collares fornece mais subsídios para o entendimento da resistência da máquina pública frente às demandas dos Coredes. A seu ver, essa resistência esteve a cargo dos membros do corpo técnico permanente das Secretarias Estaduais que não estavam convencidos da pertinência das necessidades apontadas pelos Conselhos. Segundo a entrevistada,

[...] essa era uma relação um pouco difícil, a gente tem o primeiro escalão de Secretários, que é um escalão eminentemente político, e as principais Secretarias, Agricultura, Fazenda, Saúde. Elas têm um corpo técnico, que é permanente, ainda bem que é permanente. Só que as decisões que vem do primeiro escalão, vêm por parte dos secretários, mesmo ouvindo da sociedade, se não tem uma bela explicação, a coisa tem problemas. [...] muitas vezes, para que as Secretarias efetivamente implementassem os programas determinados pelos Coredes, era necessário uma ordem de serviço do Governador, não bastava a palavra do Secretário, era necessário que o Governador mandasse fazer, porque é uma coisa fora do quadrado. E por quê? Eu vou fazer isso tá, mas e daí? Vou ter que deslocar um funcionário para fazer esse troço diferente? (Entrevistada 1).

Para entender melhor o que ocorria dentro do governo de Alceu Collares, naquela época, por ocasião das definições acerca das demandas que poderiam fazer parte da agenda governamental, a entrevistada descreve o exemplo das patrulhas mecanizadas:

O Programa que era desejado por todo mundo, a gente tem várias áreas típicas de minifúndios no RS. Todo o RS, praticamente, e que esse tipo de equipamento vinha apoiar a agricultura familiar. Só que é algo completamente diferente, adquirido pela Secretaria da Agricultura e colocado para uso por um grupo de municípios, e isto foge completamente, sabe, é um troço diferente, mas é uma questão contratual, fazer um contrato, fazer uma planilha, fazer a fiscalização e pronto, a coisa funciona. Foi um caos para conseguir implementar uma coisa desse tipo. E a gente vai ter outras experiências em governos posteriores que vão mostrar essa dificuldade que se tem de fazer a estrutura do Estado se alterar, ela se altera muito dificilmente e nem assim, não é aquele negócio que a longo prazo, não, parece que não, parece que ela vai e depois volta, da pressão volta tudo ao normal. (Entrevistada 1).

O governador Alceu Collares teve de usar de certas artimanhas para que as coisas efetivamente acontecessem, uma vez que a questão Coredes

[...] era novidade e a gente deve olhar o lado da Secretaria que briga só, com os recursos do orçamento. De repente eu tenho um plus, que veio do nada, para o funcionário veio do nada, porque era este orçamento da Secretaria para fazer uma coisa que ele nunca tinha pensado, como estrutura ele nunca tinha pensado em fazer esse negócio. Era difícil, isso não vai dar certo, então esse era o caso. Por isso era necessário ter a força do governador. Então, o governador foi assim, totalmente decisivo. E ele foi a todas as grandes assembleias, todas as assembleias, todas. Os outros faltavam, mas o governador não (Entrevistada 1).

Também, colaborou para a dificuldade de implementação da política de desenvolvimento regional pelos Coredes foi à falta de uma maior articulação e diálogo entre o planejamento das ações setoriais das Secretarias Estaduais do Estado e as demandas trazidas pelos Conselhos. De acordo com a entrevistada,

[...] A ideia de ter um Conselho Estadual era de fazer um diálogo, ou seja, o Estado tem que ter a sua estratégia e as regiões têm que ter a sua estratégia, e a duas coisas tem de dialogar. Mas, isso foi algo que nunca se conseguiu resolver, que até hoje está sem solução, pois esta relação implica nas ações setoriais da Secretaria Estadual, porque se o Estado como um todo não tem uma estratégia, o que acontece, a Secretaria tem a sua própria estratégia, que às vezes nem se sabe de onde saiu aquele negócio, é tão antigo que não se sabe mais, se perdeu no tempo. Então a gente faz um negócio assim porque faz assim e ponto. Como a gente tem uma cultura muito baixa de avaliação de projetos, de avaliação de programas, então a coisa vai indo, se tiver um, se não tiver... ah, esse troço é um absurdo mas vai continuar. (Entrevistada 1).

No entanto, como se vê a seguir, os Coredes reagiram de forma estratégica ao contexto que estavam vivenciando, resultando no reconhecimento do seu importante papel na configuração do processo democrático no Estado do RS.

4.8 A estratégia dos Coredes no contexto governamental

A ocasião exigia uma reação por parte dos Conselhos visando a minimizar as questões contrárias ao seu efetivo papel de intermediar o processo de definição de demandas entre os atores sociais e o Governo. Para tanto, tornava-se necessário mudar a forma de se relacionar com os pares.

Com o propósito de trazer um canal com maior representatividade junto ao Governo, os presidentes dos conselhos decidiram, em dezembro de 1991, e formalizaram, em março de 1992, a criação do Fórum Permanente dos Presidentes

dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, que funcionou por vários anos até a sua institucionalização como personalidade jurídica em agosto de 1998, passando a denominar-se, então, Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, sendo regularizado em Lei Estadual nº 13.595 em 30/10/2010 (ALLEBRANDT, 2010).

O referido fórum reunia os presidentes de todos os conselhos, no sentido de se constituir em um canal de comunicação entre os Conselhos e o Conselho Estadual de Desenvolvimento. Na ocasião, formaram uma comissão que tinha a incumbência de fazer a interlocução com o Conselho Estadual, com a Assembleia Legislativa e com as diversas Secretarias de Estado, visando trazer todas as informações pertinentes às decisões tomadas nos diversos Seminários (ALLEBRANDT, 2010).

A partir de então, o cenário ficou mais favorável para os Conselhos, os quais tiveram uma relativa importância durante o período do governo Alceu Collares, principalmente, destacando-se em alguns pontos no que se refere à participação nos processos de definir a formatação da agenda junto à gestão pública.

Portanto, como reflexo do papel que os Coredes desempenharam no governo Alceu Collares, os Relatórios de Gestão (1993, 1994) do Governo deram ênfase à participação importante dos Conselhos, considerando que os resultados foram alcançados muito por essa participação, fortalecendo o processo de descentralização política por regiões e a democracia participativa. Esse diagnóstico fica claro nas considerações abordadas no relatório de gestão quando se observa que a contribuição mais importante do atual Governo para a consolidação das

[...] instituições da democracia e do Governo Representativo no RS foi à criação e implementação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, concebidos com o propósito de viabilizar a descentralização política por regiões e, com base nela, a democracia participativa e a gestão social do governo. Através dos Coredes, os diferentes segmentos da sociedade, regionalmente assentados, adquiriram o direito e o poder de participar nas decisões públicas fundamentais, entre as quais a definição de metas e prioridades no investimento governamental e alocação de recursos no planejamento e no orçamento. A instituição dos Coredes, bem como as regras e os mecanismos de seu funcionamento, conquistaram, em virtude de seus relevantes resultados, um sólido consenso, que deverá assegurar a sua continuidade e irreversibilidade através dos Governos subseqüentes. Tais resultados foram obtidos graças à tenacidade do Governo, apesar da maioria de oposição na Assembléia Legislativa ter inviabilizado, ao longo de toda a atual Legislatura, a aprovação de lei pertinente, acordando em aprová-la apenas em seu momento derradeiro, quando a descentralização política e a gestão social do Governo foram incorporadas pelas agendas dos diferentes partidos. O Conselho Estadual de Desenvolvimento foi concebido e funcionou exitosamente, com o propósito de assegurar aos segmentos relevantes da economia e da sociedade a participação ao nível integrado do Estado, nas decisões públicas fundamentais. (RELATÓRIO DE GESTÃO 1993, p.5).

Sobre esse contexto, a Diretora Técnica e Secretária Substituta da SEDES do governo Alceu Collares foi enfática dizendo que:

[...] Os Coredes foram centrais no governo Collares porque era a grande mudança que podia ser feita. Acho que teve duas questões importantes: uma era a educação, enfim o PDT teve o Brizola e esse lado da educação muito forte. Outra, os Coredes que foram muito importantes. Tanto é verdade que o governador Collares colocou quase que a credibilidade dele em cima desse processo. Manteve, era uma linha direta com o governador, ele queria saber tudo o que estava acontecendo. (Entrevistada 1).

Portanto, a criação dos Coredes e a implementação de Políticas Públicas Participativas no governo Alceu Collares, representou um passo importante para a efetividade da descentralização do Governo Estadual e do poder Legislativo, proporcionando uma nova condição para o desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul.

4.9 A questão do Desenvolvimento Regional

Algumas considerações trazidas neste capítulo, como os planos de regionalização, representam o planejamento regional definido com bases estratégicas tendo um papel relevante na busca de alternativas que possam trazer melhores perspectivas às causas das disparidades regionais. Também, os estudos desenvolvidos por vários autores ao longo das últimas décadas e as iniciativas de órgãos governamentais, como o SISDRU, desenvolvido pela SDO, a divisão regional do IBGE; o Programa de Regionalização – Proposta de Organização Territorial do Estado para fins de Programação Regional e Urbano apresentado pelo SDO sob a coordenação da Geógrafa Olga Becker. Além disso, a divisão regional da FAMURS e o Programa de Investimentos Integrados para o Setor Agropecuário sob a responsabilidade da Secretaria de Coordenação e Planejamento, e outras configurações que colaboraram com o desenvolvimento, representaram ações importantes para a definição de um modelo de regionalização que possa atender aos objetivos tanto no viés administrativo como dos demais grupos de interesses.

Nesse processo de regionalização, a criação dos Coredes e a implementação de Políticas Públicas Participativas no governo Alceu Collares, que foram se configurando e (re) configurando ao longo dos demais governos, foi um passo para a efetividade da descentralização do Governo Estadual e do Poder Legislativo,

consolidado no âmbito governamental. Os reflexos dessa condição se fazem presente até os dias de hoje, com a participação dos Coredes e distintos atores regionais por meio, ora da Consulta Popular, ora do Orçamento Participativo, nos processos de decisão de políticas públicas e formação da agenda governamental.

Além disso, um dos atores importantes durante todo o processo de desenvolvimento das articulações para a formação e sobrevivência dos Coredes, trata-se, segundo Luft (2013), das universidades. Além de terem representantes ativos em muitos Coredes, no corpo diretivo, na liderança ou na participação técnica, trouxeram uma contribuição significativa para que os Conselhos atingissem a condição em que hoje se encontram. Essas iniciativas trazem para o desenvolvimento regional maiores possibilidades de sucesso, quando recebem o apoio de instituições regionais que tenham credibilidade junto à sociedade e disponham de estruturas capazes de prover apoio operacional às iniciativas de regionalização. No caso dos Coredes, esse papel foi cumprido pelas

[...] Universidades Regionais, que foram muito importantes para sua implementação. Inclusive muitos Coredes têm sido presididos por reitores ou professores, e a grande maioria dos Conselhos possui em sua Diretoria Executiva membros das Universidades. (LUFT, 2013, p.40).

De acordo com Bandeira (2009), esse interesse das Universidades de abrangência regional em participar ativamente dos Coredes explica-se pelas razões:

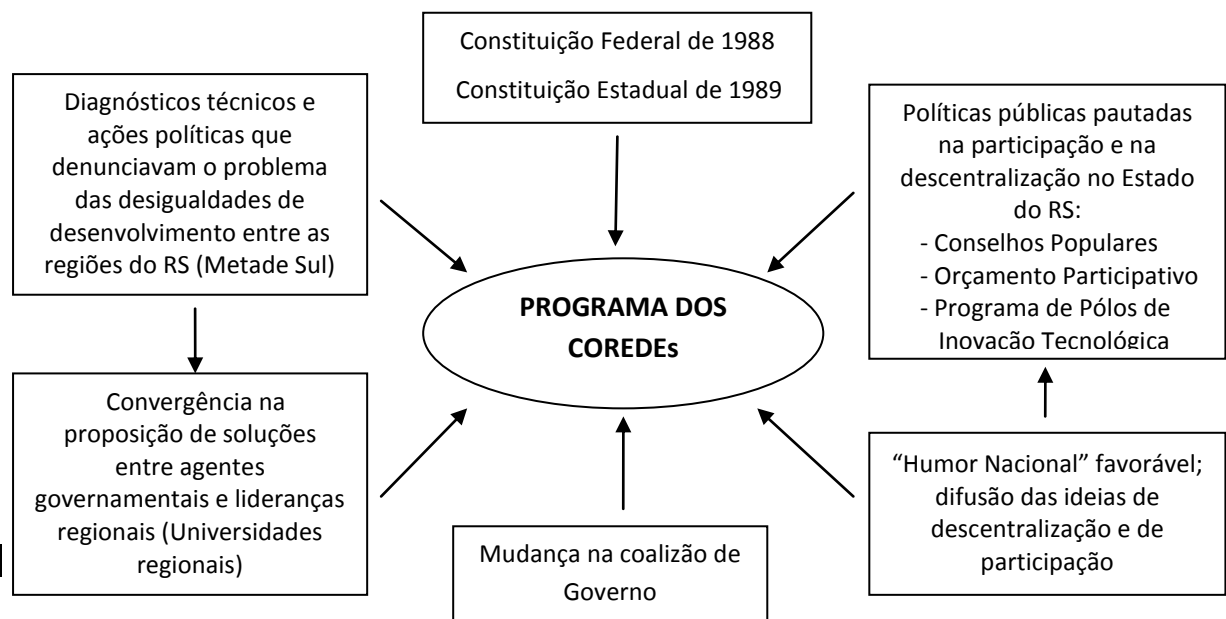
[...] as Universidades têm sido pressionadas no sentido de estreitar os laços que as ligam às regiões em que estão situadas, contribuindo para o seu crescimento econômico, até mesmo porque muitas dependem do dinamismo das regiões em que atuam para assegurar os recursos necessários à sua manutenção, pois são financiadas pelas anuidades cobradas de seus alunos. (BANDEIRA, 2009, p.17).

Portanto, o processo participativo nos moldes em que se encontra nos dias atuais demonstra a evolução das ações implementadas pela Política de Desenvolvimento Regional no RS no período de 1970-1990, viabilizando várias propostas de divisão regional que foram trazidas na segunda metade do século XX, com o intuito de encontrar soluções para as desigualdades sociais, principalmente na Metade Sul. Nessa região, diagnósticos técnicos e ações políticas denunciavam o problema das desigualdades de desenvolvimento entre as regiões, culminando no incentivo para a sociedade civil e aos movimentos sociais instituídos, a busca de novas formas de gestão das políticas públicas.

Nesse sentido, a construção de recortes regionais que possibilitaram uma maior racionalidade administrativa das ações governamentais no território resultou em diversas propostas de divisão regional. Nesse aspecto, Cargnin (2011) salientou que a preocupação com a questão regional foi, de certo modo, facilitada pelas mudanças ocorridas na economia e na política mundial, além do restabelecimento da democracia, que fomentou a retomada das práticas democráticas, oportunizando uma nova relação entre o Estado e a sociedade.

Na Figura 8, observa-se que o restabelecimento da democracia teve na Constituição Federal de 1988, homologada no Estado pela Constituição Estadual de 1989, a formalização de dispositivos constitucionais que previam a criação de arranjos institucionais participativos, envolvendo representantes da sociedade civil e do Estado na formulação, implementação e controle social nas várias políticas públicas. Da mesma forma, a situação da desigualdade regional no RS; a condição do humor nacional favorável à difusão de ideias de descentralização e participação; a eleição de uma nova coalizão de governo, que defendia a inclusão de instrumentos de democracia participativa na gestão do Estado; e a defesa pessoal do governador Alceu Collares em relação à criação de novos espaços institucionais que desenvolvessem a descentralização das políticas públicas, disponibilizando a participação da sociedade civil e dinamizando a gestão pública.

Figura 8: Principais fatores que possibilitaram a entrada na agenda governamental gaúcha da questão do desenvolvimento regional



Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Dessa forma, abriu-se o campo de busca por soluções para as disparidades existentes entre as regiões, culminando com a convergência de propostas entre agentes governamentais, lideranças regionais e universidades, que traziam o propósito comum de minimizar as desigualdades.

Esse cenário propiciou, no início de 1990, no governo Collares, a entrada na agenda governamental da questão do desenvolvimento regional e a implementação de políticas públicas participativas, as quais tinham a intenção de possibilitar a participação dos cidadãos nas várias fases do desenvolvimento das políticas. Essa confluência resultou na formulação do Programa dos Coredes, o qual tinha como propósito encaminhar para o Governo as demandas trazidas pelos atores regionais, configurando-se como mais um canal de intermediação entre o Estado e a sociedade.

Com esse mesmo objetivo, surgiram no RS outras institucionalidades participativas que também visavam construir e implementar políticas públicas por meio da participação da sociedade civil e da descentralização, como os Conselhos Populares, o OP e o Programa de Polos de Inovação Tecnológica. No entanto, esses arranjos participativos proporcionaram, até o momento, pouca evolução quanto à descentralização das decisões. Mesmo assim, pode-se afirmar que houve avanços no processo participativo. Os Coredes tiveram uma “relativa” centralidade e importância, variando de acordo com as gestões estaduais. No próximo capítulo serão apresentadas as conclusões da análise referente às mudanças observadas nas relações estabelecidas entre os Coredes e os governos estaduais gaúchos entre 1995 e 2014.

5 A RELAÇÃO DOS COREDES COM OS GOVERNOS ESTADUAIS – 1995 - 2014

Nesse capítulo, descreve-se a relação entre os Coredes e as gestões governamentais do RS após a sua institucionalização, no ano de 1994, no final do governo Alceu Collares. A partir da pesquisa, infere-se que a atuação dos Coredes e seu poder de mobilização e de influência nos processos de planejamento e de definição das prioridades regionais junto ao governo estadual dependem do espaço que as diferentes gestões estaduais possibilitaram a esses conselhos.

A institucionalização dos Coredes, ocorrida em 1994, possibilitou que estes se mantivessem atuantes mesmo havendo mudanças nas coalizões políticas à frente do Governo Estadual do RS. Porém, o fato de continuarem atuando como um canal de participação nos processos de tomada de decisão na esfera pública, não assegurou a esses conselhos o mesmo poder de influência durante as diversas gestões estaduais, uma vez que houve mudanças significativas nas oportunidades de participação e de intervenção dos Coredes entre as várias gestões estaduais.

Com o objetivo de analisar como ocorreram as relações entre os Coredes e as várias gestões estaduais, a partir de 1995, construiu-se categorias de análise que nos permitiram estabelecer comparações entre essas gestões em relação a vários aspectos que se encontram detalhados no Quadro 8, descrito a seguir.

Quadro 8: Variáveis e elementos da relação Coredes e Governo do Estado

Categorias	Conceito norteador
Vinculação Institucional dos Coredes junto aos Governos	Análise de como se configurou, a partir do governo Britto, a relação entre as gestões estaduais e os Coredes.
Dificuldades dos Coredes com as Secretarias dos Governos	Salienta a relação estabelecida entre os Coredes e as diversas Secretarias de Estado.
A Consulta Popular e o papel dos Coredes no contexto das políticas públicas dos Governos	Análise do papel dos Coredes e da Consulta Popular ao longo dos diversos Governos, caracterizando o contexto participativo em cada momento.
Grau de centralidade dos Coredes e o processo de disputa com outros atores	O propósito é analisar o grau de centralidade dos Coredes e demais atores quando da definição da agenda governamental.
Importância do Planejamento Estratégico elaborado pelos Coredes	O planejamento estratégico como ferramenta de subsídio dos Coredes para a elaboração dos orçamentos do Governo.
Consulta Popular e os recursos disponibilizados nos diversos Governos	Análise dos movimentos dos governos com referência à destinação de recursos para a Consulta Popular.
As políticas públicas participativas e a redução das desigualdades regionais	Evidencia a forma como os governos utilizam as políticas públicas para atender às demandas das diferentes esferas setoriais.
Resultados da pesquisa em relação ao tratamento dispensado aos Coredes.	Sistematiza os principais resultados obtidos na pesquisa com relação as categorias analisadas.

Fonte: elaborado pelo autor.

A partir das categorias descritas no Quadro 8, pode-se compreender as mudanças efetuadas em relação a diferentes aspectos que afetam os Coredes e as suas possibilidades de intervenção junto ao Governo do Estado. A seguir, apresentam-se os resultados da análise realizada com base nessas categorias, a partir dos dados obtidos por meio das entrevistas e da pesquisa documental.

5.1 Vinculação institucional dos Coredes junto aos Governos

Nesta seção, analisa-se, de acordo com as considerações dos diferentes entrevistados, como se configurou, a partir do governo Britto, a relação entre as gestões estaduais e os Coredes, buscando examinar, pontualmente, a relação institucional desses Conselhos dentro da estrutura organizacional do governo estadual em cada gestão.

Uma das questões preocupantes com referência aos Conselhos era a sua constituição legal, uma vez que participavam de vários momentos de decisão dentro do processo de configuração das políticas públicas, mas, considerados por vários segmentos do governo, tanto do legislativo como do executivo, como um canal informal e, portanto, sem muita representatividade e força política.

Nesse sentido, Bandeira (1999) destaca que

[...] tendo a Secretaria de Coordenação e Planejamento - SCP as responsabilidades pelas relações com os conselhos ocorreram decisões do governo no sentido de determinar que os técnicos da secretaria desenvolvessem estudos para viabilizar o funcionamento e aumentar a influência política dos fóruns, além de trazer uma visão estratégica para o desenvolvimento em longo prazo. (BANDEIRA, 1999, p.36).

Sobre a estrutura hierárquica de ligação dos Conselhos com o Governo, o Diretor de Desenvolvimento Regional e Urbano no governo Antônio Britto, destaca:

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento na transição para o Governo de Antônio Britto, ficaram ligados à Secretaria de Coordenação e Planejamento, uma vez que na administração do Governo Alceu Collares estava no âmbito da Secretaria do Desenvolvimento. (Entrevistado 2).

Segundo Allebrandt (2010), os Coredes ficaram vinculados, no governo Britto, à Secretaria de Coordenação e Planejamento, que foi criada pela Lei nº 10.356 de 10 de janeiro de 1995. Essa Secretaria integrava a estrutura organizacional da Administração Direta do Estado, sendo de sua competência a realização do

planejamento, coordenação, programação, orçamento e avaliação das políticas do governo. Conforme o autor, no âmbito dessa Secretaria

[...] foi criado o Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano (DDRU) que assumia o encargo de ser o elo entre o Governo e Coredes, e vinculado a ele a Divisão de Apoio aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. A partir de 1996 a SCP passou a coordenar a inclusão do orçamento dos Coredes no orçamento estadual. (ALLEBRANDT, 2010, p.120).

O DDRU desenvolveu uma proposta referente à política de atuação junto aos Coredes, que foi publicada em abril de 1995, contendo cinco partes. Essa proposta privilegiou a integração dos Coredes ao Sistema Estadual de Planejamento

[...] ao defender a participação dos CRDs nas discussões preparatórias para a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Estado, do Plano Plurianual de Investimentos, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento e sua participação nos programas de melhoria da qualidade dos serviços públicos estaduais, por meio do monitoramento e fiscalização regionalizada dos mesmos. (DDRU, 1995, p.7).

A proposta trazia uma breve análise da experiência dos Coredes durante o governo anterior, onde dois aspectos foram considerados importantes:

O primeiro, de que os objetivos mais amplos como a elaboração de Planos Regionais de Desenvolvimento, não foram atingidos, mesmo que tenham sido alocados recursos orçamentários e a frustração da não execução das demandas alocadas, levando a desmobilização de vários Conselhos. Além disso, apresenta e discute uma proposta para a política do Governo na relação com os Coredes, que pauta-se na diretriz principal de ampliação do escopo da integração entre os Conselhos e a Administração Estadual, com o objetivo de tornar os Conselhos participantes efetivos do processo de planejamento das atividades governamentais, levando ao desenvolvimento de um modelo próprio de administração participativa em escala estadual. Propõe também um programa de atividades para 1995, com ênfase à operacionalização da participação dos Conselhos na elaboração do orçamento estadual para 1996. (ALLEBRANDT, 2010, p.120).

Como a SCP estava subordinada diretamente ao Governador, a relação dos Coredes com o governo poderia ficar mais próxima, o que, de certa forma, criou uma expectativa em relação à inclusão das demandas vindas das bases locais quando da formatação da agenda governamental.

Quando Olívio Dutra assumiu o governo do Estado, os Coredes perderam a condição de atores importantes no processo de definição de demandas regionais, por conta de uma nova política de formação da agenda, que estava baseada no OP, ficando de lado a Consulta Popular.

Nesse sentido, Allebrandt (2010) descreve que foram, inicialmente, criadas duas secretarias especiais vinculadas ao governador:

O Gabinete de Relações Comunitárias (GRC), que ficou responsável pelas relações com a comunidade e a coordenação do OPE nas Regiões, (onde atuavam um Coordenador Regional de Relações Comunitárias, servidores com cargos de comissão vinculados ao GRC, tendo como função mobilizar e orientar os movimentos sociais e a população sobre o processo do OPE); e a outra secretaria, o Gabinete de Orçamento e Finanças (GOF). (ALLEBRANDT, 2010, p. 141).

Os Coredes ficaram naquele momento como coadjuvantes dentro do processo do Orçamento Participativo Estadual - OPE. Assim, da mesma forma como ocorreu no Governo Antônio Britto, no governo de Olívio Dutra os Coredes também foram pouco ouvidos, uma vez que,

[...] os Conselhos tiveram um papel importante em vários momentos dos governos, principalmente quando traziam suas contribuições. Porém, sofriam de uma falta de continuidade, eram convidados somente quando era interessante, uma vez que quando faziam muitas reivindicações, era deixado de lado. (Entrevistado 3).

Já no governo Germano Rigotto, quem passou a coordenar a relação entre o Governo e os Coredes foi o vice-governador. A seu ver,

[...] a gestão tinha como preocupação o acompanhamento do movimento de todos os processos, bem como de manifestar às partes envolvidas, a política de transparência adotada pelo Governo. [...] esse acompanhamento era feito da seguinte forma: se criou uma infraestrutura dentro de cada Secretaria, quer dizer, dentro de cada Secretaria nós tínhamos uma pequena equipe para acompanhar os processos, e depois o nosso gabinete coordenava. A gente criou com o setor de informática do Estado, pela primeira vez, a votação eletrônica, o lançamento de todos os processos na Internet, então todo mundo poderia ter acesso, era transparente, então acompanhava o tempo todo o que estava acontecendo. (Entrevistado 4).

Ainda na fala do entrevistado, a questão da transparência foi ressaltada como facilitadora do processo, na medida em que os Coredes

[...] eram integrados por membros de vários partidos políticos, mas se conseguiu que não houvesse ações ligadas a questões partidárias. Observa-se, mesmo que nas Presidências dos Coredes, muita gente fosse vinculada ao PT, ao PDT, ao PMDB, PP, sempre souberam passar além da questão partidária, o que pesou na hora de votar, e isso foi um aprendizado, muito grande, mesmo que às vezes a gente teve algumas brigas com um ou outro. Eu acho que a gente conseguiu fazer coisas bonitas no sentido de criar a política pública, que é essa a coisa básica. (Entrevistado 4).

Após o governo de Germano Rigotto, em 2007, assume a governadora Yeda Crusius do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, com o propósito de apresentar aos Conselhos uma atitude diferenciada no formato de relação com os Coredes, uma vez que institucionalizou e praticou uma aproximação importante junto aos Conselhos. De acordo com a fala do Secretário de Relações Institucionais no governo Yeda Crusius:

Como estava essa situação? Primeiro os Coredes sempre funcionaram, sempre tinha o Fórum dos Coredes, sempre vinha funcionando e a Consulta também, só que ela deu enfoque diferente. Criou uma Secretaria para cuidar exclusivamente deles, das relações com os municípios e com os Coredes e as Consultas. (Entrevistado 5).

Houve por parte do governo Yeda Crusius, uma demonstração de reconhecimento quanto à causa dos Coredes, o que corrobora a fala da ex-presidente do COREDE SUL no período de 2015-2016, quando diz que [...] o Governo Yeda Crusius foi de uma luta pela retomada da credibilidade da Consulta Popular e de avanços no planejamento do desenvolvimento das regiões. (Entrevistada 8).

Essa atitude foi relevante na relação do Governo com os Coredes, uma vez que gerou não somente uma aproximação, como a tentativa de atender aos propósitos dos Coredes e do Governo, principalmente, quanto ao cumprimento da liberação dos recursos que estavam pendentes de vários Governos, representando créditos dos Coredes junto ao Governo do Estado.

Logo que Tarso Genro assumiu o Governo do Estado, proferiu uma declaração importante sobre a relação que os diversos espaços institucionais participativos teriam na sua gestão, conforme exposto a seguir:

[...] Desde que assumimos o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, estamos comprometidos com um Sistema de Participação ousado, inovador e criativo, que não absolutiza nem sacraliza nenhuma das formas de participação, mas integra e coloca a participação em um patamar superior, através da participação virtual, presencial, através das discussões na comunidade, com lideranças, e da assessoria seletiva do Governador pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. (GENRO, 2011, p.2).

Na palavra do governador Tarso Genro, havia, por parte do governo, o comprometimento com o processo participativo, deixando aberto o canal de relação para todos os segmentos interessados, o que de certa forma, atenderia aos anseios dos Coredes.

No entanto, mesmo com o comprometimento do Governo com o processo participativo, uma questão não pode ser deixada de lado, e que chama atenção pela sua particularidade no vínculo entre o Governo e os Coredes, é a falta de autonomia dos Coredes na relação com o Governo. Essa preocupação se observa na fala da ex-presidente do COREDE SUL (2015-2016), quando diz que:

Os Coredes ainda dependem de recursos do governo estadual para a sua manutenção. Estes também têm servido para legitimar alguns programas e ações governamentais. Mesmo assim, os Coredes têm cumprido o seu papel de ser espaço de participação para a discussão, elaboração de planos e propostas regionais voltadas para a promoção do desenvolvimento regional, constituindo-se como referência na definição das demandas regionais. (Entrevistada 8).

Portanto, os Coredes dependem financeiramente do Governo tanto para a sua sobrevivência nas despesas com a estrutura organizacional, como na destinação dos recursos para a CP. Porém, em determinados momentos, necessita negociar as demandas a serem homologadas pela sociedade civil no processo de CP, o que poderá gerar uma situação constrangedora na “luta” pela definição de demandas que fogem dos interesses dos Governos, bem como para a liberação dos recursos com destino aos investimentos visando ao desenvolvimento regional.

Nesse contexto, a vinculação dos Coredes junto aos diversos Governos, permite aos Conselhos, em determinado momento, uma análise introspectiva, no sentido de reavaliar conceitos e ações na relação com o Governo. Nesse sentido, a fala da vice-presidente do Fórum dos Coredes, na gestão 2015/2017, traz alguns pontos que permite a reflexão quando destaca que:

Acho que esse período tem nos levado a sermos mais políticos do que efetivamente aqueles que fazem a diferença nas regiões. Somos usados e queremos ser usados para legitimar ações do governo e isso nos legitima, em algumas regiões temos mais autonomia que em outras. Mas temos nos tornado mais políticos e menos mediadores do desenvolvimento regional, o que me preocupa. (Entrevistada 7).

Observa-se, portanto, que a maior facilidade ou dificuldade na relação do Governo com os Coredes varia de acordo com as políticas públicas dimensionadas para cada região do Estado, como também com base nas estruturas responsáveis pela relação entre - Governo e Coredes - e o modelo de gestão adotado por cada governo. Por exemplo, com a implantação do OP, no governo Olívio Dutra, os Coredes perderam temporariamente o seu papel central enquanto fórum de decisão

regional que decidia sobre os projetos que seriam priorizados em nível do orçamento e da gestão estadual nas distintas regiões.

5.2 Dificuldades dos Coredes com as Secretarias dos Governos

Nessa seção, examina-se a relação estabelecida entre os Coredes e as diversas Secretarias de Estado, no sentido de entender os possíveis entraves ocorridos nos Governos, uma vez que as Secretarias representavam, em determinados momentos, diferentes interesses na destinação dos recursos orçamentários e em pautar as suas demandas na agenda governamental.

No governo Antônio Britto, segundo Bandeira (2009), os Coredes continuaram a remeter as suas propostas, que vinham acompanhadas de um diagnóstico descrevendo os objetivos e metas com as suas respectivas justificativas, além da projeção dos valores a serem alocados para a efetivação dessas demandas. A seu ver, esse processo caracterizou-se como uma nova sistemática pautada em um modelo participativo e interativo de planejamento.

Sobre essa questão das demandas que foram remetidas pelos Conselhos ao governo Antônio Britto, o Entrevistado 2 nos fala que

[...] foi criado um modelo para que os Coredes encaminhassem as propostas, onde de posse das mesmas o referido Diretor do DDRU no Governo Britto, tentava negociar a sua inclusão nos planejamentos das Secretarias Estaduais. Porém, essa forma de convencer os atores com poder de decisão, não funcionou. (Entrevistado 2).

Essa tentativa evidenciou as dificuldades que os Coredes encontravam junto aos diversos segmentos do Governo, onde de acordo com a fala da ex-presidente do COREDE SUL (2015-2016),

[...] a relação entre os Coredes e o governo Britto teve uma proximidade maior somente após os três primeiros anos de gestão, portanto, no final do mandato. A relação somente se fortaleceu no último ano, com a criação da Consulta Popular. Mesmo assim, a lei [da Consulta Popular] foi criada sem uma discussão com os Coredes. (Entrevistada 8).

Ainda em relação a essa gestão, a entrevistada menciona que

[...] havia uma incompreensão por parte da Secretaria de Planejamento, na qual o programa estava vinculado, da importância do Programa dos Coredes, na medida em que eles [os Conselhos] eram vistos como pessoas que estavam querendo se beneficiar de recursos públicos. (Entrevistada 8).

Essa constatação também foi referida na fala da Diretora Técnica e Secretária Substituta da SEDES do governo Collares, quando disse que “no governo Britto ninguém queria ouvir falar em Corede. No entanto, depois que o Corede conseguiu se fortalecer, ele se manteve”. (*Entrevistada 1*).

Portanto, nesse período, algumas questões se apresentaram como entraves para a continuidade do processo dos Coredes no governo Britto. Entre elas, a incompreensão do então Secretário do Planejamento acerca dos objetivos da existência dos Coredes. Nesse aspecto, a entrevistada afirma que, para o Secretário João Carlos Brum Torres, “[...], os Coredes representavam grupos de pessoas que tinham por intenção obter vantagens com os recursos públicos (*Entrevistada 1*).

Além dessas, outras dificuldades se configuravam como obstáculos aos Coredes, “[...] como a questão que se apresentava identificada pela inércia burocrática e o insulamento político baseado no medo de dividir o poder, tanto horizontalmente com as outras áreas do Estado, quanto, e muito mais, verticalmente com a sociedade civil” (ALLEBRANDT, 2010, p.123).

Como reflexo desses entraves políticos, o Diretor do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano, destacou que

*Os Coredes se esforçavam, mas eram pouco ouvidos, e ainda quando conseguiam, era por cordialidade. [...] Minha maior realização, eu sempre gozo com o pessoal dos Coredes, quando estava na frente do Departamento como Diretor, foi fazer uma coisa que depois ninguém mais fez, ou seja, fiz dois almoços com os Coredes com a presença do governador no Galpão Crioulo. Mas, as intenções naquele momento ficaram por aí. (*Entrevistado 2*).*

Observa-se, então, que os primeiros anos do governo Antônio Britto não foram fáceis para os Coredes, apesar de todo o esforço do Diretor do DDRU em aproximar o governador dos Conselhos, ficando mais numa relação de cordialidade, de dar satisfação à sociedade por meio dos Conselhos, do que propriamente de entendimento da importância do papel dos Coredes naquele momento.

Findo o governo Antônio Britto, veio o governo Olívio Dutra, alterando a forma e os meios de conduzir as políticas públicas participativas, momento em que foi implantado o OP nos moldes que tinha sido implementado pelo PT na Prefeitura de Porto Alegre.

Nesse quadro político formado no período, os Coredes não tiveram a mesma abertura obtida até então, principalmente quanto à participação na definição de

demandas para compor a agenda governamental, na forma que fora estabelecido pela Consulta Popular.

Na nova configuração de Governo, os representantes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento teriam que agir em conjunto com servidores vinculados ao Gabinete de Relações Comunitárias. Essa relação não foi das mais tranquilas uma vez que os coordenadores regionais representantes do Governo exerciam uma política de definição e decisão diferente da forma adotada até então pelos Coredes, ou seja, uma decisão dentro do formato da Consulta Popular, condição essa que o governo ignorou desde o início (ALLEBRANDT, 2010).

Segundo a fala da ex-presidente do COREDE SUL (2015-2016), a participação dos Coredes junto ao governo Olívio Dutra foi o momento mais difícil.

A militância partidária não era favorável a atuação dos Coredes na discussão do Orçamento Participativo. Este processo seguia o modelo do Orçamento Participativo-OP municipal e membros do Gabinete das Relações Comunitárias não aceitavam a presença dos Coredes na coordenação do processo. Foi um período de grandes embates políticos entre o Executivo e o Legislativo e os Coredes despenderam muita energia para não serem “cooptados” pelos poderes. (Entrevistada 8).

O governo Olívio Dutra, por meio de algumas de suas lideranças, não aceitava os Coredes como instituição legítima, muito menos concordava em dividir a condução do processo de definições de demandas, momento em que houve sérias dificuldades no relacionamento entre as partes. Segundo a fala do representante da gestão estadual à época, se referindo aos Coredes, destacou que

[...] quando nós entramos, tinham por parte da nossa divisão política, dos nossos companheiros, uns senões. O pessoal achava que aqueles Coredes eram feitos, vamos dizer, para a dominação. O partido tinha dificuldade de trabalhar com os Coredes, o governo Olívio tinha dificuldade de trabalhar com os Coredes (Entrevistado 3).

Ainda segundo o Secretário Estadual de Planejamento no governo Olívio Dutra,

[...] essas dificuldades provinham do desconhecimento, pelos membros do Governo, dos propósitos atribuídos a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, como também de divergências referentes à concepção de políticas públicas participativas, ou seja, do modo de fazer política. (Entrevistado 3).

Se referindo à relação entre o Governo do Estado e os Conselhos, o Entrevistado 3 ressaltou que

[...] os Coredes eram meio estigmatizados. Eles tinham uma visão que também não era participativa, era uma coisa assim, chamavam as pessoas da cidade, da região, lideranças que convinham e faziam lá os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, que teve um papel muito importante, essas pessoas, que nem sempre eram tão legítimas como representantes, mas que eram pessoas que tinham conhecimento. Então eles formularam programas de desenvolvimento para a região, e traziam para o Estado. O governador Collares lidou com isso no início. Quando eles vieram para nós, as coisas que eles propunham, quase sempre tinha muita coisa que não era compatível com a política realmente participativa, que tivesse o foco principal no interesse popular, e não no interesse empresarial, das elites universitárias. Na época tinha muita gente das Universidades que estavam nos Coredes como iluminados. Isso é bacana, mas não é a saída. (Entrevistado 3).

Havia discordância na relação entre o governo Olívio Dutra e os Coredes, principalmente em virtude da forma de fazer política pública participativa, já que o modelo do OPE tem diretrizes diferentes na concepção estrutural do processo. O cidadão define as demandas e a destinação dos recursos, que diverge do modelo da Consulta Popular, onde a sociedade vota as demandas que considera prioritárias com base em uma lista pré-definida pelo Corede.

Mesmo assim, após vários conflitos entre o Governo e os Coredes, houve o acordo que segundo Allebrandt (2010), foi assinado em 27 de abril de 1999 por meio de um protocolo de cooperação entre o governador Olívio Dutra e o presidente do Fórum dos Coredes, Dinizar Becker. Esse protocolo tinha por propósito com base no Programa do Governo Democrático,

[...] a construção e o desenvolvimento do Orçamento Participativo Estadual (OPE), através de um processo de democracia direta, voluntária e universal, onde o cidadão possa discutir e decidir a receita, as despesas e as políticas públicas, criando mecanismos de planejamento democrático e controle social sobre o Estado (ALLEBRANDT, 2010).

No entanto, no governo Olívio Dutra, os Coredes tiveram uma importância secundária na tomada de decisões orçamentárias, uma vez que as mesmas foram centradas no OP, que tinha como referência o modelo de assembleias regionais e estaduais quando da definição de prioridades. De acordo com o Luft (2013):

Este modelo era uma ampliação daquele que já vinha sendo adotado em Porto Alegre. Isto gerou insatisfações nos Coredes, que acabaram deixados de lado pelo novo Governo. Esta tensão foi superada quando o Governo fez um acordo com os Conselhos, que estabelecia que cada um dos Coredes indicaria dois representantes para o Conselho Estadual do Orçamento Participativo. (LUFT, 2013, p.44).

Na verdade, o protocolo de cooperação assinado entre as partes nunca foi cumprido totalmente, mas a questão relevante do processo é que, segundo Allebrandt (2010), os Coredes

Conseguiram 44 vagas (duas por Corede) no Conselho do Orçamento Participativo do RS. Quanto à coordenação conjunta, a mesma funcionou em algumas regiões do Estado, em outras, os Coredes participavam, mas não havia uma articulação orgânica com o processo, seja pela postura do Coordenador do OPE na região, seja pela postura dos dirigentes do Corede. (ALLEBRANDT, 2010).

Entretanto, mesmo que tenha havido conflitos na relação entre os Coredes e o governo Olívio Dutra, nas palavras do Secretário de Planejamento deste Governo,

[...] pode-se considerar que no final as coisas não foram tão ruins assim. Inclusive, os representantes dos Coredes expressavam uma satisfação de ter conseguido trabalhar conosco, que no início parecia impossível. Assim, a relação se configurou de forma amistosa, de respeito, mas não de total concordância, a qual, sempre era esclarecida. Às vezes uma demanda ficava na prateleira, outra era executada. (Entrevistado 3).

Ainda segundo o entrevistado, sobre o envolvimento dos Coredes nos processos de participação democrática no governo Olívio Dutra,

[...] O mesmo trouxe um aprendizado para os diferentes atores públicos do governo. O Corede no mínimo mexeu com o governo, condição essa que fez com que o governo precisasse dar atenção a eles [Coredes], esse é um ponto positivo, mesmo que nem tudo fosse concordância. Então, houve no governo Olívio uma influência, eu diria assim, relativa dos Coredes, que era absorvida pelo governo, uma vez que eles [Coredes] tinham consciência das coisas que eram sugeridas. E no governo nós víamos as equipes que planejavam, as quais eram bem amplas, buscar nas reuniões regionais se instrumentalizar. (Entrevistado 3).

Com o término do governo Olívio Dutra, assumiu o Governo do Estado o governador Germano Rigotto. No seu Plano de Governo não houve referência quanto à participação da sociedade no processo de construção para o desenvolvimento do Estado.

No entanto, ainda segundo Allebrandt (2010), passadas as eleições, mesmo antes de assumir,

[...] o então eleito Germano Rigotto tomou algumas decisões de muita importância para os Coredes. A principal foi o anúncio de que o vice-governador seria o responsável pela articulação dos Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social, os quais seriam criados, bem como responsável pelas relações do Governo com os Coredes e pela coordenação do processo de participação popular (ALLEBRANDT, 2010, p.175).

Nesse período, os Coredes voltaram a ter um papel de maior centralidade no que se refere às decisões de cunho político que envolvia as regiões e necessidades das comunidades, uma vez que segundo o Entrevistado 4, no governo Germano Rigotto,

[...] tudo era feito sempre com os Coredes, nós jamais fizemos qualquer coisa sem os Coredes, eu acho que isso era importante, mesmo critério de criar mais um Corede ou não, sempre foi uma discussão pública com todos os Coredes, o Governo nunca tomou uma decisão sem ouvir os Coredes. (Entrevistado 4).

Um fato importante sobre a questão da execução das determinações que faziam parte da agenda,

[...] quando um Secretário de Estado se mostrava em desacordo com o que tinha sido definido, ou mesmo, em muitos casos, quando não atendia os seus interesses pessoais, momento no qual as coisas não andavam, eu - vice-governador -, como responsável pelo processo junto aos Conselhos, tive que interferir chamando o secretário “às falas”, dizendo que a coisa tinha que sair e estava definido. (Entrevistado 4).

O que chama atenção nesse episódio dos Secretários de Estado agirem de acordo com os seus interesses, e, desta forma, desprezando as necessidades da maioria dos cidadãos, momento em que se fez necessária uma ação mais dura por parte de atores com maior responsabilidade, é que o episódio acontece de forma repetitiva em vários Governos. Por exemplo: no governo Alceu Collares, em cuja gestão foram implementadas as políticas públicas participativas e criados os Coredes, o governador teve que interferir várias vezes, assim como no governo Yeda Crusius e no governo Germano Rigotto.

Inclusive, sobre essa atitude dos Secretários tentarem obstruir determinadas decisões estabelecidas pelo Governo, o vice-governador na gestão Germano Rigotto faz uma observação que parece explicar as razões e, ao mesmo tempo, tenta justificar os referidos atos, dizendo que

O secretário, na verdade é um vereador regional, ele está no negócio dele, quer garantir a próxima eleição, ele não quer fazer um trabalho para o Estado todo. O cara do Sul não está preocupado com o norte e noroeste, ele está preocupado com a região Sul dele, por que é ali que ele vai se eleger. Hoje o deputado depende da sua região, ele vai ser secretário da sua região, é uma lógica perniciososa, é uma lógica negativa, mas infelizmente é isso. (Entrevistado 4).

O Secretario Estadual de Planejamento do governo Olívio Dutra, corrobora com esse pensamento ressaltando que

O boicote dos Secretários acontece porque o Secretário quer cuidar da zona dele, ele quer fazer as coisas que está na cabeça dele, ele não quer fazer para todo o Estado. O que está na cabeça dele, não necessariamente é o que a população quer. Ele [Secretário] quer o que está mais visível, a população quer o que ela precisa. (Entrevistado 3).

Para tentar inibir ações nesse contexto, o vice-governador do governo Germano Rigotto observa que

No mínimo tem que colocar o gabinete dos Coredes dentro do gabinete do governador, para ter respaldo, porque senão o Secretário boicota. Ele [Secretário] quer fazer as coisas que têm na cabeça dele, ou o que a equipe dele diz. (Entrevistado 4).

Na concepção do Entrevistado 2, quando da formatação da agenda, existe o jogo de interesses. Há um planejamento, acredita-se nele, mas o que é votado é um plano diferente. Além disso, outro foco de tensão,

[...] são as Secretarias em que a base de recursos é estritamente de interesses clientelista. Tu tens uns amigos e quer favorecê-los. Esse clientelismo pode ser mais sofisticado que isso, tens segmentos que são os teus apoiadores políticos, quer dizer, teus parceiros, políticos pelo movimento X, Y, Z, que te apóiam. Porque estás no poder, de alguma maneira deverá ajudar teus apoiadores. Ou você pode ter uma versão mais pobre disso, eu quero me eleger Deputado, então eu vou construir a minha base lá, os prefeitos são meus amigos e eu vou dar uma ajuda, botar dinheiro no município deles. Agora, o foco fundamental de tensão é a escassez de recursos, se tu tens mais, tem mais condições de acomodar estas questões, se tu tens menos, tem menos condições de acomodar estas tensões. (Entrevistado 2).

Essas atitudes legitimam a importância do fortalecimento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento pela formalização legal obtida por meio da Lei nº 10.283 de 17 de outubro de 1994, uma vez que as dificuldades na relação com as Secretarias de Estado muitas vezes se caracterizam de forma subjetiva dentro de um contexto de parcialidade, incompreensíveis aos olhos de um analista desatento às ações políticas de alguns atores públicos com poder de decisão.

Quando assumiu a governadora Yeda Crusius, no último capítulo do seu Plano Jeito Novo de Governar, os Coredes são referenciados através da denominação “Ética, Democracia e Participação Popular”, onde foram estabelecidas cinco metas que tratavam sobre a Consulta Popular, ou seja, reestruturação territorial das

coordenadorias, apoio técnico de servidores alocado nas regiões para a CP, governança local e Conselho Estadual de Desenvolvimento.

Nesse contexto, de acordo com Allebrandt (2010), o plano enfatiza a relevância da participação popular, que, de certo modo, caracteriza os Coredes como um marco importante da participação de populações nas decisões do governo estadual. Afirma, então, ser

[...] dever de um Estado em democracias modernas estabelecer canais constantes de interlocução entre cidadãos e os Governos eleitos. Dessa forma a moderna democracia consagra uma saudável união entre os conceitos de democracia representativa e de democracia participativa. (PLANO DO GOVERNO YEDA, 2006, p.61).

A governadora Yeda Crusius criou uma nova Secretaria de Relações Institucionais, que teve como finalidade a relação com as prefeituras e suas demandas, e trouxe para essa Secretaria a responsabilidade da relação com os Coredes e a CP. A princípio, segundo Allebrandt (2010), os Coredes teriam uma articulação positiva com o novo Governo. No entanto, o Governo assumiu em meio a uma grave crise financeira do Estado, o que fez com que os valores disponibilizados para a CP fossem reduzidos, gerando um descontentamento, principalmente por parte de alguns prefeitos e da FAMURS, que defendia a ideia de que não deveria ser realizada uma nova CP, pois primeiro o Governo deveria pagar os débitos pendentes.

Como o parecer da FAMURS não vingou, os Coredes tiveram uma participação e centralidade relevantes na gestão da governadora Yeda Crusius, o que foi decisivo no aspecto de valorizar os Conselhos e as decisões da CP, “dando autoridade” ao coordenador - Celso Bernardi - pela relação entre o governo e os Conselhos.

A importância desse ato se observa na fala do Secretário de Relações Institucionais no governo Yeda Crusius,

[...] o qual ressaltou que muitas vezes, quando da relação com a Secretaria da Fazenda, a final de contas é o que faz o pagamento, a gente precisava muitas vezes convencer os nossos colegas Secretários de que aquilo que foi eleito, que foi priorizado, que constava do orçamento, que foi criado uma rubrica própria, deveria ser cumprido. (Entrevistado 5).

No governo Tarso Genro, que substituiu a governadora Yeda Crusius, os Coredes,

[...] mesmo tendo sobrevivido a vários governos com ideologias diferentes, onde agia no processo de negociação de acordo com os pensamentos individuais e de governo, houve, no primeiro momento, uma desconfiança em relação a nós, principalmente, por se tratar do Partido dos Trabalhadores e pela experiência atritada com o governo Olívio Dutra. (Entrevistado 6).

No entanto, logo nas primeiras reuniões, de acordo com o Diretor do Departamento de Participação Cidadã do governo Tarso Genro,

Tarso já afirmava isso na sua campanha e reafirmamos isso no dia 5 de janeiro, nós somos interlocutores e [...] todo o trabalho da participação e da discussão do orçamento do Estado, e também as discussões em torno das regionais, nós vamos fazer com vocês. Com isso, foi se desfazendo aos poucos a desconfiança e o que dá para dizer com certeza, que nós tivemos uma interação rica, de discussão de muitos aspectos, além da questão em si e orçamentos do Estado, discutimos o desenvolvimento do Estado. (Entrevistado 6).

Entretanto, com referência a relação havida com o governo Tarso Genro, a ex-presidente do COREDE SUL (2015-2016) nos fala que

[...] embora a relação dos Coredes com o governo Tarso aconteceu de forma que se pode considerar como sendo razoáveis, novamente as demandas aprovadas pelo Processo de Participação Popular e Cidadã não foram executadas na sua totalidade, gerando um passivo ainda maior. (Entrevistada 8).

Destaca-se que esse cenário de conflitos, de conciliações e de acumulação de créditos por verbas não liberadas foram gerando, ao longo do tempo, mais desconfianças, mesmo que os Coredes tenham conquistado algum espaço. Nesse sentido, algumas considerações importantes foram trazidas pelas representantes do Fórum dos Coredes ressaltando que:

Pode-se dizer que os Coredes conquistaram um importante espaço no Estado e contam com a credibilidade de governos e da sociedade, mas ainda não contam com um amplo entendimento do seu papel pelos Gestores Públicos, mesmo que os Coredes sejam espaços de participação democrática com relativo grau de autonomia em relação ao Governo. (Entrevistada 8).

Ao longo dos quase 25 anos dos Coredes, eles foram se fortalecendo enquanto instituição e sendo reconhecido por outras instâncias do Estado, no entanto, ainda são reconhecidos por uns como entidades de esquerda, por outros como entidade de direita, por outros como somente acadêmicos que querem contribuir para além das suas Universidades. (Entrevistada 7).

Portanto, as dificuldades que os Coredes tiveram ao longo desses últimos anos foram marcadas pelos escassos recursos orçamentários dos Governos, além da necessidade de “competir” no processo de decisão com os Secretários de Governo, fortalecido como grupos de interesses, onde agiam de acordo com o Entrevistado 4 como “vereador regional”, o que forçava os governadores a atuarem com relativa força de convencimento. Também, os Coredes tiveram que conviver com a falta de compreensão por parte do Legislativo e do Executivo, do seu verdadeiro papel, como espaços para a participação democrática.

5.3 A Consulta Popular e o papel dos Coredes no contexto das políticas públicas dos governos

Neste subcapítulo, analisa-se o papel dos Coredes e da CP ao longo dos diversos governos, caracterizando o contexto participativo em cada momento, bem como as configurações e formatações das demandas trabalhadas em cada circunstância.

Segundo Allebrandt (2010, p. 119), terminado o governo Collares, em 1995, o governador Britto assumiu o Estado apresentando o Plano de Governo “Movimento Rio Grande Unido e Forte”, que incorporava uma linguagem do modelo neoliberal de Estado, com diversas referências à necessidade de privatização de serviços e atividades então no âmbito do Estado.

Desse modo, o referido plano teve como estandarte da sua política pública as privatizações, visando, de certa forma, ao equilíbrio financeiro do Estado e o atendimento de pelo menos, em parte, da agenda governamental. Entretanto, de acordo com Allebrandt (2010), o Plano destacava no seu Capítulo 3, uma referência sobre os Coredes dizendo que,

[...] no caso do Rio Grande do Sul, tem tido grande atualidade a discussão a respeito da municipalização de serviços. De outra parte, a atual Administração começou a enfrentar as necessidades de descentralização do setor público mediante a organização – ainda incipiente – dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Além disso, [...] a criação de mecanismos institucionais apropriados é uma prioridade dessa política [descentralização e municipalização], cabendo, por conseguinte, proceder-se a uma reavaliação da experiência dos Conselhos Regionais, de modo a assegurar-lhes representatividade, operacionalidade e eficácia, sem prejuízo da necessidade de garantir uma visão unificada e integrada das demandas e problemas estaduais, assim como das políticas adequadas para enfrentá-los. (ALLEBRANDT, 2010, p.119).

Sobre a questão das privatizações, o Secretário Estadual de Planejamento no Governo Olívio Dutra, que assumiu o Governo do Estado após o término do governo Antônio Britto, fez a seguinte consideração:

O governo Britto tinha privatizado vários setores da nossa economia, inclusive o Meridional, a Caixa Econômica Estadual que era uma espécie de preciosidade que nós tínhamos, foi criado pelo Brizola. Foi a primeira a fazer planos populares, era uma coisa bem bacana, mas foi privatizada. E eu era o Secretário do Planejamento, e tinha negócios fortes aí, era privatizar o Banrisul, CORSAN, CRM, Companhia de Gás, assim ia, eles já tinham privatizado de certa forma a CEEE e outros setores. Era um dos carochos que o Olívio tinha que descascar. (Entrevistado 3).

Constata-se nessas considerações, uma posição contrária às políticas de privatização das instituições do Estado. No entanto, justifica-se essa posição pelas filosofias e diretrizes ideológicas adotadas pelo PT. O entrevistado é um dos fundadores e tem como princípio o processo inverso, ou seja, de estatização.

Deve-se ressaltar que mesmo herdando do governo Alceu Collares uma nova condição de fazer política pública com a participação dos Coredes, o governo Britto muito pouco se interessou, pelo menos nos três primeiros anos, ou mesmo se utilizou desse processo que tinha cunho participativo e democrático. Essa situação talvez tenha uma justificativa, uma vez que, de acordo com o Plano de Governo, a preocupação do governo Antônio Britto eram as privatizações.

Então, em 1998, às vésperas de uma nova eleição para governador, por proposição do Secretário de Planejamento, João Carlos Brum Torres, o governador Antônio Britto trouxe a CP como canal de definição de demandas para o orçamento do ano seguinte, possibilitando que cidadãos participassem do processo de definição. Nesse contexto, segundo Coelho (2014),

Criou-se, em 1998, um novo mecanismo no processo de participação através da Lei nº 11.179 sendo denominado de Consulta Popular, segundo o qual o Poder Executivo deveria proceder a uma consulta anual direto à população, quando seriam definidas as destinações dos recursos disponíveis para investimentos. A Consulta Popular se transforma, então, em importante método de deliberação de prioridades para a lei orçamentária do exercício seguinte, permitindo a participação de qualquer cidadão eleitor por meio do voto em determinada data, em urna ou por meios eletrônicos. (COELHO, 2014, p.22).

Na concepção do Entrevistado 4, a decisão de criar a CP representou de certa forma, uma decisão eleitoreira. Observa-se essa constatação na sua fala quando diz que:

[...] No final da administração, o Secretário de Planejamento da época, João Carlos Brum Torres, propôs ao governador Britto que se fizesse uma primeira consulta, a partir desta organização dos Coredes e o Britto aceitou. Um pouco, não tenho dúvida, como uma estratégia de campanha, mas, bem ou mal, vale o fato em si. Foi editada uma Lei para fazer a Consulta Popular pela primeira vez. Então, a primeira consulta foi feita no finalzinho da administração Britto, que deu lá certo resultado. Isso passou a constar do documento formal de planejamento de Governo. (Entrevistado 4).

O fato é que o modelo foi implementado, ficando caracterizado o processo de desenvolvimento da CP no âmbito territorial dos Coredes, cujos procedimentos destacados no artigo 3º da Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998 foram:

I - o fornecimento de dados pelo Poder Executivo aos Coredes, incluindo o valor destinado aos investimentos de interesse regional, com as restrições determinadas pela legislação pertinente, e uma lista de investimento-tipo, de competência estadual, com a indicação de valores unitários médios;

II - elaboração, pelos Coredes, de uma lista de investimentos de interesse regional, individualizando as obras a serem submetidas por estes à consulta popular, com base nos dados de que trata o inciso anterior;

III - consulta pelos Coredes às associações de municípios, às administrações municipais, às Câmaras de Vereadores e outras organizações representativas da sociedade da respectiva região, promovendo amplo debate público para elaboração da lista a que se refere o inciso II;

IV - a lista de investimentos de interesse regional de cada COREDE deverá conter, no mínimo, 10 (dez) e, no máximo, 20 (vinte) indicações de ações, cujo valor global não poderá ser inferior a uma vez e meia, nem superior a duas vezes e meia o valor global dos recursos assinalados para cada região;

V - os Coredes deverão fazer imprimir um cédula contendo a lista de investimentos de interesse regional, que conterá campos para a indicação das preferências dos sufragantes, limitada a escolha a até 5 (cinco) ações dentre as arroladas na cédula;

VI - os Coredes deverão organizar mesas para preenchimento e recebimento, em urna, das cédulas, consoante a seguinte progressão: a) nos municípios com até 10.000 eleitores, no mínimo uma mesa; b) nos municípios com 10.000 ou mais eleitores, até o limite de 100.000 eleitores, no mínimo uma mesa para cada 15.000 eleitores ou fração; c) nos municípios com mais 100.000 eleitores, até o limite de 300.000 eleitores, no mínimo uma mesa para cada 20.000 eleitores ou fração; d) nos municípios com mais de 300.000 eleitores, no mínimo uma mesa para cada 35.000 eleitores ou fração;

VII - Os Coredes apurarão, após o recolhimento das cédulas, a preferência atribuída a cada um dos investimentos em planilha própria, informando ao Governo do Estado, até 30 de julho de cada exercício, as prioridades estabelecidas pelas respectivas regiões. (PROJETO DE LEI Nº 11.179, 1998).

A implementação da CP, segundo Allebrandt (2010) não foi uma questão muito simples de realizar. Primeiro, porque foi elaborado por um grupo restrito de técnicos da SCP, ou seja, não houve discussão com outros setores do Governo; segundo, na apresentação da proposta na Assembleia mensal do Fórum dos Coredes, houve reações contrárias de determinados militantes ligados ao PT que consideraram o modelo uma distorção da ideia já consolidada do OP; e terceiro, mesmo sendo aprovado em segunda votação, não houve adesão total, principalmente de políticos mais da esquerda, o PT e seus tradicionais aliados.

Com referência à criação da CP, modelo que se diferenciava do OP formulado pelo PT na prefeitura de Porto Alegre por Olívio Dutra, observa-se uma questão importante na fala do Entrevistado 5 sobre a formalidade legal do OP quando diz que

Um fato que eu acho importante, no final do governo Britto foi mandado para a Assembleia uma Lei regulamentando a Consulta Popular. Veja bem, contra o Estado, mas vamos dizer assim, o Estado então resolveu criar o seu orçamento participativo com outro nome. A diferença era que o OP de Porto Alegre comandado pelo Partido dos Trabalhadores era muito informal, ou seja, sem formalidade legal. (Entrevistado 5).

Com a Consulta Popular, os Coredes que estavam legalmente formalizados, assumiram uma nova relação com os representantes do Governo exercitando o papel de intermediário entre as esferas públicas (Governo) e os atores sociais regionais (canais de participação), representando no contexto regional do Rio Grande do Sul a ruptura com a relação unidimensional entre Estado e sociedade (CARGNIN, 2011).

Fica evidente esse fortalecimento do papel dos Coredes na fala do Secretário de Relações Institucionais do governo Yeda quando diz que:

Mesmo que o governo Britto tenha criado a Consulta Popular, quem realmente fazia as consultas era os Coredes, o Governo na verdade só tinha obrigação de colocar os recursos e alocar um valor X, diferente do Orçamento Participativo que discutia todo o orçamento e depois alocava os recursos para algumas obras que eram autorizadas. Na Consulta Popular, o Governo estabelecia o valor da consulta e os Coredes faziam as consultas. Com isto, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento cresceram em termos de importância, já que agregaram uma função (Entrevistado 5).

No entanto, o tempo para a organização e implementação do primeiro processo de consulta à sociedade civil por meio da CP se apresentava curto. Mesmo assim,

de acordo com Allebrandt (2010), a adesão dos eleitores foi significativa - 379.206 participaram -, representando 5,77% dos eleitores habilitados.

Muñoz (2007) corrobora essa afirmação sobre os resultados da CP serem expressivos, principalmente tendo em vista que o voto não era obrigatório. Inclusive,

O número de votantes atingiu 5,77% do eleitorado do Estado. Em seis Coredes ultrapassou 10% do eleitorado da região, em dez, ficou entre 5% e 10% e em seis, abaixo de 5%. A nova sistemática era uma espécie de versão ampliada do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, em escala estadual. (MUÑOZ, 2007, p.154).

Na ocasião, 168 projetos foram escolhidos, envolvendo cem milhões de reais, os quais foram incluídos no Orçamento do Estado de 1999.

Além disso, o Governo já havia sancionado um manual de instruções para a elaboração orçamentária de 1999, fundamentado no Decreto nº 38.438 de 28 de abril de 1998 que tratava da Política de Desenvolvimento Regional. Na última parte desse documento, nas seções sete a onze, trata-se da Consulta Popular (ALLEBRANDT, 2010, p.129).

Segundo Bandeira (1999), a intenção era fortalecer o poder de decisão dos Conselhos,

na medida em que todos os eleitores das regiões foram chamados a indicar, com base em listas prévias elaboradas pelos Coredes, os investimentos a serem considerados como prioritários para a região. (BANDEIRA, 1999, p.45).

Dessa forma, a Consulta Popular representava uma forma de gestão das políticas públicas que tinha como base diferentes canais com poder decisório, disponibilizando à sociedade civil a oportunidade de decidir sobre demandas prioritárias nas suas regiões. No entanto, de acordo com Allebrandt (2010), cabe uma observação com referência ao inciso I do artigo 3º da Lei nº 11.179 quando se refere ao “fornecimento de dados pelo Poder Executivo e uma lista de investimento-tipo”:

O manual de instruções destaca como propósito a Política de Desenvolvimento Regional. Entretanto, a referida lista de investimento-tipo era formatada com demandas de responsabilidade de cada Secretaria de Estado (Saúde, Segurança Pública, Infra-Estrutura, Educação, Transportes, Saneamento Básico, Turismo, Agricultura, etc.), com base em uma divisão setorial, as quais caracterizavam necessidades e prioridades constantes do artigo 169 da Constituição Estadual de 1989, ou seja, “os investimentos do Estado atenderão, em caráter prioritário, às necessidades básicas da população e estarão, obrigatoriamente, compatibilizados com o plano estadual de desenvolvimento”. (CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, 1989, p.49).

Observa-se que a lista de investimento-tipo de competência estadual, ou seja, as cédulas da CP são trazidas por representantes do Governo para as regionais da CP em um formato pré-pronto. Nesse sentido, o Secretário de Relações Institucionais do governo Yeda Crusius, destacou que,

Ainda tem engessamento. Às vezes o governo engessa a Consulta Popular, e logicamente tira a ideia daquilo que pode surgir da assembleia, da reunião. Isso precisa ser aperfeiçoado, discutido, e nascer de lá a questão do governo elaborar a cédula de acordo com as prioridades que foram eleitas lá, pela comunidade, sem ter uma participação, porque caso contrário, as determinações virão de cima, e se for democracia participativa precisa ser aperfeiçoada (Entrevistado 5).

Essa cédula, além de vir pré-pronta, disponibilizava um número pequeno de inclusões para a definição de cada região - 10 a 20 indicações -, as quais na maioria das vezes são determinadas pelo poder de força dos solicitantes (*pelo convencimento ou grito mais alto dos representantes de grupos de interesse*). Porém, essas decisões, tanto do Governo como nas regionais, não necessariamente tratam de ações que se referem ao Desenvolvimento Regional, mas às demandas que têm como propósito o apagar o incêndio.

Aqui cabe uma observação com referência às cédulas de decisões da CP já vir pré-pronta, sendo adicionadas poucas demandas nas reuniões regionais. A questão é que o Governo, quando traz as cédulas pré-definidas, de um lado atende as suas necessidades institucionais de investimento e, de outro, possibilita à sociedade a sua participação nas decisões, configurando-se, dessa forma, como uma demonstração por parte do Governo de uma gestão democrática participativa.

Entretanto, o processo não traz uma preocupação sobre a questão do Desenvolvimento Regional ou com uma visão estratégica de futuro, mas, sim, em atender às prioridades momentâneas. Nesse contexto, ações de apagar incêndio ficam fortalecidas como se observa na pesquisa elaborada por Bugs (2011) quando diz que os projetos eleitos pela CP em 2010 se caracterizam como

[...] de muita importância o que demonstra a correção na sua escolha, mas também, como de muita urgência, o que deixa evidente a sua premência e, principalmente, extrema necessidade de execução. Com isto, o objetivo do Desenvolvimento Regional fica em 'segundo plano', em virtude da homologação de projetos 'urgentes', de responsabilidade do Governo do Estado, como reflexo de ações que não foram analisadas e projetadas antecipadamente. (BUGS, 2011, p.95).

Além do mais, na perspectiva do Governo, essa falta de visão de planejamento em longo prazo se deve ao fato das pessoas buscarem suprir suas necessidades urgentes, sem preocupação com o futuro. Corrobora essa constatação, o Entrevistado 4, quando traz outro olhar a respeito do fato sobre ações de apagar incêndio, dizendo que,

Na verdade havia muita falta de coisas a serem atendidas. Além disso, o povão não está fazendo estratégia, quem tem que fazer estratégia é o Governo, o povão quer saber do dia a dia. Com o valor disponibilizado pela Consulta Popular o cidadão queria melhorar o aeroporto, melhorar as ruas. Primeiro você tinha que apagar incêndio para depois começar a ter estratégia. Foi quando 2015 (RUMOS 2015) começou a ser planejado, terminamos o governo em 2006, tinha uma década seguinte que incluía o governo Rigotto, e mais outro, e mais da metade de outro. Estamos em 2015 e não temos nada. (Entrevistado 4).

Ainda, segundo o Entrevistado 4,

[...] o desinteresse ou a falta de pensar no futuro com características estratégicas tem sua origem no Governo, o que de certa forma fortalece o processo do apagar incêndio. (Entrevistado 4).

O Entrevistado 3, considera que essa questão do imediatismo das demandas consideradas necessárias em cada momento traz uma conotação de aprendizado,

[...] uma vez que o Orçamento Participativo veio trazer identidade, construir novos atores na cena, e que vem lá de baixo, quase sempre com reivindicações imediatistas, de fazer as coisas para amanhã, mas isso enriquece. (Entrevistado 3).

No entanto, a fala da Entrevistada 7 traz outra visão a respeito da definição de demandas no processo de decisão das políticas públicas,

[...] ressaltando que o papel dos Conselhos se resume a regionalizar o orçamento, porém, não pensando no estratégico, uma vez que as políticas públicas não avançam de perspectivas setoriais para perspectivas setoriais regionais. [...] Os Coredes juntam as demandas dos prefeitos, dos empresários que participam das entidades em geral e levam ao Governo. Essas demandas não são diversas daquelas políticas públicas necessárias às regiões. Infraestrutura, saúde, educação, segurança, entre outras, questões sabidas de toda a sociedade. Assim, fica fácil para os governos discursar de que estão levando em conta as demandas identificadas pelos Coredes e tendo estes para fazerem suas ações nas regiões. Acho que são mais consideradas por fazerem parte de um rol prioritário de ações do que propriamente serem demandas dos Coredes. (Entrevistada 7)

Nesse contexto, fica claro que a situação consolidou, pelo menos até o momento, uma condição de conforto para os governos e, de certo modo, até para os

Conselhos, onde os Coredes com posturas mais de convergência às decisões de Governo perdem a oportunidade de trazer aos espaços de negociação outras reivindicações que poderiam atender questões diretas sobre desenvolvimento regional. Então, de acordo com a entrevistada,

[...] isso também demonstra que as entidades locais e regionais não têm interesses diversos e sim convergentes. Mas efetivar essas ações leva a discussão para patamares ainda não alcançados por nós, exemplo: sabemos do problema da segurança, falamos do problema da segurança, mas não resolvemos. No entanto, pior seria se não falássemos. (Entrevistada 7).

Os Governos trabalham a CP como um meio de contentar a sociedade civil por meio do processo de participação na decisão do que deve ser investido, e os Coredes aceitam essa condição por comodismo, interesse ou por depender do governo financeiramente para sua sobrevivência.

Findo o governo Antônio Britto, assume Olívio Dutra, que apresenta o Plano da Frente Popular, que continha críticas com referência à CP promulgada no Governo anterior, como se poder ver na citação abaixo:

Na consulta para este ano, o valor fixado pelo atual governo é de R\$ 100 milhões, o que representa em torno de 1% do orçamento estadual para 1999, a ser distribuído para 22 regiões do Estado. A proposta do Governo, além de discutir uma parcela insignificante do orçamento, peca na sua origem ao separar os investimentos de interesse regional, dos investimentos de interesse geral do Estado, reservando estes últimos para serem decididos pelo governo a portas fechadas. Como se pode constatar, a chamada Consulta Popular é um engodo de participação popular. A população, além de ser consultada apenas sobre um valor irrisório do orçamento, de limitada consequência, pela natureza dos investimentos, no seu município, na sua região e no desenvolvimento do Estado, é chamada em um determinado dia, do mês de julho, para votar algo que nunca discutiu previamente. (PLANO DE GOVERNO DA FRENTE POPULAR, 1999-2002, 1998, v. 2, p.3).

Na sequência, de acordo com Allebrandt (2010), o Plano aborda a criação do OPE como principal instrumento estratégico de gestão pública democrática da Frente Popular, alicerçados em quatro princípios básicos:

[...] a) discussão de todo o orçamento e das políticas públicas; b) a garantia de participação universal voluntária de todo o cidadão no processo do OPE; c) a auto-regulamentação do processo do OPE; e d) o princípio da prestação de contas do governo sobre tudo que foi decidido, documentado e tornado público no processo do OPE. (ALLEBRANDT, 2010, p.138).

Sendo assim, para o primeiro ano, o Plano destacava, pelo menos no âmbito dos propósitos e das intenções, um papel importante para os Coredes, quando destacou que:

[...] A Frente Popular para iniciar a discussão com a sociedade, sobre o processo de auto-regulamentação do OP no Estado, no primeiro ano de nosso Governo, tem a seguinte sugestão: os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) juntamente com o Governo Estadual coordenarão o processo de discussão e deliberação do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, através de Assembléias Públicas Municipais, Plenárias Regionais Temáticas e do Fórum Estadual do Orçamento. (PLANO DE GOVERNO DA FRENTE POPULAR, 1999-2002, 1998, v.2, p.5).

Porém, segundo o Secretário de Planejamento do governo Olívio Dutra,

[...] na prática ocorreu que o Governo no início não tinha intenção de contar com os Coredes, tanto que não queriam liberar o valor estipulado em Lei para a Consulta Popular referente à consulta do ano anterior, nem tampouco a parcela de ajuda de custo aos Coredes, a qual daria o suporte para os gastos mensais de aluguéis, sedes, enfim. Tive que defender a liberação dos recursos uma vez que era uma Lei, que foi aprovada na Assembleia. Alegavam que não tinha dinheiro. Mas era um dinheirinho razoavelmente pequeno, que valia isso. Eu acho que essas demandas, eles tinham trabalhado, vamos dizer, não havia profissionalização de ninguém, as pessoas trabalhavam sem ganhar nada, mas tinha um processo de gastos com aluguel, sedes, etc. e para isso aí havia uma verba, pequena, que não quebrava o Estado, e nós conseguimos que isso fosse disponibilizado. (Entrevistado 3).

Sobre o cumprimento da Lei ou não, que foi o propósito inicial do governo Olívio Dutra, a verdade é que, segundo o Secretário de Relações Institucionais do governo Yeda Crusius,

O Governo precisa se comprometer com isso, cumprir as prioridades, aqui é uma questão de honestidade, uma honestidade política, é cumprir o que prometeu em campanha, eu vou fazer isso e fazer, ou seja, o Governo precisa ser honesto politicamente em relação à consulta. (Entrevistado 5).

Por outro lado, os participantes dos Coredes também se opuseram inicialmente ao OP/RS, uma vez que os integrantes do Governo do Estado assumiram, a partir de então, a condução das assembleias realizadas sobre o OP/RS. Com isso, os Coredes receavam não somente perder poder de iniciativa política e capacidade de barganha junto ao Governo, como também perder poder nas regiões. Essa resistência tinha fundamento porque o OP/RS fortaleceria as lideranças do movimento popular e sindical, colocando-os no centro do processo de decisão (CÔRTEZ, 2003).

Inclusive, sobre essa questão de fazer oposição ao Orçamento Participativo, Faria (2002) afirma que os partidos de oposição ao Governo do Estado, os quais inicialmente se articularam às lideranças regionais, depois de 1999, continuaram a combater o OPE.

Os legisladores participantes dos partidos da oposição tinham receio que o processo ocorresse novamente nos moldes do que tinha acontecido quando da sua implementação pelo PT na Prefeitura de Porto Alegre, uma vez que, na ocasião, os vereadores também estavam receosos, tendo inclusive tentado impedir, por uma ação judicial, que o governo utilizasse os recursos.

De acordo com o Secretário de Relações Institucionais no governo de Yeda Crusius, o grande problema no começo do OP é que a Câmara de Vereadores de Porto Alegre

[...] achava que eles ficariam um pouco de lado, os legisladores não gostam muito do poder executivo. Então, na verdade, o Orçamento Participativo de Porto Alegre tinha essa crítica, uma vez que os vereadores eram eleitos, tinham a confiança do povo e parte do orçamento era destinada a recursos para escolhas pelo cidadão, nas chamadas plenárias e assembleias. (Entrevistado 5).

Côrtes (2003) esclarece com relação a esse momento de disputa que, como a Justiça deu ganho de causa ao Governo, o OP/RS teve aumento no número de participações. E dentre as razões para esse fato, pode-se destacar o crescimento gradativo dos recursos disponibilizados; a descentralização das decisões em amplo espaço territorial, com participação de diversos fóruns; pela experiência acumulada na prefeitura de Porto Alegre; e a forte tradição associativa no Estado, destacando, dessa forma, o relativo sucesso do OP/RS.

Destaca-se, nesse sentido, a importância da experiência nos processos de políticas públicas, uma vez que o processo desenvolvido na prefeitura de Porto Alegre com o OP não só serviu de base para replicar o método no Estado, como se consolidou como um patrimônio político da esquerda mundial.

Conforme referendado por De Toni, Campregher e Paiva (2002) sobre o OP implementado na prefeitura de Porto Alegre, observa-se que:

É hoje um patrimônio político da esquerda mundial comprometida com a radicalização da democracia liberal. Inclusive, o sucesso junto à população não é apenas medido pela participação nas assembleias, mas pela discussão levada em toda parte em torno do próprio processo e em como este poderia avançar ainda mais. (DE TONI, CAMPREGHER, PAIVA, 2002, p.11).

É importante destacar que a repercussão desse fato está muito presente, como se pode observar em uma matéria escrita por Oliveira (2016), que descreve vários exemplos sobre a utilização do OP dizendo que atualmente mais de 3500 cidades no mundo o adotam. Inclusive,

[...] nos Estados Unidos o modelo ganhou força depois da crise de 2008, onde em Boston está sendo utilizado desde 2014, quando já foram destinados 2 milhões de dólares, além de Nova York que já alocou 60 milhões de dólares. Na Europa, Paris o adotou em 2014, alocando 22 milhões de dólares nos projetos e em Portugal, 27% dos municípios usam esse meio. No Brasil, Belo Horizonte foi adotado em 1993, sendo que até o presente momento foram destinados 2,4 bilhões de reais, e na cidade de origem do OP, Porto Alegre/RS, o sistema surgiu em 1989, sendo que desde 2003 já foram alocados 1,2 bilhões de reais, em 8.400 projetos. (OLIVEIRA, 2016, p.30).

No entanto, observam-se diferenças entre o processo de CP e o OP. No primeiro momento, o Secretário de Relações Institucionais do Governo de Yeda Crusius destacou que:

Eu me lembro perfeitamente que se discutia qual a diferença entre o Orçamento Participativo e a Consulta Popular. Era que na Consulta Popular existe um regramento legal, quem vota precisa de título de eleitor. É uma votação em que as pessoas vão espontaneamente, escolhendo em uma relação de prioridades. No Orçamento Participativo a consulta ficou de lado, era discutido todo o orçamento e algumas questões eram definidas, não era mais com votos, era feito um documento que era discutido na elaboração do orçamento. (Entrevista 5).

Além desse fato, existia outra questão importante sobre o processo de votação das demandas, no qual o Entrevistado 4 ressaltou que

A gente teve o cuidado de deixar claro que não teria manipulações e nem jogos partidários, então a decisão pelo título eleitoral, ou seja, à medida que o Tribunal Regional Eleitoral não quis nos dar as listagens, mas aceitou vincular a listagem com a carteira de identidade no primeiro momento e em seguida o título, o cidadão nunca poderia votar duas vezes. Esta questão foi importante para resolver um problema do Orçamento Participativo, onde o indivíduo votava numa zona, outra zona, outra zona, votava 5, 6, 7 zonas por vez, sendo que às vezes por conta própria, às vezes levado pelo governo. Inclusive, o governo chegava a colocar um ônibus e sair de um lugar para outro para a votação. Isso é uma manipulação. No nosso caso a gente teve defeitos, muitas falhas dificuldades, mas nunca, ninguém pode falar sobre manipulação. (Entrevistado 4).

Tendo diferenças ou não, como se observou, o certo é que o OP continua em evidência em diversos países possibilitando que a sociedade civil, além fronteiras,

participe dos processos de decisão e formatação de políticas públicas de forma transparente e igualitária.

Em 2003, já no governo Germano Rigotto, formado por ampla frente partidária política liderada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro, a CP foi novamente realizada em substituição ao Orçamento Participativo, e os Coredes voltaram a ter o papel de intermediadores entre a sociedade civil e o Governo, porém dentro de uma nova sistemática.

Nesse momento, ficou clara a importância que o Governo dava aos Coredes quando foi designado o vice-governador na época, como responsável pelo processo. Destacando esse fato, Côrtes (2003) afirma que

A coordenação geral do processo de Consulta Popular ficou a cargo da comissão estadual presidida pelo Vice-Governador, por dois representantes da Secretaria da Coordenação e Planejamento, um representante da Secretaria Especial de Combate as Desigualdades Regionais, da Casa Civil e da Secretaria da Justiça e da Segurança, um representante da Federação das Associações de Municípios (FAMURS), da Associação Gaúcha Municipalista (AGM) e da União dos Vereadores (UVERGS) e de quatro representantes dos Coredes. (CÔRTEZ, 2003, p.95).

Segundo a fala do vice-governador do governo Germano Rigotto,

[...] nós tomamos posse no dia 1 de janeiro. Em fevereiro já tinha reunião com os Coredes. O João Carlos Brum Torres era o Secretário de Planejamento, então isso ajudou muito porque ele já conhecia um pouco o processo. Dessa forma, a primeira proposta que fiz foi revisar a legislação desde o governo Collares até o período Britto, atualizar e editar uma nova lei, que permitisse realmente, sacramentar isso de vez. O que eu tinha claro do Orçamento Participativo era, enquanto fosse decreto cada governador poderia mandar isso embora. Enquanto Decreto, era a experiência que eu tinha com o PT em Porto Alegre, poderia manipular aquilo como queria, era só um Decreto. Agora, se era uma Lei, já era mais complicado, e nós queríamos fazer a coisa séria, até porque era uma maneira de afirmação do Governo. Então, propus um novo Projeto de Lei pegando tudo aquilo que vinha do período Collares, depois o Britto e os Coredes, discutimos com os Coredes, fizemos 3 ou 4 reuniões a partir de fevereiro, aquilo que a gente propôs em Projeto de Lei foi aprovado na reunião dos Coredes. O governador Rigotto me dava carta branca, não a parte jurídica, mas de política, e a gente começou a fazer esse trabalho. (Entrevistado 4).

Constata-se, nessas observações, uma preocupação do governo Germano Rigotto, representado pelo vice-governador e coordenador do processo junto aos Coredes, com referência a questão da legalidade dos Conselhos, o que daria legitimidade e continuidade do poder de negociação junto aos diversos governos.

De acordo com Bandeira (2009), com a mudança da orientação política do Governo do Estado foi implantada uma nova sistemática, definida por Lei Estadual,

que combinou elementos das experiências da CP e do OP. Segundo o autor, deste último foi mantida a realização das Assembleias Municipais abertas à participação dos eleitores de cada município. No entanto,

[...] essas Assembleias passaram a ser organizadas em parceria com Conselhos Municipais de Desenvolvimento, criadas por Leis Municipais, ao invés de serem promovidas e conduzidas exclusivamente por representantes do Governo do Estado. Da mesma forma foi mantida a realização de Assembleias Regionais da qual participaram membros dos Coredes e delegados eleitos nas Assembleias Municipais. Da Consulta Popular foi mantida a utilização do voto secreto para a tomada de decisões finais. (BANDEIRA, 2009 p.14).

No governo Yeda Crusius, os Coredes tiveram um papel muito importante, uma vez que participaram ativamente dos processos de decisão por meio da homologação da CP. No entanto, o ponto principal dessa relação, foi o pagamento pelo governo Yeda Crusius do valor do débito que havia do Estado com os Coredes, em virtude do não cumprimento dos acordos pelos governos anteriores.

Nesse caso, segundo o Secretário de Relações Institucionais do governo Yeda Crusius,

[...] mesmo diminuindo os valores anuais disponibilizados para a Consulta Popular, inicialmente para 40 milhões e posteriormente para 65 milhões, foi ressarcido o valor da dívida na época em quatro anos, o que ajudou no processo de cumprimento das demandas estabelecidas dando uma consolidação muito boa ao processo. (Entrevistado 5).

Nesse quadro político, findo o governo Yeda Crusius, assume Tarso Genro. A Consulta Popular continuou sendo usada, porém, com outra denominação, Votação de Prioridades, mas visando um novo olhar para o processo democrático participativo. Segundo o Diretor do Departamento de participação Cidadã do governo Tarso Genro,

No período do Tarso nós não chamamos de Consulta Popular, mas respeitávamos a Lei de 1998 que o Britto criou, uma vez que Lei se cumpre ou se coloca alguma coisa no lugar. Nesse sentido, tínhamos vontade, desejo de aperfeiçoar a Lei da Consulta Popular, era uma promessa, dentro de uma visão sistêmica de participação. E quais eram os principais instrumentos existentes no Rio Grande do Sul de participação, de diálogo entre o Governo e a cidadania? Eram os Conselhos, que no Estado têm trinta e poucos Conselhos, de educação, de saúde, etc. Além disso, criamos mais instrumentos, um era a participação digital, para dar espaço de diálogo para quem usa rede, para quem usa só rede social e gosta de usar a rede social, ficando ligado diretamente ao governador como Gabinete Digital. (Entrevistado 6).

Um fato a ser considerado nesses períodos de análise, é que, de acordo com a ex-presidente do COREDE SUL no período 2015-2016,

O Governo que mais levou em consideração os Planos Regionais foi o governo Tarso, que assumiu o Estado no ano seguinte à elaboração dos Planos. Até então, os Coredes que tinham planos elaborados conseguiram dialogar com o Governo, logravam inserir algumas das suas propostas na agenda governamental. (Entrevistada 8).

Observa-se, portanto, que as questões partidárias começam a representar menor peso na avaliação da importância dos Coredes, uma vez que, analisando as diversas afirmações trazidas pelos diferentes atores governamentais das distintas gestões do governo estadual e os representantes de diferentes partidos e coalizões, todos reconhecem nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento o seu importante papel junto aos governos e as comunidades na busca de bem representar os locais e as regiões, com o propósito de atender às almejadas demandas.

Inclusive, corrobora essa afirmação Allebrandt (2010), dizendo que os Coredes sobreviveram a cinco administrações estaduais coordenadas por diferentes partidos

[...] e coligações partidárias, mantendo sua independência e autonomia em relação a partidos políticos e ideologias programáticas dos Governos. Mesmo assim, ao longo desses vinte anos de história, apresentam grandes dificuldades na sua manutenção. (ALLEBRANDT, 2010, p.270).

Como se verá a seguir, essa questão do reconhecimento da importância dos Coredes é verdadeira, mas a aceitação dos Conselhos enquanto partícipe de um processo descentralizado ainda causa desconfianças e resistências junto a vários segmentos do Legislativo e do Executivo gaúcho.

5.4 Grau de influência dos Coredes e o processo de disputa com outros atores

Considerando que na composição das políticas públicas os diferentes atores interagem nos espaços de negociação tendo como referência os limitados recursos orçamentários e os diversos interesses, o propósito desse subcapítulo é analisar qual o grau de influência dos Coredes e demais atores quando da definição da agenda de Governo na busca pelo atendimento das demandas regionais.

Assim, um dos temas que se associa ao surgimento dos Coredes é o da democracia deliberativa, uma vez que, segundo Luft (2013), a legitimidade das ações e políticas públicas

[...] se torna maior a partir do momento em que a sociedade se envolva, em maior grau, no processo de tomada de decisão. Além disso a democracia participativa prevê um formato institucional que permita uma maior participação de atores de diversos setores da sociedade na resolução de problemas de interesse público. (LUFT, 2013, p.34).

Com referência à análise quanto ao sistema democrático presente no desenvolvimento do processo político, o Secretário de Relações Institucionais do governo Yeda Crusius nos diz que,

[...] a democracia participativa que envolve os Coredes e a Consulta Popular ainda é o melhor caminho, uma vez que temos no País e no Estado um sistema federativo que na verdade não existe, onde a centralização de poder e de recursos é assustadora. (Entrevistado 5).

Mesmo que os Coredes tenham essa representatividade para parte de alguns atores públicos do Legislativo e do Executivo, segundo a ex-presidente do COREDE Sul (2015-2016), as relações entre os Coredes e os interlocutores dos governos

[...] dependem da concepção de democracia do governante e de seu representante junto aos Conselhos. Para muitos governos, a divisão de poder com a sociedade na discussão e definição da coisa pública ainda é estranha à lógica de gestão pública. As relações clientelistas ainda estão presentes nos espaços públicos, onde os Coredes são vistos somente como instâncias de aconselhamento. (Entrevistada 8).

O fortalecimento do papel da democracia participativa é muito importante para os Coredes, uma vez que estimula o processo de descentralização das decisões e possibilita aos Conselhos a oportunidade de crescer como um canal de centralidade entre o Governo e a sociedade civil, constituindo-se não como um segmento com poder superior à “instância de aconselhamento”, como ressaltado pela Entrevistada 8, mas, sim, destacando-se pela maior força no processo decisório.

Nesse contexto, o Secretário de Relações Institucionais no governo Yeda Crusius nos diz que, como a própria democracia representativa está em um lugar

[...] discreto e não está dando uma resposta adequada, [...] estimular, via Coredes o fortalecimento da democracia participativa, tendo um caminho em que o cidadão possa acompanhar e ver de perto, para inibir falsas promessas, porque eles não querem ser enganados duas vezes”, se torna muito importante. (Entrevistado 5).

Como se pode observar, os diversos relatos demonstram que os Coredes tiveram muita dificuldade para serem convidados e aceitos a participar dos

processos de definição orçamentária, principalmente nos três primeiros anos do governo Antônio Britto e, posteriormente, no governo Olívio Dutra.

No entanto, em 1996, no Governo Antônio Britto, surgiu uma oportunidade que começa a mudar essa relação quando a Comissão de Finanças e Planejamento da Assembleia Legislativa deu início à prática de organizar audiências públicas no interior do Estado, com o apoio dos Coredes, para discussão da proposta orçamentária e apresentação de emendas de interesse das regiões (MUÑOZ, 2007, p. 153).

Segundo Allebrandt (2010), como essas audiências normalmente aconteciam nas Assembleias Legislativas dos Estados, o Fórum dos Coredes foi convidado para a discussão. Dessa forma, esse encontro foi o mote para que o Fórum marcasse

[...] uma audiência com o Presidente da Comissão de Finanças e Planejamento da Assembléia Gaúcha e, a partir daí, com a concordância da Presidência da Assembléia, foram realizadas audiências públicas regionais para a discussão do orçamento do Estado, antes da apreciação final pelo Legislativo. (ALLEBRANDT, 2010, p.124).

Entretanto, segundo Allebrandt (2010), o que realmente condicionou a mudança da relação foi a iniciativa que teve o presidente do Fórum dos Coredes na época, José V. Adamoli, quando aproveitou o momento para destacar o propósito dos Coredes para todos os presentes. Inclusive representantes do Governo Federal, conforme se pode observar no relato a seguir:

Nós [o Fórum dos Coredes] vínhamos trabalhando aqui uma relação para criar um espaço para os Coredes aqui dentro [...] do Legislativo, [...] nunca o parlamento tratou bem os Coredes e só conseguimos em 1996 uma coisa importantíssima [...], é que vieram de Brasília o Sarney Filho e o senador Fernando Bezerra, [...] aqui na casa discutir o orçamento da União. E o presidente do Fórum dos Coredes, foi convidado [...] eu fiz uma fala aqui na casa elogiando a presença da Câmara dos Deputados [...] e ao mesmo tempo eu lamentava porque o Rio Grande do Sul, [que] sempre foi vanguarda, até hoje [...] não tinha discutido o orçamento com a sociedade, fiz o gancho com a União e disse isso. Em ato contínuo, [...] marcamos uma audiência do Fórum dos Coredes com ele [o Presidente da Comissão de Finanças e Planejamento], e conversamos sobre a importância desse debate. E ele pegou o telefone e ligou para o [...] presidente da casa. E [...] foi o primeiro ano que nós fizemos uma rodada de discussão do orçamento do Estado nas regiões. (JOSÉ V. ADAMOLI (Ex-Presidente do Fórum dos Coredes *apud* ALLEBRANDT, 2010, p.124).

Essa iniciativa teve como reflexo uma nova postura na relação entre os Coredes, a Assembleia Legislativa e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, o que, de certo modo, fortaleceu os Conselhos, dando maior centralidade através de

uma maior visibilidade e condição para serem ouvidos quanto as suas reivindicações como representantes regionais.

No entanto, essa centralidade na palavra da vice-presidente do Fórum dos Coredes para o período 2015/2017,

Formou-se mais pelo esforço dos próprios Conselhos Regionais de Desenvolvimento e não porque foram abertas mais oportunidades para que os Coredes se tornassem centrais na discussão de projetos regionais. Inclusive, considera que essa centralidade se configura em determinados momentos pela necessidade de contar com os Conselhos como parceiros, bem como, em outras ocasiões, usando os Coredes como um dos atores e não como os principais atores das discussões regionais. (Entrevistada 7).

Sob outro olhar referente a esse tema, a ex-presidente do COREDE SUL no período de 2015-2016 nos diz que o principal papel dos Coredes

[...] é o de agir como protagonistas no planejamento do desenvolvimento das regiões e do Estado. Assim, conseguem contribuir com os governos na construção de ações para reduzir as desigualdades regionais e sociais existentes. Com a criação dos Coredes, as regiões tiveram a oportunidade de serem protagonistas no processo de planejamento do desenvolvimento da região e do Estado. O Rio Grande do Sul é o único Estado do país que possui planos de desenvolvimento discutidos e elaborados pelos atores locais/regionais. (Entrevista 8).

Segundo a entrevistada, os gestores públicos encontram nos planos de desenvolvimento informações importantes e prioridades identificadas pela sociedade, sendo que dessa forma a sociedade se sente empoderada por contribuir

[...] com a definição do seu futuro. Portanto, aqueles que atuam nos Conselhos de forma efetiva se sentem protagonistas do processo de desenvolvimento das suas regiões. Nesse contexto, os planos de desenvolvimento e os documentos produzidos pelos Coredes são utilizados para orientar os processos de discussão dos PPAs, LDOs, LOAs e demais políticas públicas de interesse regional. Políticas de Modernização Tecnológicas, de Arranjos Produtivos Locais, por exemplo, têm sido fortalecidas pela atuação dos Coredes nas regiões. Os Coredes têm participado das discussões de diversas políticas, em diferentes instâncias de Governo, principalmente da Política Nacional de Desenvolvimento Nacional. (Entrevistada 8).

No entanto, quanto ao protagonismo destacado aos Coredes e ao sentimento de empoderamento do cidadão pela oportunidade de contribuir com o futuro, a realidade se apresenta de forma um pouco diferente, uma vez que a referida participação se atém mais à geração de ideias do que propriamente a decisão sobre demandas para a formação da agenda governamental, as quais dependem de decisões políticas. A ex-presidente do COREDE SUL (2015-2016) destaca que

[...] as prioridades de investimentos dependem de decisões políticas dos gestores das pastas ou pressão dos deputados ou lideranças institucionais próximas aos governos. Portanto, a concretização das ações deliberadas pelos Coredes ainda não conseguiram ser entendidas como prioritárias para os governos. Isto pode ser constatado pela baixa execução das Consultas Populares e das Agendas de Compromissos firmadas pelos governos com as regiões. Mesmo assim, dificilmente um Governante consegue contestar uma prioridade regional apresentada pelos Coredes. (Entrevistada 8).

Sob outra forma de avaliar o contexto, onde fica claro que os Coredes são ouvidos quando existe convergência entre as demandas estabelecidas pelo Governo e a concordância ou aceite das mesmas pelos Conselhos, a vice-presidente do Fórum dos Coredes (2015-2017) ressalta, que as prioridades que foram adotadas,

[...] o foram, pois coincidiam com os programas de Governo de cada um e são necessidades de todas as regiões. As que não interessam, faz 24 anos que falamos e não são atendidas. Exemplo disso está na homogeneização da regionalização, que discutimos desde que existem os Coredes e até hoje não aconteceu. (Entrevistada 7).

Portanto, de acordo com a ex-presidente do COREDE SUL (2015-2016)

[...] a centralidade teve que ser conquistada pelos Coredes ao longo dos diferentes governos, uma vez que no governo Collares o trabalho era intenso na produção de propostas, mas com poucos reflexos na política de desenvolvimento; no governo Britto, uma consultoria foi contratada para elaborar um documento de planejamento, quando os Coredes foram utilizados mais para mobilizar e apresentar propostas; e no governo Olívio a centralidade era da Secretaria de Relações Comunitárias, muito embora as propostas mais consistentes para o desenvolvimento regional fossem as que os Coredes produziam. (Entrevistada 8).

Ainda segundo a entrevistada, no governo Germano Rigotto, novamente uma consultoria foi contratada para produzir o documento do plano,

[...] restando aos Coredes à mobilização e a produção das informações regionais, mesmo sendo as propostas dos Coredes bastante valorizadas pelo Governo. A primeira mudança acontece no governo Yeda Crusius, com a elaboração dos planos estratégicos, o que possibilitou a todos os Coredes elaborarem seus planos, mas não houve tempo para o Governo se apropriar dos documentos. No entanto, no governo Tarso foi o que mais valorizou os planos dos Coredes para a elaboração da política de desenvolvimento. Muito embora, contassem com a atuação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, os Coredes tiveram um papel destacado na definição da política de Desenvolvimento Regional e o CDES atuou mais na concertação de questões macro estaduais. (Entrevistada 8).

Constata-se o reconhecimento gradativo dos governos nos Coredes mesmo que tenham outros atores envolvidos no processo e que disputam as demandas de acordo com seus interesses ou de grupos no qual fazem parte. Enfim:

[...] Os governos são influenciados por várias agências e organizações. O poder legislativo tem uma forte influência dado o seu papel de legislar sobre as políticas estaduais. Por meio dos PLs voltados para o desenvolvimento do Estado os deputados influenciam na formulação e execução de políticas de desenvolvimento (Entrevistada 8).

Nesse contexto, diversos atores das instituições públicas, das universidades e da iniciativa privada fazem parte desse conjunto de interesses. Observa-se que

[...] em momentos diversos, atores diversos. Os empresários são sempre atuantes, os representantes do agronegócio, os representantes das instituições de ensino, e no governo Tarso, uma abertura maior para movimentos sociais e ONGs. (Entrevistada 7).

Além desses atores, segundo a ex-presidente do COREDE SUL (2015-2016),

Outros disputam os recursos orçamentários do Governo, quando se verifica que dentro do próprio Governo existe esta competição, as quais ocorrem pela indisciplina partidária dos membros que compõe o Secretariado onde, na maioria das vezes a demanda definida pelos Coredes depende do interesse ou vontade política dos gestores das pastas. (Entrevistada 8).

Assim, segundo a entrevistada, mesmo sendo priorizadas pelos Coredes,

[...] as regiões precisam pressionar os órgãos de Governo para conseguir avançar no atendimento das necessidades e prioridades. São poucas as Secretarias que atuam de forma comprometida com as demandas regionais, destaca-se a Secretaria Estadual da Saúde, a Metroplan, Agricultura e a Ciência e Tecnologia como exemplo de órgãos cuja relação com os Coredes funciona de forma um pouco mais coerente com as deliberações regionais. Região com representação política forte tem conseguido influenciar na definição das ações de Governo na Região. Muitos secretários e dirigentes de órgão do Estado são deputados e estes atuam em função dos interesses políticos. (Entrevistada 8).

Então, a oportunidade que se abriu aos Coredes no governo Yeda Crusius quando do desenvolvimento do planejamento estratégico por quase todos os Conselhos, ocasião em que poderia fortalecer a condição como ator representante regional, não alcançou os objetivos propostos pelo governo, como se vê a seguir.

5.5 Importância do Planejamento Estratégico elaborado pelos Coredes

A sociedade, de uma forma geral, está deixando de ser um sujeito passivo, uma vez que os acontecimentos tornados públicos nas diferentes esferas de decisão quanto ao uso dos recursos públicos para outros fins que não os definidos pela Constituição Federativa, estimulam o homem de bem a exigir moralidade dos atores

públicos no cumprimento de suas atribuições. Para tanto, honestidade e gerência dos recursos públicos de forma transparente e eficaz passam a ser uma constante exigência do cidadão.

A formatação de propostas regionais pelos Coredes como forma de subsídio para o desenvolvimento dos orçamentos do Governo pode representar uma maneira de encurtar caminhos na análise e definição das necessidades e prioridades locais das diversas comunidades e regiões que compõe o Estado do Rio Grande do Sul, direcionando os recursos de forma transparente.

Uma das formas de apresentar essas propostas pode ser formatada por meio de ferramentas que apresentem os diferentes ambientes internos e externos no âmbito das regiões. Nesse sentido, os Coredes tiveram no final do governo Yeda Crusius, no ano de 2010, um incentivo com a disponibilidade de recursos visando à elaboração do Planejamento Estratégico em quase todos os Coredes do Estado.

No entanto, o referido Planejamento Estratégico não alcançou os objetivos propostos pelo Governo, uma vez que foi elaborado considerando algumas necessidades, porém sem disponibilizar informações que pudessem orientar o Governo no que se refere às políticas públicas que fossem além do já conhecido. Com referência a esse fato, a Diretora Geral e Secretária Substituta da SEDES do governo Collares fez uma observação sobre a questão do Planejamento Estratégico desenvolvido pelos Coredes no governo Yeda Crusius, uma vez que teve acesso aos mesmos, dizendo que:

Sobre o planejamento estratégico que fizeram, o problema das frases é que elas não têm conteúdo, então, para quem vai decidir precisa saber para que? Qual é a meta? Por que se tem essa meta? Assim como apresentaram é muito superficial. Nós podemos sentar aqui e fazer de conta que é qualquer Corede e fazer isso, não precisa nem ouvir ninguém e tudo isso acaba na mesma coisa, a questão toda é como fazer isso, e isso vai variar de região para região. (Entrevistada 1).

Dessa forma, além da carência de informações, o Planejamento Estratégico apresentou necessidades que já vinham sendo trabalhadas ao longo do tempo, não necessariamente dirigida para o Desenvolvimento Regional, como se observa na fala da vice-presidente do Fórum dos Coredes na gestão 2015-2017,

[...] quando diz que todas as regiões fizeram planejamento no final do governo Yeda Crusius, por isso, incorporados no governo Tarso. Mas o que faz parte naquele contexto citado são políticas que coincidem com os programas de governo, assim, facilmente incorporadas. As que não são não foram efetivadas. (Entrevistada 7).

Segundo a entrevistada, mesmo o Planejamento Estratégico não disponibilizando novas informações além das já trabalhadas junto ao governo,

[...] o processo teve uma importância, principalmente pelo fato de que foi o primeiro plano desenvolvido pela maioria dos Conselhos e com isso se configurando como um aprendizado para o futuro. Dessa forma, o planejamento de 2009/2010 foi um primeiro exercício para boa parte das regiões, construída pelas próprias regiões e tem todo o mérito por isso. Fica muito atrelada ao diagnóstico e pouco avança para as ações, o que esperamos melhorar com o próximo planejamento. Fácil fazer planejamento para outro executar, no entanto, isso inviabiliza a execução, ou seja, não acontece. (Entrevistada 7).

No entanto, a ex-presidente do COREDE SUL (2015-2016) tem outra posição com referência ao primeiro Planejamento Estratégico desenvolvido pelos Coredes

[...] dizendo que na realidade, o Brasil passou muitas décadas sem planejamento de médio e longo prazo, somente a partir de 2003 é que foram retomadas as práticas de planejamento. Em virtude disso, muitos dos planos territoriais existentes também não chegam a este nível de detalhamento. Um plano de ação efetivo normalmente está ligado a programas setoriais. O planejamento elaborado de forma participativa é mais complexo, as dificuldades iniciam já no momento de priorizar e hierarquizar os projetos. Um plano com propostas priorizadas, hierarquizadas, com definição de competências, indicadores e previsão de custos ainda é um desafio a ser vencido pelos Coredes nos próximos planos. Penso que os planos elaborados pelos Coredes não fogem muito ao formato da grande maioria dos planos existentes, com exceção aos planos elaborados por consultorias, normalmente voltados para o atendimento de interesses específicos. (Entrevistada 8).

Um fato a ser considerado, e que de certa forma traz uma representatividade importante por se tratar de uma decisão política incomum na esfera pública, uma vez que havia tido uma experiência difícil com o PT no governo Olívio Dutra, foi o relato da Entrevistada 8 quando diz que, o governo Tarso buscou valorizar os

[...] Planos Estratégicos de Desenvolvimento dos Coredes e [...] valorizar os diferentes espaços de participação. Os Coredes ocuparam um papel importante no Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã. Inclusive, pelo relevante trabalho realizado pelos Coredes no Processo de Participação Popular e Cidadã, o Estado do Rio Grande do Sul foi destacado pela ONU na Gestão Pública. (Entrevistada 8).

Com outra visão sobre o processo de desenvolvimento do Planejamento Estratégico pelos Coredes, o Entrevistado 6 nos diz que

[...] uma das questões que estava em estudo no Governo Tarso era trabalhar junto aos Conselhos a visão sistêmica, onde o desenvolvimento do planejamento deveria disponibilizar dados e informações analisando o todo, não somente uma condição pontual. (Entrevistado 6).

Nesse sentido, Souza (2010) destaca que:

[...] O papel fundamental atribuído às organizações públicas no mundo moderno é a de ampliar de forma sistêmica e integrada as oportunidades dos cidadãos. O Estado tem o dever de estimular o desenvolvimento e a incorporação de novas tecnologias e inovações no setor público para que sejam criadas as condições necessárias ao atendimento crescente das demandas sociais. (SOUZA, 2010, p.10).

Para que o Governo trabalhe o Planejamento Estratégico como ferramenta de apoio à gestão pública, além da conscientização dos atores de decisão da importância desse processo, deverá haver profissionais capacitados para o desenvolvimento, o que corrobora Souza (2010) quando diz que para se exercer a função pública de forma eficiente, eficaz e com responsabilidade, visando ao benefício da sociedade, são necessários recursos, capital humano e ferramentas que orientem a gestão na melhoria do desempenho.

Portanto, mesmo que os Coredes estejam em um processo de amadurecimento quanto à elaboração do Planejamento Estratégico e de aprimoramento no desenvolvimento da metodologia, essa condição representa apenas uma parte das dificuldades de utilizar o planejamento na formatação de políticas públicas. Outra questão diz respeito à falta de iniciativa do próprio Governo ou de entendimentos contrários à elaboração quando se trata de desenvolvimento do Planejamento Estratégico de médio e longo prazo, como foi o caso descrito pelo Secretário de Planejamento do governo Olívio Dutra.

Foi elaborado com a participação de 400 técnicos do Estado um Planejamento Estratégico de curto, médio e longo prazo. No entanto, houve dentro do próprio governo resistências para a sua implementação. Como resultado desse jogo de forças, prevaleceu o planejamento de curto prazo, atendendo somente às necessidades do momento, com base em um processo de apagar incêndios, perdendo-se todo o trabalho de elaboração e definição de estratégias e metas direcionadas a diferentes segmentos (Entrevistado 3).

Nesse caso, a frustração pela falta de entendimento do esforço de recursos públicos financeiros e técnicos despendidos na elaboração de um Planejamento Estratégico de médio e longo prazo, trazendo uma nova concepção à gestão pública

caracteriza a falta de bom senso e de um contínuo olhar clientelista, gerando ações com menos visão estratégica.

5.6 Consulta Popular e os recursos disponibilizados nos diversos governos

Nesse tópico, podem-se analisar os movimentos dos governos com referência à destinação de recursos para a CP, como também as ações que efetivamente foram realizadas, considerando as liberações exíguas ocorridas, que foram muito aquém do necessário para custear o desenvolvimento das necessidades e dos propósitos estabelecidos.

De acordo com Luft (2013), a CP foi implementada em 1998, quando os investimentos de interesse regional passaram a ser decididos por meio de consulta aos eleitores de cada região. Segundo o autor, a composição dos investimentos tinha algumas regras, tais como:

O montante não poderia ser inferior a 35% (emenda aprovada na Assembléia uma vez que se previa 50%) dos investimentos previstos pelo governo. Na Consulta Popular a população escolheria alguns dos investimentos a serem realizados pelo governo, com base em uma lista prévia elaborada pelos Coredes. A distribuição dos recursos entre as regiões voltou a ser decidido através de critérios de população e renda. (LUFT, 2013, p.44).

Quanto ao rateio dos recursos disponíveis para investimentos de interesse regional com base no artigo 4º do Projeto de Lei nº 11.179, tinha como base condições a serem observadas considerando alguns indicadores. Nesse quadro,

I – as regiões cujo PIB por habitante for igual ou inferior a 70% da média estadual terão uma ponderação da respectiva população de 1,5 por hab. ;
II – as regiões cujo PIB por habitante for maior que 70% e menor que 80% da media estadual terão uma ponderação da respectiva população de 1,3 por hab. ;
III - as regiões cujo PIB por habitante for igual ou superior a 80% da media estadual terão uma ponderação da respectiva população de 1,0 por habitante. (PROJETO DE LEI Nº 11.179, 1998).

A definição dos recursos para execução da CP teve como base para os rateios, além do PIB, a população de cada região participe da consulta. Quanto menor o PIB per capita, maior a participação ponderada por habitante. Esse cálculo buscava favorecer a destinação dos recursos para as regiões de menor desenvolvimento.

A forma de distribuição foi de extrema importância para a tentativa de ajudar os mais necessitados uma vez que as desigualdades existentes nos diferentes cantos regionais do Estado são o resultado, de acordo com Theis (2013, p.5), “[...] das relações que os indivíduos, os grupos e as classes sociais contraem no cotidiano da sociedade produtora de mercadorias, como é essa em que vivemos”.

Para tanto, a distribuição orçamentária era fixada para os Coredes com base em quotas. Segundo Borba (2014), em um primeiro momento foi destinada a cada Corede uma parcela (quotas) dos recursos do orçamento estadual para investimento, quando eram indicadas suas prioridades. Porém, no ano de 1995, no governo Antônio Britto, esse sistema de quotas foi abolido,

[...] e as propostas das regiões passaram a ser submetidas à análise dos órgãos técnicos do Estado, a fim de serem incluídas no orçamento. O Governo tinha uma expectativa ao longo do tempo de que interesses locais imediatos tivessem um novo olhar, visando um desenvolvimento estratégico, ou seja, pensando o futuro. (BORBA, 2014, p.5).

Dessa forma, segundo Muñoz (2007), as propostas para os orçamentos de 1997 e 1998 passaram a ser remetidas aos órgãos setoriais que deveriam analisar a viabilidade de sua incorporação - integral ou parcial - no orçamento.

Cada proposta deveria ser acompanhada por um diagnóstico e uma justificativa, além da descrição dos objetivos a serem alcançados e uma estimativa preliminar dos valores envolvidos. Assim, deixaram de serem estabelecidos limites quantitativos para cada região. No novo modelo, com vistas ao longo prazo, o diagnóstico dos problemas, a identificação das necessidades das regiões e a formulação de uma visão estratégica sobre o Desenvolvimento Regional passaram a constituir os aspectos principais do trabalho dos Coredes. Esperava-se uma profissionalização do trabalho, que levasse a uma melhora contínua da qualidade dos diagnósticos e propostas, o que proporcionaria crescente credibilidade técnica e política do trabalho dos conselhos. (MUÑOZ, 2007, p.151).

Findo o governo Antônio Britto, assume Olívio Dutra, que apresenta o Plano da Frente Popular, fazendo críticas ao modelo da CP, e implementando o OP que transferia, por meio de assembleias, à sociedade civil, as definições sobre demandas e seus respectivos valores no orçamento do Estado.

Nesse quadro, a sociedade civil definia as demandas que eram prementes no âmbito das comunidades, além de estabelecer os respectivos orçamentos a serem disponibilizados para atender essas necessidades. Posteriormente, os Conselhos de Delegados filtravam as demandas que fariam parte da agenda.

No governo Germano Rigotto volta a CP com modelo diferente do anterior. Iniciava com reuniões regionais organizadas pelos Coredes que, de acordo com Côrtes (2003), informavam aos participantes as disponibilidades financeiras, os programas governamentais envolvidos, iniciando a discussão sobre diretrizes estratégicas e programas prioritários para o desenvolvimento regional. [...] Os recursos seriam distribuídos pelas regiões com base na sua participação ponderada na população do Estado. As regiões do Estado com menor desenvolvimento eram definidas pelo IDESE²⁸. (CÔRTEZ, 2003, p.95).

Entretanto, disponibilizar valor representa uma forma de dar satisfação ao cidadão, ao mercado e aos Coredes, bem como usar o *marketing* institucional, que, de certa forma, é interessante para o Governo; outra é liberar o respectivo valor. No caso do governo Germano Rigotto, conforme fala do Secretário de Relações Institucionais do governo Yeda Crusius, na primeira consulta foram alocados

[...] 150 milhões, depois 300 milhões, em 2006 foram 300 milhões, só que havia atrasos nos pagamentos. Por que havia atrasos nos pagamentos? Ninguém falava nada, mas o governo Rigotto enfrentou na verdade uma estiagem muito forte em 2005 e 2006. Foi realmente bem marcante, foi muito forte, que levou o Estado a ter uma receita inferior a um bilhão. Então, em 2006, isso permitiu um atraso. (Entrevistado 5).

A ex-presidente do COREDE SUL (2015-2016) observou que mesmo que no governo Rigotto a relação foi mais tranquila,

[...] e os Coredes foram valorizados e houve avanços no processo de discussão de orçamento, teve baixa execução das demandas aprovadas pelas regiões, gerando um descrédito na Consulta Popular e nos Coredes, que tem maior visibilidade quando da discussão do orçamento. (Entrevistada 8).

O não cumprimento da Lei na liberação das verbas destinadas à CP estava se tornando corriqueiro. Segundo Bandeira (2009),

[...] a frustração pela demora ou pela simples não-execução de propostas tem sido uma constante ao longo de toda a experiência de elaboração participativa das propostas orçamentárias no Rio Grande do Sul. (BANDEIRA, 2009, p.15)

Mesmo com esse cenário, a sistemática de consulta perdurou durante todo o governo Germano Rigotto, quando houve um envolvimento crescente da população

²⁸ Índice de Desenvolvimento Sócio-Econômico (IDESE), calculado pela Fundação de Economia e Estatística do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (FEE, 2003).

no processo de votação para a definição das demandas a serem incluídas na agenda governamental no ano seguinte.

Bandeira (2009) destaca, como o voto era facultativo, os 7,36% do eleitorado

[...] em 2003; 9,26% em 2004; 10,74% em 2005; e 10,98% em 2006, podem ser considerados expressivo. O comparecimento dos eleitores foi maior nos Coredes do interior e em municípios menos populosos, onde a facilidade de mobilização e a carência de canais de representatividade junto ao governo justificam a participação. (BANDEIRA, 2009, p.14).

Em 2007, no governo Yeda Crusius foi criada a Secretaria Extraordinária das Relações Institucionais, que passou a realizar a comunicação entre os Coredes e o Governo do Estado (CARGNIN, 2011).

A gestão de Yeda Crusius, de 2007 a 2010, deu continuidade ao processo da CP trabalhado no Governo anterior, porém, redefiniu a distribuição dos recursos entre as Secretarias Setoriais, o que gerou uma redução considerável nos recursos disponíveis para a divisão, na medida em que o indicador que regulava a distribuição era o IDESE de cada região (LAHORGUE, 2008).

No entanto, durante esse mandato, o número de votantes no processo da CP teve um aumento significativo, passando de 369 mil votantes em 2007, para 478 mil, em 2008, 950 mil, em 2009 e 1,2 milhão de votantes em 2010. A razão de tal crescimento participativo se deve ao respeito que o governo teve com os gaúchos. Com o equilíbrio fiscal alcançado, o governo Yeda Crusius investiu R\$ 442,1 milhões ao longo de sua gestão, o que refletiu na aproximação da população ao processo de participação (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA – RS, 2014).

Esse investimento, que fortaleceu a relação entre as partes, diz respeito ao valor anual menor para efetivação da CP, inicialmente R\$ 40 milhões e posteriormente R\$ 60 milhões, mais o montante da dívida contraída até então com os Conselhos. De acordo com o Secretário de Relações Institucionais do governo de Yeda Crusius, havia um problema sério que era ter um débito.

A questão era muito desconfortável, fazer uma Consulta Popular com o cidadão, o cidadão escolher suas prioridades, votar, como chegaram a votar no último ano mais de 900 mil pessoas e depois as prioridades não serem cumpridas. O governo não pagar aquele X que estava devendo e que estava no orçamento. A governadora Yeda reduziu o valor disponibilizado para a primeira Consulta Popular para 40 milhões, depois foi para 60 milhões (no governo anterior do Rigotto era 300 milhões) e fez um parcelamento das dívidas com os Coredes, pagando 25% em cada um dos quatro anos do seu mandato, o que permitiu que não sofresse condições de continuidade. (Entrevistado 5).

Sobre esse débito, inicialmente houve uma preocupação da FAMURS se devia continuar fazendo a CP e definindo um valor, ou pagar primeiro os atrasados. Segundo o Secretário de Relações Institucionais do governo Yeda Crusius,

[...] havia um débito, e a FAMURS se manifestou oficialmente, através do seu Presidente, Flávio Lammel, pedindo para suspender a consulta. Isso daria um esvaziamento, porque a consulta era um ativo de um Governo na época. Essa relação era um patrimônio da sociedade, que já estava sabendo que nós temos uma democracia representativa, que faz a democracia representativa através da consulta e coordenadas pelos Coredes. [...] Felizmente, venceu continuar, caso contrário, os Coredes não voltariam mais. (Entrevistado 5).

No entanto, um questionamento que é relevante analisar refere-se à origem desse débito. A Diretora Técnica e Secretária Substituta da SEDES do governo Collares, que coordenou o processo de implementação das políticas públicas participativas e a criação dos Coredes, traz considerações a respeito da origem do montante acumulado da dívida, observando que:

A idéia inicial do Governo foi do Collares, ele queria que 20% do orçamento, viesse do investimento do Estado, fosse determinado pelos Conselhos. [...] então o orçamento de 92 funcionou, no orçamento de 93 a gente tinha se dado conta que era impossível, que não se tinha 20% do orçamento de investimento livres 10% era viável. E daí, para não ter a sensação de decidir tal coisa e não deu para fazer tudo, o governador propôs que se baixasse para 10%, e o Fórum dos Coredes na época não quis, porque frente às comunidades seria um retrocesso. Eu estava no Governo e nós do Governo dissemos, não tem condições de fazer isso, jogando bem claro, e chegamos a brilhante conclusão que não existe 20% livres, que esse número não é um número adequado, o número adequado é 10%, esse a gente garante. O Fórum não quis, aí ficou os 20% e aí começou-se a criar aquela dívida, em teoria é isso aí, e tem até hoje. (Entrevistada 1).

Conforme a Entrevistada, a definição inicial do indicador de participação dos Coredes foi equivocada uma vez que o percentual de 20% representava muito no orçamento total do Estado. A questão é que faltou transparência para abrir as contas, pelo Governo aos Conselhos, apresentando as reais dificuldades, como faltou compreensão aos Coredes para entender a situação.

Concluído o mandato da governadora Yeda Crusius, Tarso assume, e em 2011, a Secretaria Extraordinária das Relações Institucionais criada no governo anterior foi extinta, e o programa dos Coredes passa a ser acompanhado pela Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (CARGNIN, 2011).

Nesse quadro político, a CP continuou sendo usada, porém com outra denominação - Votação de Prioridades. De acordo com Luft (2013),

[...] na época, os recursos destinados à Votação de Prioridades na Participação Popular e Cidadã do governo Tarso passaram a ser divididos seguindo três fatores: um mínimo de 20% dos recursos será dividido de forma igual entre as 28 regiões dos Coredes, e o restante será dividido de acordo com a população e o IDESE de cada região. (LUFT, 2013, p. 45).

O número de votantes, no ano de 2011, foi de 1,1 milhões, em 2012, de 1,2 milhões, no ano de 2013, de 1 milhão e, no ano de 2014, de 1,3 milhões de votantes. O valor total investido nos quatro anos do governo Tarso foi de R\$ 231,87 milhões (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA – RS, 2014).

Entretanto, observa-se em relação ao Governo anterior, que o governo Tarso Genro investiu o montante de R\$ 210,23 milhões a menos no processo de CP, mesmo que a média de votantes tenha sido superior. Porém, no cômputo geral, Tarso Genro investiu na mesma proporção que o governo anterior, uma vez que no governo Yeda Crusius foram pagos os débitos pendentes.

5.7 As políticas públicas participativas e a redução das desigualdades regionais

Considerando que as políticas públicas representam a forma institucionalizada de como um Governo procura atender às demandas exigidas nas diferentes esferas setoriais, as ações a serem implementadas pelo Governo, as quais têm como propósito a redução das desigualdades regionais, devem levar em consideração a realidade das regiões, onde as particularidades definem as diferenças.

Para tanto, as políticas configuram-se por meio de práticas que podem ser consideradas como centralizadas e autoritárias, quando o Governo decide e formula a política e determinados atores executam, formando-se como um processo verticalizado de tomada de decisões. Ou ainda, por meio de movimentos participativos, que envolvem definições e decisões horizontais. Esse último formato define as políticas públicas participativas, estabelecidas no governo Alceu Collares, as quais visam oportunizar a participação de diferentes atores nas definições e decisões setoriais e regionais, na busca por ações que diminuam as desigualdades correntes.

As desigualdades aumentam frente ao crescimento econômico, porém não de forma homogênea, ou seja, existem movimentos diferentes em cada região, o que é explicado por Corrêa (2009) quando diz

[...] que nem todos os territórios se desenvolvem igualmente dentro do território nacional e, embora as esferas governamentais planejem o enfrentamento das desigualdades regionais é no âmbito local, principalmente no município que se encontrará a grande saída (CORRÊA, 2009, p. 89).

Percebe-se, na fala da ex-presidente do COREDE SUL (2015-2016), que a questão sobre a redução das desigualdades se configura mais em retórica do que em ações efetivas que contemplem as minorais, uma vez que,

Os governos percebem as desigualdades existentes, mas uma atuação efetiva ainda é tímida. Algumas políticas como, por exemplo, o Integrar/Fundopem, definem como critérios de elegibilidade as regiões menos desenvolvidas, a distribuição dos investimentos previstos nas LOAs não se orientam por uma política de Desenvolvimento Regional, mesmo com a criação do IDESE que tem contribuído para a identificação das áreas prioritárias para investimentos voltados para a redução das desigualdades regionais. Um dos programas que procurou seguir uma orientação de redução das desigualdades foi o Programa dos Arranjos Produtivos Locais. Mesmo assim, já no início da implantação do programa a Região da Serra foi contemplada com recursos para 3 APLs, mesmo sendo uma das regiões mais desenvolvidas no Rio Grande do Sul. (Entrevistada 8).

Nesse contexto, mesmo que as demandas sejam levantadas junto às comunidades trazendo a realidade do momento e com isso disponibilizando aos órgãos públicos subsídios importantes para a definição da agenda governamental, sem a conscientização e a ação do agente público a situação dificilmente mudará.

Entretanto, essa ação deverá ter como base os locais e regiões que tenham realmente dificuldades, principalmente considerando a relação com os mais desenvolvidos e fortalecidos por questões conjunturais e políticas. Consolida-se, dessa forma, a importância do artigo 4º do Projeto de Lei nº 11.179, quando da configuração de indicadores de acordo com as condições de cada região. Se isso não fosse estabelecido, o menos favorecido continuaria com menos condições e os mais favorecidos cada vez mais desenvolvidos, aumentando as desigualdades.

5.8 Resultados da pesquisa em relação ao tratamento dispensado aos Coredes

O Quadro 9, apresentado a seguir, sistematiza os principais resultados obtidos na pesquisa com relação as categorias analisadas, considerando a participação dos Coredes nos diferentes governos a partir de 1995.

Quadro 9: Participação dos Coredes nos governos analisados a partir de 1995

Categorias de análise	GOVERNO BRITTO	GOVERNO OLÍVIO	GOVERNO RIGOTTO	GOVERNO YEDA	GOVERNO TARSO
Vinculação organizacional	Departamento de Desenvolv. Regional e Urbano (DDRU).	Gabinete de Relações Comunitárias. (funcionava como uma espécie de Gabinete da Casa Civil).	Gabinete do vice-governador	Secretaria de Relações Institucionais	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG).
Sistema de participação	Consulta Popular	Orçamento Participativo	Consulta Popular	Consulta Popular	Votação de Prioridades. Modelo CP.
Tratamento dado aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento	Nos três primeiros anos, pouco ouvidos. No último ano, com a Consulta Popular, coordenou o processo nas votações.	Ficaram como coadjuvantes. Pouco ouvidos. Substituídos por coordenadores regionais de relações comunitárias.	Com uma política de transparência os Coredes sempre foram ouvidos quando da definição das políticas públicas.	Retomada da credibilidade da Consulta Popular e de avanços no planejamento das regiões, com participação ativa dos Coredes.	Participação nas discussões em torno das regionais e do orçamento do Estado, além de seminários estaduais.
Relações com as Secretarias	Dificuldade junto aos diversos atores do governo pelo medo de dividir o poder. Além da destinação dos recursos.	Difícil. A militância partidária do governo não era favorável aos Coredes. Eram considerados representantes das elites regionais.	Os secretários não aceitavam a participação dos Coredes, tendo o vice-governador que interferir em certas ocasiões para as coisas acontecerem	Como nos demais governos, muitas vezes os secretários não queriam cumprir o que tinha sido estabelecido.	Interação importante com discussões não somente sobre o orçamento, mas o desenvolvimento do Estado.
Grau de Influência	Mesmo com a vinculação junto a SCP a expectativa de maior influência dos Coredes na definição da agenda ficou abaixo do esperado. Grau de Influência baixo.	Grau de Influência era mínimo. No entanto, os Coredes tiveram participações importantes, atuando no Fórum Democrático de Desenvolv. Regional. Além do Orçamento Federal e nas mesorregiões, Metade Sul e Grande Fronteira do Mercosul.	Maior grau de influência, uma vez que tudo era feito com a participação dos Coredes.	Os Coredes tiveram grande centralidade no processo de definição de demandas e na liberação dos créditos de recursos atrasados. Grau de Influência relevante.	Apesar do grau de influência ser considerado como razoável, as demandas aprovadas não foram executadas na totalidade. Porém, cumpriu o passivo de governos anteriores. Além disso, os Coredes participaram dos Projetos Estruturantes Regionais e da Reforma Política.

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Analisando-se os dados deste quadro, pode-se perceber que a posição dos Coredes se altera de acordo com a compreensão dos decisores políticos acerca da

importância desses arranjos institucionais participativos para a gestão pública. Os Coredes, em determinadas conjunturas, tiveram um poder de influência maior que em outras, dependendo da ideologia dos decisores políticos de cada governo.

Outro detalhe importante refere-se ao fato de que, mesmo quando os governadores mostraram-se cientes da importância do papel do Coredes e da sua institucionalização, agindo de forma transparente junto aos gestores das várias políticas setoriais do governo estadual em relação a implementação das demandas decididas pelas comunidades das regiões, o predomínio dos interesses particularizados se mantiveram de uma maneira muito forte, principalmente entre os Secretários de Estado.

Pode-se dizer, nesse sentido, que a divisão de poder com a sociedade na discussão das questões públicas ainda é estranha à lógica que rege vários atores governamentais, uma vez que as relações clientelistas ainda estão presentes nos espaços públicos.

Portanto, o grau de influência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento na relação com os diversos governos se apresenta de forma relativa, com incidências de maior e menor grau. No entanto, a ação dos Coredes encontra-se limitada a influenciar nas decisões governamentais, uma vez o ato de influenciar no ingresso de uma demanda na agenda governamental não se compara com o poder de decidir sobre a inclusão de uma demanda, o que para os Coredes parece que ainda está longe de acontecer.

6 CONCLUSÕES

O objetivo central desta tese consistiu em analisar quais foram as condições que tornaram possível a entrada na agenda governamental do Programa dos Coredes no Estado do Rio Grande do Sul, no início da década de 1990, como um instrumento de uma política de desenvolvimento regional com caráter participativo e qual a sua relação com as várias gestões estaduais estabelecidas desde então. A seguir, descrever-se-ão as principais questões desenvolvidas em cada capítulo da tese e a análise dos resultados da investigação.

Buscando compreender as mudanças nas relações entre sociedade civil e Estado no Brasil, no Capítulo 2, retomou-se o debate, presente na literatura das Ciências Sociais a partir dos anos de 1990, em torno da sociedade civil e esfera ou espaço público. Esse debate demonstra que não existe um consenso nas abordagens sobre esse tema. Por um lado, há uma significativa produção de estudos que adotam uma visão mais normativa sobre a sociedade civil e a esfera pública, apostando no seu caráter eminentemente democrático. Por outro lado, percebe-se, a partir dos anos 2000, a produção de vários trabalhos que têm criticado essa visão normativa e prescritiva acerca da sociedade civil e dos arranjos institucionais participativos, reiterando a sua heterogeneidade e sua inserção relacional com a institucionalidade política como elementos fundamentais para a compreensão das suas ações e das suas possibilidades de obterem efetividade.

No Capítulo 3, buscou-se discutir os principais modelos explicativos desenvolvidos na área de políticas públicas sobre o processo de formação da agenda governamental (*agenda setting*). Esses modelos, considerados de médio alcance, possibilitaram analisar por que, em determinados momentos, certas condições podem ser transformadas em um problema público, exigindo que o Governo dê respostas a ele.

Nesta pesquisa, a análise das condições que viabilizaram a entrada na agenda governamental do Programa dos Coredes, no início dos anos de 1990, subsidiou-se dos instrumentos conceituais dos modelos dos Múltiplos Fluxos, desenvolvido por Kingdon (1984, 2003), e do Equilíbrio Pontuado, desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993). Na sua análise sobre esses modelos, Capella (2004) afirmou que “condições” se transformam em “problemas” por meio de mecanismos que

estabelecem valores e comparações e através de imagens que comunicam, de forma simples e direta, as ideias compartilhadas sobre uma política (*policy images*).

De acordo com a investigação, vários fatores propiciaram a abertura de uma “janela de oportunidades” no início da década de 1990, que foi utilizada pelos empreendedores políticos para incluir a questão do desenvolvimento regional – e seus desequilíbrios - como um problema a ser respondido pelo governo estadual, assim como a incorporação da ideia de que o enfrentamento a esse problema deveria ser feito por intermédio da criação de um arranjo institucional participativo de caráter regional.

Segundo Allebrandt (2010), um desses fatores foi à execução, em 1989, durante o governo Simon, do Programa de Polos de Inovação Tecnológica, que trazia a concepção de gestão pública descentralizada visando a obter vantagens competitivas e a alavancagem do desenvolvimento regional.

Esse Programa proporcionou “um amplo movimento de mobilização regional na discussão do desenvolvimento e na definição de vocações relacionadas a inovações tecnológicas”, além de trazer um olhar de regionalização e de descentralização integrado aos movimentos governamentais. Essa mobilização repercutiu nos planos de governo dos candidatos ao Governo do RS na eleição de 1990. Nesse contexto, os Coredes foram apresentados com uma solução para o problema histórico das desigualdades regionais do RS. (ALLEBRANDT, 2010, p. 98).

Os eventos regionais possibilitaram analisar *in loco* as dificuldades das regiões, onde muitos apresentaram indicadores desfavoráveis que serviram de *feedback* da situação aos candidatos ao Governo do Estado

Como Alceu Collares foi eleito Governador do Estado em 1990, e já tinha experiência com a implantação dos conselhos populares, criou os Coredes, que seriam um espaço de participação e deliberação conjunta de representantes da sociedade civil e da sociedade política regional.

Dessa forma, o governo Collares trabalhou três questões conjuntas: i) o processo de descentralização das decisões sobre políticas públicas, dividindo as responsabilidades quanto às soluções viáveis para os problemas públicos regionais; ii) o incentivo à participação da sociedade civil na definição das prioridades de investimento público, o que motivou os atores sociais; e iii) a melhora na “imagem institucional do governo” (*policy images*), legitimando as ações governamentais junto aos cidadãos e às diversas mídias.

Mesmo que, de acordo com Kingdon, houvesse a necessidade de avaliar a congruência do que foi destacado como ideia pelas comunidades, como também a aceitação pública, além do estudo de viabilidade técnica, o fato de a sociedade civil ter a oportunidade de participar do processo por meio dos Coredes propagou uma “imagem positiva” do Governo.

Portanto, a eleição de Collares favoreceu a abertura da janela de oportunidades, criando condições favoráveis à inclusão dos Coredes como um espaço institucional de intermediação entre a sociedade civil e o Estado, dentro da nova concepção de democracia participativa.

Tanto o modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) como o modelo do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993) consideram importante para que a mudança na agenda aconteça, a relação entre os fluxos – problemas, soluções e as circunstâncias políticas -, e o momento em que se observa uma oportunidade para que aconteça a convergência entre os fluxos.

No caso em análise, a questão das desigualdades regionais (problema), aliada à oportunidade de constituir um arranjo institucional representativo da sociedade civil e da sociedade política nas regiões (Coredes), no qual a geração de ideias e alternativas (soluções) viriam no formato de certa forma sistêmico por representar todo o Estado, e tendo um clima político favorável pela aceitação pública (contexto político), proporcionou uma condição de receptividade às diretrizes políticas do Governo. Esse cenário impulsionou o processo de “convergência” dos três fluxos, representando uma oportunidade concreta para a mudança (abertura da janela) o que viabilizou o ingresso de políticas públicas participativas na agenda governamental do governo Collares, bem como a criação dos Conselhos.

Conforme relatado nas entrevistas com os gestores estaduais, a atuação do governador Collares demonstrou-se fundamental nesse processo de defesa da participação dos atores da sociedade civil no âmbito das políticas públicas, pois ele não mediu esforços para que os Coredes tivessem todo o suporte do Governo, principalmente nos momentos de resistências por parte de diversos agentes do poder Legislativo e do próprio Executivo (Secretários Estaduais).

Sintetizando, e respondendo a primeira parte da problemática dessa tese (***quais os fatores que possibilitaram a entrada na agenda governamental gaúcha da questão da desigualdade de desenvolvimento regional, que resultou na criação do Programa dos Coredes no início dos anos de 1990?***), pode-se

afirmar que as condições que tornaram possível a entrada na agenda governamental do Programa dos Coredes como instrumentos de uma política de desenvolvimento regional com caráter participativo foram às seguintes:

1º Difusão das ideias de participação e de descentralização na gestão pública;

2ª Experiências prévias de participação da sociedade civil na definição das políticas públicas no RS (Exemplos: Conselhos Populares, Orçamentos Participativos)

3º Expertise que o Programa de Polos de Inovação Tecnológica criado no governo Pedro Simon no ano de 1989, trouxe com referência à gestão pública descentralizada;

4º Realização de eventos regionais com a participação dos candidatos ao Governo do RS na eleição de 1990, nos quais ocorreu a apresentação de indicadores, por parte de lideranças regionais, que demonstravam a situação desfavorável de determinadas regiões em relação ao seu desenvolvimento econômico e social;

5ª Eleição de uma nova coalizão de governo, que defendia a inclusão de instrumentos de democracia participativa na gestão do Estado;

6ª A defesa pessoal do governador Alceu Collares em relação à criação de novos espaços institucionais que desenvolvessem a descentralização das políticas públicas, disponibilizando a participação da sociedade civil e dinamizando a gestão pública;

7ª Existência de dispositivos constitucionais – tanto na Constituição Federal de 1988 como na Constituição Estadual de 1989 - que prevêm a criação de arranjos institucionais participativos, envolvendo representantes da sociedade civil e do Estado na formulação, implementação e controle social das várias políticas públicas.

Com a definição do problema (desigualdades regionais), das alternativas de soluções (Coredes como canal intermediário de geração de ideias e alternativas regionais), bem como o contexto político favorável (imagem política positiva), houve a convergência dos três fluxos, abrindo a janela de oportunidades, incluindo os Conselhos no processo de formação de políticas públicas na agenda governamental, conforme apresenta Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993) nos seus modelos.

No tocante a responder a segunda parte da problemática (***e de que forma o tratamento dispensado a essa política se alterou ao longo das várias gestões***

governamentais?), ou seja, à relação estabelecida entre as distintas gestões governamentais e o Programa dos Coredes, constatou-se que, apesar desses Conselhos terem sido legalmente instituídos em 1994, sua centralidade e importância apresentaram variações de acordo com as gestões estaduais. Observa-se, nesse sentido, que a condição para que uma determinada demanda possa entrar ou sair da agenda governamental sofre influências da concepção ideológica dos atores que integram a coalizão política que está no Governo em cada conjuntura, repercutindo no processo decisório acerca das políticas públicas e da efetividade dos espaços participativos. Por esta razão, adotou-se nesta tese, uma perspectiva relacional, segundo a qual a contribuição dos Coredes para o aprofundamento democrático e para os processos de desenvolvimento regional precisam ser investigadas a partir das relações que esses estabeleceram e estabelecem com a institucionalidade política nas diferentes conjunturas.

A avaliação sobre a efetividade dos arranjos institucionais participativos tem recebido crescente atenção nos últimos anos, na medida em que coloca em suspenso os pressupostos normativos atribuídos a esses espaços anteriormente e enfatiza a necessidade de realização de investigações empíricas que permitam evidenciar suas contribuições para a democracia e para a eficiência das políticas públicas (DAGNINO e TATAGIBA, 2007; COELHO e FAVARETO, 2012).

No caso dos Coredes, pôde-se perceber, por meio das entrevistas realizadas, que certas demandas trazidas reiteradamente pelos Conselhos, como a adoção de uma mesma regionalização para fins de gestão pública, não encontram receptividade entre os gestores estaduais, não sendo levadas adiante.

Na mesma linha, também se observou que as demandas regionais priorizadas por meio dos Coredes e da CP esbarram, muitas vezes, nos interesses particularizados dos representantes do Poder Legislativo e do Poder Executivo, ou seja, dos deputados estaduais ou dos Secretários de Estado. No caso dos primeiros, percebe-se uma preocupação com a sua imagem, ou seja, com os efeitos da homologação da demanda sobre o seu reduto eleitoral; no caso dos segundos, as demandas provenientes da participação dos Coredes e da Consulta Popular só vão ser atendidas se estiverem já contempladas dentro do planejamento das políticas setoriais desenvolvidas pelas secretarias estaduais.

Nesse quadro, as demandas que envolviam maiores investimentos em um universo de recursos escassos e cujo reflexo positivo pessoal era mínimo, foram

negadas. Observa-se, dessa forma, que o atendimento dos anseios prioritários das comunidades regionais muitas vezes não foram levados em consideração, a não ser que a demanda compactuasse dos mesmos objetivos dos decisores políticos.

No Capítulo 4, foram retomadas as propostas de divisão regional formuladas no RS entre as décadas de 1970 e de 1990, analisando as políticas públicas que envolveram proposições de ordenamento territorial do Estado do RS para fins de planejamento e desenvolvimento regional. A partir desse resgate histórico dos diversos planos estaduais, demonstrou-se a sua influência sobre a formulação do Programa dos Coredes no início da década de 1990, fato que foi reiterado nas entrevistas realizadas com os seus agentes implementadores. A retomada dos planos de divisão regional formulados anteriormente, no âmbito de várias gestões estaduais, permitiu evidenciar que já havia uma preocupação dos gestores públicos no RS com relação à questão da desigualdade de desenvolvimento entre as regiões do Estado.

Finalmente, no Capítulo 5, foram apresentados os resultados da nossa análise em relação ao tratamento dispensado aos Coredes pelas várias gestões estaduais que se seguiram ao Governo Collares. Para avaliar essa variação ocorrida nos vários governos com relação aos Coredes, definiu-se categorias de análise que permitiram estabelecer uma comparação entre as distintas gestões.

As dificuldades enfrentadas pelas lideranças dos Coredes em relação à homologação, pela gestão estadual, das suas decisões em relação aos projetos prioritários regionais apareceram em todas as entrevistas. Nesse sentido, salientou-se a disputa de poder existente entre os membros do Governo responsáveis pelas diferentes secretarias e as demandas provenientes dos Coredes por meio da CP.

Ficou evidente também, a partir da análise das entrevistas, que a centralidade dos Coredes dentro das gestões estaduais é relativa. De acordo com os entrevistados, em alguns momentos a atuação dos Coredes consistiu mais em homologar decisões pré-concebidas pelos diversos segmentos setoriais do Governo, do que em agir como protagonista na luta por um espaço mais amplo dentro do processo decisório, o que poderia possibilitar a abertura da agenda governamental para as demandas regionais.

Para os atores do Governo, principalmente Secretários de Estado, a participação dos Coredes é vista mais pela competição que estabelece pelos recursos e ações junto aos diferentes mercados setoriais, do que pela sua

contribuição para as políticas públicas. Esse cenário de disputas envolve os membros do próprio Governo em torno dos recursos orçamentários, gerando, em determinados momentos, uma indisciplina partidária dos membros que compõem o secretariado, principalmente quando o destino dos recursos visa atender demandas determinadas pelos Coredes e não o que foi programado pelas secretarias estaduais.

Esses resultados apontam para a existência de divergências no interior do próprio governo estadual e entre os gestores públicos e os Coredes, o que têm trazido dificuldades para que esses alcancem maior efetividade. Isto pode ser constatado pela baixa execução dos projetos votados nas Consultas Populares e das Agendas de Compromissos firmadas pelos governos estaduais com as regiões. Mesmo assim, dificilmente um governante consegue contestar uma prioridade regional apresentada pelos Coredes. No entanto, de acordo com uma entrevistada que participa dos Coredes há muitos anos, as prioridades que foram atendidas pelos Governos foram aquelas que coincidiram com os programas de cada governo, “as que não interessam faz 24 anos que os Coredes falam e não são atendidos”.

A pesquisa demonstrou, também, os limites de efetividade com relação ao protagonismo desses espaços participativos, pois a participação dos integrantes dos Coredes fica restrita, muitas vezes, a homologação do que já estava pré-definido, fazendo com que os seus atores exerçam um papel de coadjuvante no processo de discussão e deliberação acerca das prioridades regionais.

Embora o objetivo central desta tese tenha sido compreender os fatores que tornaram possível a formulação do Programa dos Coredes, no início da década de 1990, e a forma como se deu a relação desses Conselhos com as diversas gestões estaduais, outras questões ainda mereceriam maior atenção em futuras análises. Destaca-se, nesse sentido, a necessidade de se empreender investigações que busquem compreender a influência exercida por outros atores e institucionalidades (de diversos níveis escalares) sobre as decisões dos Coredes nas regiões e a sua capacidade de efetivá-las.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L. **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. UNISC. Santa Cruz do Sul, 2010.

ALLEBRANDT, S. L.; BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R. **Detalhamento de um modelo de planejamento estratégico territorial**. In: SIEDENBERG, D. R. (org.): Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

ALONSO, J. **Evolução das desigualdades inter-regionais de renda interna do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEE, 1986.

ALONSO, J. A.; VALENTE, P. G.; BANDEIRA, P. e MESQUITA, Z. Áreas estatisticamente comparáveis no Rio Grande do Sul: 1940/75. 1984. (Documento GERPRO, 13, não publicado).

ARCHENTI, N. El papel de la teoría en la investigación social. In: MARRADI, A; ARCHENTI, N.; PIOVANI, J. I. **Metodología de las ciencias sociales**. Buenos Aires: Emecé Editores, 2007.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RS. **Participação na consulta popular pode cair caso Tarso deixe de pagar as demandas**. Pozzobom. Luís Gustavo Machado. 24/06/2014. Disponível em: <<http://www2.rs.gov.br/noticias/ExibeNoticia/tabid/5374/Default.aspx?IdMateria=293753>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

AtlasSocioeconômico do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.google.com.br/>. Acesso em 03/03/2017.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

_____. **A moralidade da democracia**. São Paulo, Perspectiva/UFMG.1996.

_____. **Um desenho institucional para o novo associativismo**. Lua Nova, São Paulo, n. 39, p. 149-174, 1997.

_____. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: _____: NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____.; COSTA, S. **Teoria crítica, democracia e esfera pública**: concepções e usos na América Latina. Anais do XVIII Encontro ANPOCS. ST 08, Caxambu, 26-30 de outubro de 2004.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p.43-64, Junho, 2008.

AZEVEDO, F. A.. F. Agendamento da Política. In: RUBIM, A. A. C. (org). **Comunicação Política**: conceitos e abordagens. São Paulo: Ed. Unesp. 2004.

BALLESTRIN, L. M. de A. Sociedade civil, democracia e violência. **Rev. bras. Ci. Soc.** v.30, n.87. São Paulo, Feb. 2015.

BANDEIRA, E. R.; RODRIGUEZ, T. **Gênese e evolução da dívida pública gaúcha**. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/wpcontent/uploads/2014/05/201405237eeg-mesa2-geneseevolucadivida.pdf>>. Acesso em: 18 mai. 2016.

BANDEIRA, Pedro Silveira. As raízes históricas do declínio da Região Sul. In: ALONSO, José A. F. et al. **Crescimento Econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul**: causas e perspectivas. Porto Alegre, FEE. 1994b.

_____. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Texto para discussão. Brasília, IPEA, n. 630, p. 1-89, 1999.

_____. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os Coredes do Rio Grande do Sul. **I Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Sustentável**. Florianópolis. 22 a 25 de agosto de 2007.

_____. Uma Experiência de Institucionalização de Regiões no Brasil: Os Coredes do Rio Grande do Sul. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.) **Gestão Territorial e Desenvolvimento**: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2009.

BARCELOS, M. **Atores, interações e escolhas: a política de silvicultura na área ambiental no Rio Grande do Sul – 2004-2009**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Sociologia. Porto Alegre: UFRGS. 2010.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BAUER, M.; GASKELL, G. e ALLUM, N. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento - evitando confusões. In: BAUER, M. e GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BEMFICA, F. **Governo de Pedro Simon - PMDB (1987/1990)**. O RS quadro a quadro. ExtraClasse.org.br. Disponível em: <<http://www.extraclasse.org.br/edicoes/2011/07/o-rs-quadro-a-quadro/>>. Acesso em: 26 mai. 2016.

BERTONI, C. R. G. **Jornalismo regional e a agenda-setting: a construção da imagem da Sabesp por meio da hipótese do agendamento**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Marília – UNIPAR. Marília. 2006.

BORBA, S. V. **A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA): condições institucionais para a gestão metropolitana e a cooperação entre os municípios**. 2014. Porto Alegre: Fundação de Econômica e Estatística. Disponível em: <[file:///C:/Users/User/Downloads/09%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/09%20(1).pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2016.

BOUDOU, J. L. Esboço de uma nova divisão regional do Espírito Santo. In: **Associação dos Geógrafos Brasileiros**. Encontro Nacional de Geógrafos. Porto Alegre, v. 1. 1982.

BRANDÃO, G. **Políticas Públicas Estatais: A deliberação popular no ciclo das políticas públicas**. Brasília: Tribunal de Contas da União. Monografia apresentada ao programa de Pós-Graduação do Instituto Serzedello Corrêa do Curso de Especialização em Orçamento Público. 2012.

BRUM, J. A Hipótese do Agenda Setting: **Estudos e Perspectivas. Razón y Palabra**. Primeira Revista Eletrônica em América Latina Especializada em Comunicación. Nº 35. Outubro-Noviembre. 2003. Disponível em: <<http://www.razonypalabra.org.mx/ anteriores/n35/jbrum.html>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

BRUNET, J. F. G. **As políticas de investimentos nos governos do RS 1971-2002**. Disponível em: <<http://www.darcyfrancisco.com/admin/anexos/Investim.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

BUGS, J. C. **Abordagem estratégica dos processos de desenvolvimento socioeconômico regional: o caso do COREDE VRP**. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2011.

BÜTTENBENDER, P. L., SIEDENBERG, D. R., ALLEBRANDT, S. L. **Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes/RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas**. Santa Catarina: Universidade do Contestado, Campus Canoinhas. DRd – Desenvolvimento Regional em debate Ano 1, n. 1, dez. 2011.

CAPELLA, A. C. N. **A política de acesso à agenda governamental**. Gramado/RS: 8º Encontro da ABCP. Agosto, 2012.

_____. Análise de políticas públicas. **Revista Agenda Política**. v.3, n.2, jul/dez 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/75-135-1-SM%20(1).pdf>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Fiocruz 1, 2007. 87-124

_____. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas**. XXIV Encontro Anual da ANPOCS - GT19. Políticas Públicas. UNESP, agosto, 2005. Disponível em: http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/39948027/Anpocs2005.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1481911503&Signature=qUAWQFEru%2BOQX2aREi%2B%2BR6tYDUk%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DFormacao_da_Agenda_Governamental_Perspec.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2016.

_____.; BRASIL, F. G. Análise de Políticas Públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos estudos**. CEBRAP. Nº 101. São Paulo: jan./Mar. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002015000100057>. Acesso em: 09 out. 2016.

CARGNIN, A. P. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: Vestígios, Marcas e Repercussões Territoriais**. Ministério da Integração e Cultura. Brasília-DF. 2014.

_____. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: Vestígios, marcas e repercussões territoriais**. Tese de Doutorado em Geografia. Instituto de Geociências. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Porto Alegre: Universidade do Rio Grande do Sul, 2011. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/36791/000817775.pdf?sequence=1>>. Acesso em 03 jun. 2016.

CARVALHO, M. C. de. **Políticas Públicas conceitos e práticas**. Série Políticas Públicas, v. 7. Sebrae-MG, 2008. CARVALHO, M. C. de. **Políticas Públicas conceitos e práticas**. Série Políticas Públicas, vol. 7. Sebrae-MG, 2008.

COELHO, J. G. L. COREDES: Consolidação e novos desafios. In: **PRÓ-RS V: Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2015-2018)**. Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (Orgs.). Lajeado: Editora UNIVATES, 2014.

COELHO, V. S. P. e FAVARETO, A. Conexões entre participação, democracia e desenvolvimento: investigação dos impactos políticos e distributivos da participação social. In: LAVALLE, A. G. (Org.). **O horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa**. São Paulo: UNESP: CEBRAP: CEM, p. 237-260, 2012.

COHEN, J.; ARATO, A. **Sociedad civil y teoría política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

CORRÊA, M. T. F. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional: Análise territorial em Rio Grande-RS (1987-1994)**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande. (FURG). 2009. Disponível em: <<http://www.posgeografia.furg.br/index.php/documentos/dissertações?download=40%3adissertação-maria-teresa-correa>>.

CÔRTEZ, S. M. V. **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.

CÔRTEZ, S. M. V.; GUGLIANO, A. Entre neocorporativistas e deliberativos: Uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias**. Porto Alegre, Ano 12, n. 24, mai./ago. 2010, pp. 44-75. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/14964/8785>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

COSTA, S. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. Uma abordagem tentativa. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 38. 1994.

COSTA, R. H. da. Rio Grande do Sul: uma proposta de regionalização. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre, Associação de Geógrafos Brasileiros, (10/II):.5-9. 1983.

CUNHA, E. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, E. e TATAGIBA, L (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

CUNILL GRAU, N. Balance de la participación ciudadana em lãs políticas sociales. Propuesta de um marco analítico. In: ZICCARDI, Alicia (Org.). **Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local**. México (DF): IIS/Comesco/Indesol, 2004.

CUNILL-GRAU, N. **Repensando o público através da sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Tradução de Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

_____. **Construção democrática, neoliberalismo e participação**: os dilemas da confluência perversa. Política e Sociedade. n. 5 – outubro de 2004.

_____.; TATAGIBA, L. (EDS.) **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Editora Universitária, v. 01. 2007.

_____.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, p.13-92, 2006.

DE TONI, J., KLARMANN, H. Regionalização e planejamento: reflexões metodológicas e gerenciais sobre a experiência gaúcha. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. Especial, p. 517-538, 2002.

_____.; CAMPREGHER, G.; PAIVA, C. N. **A política pública de ênfase territorial** – avanços e limites da experiência gaúcha recente. VII Encontro Nacional de Economia Política. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2002.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre, Penso. 2006. 432 p.

DUARTE, V. C.; LEITE, M. R. S. D. T; COSTA, B. L. D. **Desafios para o Controle Público**: os Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF. XXIX Encontro Anual da ANPAD. Brasília: 2005.

FARIA, C. A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V. 18, n. 51, fev. 2003.

FARIA, C. F. **Do conflito jurídico ao consenso democrático**: uma versão da implementação do OP-RS. Belo Horizonte: Fotocopiado. 2002.

_____. **O Estado em Movimento: Complexidade Social e Participação Política no Rio Grande do Sul.** BH: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política da UFMG. Dissertação de Mestrado. 2006.

FEDOZZI, L. **A invenção permanente da democracia.** Contribuições à discussão sobre o presente e o futuro do OP de Porto Alegre. Construindo um novo mundo. VERLE, J. e BRUNET, L. Porto Alegre, 2001.

_____. **O poder da aldeia.** Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FERRAREZI, E.; OLIVEIRA, C. G. **Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas; desafios à forma de organização burocrática do Estado.** Brasília: V Congresso CONSAD de Gestão pública. Junho, 2012.

FOLEY, Michael e EDWARDS, Bob. Beyond Tocqueville: Civil Society and Social Capital in Comparative Perspective. **American Behavioral Scientist**, 42, 2, September 1998.

FRANTZ, W. **A experiência dos conselhos regionais de desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul:** participação e educação política. Ijuí/RS: Editora Unijuí, 2001.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. e GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático.** Petrópolis: Vozes, 2002. p.64-89

GENRO, Tarso. O novo espaço público: 21 teses para a criação de uma política democrática e socialista. **Folha de São Paulo**, Caderno Mais!, 09/junho/ 1996, p. 3.

GENRO, T. **Mensagem à Assembleia Legislativa.** Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Editora Atlas, 1999.

_____. **Como elaborar Projetos de Pesquisa.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, M. da G. **Movimentos e lutas sociais na história do Brasil.** São Paulo: Loyola, 1995.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2001.

_____. Movimentos sociais na contemporaneidade. Campinas: Universidade Nove de Julho. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, maio-ago. 2011.

GOMIDE, A. de A. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas:** o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. Texto para discussão nº 1334. Brasília, 2008.

GONÇALVES, H. A. C. **Políticas Públicas e Aspectos Legais.** Maringá: Centro Universitário de Maringá, 2012.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G; SALM, j. F. (Orgs). **Políticas públicas e desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política. Pública:** seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/File Repository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2011.179.pdf](http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2011.179.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2016.

JACOBI, P. R. **Políticas sociais e ampliação da cidadania.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

JANNUZZI, P. de M. *et al.* Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são. FRANZESE, Cibele et al. In: **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais**, Brasília: ENAP, 2009, p. 101-138.

KLARMANN, H. **Região e identidade regional:** um estudo da espacialidade e representatividade regional no Vale do Rio Pardo. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional – Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz do Sul, 1999.

LAHORGUE, M. A. **Política de C&T e participação:** o caso dos conselhos regionais de desenvolvimento no sul. In: IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul, UNISC, 2008.

LAVALLE, A. G. **Sem pena nem glória:** o debate sobre sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*, n. 66, julho de 2003, pp. 91-109.

_____. **Crítica ao modelo da nova sociedade civil.** São Paulo: Lua Nova, v. 47, n. 47, 1999.

_____; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. In **RBCS**, v. 21, n. 60, fev. p. 43-66. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000100003>. Acesso em: 25 fev. 2017.

LEONARDELI, M. A. M. **Modelo Lata de Lixo.** 2015. Disponível em <https://prezi.com/zvlfhrydisef/modelo-lata-de-lixo/>. Acesso em 17/03/2016.

LIMONAD, Ester. Brasil século XXI, regionalizar para que? Para quem? In: LIMONAD, E., HAESBAERT, R., MORIEIRA, R. (Org.). Brasil século XXI: por uma nova regionalização? Agentes, processos e escalas. Rio de Janeiro, Marx Limonad, 2004.

LUFT, L. **A política de regionalização e seus impactos no Rio Grande do Sul: o caso dos Coredes.** Departamento de Ciências Econômicas. Faculdade de Graduação em Ciências Econômicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2013. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/97660/000915361.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 03 jun. 2016.

MACHADO, J. A. S. Ativismo em rede e conexões identitárias: novas perspectivas para os movimentos sociais. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 9, n. 18, jul./dez. 2007, p. 248-285. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n18/n18a12.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2017.

MARTINS, J. de S. **As mudanças nas relações entre a sociedade e o Estado e a tendência à anomia nos movimentos sociais e nas organizações populares.** Brasil: Dilemas e Desafios. Estudos Avançados vol.14 no.38, São Paulo: Jan./Ab. 2000.

_____; As mudanças nas relações entre a sociedade e o Estado e a tendência à anomia nos movimentos sociais e nas organizações populares. **Estudos Avançados**, 14 (38), 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v14n38/v14n38a15.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

MESQUITA, Z. Divisões Regionais do Rio Grande do Sul: Uma revisão. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, 5 (2): 95-146, 1984.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **RAP**. Rio de Janeiro, 42(3), maio/jun. 2008.

MINAYO, M. C. de S. (Org.) **Pesquisa social: Teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MISKULIN, K; BUENO, R. **Recontando a História do Rio Grande do Sul: a sociedade, os governos e governantes pós-redemocratização**. Instituto Voto. Porto Alegre, Nov., 2013. Disponível em: <<http://www.revista.voto.com.br/site/imagens/especiais/PDF%20Livro%20recontando%20a%20historia%20do%20RS.pdf>>. Acesso em: 26 mai. 2016.

MUÑOZ, A. E. P. **Regionalização para o Planejamento e o Desenvolvimento do Rio Grande do Sul**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. São Paulo. 2007.

NOGUEIRA, N. R. **Pedagogia dos projetos: uma jornada interdisciplinar rumo ao desenvolvimento das múltiplas inteligências**. São Paulo: Érica, 2003.

NORONHA, A. E. Análise sobre o ordenamento territorial no Rio Grande do Sul. Instituto de Geografia UFU. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Caminhos de Geografia. **Revista on line**. 2006. Disponível em: <<http://www.ig.ufu.br/revista/caminhos.html>> Acesso em: 12 fev. 2017.

NYGAARD, P. D. As regionalizações e o planejamento estadual: uma discussão sobre as dificuldades e possibilidades de um ajustamento. **Ensaio FEE**. Porto Alegre. V. 11 (1). 1990.

OLIVEIRA, A. C. A Voz do Povo. **Revista Exame**, São Paulo, edição 1112, ano 50, n. 8, p. 30-32. abr. 2016.

OLLAIK, L. G.; WENCESLAU, J.; SERPA, S. M. H. C.; MEDEIROS, J. J. Novas Direções para Pesquisas Orçamentárias no Brasil. **Revista de Política Pública**, São Luis, v. 15, n.2, jul./dez. 2011. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/NOVAS_DIRE%C3%87%C3%95ES_PARA_PESQUISAS_OR%C3%87AMENT%C3%81RIAS_NO_BRASIL.pdf>. Acesso em: 02 out. 2016.

PACHECO, C. A. **Fragmentação da Nação**. Campinas, IE/UNICAMP. 1998.

PEREIRA, P. A. S. RIOS, REDES E REGIÕES. **A sustentabilidade a partir de um enfoque integrado dos recursos terrestres**. Porto Alegre: Editora AGE, 2000.

PONTES, B. M. S. Os suportes epistemológicos dos movimentos sociais. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, Recife, V. 04, N. 01, 2015 | 69 |. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/revistamseu/index.php/revista/article/view/112/149>> Acesso em: 25 fev. 2017.

PRÓ-RS V. **Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio grande do Sul (2015-2018)**. Coredes-RS. Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. Lajeado: Editora UNIVATES, 2014.

PRÓ-RS IV. **Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio grande do Sul (2011-2014)**. Coredes-RS. Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. Passo Fundo: Editora Passografic, 2010.

REIS, C. P. dos. **Estado, Luta de Classes e Políticas Públicas de Educação para o Campo no Tocantins: Territórios em Disputa**. Tese de Doutorado em Educação. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos-SP. 2015.

REIS, F. W. Cidadania, mercado e sociedade civil. In: Diniz, E., J. S. L. Lopes & R. Prandi (org.): **O Brasil no rastro da crise**. São Paulo: ANPOCS/IPEA/Hucitec, 1994.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (1989)**. Sistema Integrado de Informação Legislativa. Assembléia Legislativa. Porto Alegre. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70451>>. Acesso em: 13 mar. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994** (atualizada até a Lei nº 11.451, de 28 de março de 2000). Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666>. Acesso em: 09 set. 2016.

_____. **Lei nº 10.532, de 02 de agosto de 1995**. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29100605-lei-10-532-de-2-de-agosto-de-1995-lei-de-diretrizes-orcamentarias-para-o-ano-1996.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

_____. **Lei nº 11.179, de 25 de Junho de 1998**. Disponível em: <http://www.coredesul.org.br/files/pub/136337239576828_LEI-11.179.pdf>. Acesso em: 10/06/2016.

_____. **O que é a Metade Sul e o que Fazer para Desenvolvê-la**. Relatório da Comissão Especial para o Desenvolvimento da Metade Sul. Porto Alegre, Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. 1996.

_____. **Participação Popular e Cidadã**: reflexões e compromissos. Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação. SCHMIDT, Davi; PREVEDELLO, Carine,

(Orgs.). Discurso do Governador Tarso na instalação do Conselho do PPA Participativo. Porto Alegre: SEPLAG. 15/06/2011.

_____. **Secretaria de Coordenação e Planejamento.** Plano de Governo da Administração Pedro Simon. Porto Alegre: [s.n.], 1987. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092416-plano-de-governo-governo-de-pedro-simon-periodo-de-1987-a-1990.pdf>>. Acesso em 28 mai. 2016.

_____. **Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas.** Regionalização. Porto Alegre [s.n.], 1974. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas. Relatório do programa estadual de descentralização regional. Porto Alegre: [s.n.], 1988.

_____. **Sistema LEGIS** - Texto da Norma. Decreto nº 42.777, de 22 de Dezembro de 2003. Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_TipoTexto=&Hid_TodasNormas=47168&hTexto=&Hid_IDNorma=47168>. Acesso em: 02 jun. 2016.

ROCHA, R. A Gestão Descentralizada e Participativa. **Revista Pós Ciências Sociais**. v. 1, n. 11. São Luis/MA, 2009.

RUA, M. das G. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, M. das G.; VALADÃO, M. I. **O Estudo da Política: Temas Seleccionados**. Brasília: Paralelo 15. Disponível em: <portal.mda.gov.br/o/1635738>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____, ROMANINI, R. **Abordagens das Políticas Públicas**. Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas - IGEPP. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_07.pdf>. Acesso em: 17 set. 2016.

SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L. H. H. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil. **Revista Política & Sociedade**. n. 5. Outubro de 2004.

_____. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning. 2014.

SILVA, M. K. De volta aos movimentos sociais? Reflexões a partir da literatura brasileira recente. **Ciências sociais Unisinos**. 46, n.1, jan./abr. 2010.

_____. Dos efeitos à relações: esboço de uma proposta teórico-metodológico para a análise dos processos de participação social no Brasil. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.) **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Artigos Editora Universitária, v. 01. 2007.

_____. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p.156-179, jul./dez. 2006.

SILVA, P. **Escola** - família, uma relação armadilhada: interculturalidade e relações de poder. Porto: Afrontamento, 2003.

SILVA, W. R. **Para além das cidades**: centralidade e estruturação urbana: Londrina e Maringá. Tese (Doutorado em Geografia) – UNESP – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente-SP, 2006.

SOARES, P. R. R. *Décadence avec élégance*: uma crítica ao discurso da Metade Sul do Rio Grande do Sul. **Revista Ágora**, Santa Cruz do Sul, UNISC, v.2, n.1, 1996.

SORJ, B. **Sociedades Civas e Relações Norte-Sul**: Ongs e Dependência. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2005.

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

SOUZA, D. L. da. **Planejamento Estratégico em Organizações Públicas**. Brasília: Universidade Gama Filho, 2010.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

TENÓRIO, F. G. DUTRA, J. L. A.; MAGALHÃES, C. M. R. Gestão social e desenvolvimento local: uma perspectiva a partir da cidadania deliberativa. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (**EnANPAD**), 28., 2004, Curitiba. Anais... Curitiba: ANPAD, 2004.

THEIS, I. M. Prefácio. In: SILVEIRA, R. L. da (Org.). **Observando o Desenvolvimento Regional Brasileiro**: Processos, Políticas e Planejamento. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

_____. AGOSTINI, C. Sociedade Civil, instâncias participativas e desenvolvimento: o caso dos conselhos regionais de desenvolvimento no Estado do Rio Grande do Sul. **Redes** (Santa Cruz do Sul, Online), v. 20, nº 3, p. 284 - 302, set./dez. 2015. Disponível em [https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article /viewFile/6721/pdf](https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/viewFile/6721/pdf). Acesso em 27/01/2017.

TOURAINÉ, Alain. **Crítica da modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 262.

VEIGA, J. E. da. Vicissitudes da Governança Cidadã: Os conselhos regionais gaúchos (COREDE). **RDE- Revista de Desenvolvimento Econômico**: Ano VIII. N. 13. Salvador, BA. Janeiro de 2006.

VERSCHOORE FILHO, J. R. de S. **Metade Sul: uma Análise das Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul**. Programa de Pós-Graduação em Administração. Mestrado em Administração Pública. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2000.

VIEIRA, A. B. **Mapeamento da exclusão social em cidades médias: interfaces da Geografia Econômica com a Geografia Política**. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia. - Presidente Prudente: Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". 2009.

ZAHARIADIS, N. **Markets, states, and public policy: privatization in Britain and France**. Ann Arbor: The University of Michigan Press. 1998.

ZAPELINI, M. B. Montagem de Agenda no Comitê Itajaí: Uma Aplicação do Modelo de Kingdon. Curitiba: **Revista de Administração Contemporânea**. V. 18. N. 6. nov./dez. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid= S1415-65552014000600795](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552014000600795)>. Acesso em: 15 dez. 2016.

ZICCARDI, Alicia. Espacios e instrumentos de participación ciudadana para lãs políticas sociales del âmbito local. In: ____ (Org.). **Participación ciudadana y políticas sociales del âmbito local**. México (DF): IIS/Comesco/Indesol, 2004.

ANEXO

ENTREVISTAS REALIZADAS

Diretora Geral da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Alceu de Deus Collares. Secretaria Substituta da Secretaria da Fazenda no Governo de Antônio Britto Filho. Porto Alegre, março de 2016. **Entrevistada 1.**

Diretor do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano do Governo Antônio Britto Filho. Porto Alegre, março de 2016. **Entrevistado 2.**

Secretário de Planejamento. Governo do Olívio de Oliveira Dutra. Porto Alegre, março de 2016. **Entrevistado 3.**

Vice-Governador. Governo do Germano Antônio Rigotto. Porto Alegre, março de 2016. **Entrevistado 4.**

Secretário de Relações Institucionais. Governo Yeda Rorato Crusius. Porto Alegre, março de 2016. **Entrevistado 5.**

Diretor do Departamento de Participação Cidadã. Governo do Tarso Fernando Herz Genro. Porto Alegre, março de 2016. **Entrevistado 6.**

Vice Presidente do Fórum dos COREDES – 2015/2017. Porto Alegre, abril de 2016. **Entrevistada 7.**

Ex-Presidente do COREDE SUL no período de 2015-2016. Porto Alegre, abril de 2016. **Entrevistada 8.**

PLANOS DE GOVERNOS DO RS

Plano do Governo Simon (1987-1990), 1987

Plano do Governo Collares (1991-1994), 1990

Plano do Governo da Frente Popular (1999-2002), 1998

Plano do Governo Yeda Crusius (2007-2011), 2006.

LEGISLAÇÃO ESTADUAL

LEI Nº 10.283, DE 17 DE OUTUBRO DE 1994.

LEI Nº 10.532, DE 02 DE AGOSTO DE 1995.

LEI Nº 11.179, DE 25 DE JUNHO DE 1998.

OUTROS DOCUMENTOS

DDRU – Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano, 1995.

RELATÓRIO DE GESTÃO DO GOVERNO ALCEU DE DEUS COLLARES, 1993, 1994.

RELATÓRIO TÉCNICO DO PROGRAMA DOS COREDES, 1994.

GOVERNO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Conselhos Regionais: um caminho para o entendimento- a força que vem do povo, Porto Alegre, 1991

RELATÓRIO TÉCNICO do I encontro de Articulação e Desenvolvimento Regional na Região Noroeste Colonial do RS, 1991



APÊNDICE A

ROTEIRO PARA ENTREVISTA GRAVADA

REPRESENTANTES DOS GOVERNOS

Nome	
Cargo que ocupava na época	
Setor/Departamento	

01. O governo Collares implementou nos anos 90 uma política de desenvolvimento regional participativa, a partir da qual foram criados os Coredes. Qual a sua opinião sobre essa política e a forma como foi implementada através dos Coredes?
02. Na sua percepção, qual a importância que essa política de desenvolvimento regional e os Coredes assumiram no governo XYZ?
03. Poderia descrever qual a sua participação nesse processo?
04. Como se dava o funcionamento, durante o governo XYZ, dessa política de regionalização? (setor governamental que fazia a interação com os Coredes, formas de interlocução dos Coredes com os atores governamentais, recursos financeiros disponibilizados)
05. A seu ver, em que medida as deliberações dos Coredes eram consideradas nas decisões tomadas em nível governamental sobre as prioridades de investimentos nas regiões?
06. Também gostaria de saber sua opinião sobre o seguinte: considerando que cada região do Estado do Rio Grande do Sul tem suas necessidades e prioridades, e, portanto, interesses locais e regionais, como eram decididos, em nível de governo, quais demandas seriam consideradas prioritárias?
07. Além dos Coredes, quem eram os outros atores que influenciavam o governo em relação ao planejamento e a formulação de políticas voltadas ao desenvolvimento regional? De que forma atuavam esses atores?

08. A seu ver, no governo XYZ os Coredes mantiveram a centralidade na conformação da política de desenvolvimento regional ou foram substituídos (ou complementados) por outras instâncias decisórias?
09. A inclusão da política de desenvolvimento regional na agenda governamental trouxe resultados efetivos para as regiões, bem como para o governo XYZ?
10. Terias mais alguma coisa a dizer sobre esse processo que eu não tenha mencionado?



APÊNDICE B

ROTEIRO PARA QUESTIONÁRIO POR E-EMAIL

REPRESENTANTES DO FÓRUM DOS COREDES

Nome	
Cargo que ocupava no FÓRUM dos Coredes	
COREDE de origem	

01. O governo Collares implementou no início dos anos 90 uma política de desenvolvimento regional com caráter participativo, a partir da qual foram criados os Coredes. Por que, a seu ver, aquela conjuntura foi propícia para esse tipo de proposta de caráter participativo?

02. Na sua percepção, qual a importância que essa política de desenvolvimento regional trouxe para os Coredes?

03. Poderia descrever qual a participação dos Coredes nesse processo?

04. Como se dava o funcionamento, durante os governos Collares, Brito, Olívio, Rigotto, Yeda e Tarso, dessa política de regionalização?

05. A seu ver, em que medida as deliberações dos Coredes eram consideradas nas decisões tomadas em nível governamental sobre as prioridades de investimentos nas regiões?

06. Também gostaria de saber sua opinião sobre o seguinte: considerando que cada região do Estado do Rio Grande do Sul tem suas necessidades e prioridades e, portanto, interesses locais e regionais, na sua concepção, como eram decididas, em nível de governo, as demandas destacadas pelos Coredes?

07. A seu ver, nos governos Collares, Brito, Olívio, Rigotto, Yeda e Tarso, os Coredes mantiveram a centralidade na conformação da política de desenvolvimento regional ou foram substituídos (ou complementados) por outras instâncias decisórias?

08. A seu ver, as prioridades escolhidas pelos Coredes foram encampadas/adotadas e implementadas durante os governos Collares, Brito, Olívio, Rigotto, Yeda e Tarso?

09. A inclusão da política de desenvolvimento regional na agenda governamental trouxe resultados efetivos para as regiões? Em caso afirmativo, de que forma?

10. Além dos Coredes, quem eram os outros atores que influenciavam o governo em relação ao planejamento e a formulação de políticas voltadas ao desenvolvimento regional? De que forma atuavam esses atores?

11. Os planejamentos estratégicos elaborados pelos Coredes foram levados em consideração pelos governos Collares, Brito, Olívio, Rigotto, Yeda e Tarso, na definição da agenda governamental?

12. Qual a sua avaliação hoje, em relação aos Coredes?

>> são estratégias de legitimação de programas e ações governamentais?

>> são espaços democráticos com relativo grau de autonomia em relação ao governo?

>> ou qual é o seu verdadeiro papel?

13. Porque os responsáveis pela relação com os Coredes, de alguns governos, tiveram dificuldade de entender, de conhecer o papel dos Coredes?

14. Qual a sua opinião sobre a seguinte afirmação:

>> Os planejamentos estratégicos elaborados pelos Coredes é uma coleção de frases. Não existe **como** fazer, **quem** fazer, **quando** fazer, **para quem** fazer e **quanto**, realmente, vai custar. Além de **não ter** um **plano de ação** efetivo.

>> Portanto, como poderá ser utilizado pelos governos?