

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

Sérgio Luís Allebrandt

**CIDADANIA E GESTÃO DO PROCESSO DE DESENVOLVI-  
MENTO: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e  
municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a  
2009**

Santa Cruz do Sul, fevereiro de 2010

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Sérgio Luís Allebrandt

**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 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.

Orientador: Prof. Dr. Dieter Rugard Siedenberg

Santa Cruz do Sul, fevereiro de 2010

Sérgio Luís Allebrandt

**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 submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, e aprovada em 14/05/2010 pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

**Prof. Dr. Dieter Rugard Siedenberg**

Orientador – PPGDR/Unisc

**Prof. Dr. Marcos Artêmio Fischborn Ferreira**

Examinador – PPGDR/Unisc

**Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira**

Examinador – PPGDR/Unisc

**Prof. Dr. Pedro Silveira Bandeira**

Examinador Externo – DECon/UFRGS

**Prof. Dr. Fernando Guilherme Tenório**

Examinador Externo – Ebape/FGV

Dedico esta tese

à minha mãe Rosita (*in memoriam*), que torcia muito pela  
conclusão deste trabalho,

à Lídia, Joana e Laura, meu núcleo afetivo.

## AGRADECIMENTOS

A elaboração de uma tese de doutorado, ainda que exija muitos momentos de isolamento e de produção solitária, sempre é resultado da contribuição de muitas pessoas e instituições.

À minha esposa Lídia, que suportou minhas ausências, ainda que presente fisicamente muitas vezes, mas principalmente por ter sido interlocutora importante do processo de produção do conhecimento.

Às minhas filhas Joana e Laura, que tiveram que abrir mão de momentos de convivência, mas que sempre me incentivaram a aprofundar na caminhada e, por isso, a vitória é de ambas.

Ao meu pai, pelo incentivo e por entender com paciência a minha ausência em momentos importantes em sua vida.

Ao meu orientador, colega e amigo Dieter, pelo incentivo e pelas interlocuções e leituras atentas, pelas caminhadas que juntos temos feito na descoberta das dinâmicas dos espaços públicos.

Aos professores que aceitaram o desafio de participarem das Bancas de Qualificação e de Defesa da Tese, doutores Marco A. F. Ferreira, Rogério L. L. da Silveira, Pedro S. Bandeira e Fernando G. Tenório, e pelas análises e contribuições para a qualificação do trabalho final.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Unisc, pela convivência de aprendizado e construção de conhecimento proporcionada nestes últimos cinco anos.

Aos meus colegas professores do Departamento de Estudos da Administração da Unijuí, pelo incentivo e apoio institucional.

Aos meus bolsistas BIC/Fapergs, Pibic/Unijuí e Pibex/Unijuí (Naiara, Aline, Sandi, Larissa, Ismael, Neila, Carlos, Angela, Clarissa, Fernando, Leandro, Derli) pela paciência com que compreendiam os momentos de ausência e pela competência com que tocavam os projetos de pesquisa e extensão.

Aos orientandos do Programa de Mestrado em Desenvolvimento, Sabrina e Carlos, pela parceria nas discussões.

Ao Maiquel, pelo trabalho de transcrição das entrevistas.

Aos entrevistados, pela oportunidade de diálogo.

Os processos sociais nunca são homogêneos e uniformes, e sim contraditórios e dialéticos.

Os fenômenos são inter-relacionados, gerando contradições, tanto dentro quanto entre eles.

A sociedade e a história se caracterizam por certas leis, mas é o homem que finalmente faz o mundo através da sua *práxis* (das leituras de Marx).



## RESUMO

Esta tese trata da gestão do processo de desenvolvimento local e regional, com foco na cidadania e na participação da sociedade civil, através do entendimento do funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), enquanto espaços privilegiados para a prática da democracia deliberativa, e das relações estabelecidas com o Estado ao longo da trajetória histórica desses conselhos. Investigação interpretativa de caráter qualitativo, os conhecimentos construídos são marcados pela interatividade e intersubjetividade em vários níveis: do pesquisador/cidadão com o campo empírico e os sujeitos envolvidos no processo, do pesquisador/cidadão com os autores que discutem este assunto e do pesquisador/cidadão consigo mesmo. Permeado pela interdiscursividade, tematiza os conhecimentos teóricos a respeito de participação, cidadania, democracia, descentralização, sociedade civil e conselhos de desenvolvimento, ressignificando conceitos necessários ao processo participativo interativo entre a sociedade civil e o Estado. Com estes pressupostos, busca responder em que medida a atuação dos Comudes e Coredes fortalece o processo de construção da cidadania e a gestão do processo de desenvolvimento local e regional, no Rio Grande do Sul, entre 1990 e 2009. Mapeando variáveis e características de processos deliberativos, estabelece matrizes de análise que orientam a descrição reflexivo-analítica e interpretativa a partir de documentos, normas, entrevistas narrativas e observação participante, construindo assim uma leitura da trajetória histórica dos Coredes. Analisa ainda os Comudes que atuam nos municípios de uma das regiões dos 28 Coredes hoje existentes, com o objetivo de compreender como estes espaços públicos de caráter mais local, de existência mais recente, estão se constituindo em elo de rede social voltada à promoção do desenvolvimento local e regional gaúcho. As conclusões sinalizam que Coredes e Comudes se constituem em arranjos institucionais de interação entre a sociedade civil e o Estado que vem impactando significativamente a dinâmica de organização política e social do Rio Grande do Sul. No entanto, evidencia-se a necessidade de ampliar a participação dos cidadãos, especialmente dos segmentos menos organizados e populares, nas diferentes instâncias dos processos e estruturas organizadas nestes espaços públicos, aumentando as chances de práticas efetivamente deliberativas dessa experiência. Coloca-se como desafio inter-relacionar o papel significativo que os Coredes, e especialmente o Fórum dos Coredes, desempenham como articuladores de dinâmicas de cidadania deliberativa em sociedades complexas de escala regional, macrorregional e estadual, com as dinâmicas locais que deveriam ser mais bem articuladas pelos Comudes em interação com os Coredes, viabilizando maior capilaridade aos espaços microterritoriais do município. As diferenças percebidas de infraestrutura, de agentes e de recursos entre os conselhos e a reduzida participação de segmentos comunitários podem estar associadas à ausência de planos estratégicos de desenvolvimento em vários Coredes, lacuna que está sendo suprida neste início de 2010. Caberá avaliar, no futuro, se a existência dos planos torna os conselhos menos passíveis de captura de interesses de grupos, confirmando os conceitos chave que tem norteado a atuação do Fórum, como o pensar regionalmente, a consciência, autonomia, independência e identidade regional, constituindo-se em processo educativo para a construção de espaços potencializadores da cidadania interativa.

Palavras-chaves: democracia deliberativa; democracia participativa; cidadania deliberativa; conselhos de desenvolvimento; participação social; políticas públicas.

## ABSTRACT

This thesis deals with the management of the local and regional development processes, focusing on citizenship and participation of civil society, by understanding the operation of the Regional Development Councils (Coredes) and Municipal Development Councils (Comudes) as privileged spaces for the practice of deliberative democracy, and the relations established with the State along the historical trajectory of these councils. Interpretive research of qualitative nature and the knowledge built are marked by intersubjectivity and interactivity on many levels: the researcher / citizen with the empirical field and the subjects involved in the process, the researcher / citizen with the authors who discuss this subject and the researcher / citizen himself. Permeated by interdiscursivity, discusses the theoretical knowledge about participation, citizenship, democracy, decentralization, civil society and development advice, reviewing necessary concepts for interactive participatory process between civil society and the State. With these assumptions, seeks to answer to what extent the performance of Comudes and Coredes strengthens the process of building citizenship and the management of the local and regional development, in Rio Grande do Sul, between 1990 and 2009. Charting variables and characteristics of deliberative processes, establishing analysis source that guides the reflective-analytical and interpretative description from documents, standards, narrative interviews and participant observation, thereby building a reading of the historical trajectory of Coredes. It also examines the Comudes work in a region of 28 Coredes that exist today, in order to understand how these public spaces of a nature more local, more recent existence, are being built to link social network aimed at promoting the local and regional development. The conclusions indicate that Coredes and Comudes constitute to institutional arrangements of interaction between civil society and the State that comes significantly impacting the dynamics of political and social organization of Rio Grande do Sul. However, it is evident the need to expand the citizens participation, especially of the less organized and popular segments, in different instances of the processes and organizational structure in these public spaces, increasing the chances of effectively deliberative practices on this experience. Place as challenge to interrelate the significant role that Coredes, and especially the Forum of Coredes, exert as articulator of deliberative citizenship dynamics in complex societies of the regional, macro-regional and state, with local dynamics that should be better articulated by Comudes interacting with Coredes, enabling more capillarity to the micro-territorial spaces of the city. The perceived differences of infrastructure, of agent and resources between councils and the limited participation of community segments may be associated with lack of strategic development plans in various Coredes, a gap that is being addressed (supply) at the beginning of 2010. It will be evaluated, in the future, if the existence of the plans makes the councils less likely to capture of interest of groups, confirming the key concepts that have guided the actions of the Forum as thinking regionally, awareness, autonomy, independence and regional identity, constituting an educational process for the construction of spaces boosted of interactive citizenship.

Key words: Deliberative democracy; participatory democracy; deliberative citizenship; development councils, social participation, public policies.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Mapa dos 28 Coredes gaúchos e suas regiões de abrangência .....	31
FIGURA 2 – Mapa do Corede-Norc e dos municípios que o integram .....	32
FIGURA 3 – Fluxograma de tramitação de Projetos de Lei Orçamentários.....	157
QUADRO 1 – Condicionantes para a análise de processos de orçamento participativo .....	68
QUADRO 2 – Critérios e aspectos para avaliar processos de participação .....	70
QUADRO 3 – Cidadania deliberativa: critérios de análise (continua) .....	72
QUADRO 3 – Cidadania deliberativa: critérios de análise (conclusão) .....	73
QUADRO 4 – Aspectos e categorias de análise de espaços de cidadania interativa .....	74
QUADRO 5 – Aspectos e categorias de análise de espaços públicos de interação e promoção do desenvolvimento .....	84
QUADRO 6 – Princípios dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do RS.....	135
QUADRO 7 – Aspectos do Protocolo de Cooperação firmado entre Governo Estadual e Fórum dos Coredes (continua).....	147
QUADRO 7 – Aspectos do Protocolo de Cooperação firmado entre Governo Estadual e Fórum dos Coredes (conclusão).....	148
QUADRO 8 – O Processo do Orçamento Participativo do estado do Rio Grande do Sul – 1999-2002 (continua).....	149
QUADRO 8 – O Processo do Orçamento Participativo do estado do Rio Grande do Sul – 1999-2002 (conclusão).....	150
QUADRO 9 – Prioridades eleitas no Processo do OPE-RS – 1999-2002 .....	151
QUADRO 10 – Problemas e encaminhamentos constantes da Carta de Porto Alegre, de 1999 (continua) .....	164
QUADRO 10 – Problemas e encaminhamentos constantes da Carta de Porto Alegre, de 1999 (continuação).....	165
QUADRO 10 – Problemas e encaminhamentos constantes da Carta de Porto Alegre, de 1999 (continuação).....	166
QUADRO 10 – Problemas e encaminhamentos constantes da Carta de Porto Alegre, de 1999 (conclusão).....	167
QUADRO 11 – Referências aos Coredes no Relatório de Gestão do Governo do Estado de 1999.....	171
QUADRO 12 – Temas apresentados e defendidos pelo Fórum dos Coredes no primeiro encontro com o Governo Rigotto.....	177

QUADRO 13 – Fases e etapas do Processo de Participação Popular/Consulta Popular (PPP/CP) do Rio Grande do Sul – 2003-2009 (continua).....	181
QUADRO 13 – Fases e etapas do Processo de Participação Popular/Consulta Popular (PPP/CP) do Rio Grande do Sul – 2003-2009 (continuação) .....	182
QUADRO 13 – Fases e etapas do Processo de Participação Popular/Consulta Popular (PPP/CP) do Rio Grande do Sul – 2003-2009 (conclusão) .....	183
QUADRO 14 – Propostas do Plano Jeito Novo de Governar sobre a participação popular..	191
QUADRO 15 – Composição do Colégio Deliberativo do FDDR.....	202
QUADRO 16 – O movimento corediano e a configuração dos espaços públicos .....	207
QUADRO 17 – O movimento corediano e a configuração interna de poder dos espaços públicos de interação.....	209
QUADRO 18 – O movimento corediano: natureza dos espaços e caráter das deliberações..	217
QUADRO 19 – O movimento corediano e a autonomia dos espaços públicos de interação..	218
QUADRO 20 – O movimento corediano: pluralismo e igualdade participativa dos espaços públicos de interação.....	222
QUADRO 21– Os Comudes do Corede-Norc: leis de criação e existência de estatuto.....	242

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Resultados da Consulta Popular de 1998.....	131
TABELA 2 – OPE-RS: participantes, delegados eleitos e assembleias realizadas.....	151
TABELA 3 – Consultas Populares: participantes, 2003 a 2006.....	185
TABELA 4 – Consultas Populares: valores destinados – 2003 a 2006 .....	186
TABELA 5 – Consultas Populares e Orçamento Participativo: participantes, 1998 a 2009..	196
TABELA 6 – Consultas Populares: Valores destinados – 2003 a 2009.....	197
TABELA 7 – Consulta Popular 2009: Comparecimento de eleitores por Corede .....	198
TABELA 8 – Composição das diretorias executivas dos Coredes – 2008/9 .....	213
TABELA 9 – Participantes das Assembleias Públicas Municipais no Corede Noroeste Colonial em 2009.....	215
TABELA 10 – Apoio institucional recebido pelos Coredes .....	220
TABELA 11 – Canais de difusão e divulgação mais utilizados pelos Coredes .....	223
TABELA 12 – Tipo de informação que circula entre os participantes dos Coredes.....	224
TABELA 13 – Os conselhos municipais nas leis orgânicas dos municípios do Corede Noroeste Colonial .....	234
TABELA 14 - Os Comudes no Noroeste Colonial (continua).....	246
TABELA 14 - Os Comudes no Noroeste Colonial (conclusão).....	247
TABELA 15 – A composição dos Conselhos de Representantes dos Comudes nos municípios do Corede-Norc (continua) .....	251
TABELA 15 – A composição dos Conselhos de Representantes dos Comudes nos municípios do Corede-Norc (continuação).....	252
TABELA 15 – A composição dos Conselhos de Representantes dos Comudes nos municípios do Corede-Norc (conclusão) .....	253

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AGM – Associação Gaúcha de Municípios

AMUPLAM – Associação dos Municípios do Planalto Médio

APM – Assembleia Pública Municipal

APMs – Assembleias Públicas Municipais

APRAS – Assembleias Públicas Municipais Ampliadas

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

ATPRD – Assembleias Temáticas Públicas Regionalizadas de Desenvolvimento

CASEPES – Comissões de Avaliação dos Serviços Públicos Estaduais

CGCP – Comissão Geral da Consulta Popular

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

CODEMI – Conselho de Desenvolvimento do Município de Ijuí

CODES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CODESP – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Panambi

COMAR – Colegiado da Comunidade Regional

COMASPE – Comissão Municipal de Avaliação dos Serviços Públicos Estaduais

COMUDES – Conselhos Municipais de Desenvolvimento

CONDESMA – Conselho de Desenvolvimento de Santa Maria

COP – Conselho do Orçamento Participativo

COP-RS – Conselho do Orçamento Participativo do Rio Grande do Sul

COREDE-NORC – Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial

COREDES – Conselhos Regionais de Desenvolvimento

COREDES-RS – Forum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul

COTRIJUÍ – Cooperativa Regional Triticola Serrana Ltda.

CP – Consulta Popular

CRAE – Colegiado Regional da Administração Estadual

CRD – Conselho Regional de Desenvolvimento

CRDs – Comissões Representativas dos Delegados

CRDs – Conselhos Regionais de Desenvolvimento

CRDS – Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável

CREM – Colegiado Regional de Municípios

CRT – Companhia Riograndense de Telecomunicações

DDRU – Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano

DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável

DPO – Departamento de Programação Orçamentária

EBAPE – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

FAMURS – Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul

FAPERGS – Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul

FDDR – Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional

FDRs – Fóruns de Desenvolvimento Regional

FEE – Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIDENE – Fundação de Integração Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEC – Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico

FUNDOPEM/RS – Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul

FUNDOPIMES – Fundo de Investimentos do Programa Integrado de Melhoria Social

GEADs – Grupos Executivos de Acompanhamento de Debates

GOF – Gabinete de Orçamento e Finanças

GRC – Gabinete de Relações Comunitárias

GT – Grupo de Trabalho

GVG – Gabinete do Vice-Governador

HP – Hermenêutica da Profundidade

IBGE – Instituto Brasileiro Geografia e Estatística

ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDESE – Índice de Desenvolvimento Socioeconômico

IES – Instituições de Ensino Superior

IGOP – Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona

INTEGRAR/RS – Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano  
ISS – Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza  
ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LDOs – Leis de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LOM – Lei Orgânica do Município  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
OP – Orçamento Participativo  
OPE – Orçamento Participativo Estadual  
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PCdoB – Partido Comunista do Brasil  
PDS – Partido Democrático Social  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PDVs – Programas de Demissão Voluntária  
PEDR – Programa Estadual de Descentralização Regional  
PEGS – Programa de Estudos em Gestão Social  
PEPI – Plano Estratégico Participativo de Ijuí  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIT – Programa Integrado de Transportes  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PPA – Plano Plurianual  
PPP – Processo de Participação Popular  
PPP/CP – Processo de Participação Popular/Consulta Popular  
PR – Plenárias Regionais  
PRAE – Programa de Regionalização Administrativa do Estado  
PRCT – Programa Regional de Ciência e Tecnologia  
PROCERGS – Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul  
Pró-RS – Estratégias Regionais Pró-Desenvolvimento do Rio Grande do Sul  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PT – Partido dos Trabalhadores



PTED – Plenária Temática Estadual do Desenvolvimento

*Red FAL* – Rede do Fórum de Autoridades Locais para a Inclusão Social e a Democracia Participativa

REDENEP – Rede de Núcleos de Estudo, Planejamento e Gestão Local-Regional do Desenvolvimento

SCP – Secretaria de Estado de Coordenação e Planejamento

SDO – Secretaria de Estado do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas

SEFAZ – Secretaria de Estado da Fazenda

SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão

SERMA - Sistema Estadual de Reforma e Modernização Administrativa

SISDRU – Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano

SISTEMA LEGIS – Sistema Integrado de Legislação e Informação Legislativa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

SRHMA – Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Modernização Administrativa

SRI – Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre

UERGS – Universidade Estadual do Rio Grande do Sul

UFSM – Universidade Federal de Santa Maria

UNICRUZ – Universidade de Cruz Alta

UNIJUÍ – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

UNISINOS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

UVERGS – União dos Vereadores do Rio Grande do Sul

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
1 DEMOCRACIA E DELIBERAÇÃO .....	38
1.1 Teorias de Democracia .....	39
1.2 Modelos Normativos de Democracia .....	42
1.3 Democracia Deliberativa para além do Modelo Habermasiano .....	44
2 SOCIEDADE CIVIL, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	48
2.1 Sociedade Civil.....	48
2.2 Participação e Cidadania .....	50
3 A ARTICULAÇÃO ENTRE ESTADO, MERCADO E SOCIEDADE CIVIL.....	58
3.1 Estado e relações de poder.....	58
3.2 Relações de Poder e o novo triângulo social .....	60
3.3 O poder local .....	61
3.4 Poder da cidadania interativa: os conselhos municipais.....	65
4 CATEGORIAS DE ANÁLISE PARA ESPAÇOS PÚBLICOS E PROCESSOS PARTICIPATIVOS DE CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	67
4.1 A proposta de análise com base nos condicionantes da <i>Declaración de Málaga</i> .....	67
4.2 A proposta do grupo de pesquisa do IGOP .....	69
4.3 A proposta de critérios de análise do PEGS da EBAPE/FGV .....	71
4.4 Cidadania interativa: aspectos e características para avaliação da estrutura e dinâmica dos conselhos .....	74
4.4.1 A configuração organizacional dos conselhos: restritos ou ampliados? .....	75
4.4.2 Configuração interna de poder dos conselhos .....	76
4.4.3 A natureza dos conselhos: caráter deliberativo ou caráter consultivo? .....	79
4.4.4 A autonomia dos conselhos .....	81
4.4.5 Mandato: forma de indicação, representatividade, revogabilidade .....	81
4.4.6 Regularidade de funcionamento .....	83
4.5 Categorias de análise de espaços interativos de cidadania e promoção do desenvolvimento .....	84
5 A TRAJETÓRIA DOS COREDES NO RIO GRANDE DO SUL.....	88
5.1 A emergência do discurso e das experiências de gestão democrática e de mecanismos de participação da sociedade no Rio Grande do Sul.....	89
5.2 Participação e descentralização no âmbito estadual: o governo Simon .....	92

5.3	A emergência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento: o Governo Collares .....	98
5.3.1	O Plano de Governo Povo Grande do Sul .....	100
5.3.2	Os Coredes no Governo Collares: a operacionalização de uma ideia .....	102
5.3.3	A institucionalização dos Coredes: garantia da continuidade? .....	114
5.3.4	A presença dos Coredes nos relatórios da gestão Collares.....	116
5.4	Os Conselhos Regionais e a Consulta Popular: o Governo Britto .....	118
5.4.1	O Plano de Governo Movimento Rio Grande Unido e Forte .....	119
5.4.2	Grandes dificuldades e pequenos avanços .....	120
5.4.3	Aproximações com a Assembleia Legislativa.....	124
5.4.4	A consulta popular: garantia de sobrevivência ou mais problemas à frente?.....	125
5.4.5	Os relatórios de gestão do Governo Britto .....	131
5.4.6	A Carta de Caxias .....	133
5.5	Os Conselhos Regionais, o Orçamento Participativo Estadual e o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional: o Governo Olívio.....	136
5.5.1	O Plano de Governo da Frente Popular .....	136
5.5.2	A Carta de São Leopoldo .....	139
5.5.3	Os Coredes e a dinâmica de planejamento e orçamento no Governo da Frente Popular .....	141
5.5.4	Sem consenso, o caminho judicial.....	152
5.5.5	Coredes e Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional .....	153
5.5.6	As Cartas Anuais de 1999 a 2002.....	163
5.5.7	Os Relatórios de Gestão do Governo Olívio .....	170
5.6	Os Coredes e o Processo de Participação Popular/Consulta Popular (PPP/CP): o Governo Rigotto.....	173
5.6.1	O Plano de Governo e as articulações dos Coredes com o Governo no período de transição .....	175
5.6.2	A Carta de Capão da Canoa.....	178
5.6.3	O PPP/CP: uma proposta “híbrida” entre o OP e a Consulta Popular.....	179
5.6.4	As Cartas anuais de 2004, 2005 e 2006.....	186
5.6.5	Os relatórios do Governo Rigotto.....	187
5.7	Os Coredes e a situação atual: o Governo Yeda.....	188
5.7.1	O Pró-RS III .....	189
5.7.2	Os Coredes no Plano Jeito Novo de Governar .....	191
5.7.3	– Crise Financeira e Consulta Popular: retrocesso ou busca de credibilidade ? ...	192
5.7.4	A Regionalização do PPA 2008/2011 e dos Orçamentos Anuais .....	199
5.7.5	Fortalecimento da relação entre Coredes e Parlamento: revigoramento do FDDR e o Programa Sociedade Convergente .....	201
5.7.6	Concretização de um antigo sonho dos Coredes: o Processo de Planejamento Estratégico Participativo Regional.....	204
6	UMA LEITURA À LUZ DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	207
6.1	Configuração dos espaços públicos .....	207
6.2	Configuração interna de poder .....	209
6.3	Natureza dos espaços e caráter das deliberações.....	216

6.4	Autonomia .....	218
6.5	Pluralismo e igualdade participativa.....	221
7	<b>OS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO ESPAÇOS DE CIDADANIA</b>	
	INTERATIVA: o caso dos Comudes do Corede Noroeste Colonial.....	225
7.1	Participação e cidadania na Constituição Federal .....	225
7.2	Mecanismos de participação na Constituição Estadual do RS .....	229
7.3	As leis orgânicas dos municípios do Corede Noroeste Colonial.....	232
7.4	O marco legal no processo de criação dos Comudes no Noroeste Colonial .....	241
7.5	Avaliação da estrutura e dinâmica dos Comudes do Noroeste Colonial .....	243
7.5.1	A configuração organizacional e existência de espaços públicos ampliados.....	243
7.5.2	A configuração interna do poder nos Comudes: a composição do Conselho de Representantes .....	248
7.5.3	Natureza dos conselhos: consultivo ou deliberativo?.....	255
7.5.4	A questão da autonomia dos conselhos .....	258
7.5.5	A legitimidade do mandato dos conselheiros .....	260
7.5.6	A efetividade dos conselhos .....	262
	CONCLUSÃO.....	264
	REFERÊNCIAS .....	274

## INTRODUÇÃO

Esta tese tem como tema a participação social na gestão pública e do desenvolvimento. A participação da sociedade civil é ainda recente no Brasil, onde a democracia está em construção há não mais de duas décadas, após outras duas décadas de vigência de ditadura militar que sufocou as tênues experiências de envolvimento da sociedade no processo de construção de políticas sociais de base no início da década de sessenta do século passado.

O processo de redemocratização do Brasil caracterizou-se, no plano político, não apenas pela consolidação do sistema democrático-representativo, mas também pela implementação de um conjunto de instrumentos legais incorporados na Constituição Federal de 1988, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, possibilitando a instituição de dinâmicas, arranjos e mecanismos participativos na gestão das políticas públicas, viabilizando a construção de um sistema democrático-participativo, ou seja, a instituição da democracia semidireta.

Por isso, fruto em grande parte do envolvimento da sociedade na construção desta democracia, o País vivencia neste período uma verdadeira reinvenção de governança e governabilidade, especialmente por meio do estabelecimento de novas formas de relacionamento entre a sociedade civil, o estado e o mercado, com ênfase em novas dinâmicas de participação enquanto processo de ação coletiva.

Estas novas dinâmicas são resultado de complexos processos de construção social de que participam os indivíduos/cidadãos, os grupos e as organizações, num sistema relações de poder e de institucionalidade em espaços públicos de interação com o Estado.

Há um consenso geral entre estudiosos do poder local (FISCHER, 1996, 2002; SOARES; CACCIA-BAVA, 1998; FEDOZZI, 1999, 2000; DOWBOR, 1995; 1999) que no Brasil, seguindo uma tendência mundial de valorização dos espaços subnacionais, a partir da Constituição de 1988, ganha impulso um processo de descentralização, com um conjunto importante de tarefas, antes assumidas pelo poder central, passando ao âmbito dos governos subnacionais, especialmente os municípios.

Seja em decorrência das reformas estruturais do setor público no mundo nas décadas de setenta e oitenta e, no Brasil, em especial na de noventa, com a eliminação gradativa do estado do bem-estar social<sup>1</sup> (*welfare state*), dando lugar ao estado neoliberal, ou em decorrência do refortalecimento do papel do Estado na última década no Brasil e no mundo a partir da crise financeira de 2008, as instâncias locais e regionais passam a assumir papel importante na condução das políticas públicas.

O município passou a assumir cada vez mais esse papel de *welfare*, não só pelo aumento dos gastos nas áreas de saúde, educação e promoção social, enquanto executor das políticas sociais antes a cargo da União, mas também pelas políticas voltadas para a geração de emprego e renda e de incentivo ao desenvolvimento local, passando o município à condição de promotor do desenvolvimento socioeconômico com base em ações de âmbito local<sup>2</sup>.

Estas mudanças exigiram modificações na estrutura administrativa dos municípios e na forma tradicional de formular e implementar as políticas. O processo de democratização por que passou o país, a gradativa incorporação da cidadania como elemento irreversível dos espaços locais ao mesmo tempo em que o processo de globalização aumentava os contingentes de excluídos, exigiu a incorporação efetiva da sociedade civil organizada como sujeito importante no processo de formação e gestão das políticas públicas. É nos municípios, especialmente nos de pequeno e médio porte<sup>3</sup>, onde os cidadãos estão mais próximos dos governantes responsáveis pelas políticas públicas, que as exigências pelo atendimento das demandas passam a ser cada vez mais cobradas. Por isso, é neste âmbito local que surgiram alternativas de gestão descentralizada e de solução aos problemas das comunidades e dos cidadãos, que em muitos casos serviram de exemplo a políticas públicas de âmbito regional ou mesmo nacional. Mas também a indução de ações a partir de políticas nacionais e regionais acabam se concre-

---

<sup>1</sup> Como bem lembra Fischer (2002), o Estado brasileiro em nenhum momento histórico configurou-se como o modelo de *welfare state*, já que jamais foi implantado em sua plenitude no Brasil.

<sup>2</sup> É preciso deixar claro que este papel da esfera local não elimina a importância do papel do Estado nacional na discussão e proposição de políticas de desenvolvimento macrorregional; é importante ressaltar neste sentido uma retomada do planejamento governamental como instrumento de gestão do desenvolvimento socioeconômico e da integração nacional; o que é preciso ter em mente, é que estes processos de nível macro devem estar em sintonia com os processos de desenvolvimento local e regional.

<sup>3</sup> De acordo com os dados do IBGE, dos 5.565 municípios brasileiros existentes em 2009, 70% possuíam menos de vinte mil habitantes e 46% menos de dez mil habitantes. A grande maioria destes municípios são essencialmente rurais e interioranos. Apenas 4,9 % dos municípios com mais de cem mil habitantes concentram aproximadamente 55% da população brasileira.

tizando na esfera territorial local, em função da necessária integração entre as diferentes escalas territoriais.

Assim, seja pela necessidade sentida no processo de construção dessa nova dinâmica do desenvolvimento socioeconômico, ou pela indução de políticas de nível macro, especialmente na última década, experiências de articulações e de ações de âmbito supramunicipal passaram a ser exigidas e praticadas cada vez mais. Considerando que a estrutura federativa brasileira não contempla instância político-administrativa intermediária entre o Estado e o município, diferentes experiências surgem nos Estados brasileiros, visando a institucionalização de espaços de discussão e construção de políticas de desenvolvimento local e regional.

Como afirma Veiga (2006a, p. 19-20),

os diversos tipos de arranjos institucionais de caráter inframunicipal, municipal ou intermunicipal; micro ou mesorregional; e até estadual ou interestadual, podem ser vistos como decorrências inevitáveis da óbvia incapacidade de uma simples estrutura do tipo União/Estados/Municípios democratizar uma sociedade que objetivamente se organiza em uma dúzia de imensas cidades metropolitanas, rodeadas por 160 microrregiões polarizadas e dominadas por aglomerações urbanas ou cidades, e por uma imensa variedade de situações que ocorrem em 390 microrregiões rurais.

É dentro desta lógica que diferentes processos sociopolíticos dão emergência, durante a década de noventa, aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) no Rio Grande do Sul, aos Fóruns de Desenvolvimento Regional (FDRs) em Santa Catarina e aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável (CRDS) no Ceará<sup>4</sup>.

Estas dinâmicas viabilizaram maior autonomia dos municípios, com a ruptura do desenho tradicional das políticas públicas, especialmente as das áreas sociais, com a implementação de políticas sociais de base em que as comunidades locais se mobilizaram e passaram a atuar como parceiros de mecanismos de gestão democrática no âmbito local, em torno da discussão pública de questões específicas.

---

<sup>4</sup> Bandeira (2000), em estudo que apresenta reflexões sobre a incorporação de práticas participativas e mecanismos voltados para a articulação de atores sociais às ações relacionadas com a promoção do desenvolvimento regional analisa diferentes experiências de construção de instituições participativas em escala regional no Brasil. Birkner (2008) também analisa experiências de arranjos institucionais com foco na descentralização político-administrativa.

O município e as regiões supramunicipais<sup>5</sup> parecem constituir-se, assim, em espaço privilegiado para a concretização da democracia, com a participação cidadã da sociedade, com ênfase nas características de territorialidade, de partilha de poder e de deliberação em espaços públicos. Entretanto, esta parece ser uma concepção ideal distante da prática generalizada, que utiliza o discurso da participação muito mais como fonte legitimadora do poder político local, ou onde os mecanismos de participação, como os Conselhos Municipais e Regionais, constituem-se apenas formalmente para atender exigências legais para repasse de recursos no processo de descentralização. É, também, por isso que os municípios sofrem tantas críticas de toda a ordem no que diz respeito à irresponsabilidade fiscal e à ineficiência e ineficácia de suas administrações.

É a partir desta relação aparentemente dicotômica, dos aspectos positivos e negativos das experiências e práticas de gestão local e regional, especialmente quanto à organização social coletiva do processo, às relações interinstitucionais e à participação da sociedade civil no processo, que este estudo foi desenvolvido, para responder à seguinte pergunta: “Em que medida a atuação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes) e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) fortalece o processo de construção da cidadania e a gestão do processo de desenvolvimento local e regional, no Rio Grande do Sul, no período de 1990 a 2009?”.

Para responder esta questão foi estabelecido como objetivo central da pesquisa: “Analisar entendimentos, intencionalidades e formas de agir praticadas pelos Comudes e Coredes na gestão do processo de desenvolvimento local e regional e no fortalecimento da cidadania”. Portanto, esta pesquisa buscou identificar o conteúdo, as formas e o significado de participação cidadã nas decisões do poder público, a partir do estudo das práticas e representações de alguns dos principais sujeitos envolvidos no processo de gestão do desenvolvimento local e regional. Um conjunto de objetivos específicos detalhou o objetivo geral, contribuindo para definir focos e categorias de análise: a) aprofundar o entendimento dos conceitos de cidadania e participação, no contexto das atuais mudanças e da dinâmica de relações de poder entre a sociedade civil, o Estado e o mercado; b) explicitar as relações interinstitucionais voltadas para o processo de desenvolvimento local e regional; c) identificar e analisar as práticas e repre-

---

<sup>5</sup> Por regiões supramunicipais entende-se qualquer recorte territorial que reúna pelo menos dois municípios que se organizem com algum tipo de arranjo institucional com o objetivo de executar políticas públicas e enfrentar problemas difícil solução de forma isolada. É o caso dos consórcios públicos intermunicipais, associações de municípios, Coredes, conselhos regionais de saúde e educação, entre outros.



sentações dos grupos/segmentos da sociedade local e regional (estado, mercado, sociedade civil) relacionadas à organização e gestão do processo de desenvolvimento local e regional; d) compreender a práxis efetiva da participação e a maneira como ela é percebida, interpretada e praticada pelos indivíduos e pelas organizações da sociedade; e e) analisar as práticas da cidadania interativa no contexto intrarregional e inter-regional.

O estudo justifica-se pela expressão política e social que tais formas de organização (Coredes/Comudes) oportunizaram no processo de emergência da cidadania, na consolidação da participação de diferentes sujeitos sociais e na construção de discursos entre sociedade civil, mercado e Estado. Trata-se de arranjos institucionais que se organizam e atuam em rede, que interagem com o Estado em suas múltiplas esferas, aqui em especial as de âmbito municipal e estadual, mas também na interface dos poderes executivo e legislativo, contribuindo para mudanças nas relações dessas instâncias. Um dos desafios da análise da democracia hoje no Brasil é tentar entender melhor as mediações entre o Estado e sociedade civil e, para tanto, é necessário compreender os diversos arranjos e formas de participação institucionalizada que surgiram e vem se consolidando desde os anos noventa.

A produção de conhecimentos teórico-empíricos que analisam os processos de organização e gestão do desenvolvimento local e regional e os mecanismos de responsabilização e eficácia social, de governança e governabilidade presentes nesses processos contribui para a construção da cidadania e da democracia, ainda tão incipiente no Brasil. Tais estudos, ainda que significativos mesmo no que se refere aos governos locais e às experiências de concertação local e regional, são ainda insuficientes se for considerada a diversidade política, social, econômica e cultural do Brasil, o que ocasiona grandes diferenças entre os municípios e regiões. Daí a necessidade de estudos teórico-empíricos que permitam a construção de quadros referenciais para as diferentes regiões do Brasil.

No que se refere ao Rio Grande do Sul, em especial quanto às experiências de governança do desenvolvimento regional nas últimas décadas, de acordo com Veiga (2006a, p. 21),

são raros (e certamente pouco lidos) os estudos que se propuseram a reconstruir a trajetória histórica dessas [...] visões públicas do desenvolvimento territorial. Por outro lado, há um rico conhecimento tácito disperso entre protagonistas e observadores dessa experiência, mas não se pode dizer que ele esteja sistematizado (e, menos ainda, que tenha sido assimilado por significativo número de quadros governamentais, políticos, acadêmicos, sindicais, etc., que hoje estão envolvidos em ações de desenvolvimento).

Este autor afirma ser este um problema sério, pois, ao lado do caso catarinense e em parte do oeste paranaense, a experiência dos Coredes gaúchos constitui-se na mais avançada experiência do Brasil<sup>6</sup>.

O desenvolvimento de estudos desta natureza poderá fornecer subsídios à formulação de tipologias de modelos organizacionais adequados aos processos de gestão do desenvolvimento local e regional, contribuindo, assim, para o avanço da teoria social e da gestão social. Por outro lado, os resultados construídos poderão orientar as ações dos agentes políticos e atores sociais, cooperando para o aumento da eficácia e desempenho das ações concertadas no âmbito local e regional, visando a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

No que se refere especificamente aos conselhos municipais e regionais, resultados de pesquisas<sup>7</sup> têm evidenciado que a experiência dos conselhos mostra que o envolvimento da população, seja diretamente, seja através de representantes das principais entidades da sociedade civil, além de garantir um caráter mais democrático à gestão do processo de desenvolvimento, possui potencial para interferir no *modus operandi* da máquina pública e dos governos estadual e municipais. Entretanto, são necessários estudos que aprofundem o entendimento destas dinâmicas e subsidiem a busca de modelos de gestão fundados em processo democrático, cooperativo e educativo, na medida em que a população, conscientizada de seu papel político-participativo, possa influenciar em todos os níveis decisórios, desde o planejamento até a execução e a avaliação dos resultados e dos benefícios decorrentes para a sociedade, sendo solidários no empenho para a realização dos objetivos propostos e assumindo a corresponsabilidade ao longo de todo o processo.

Esta nova dinâmica social constitui-se em processo educativo em construção, no qual diferentes instituições da sociedade assumem papéis significativos. Uma destas instituições é, sem dúvida, a Universidade. Do ponto de vista institucional, é importante ressaltar o interesse do presente estudo para o Programa de Mestrado em Desenvolvimento da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí), uma vez que as temáticas da gestão do processo de desenvolvimento local e das relações interinstitucionais no processo de desenvolvimento constituem-se numa das linhas de pesquisa do referido programa. A pesquisa

---

<sup>6</sup>Algumas teses de doutorado recentes analisam diferentes aspectos desta experiência: a de Pedro Silveira Bandeira, de 2003; a de Aldomar Arnaldo Rückert, de 2002, em especial as partes IV e V; a de Dieter Rugard Siedenbergl, de 2000, e a de Cláudia Feres Faria, de 2005, com foco específico no orçamento participativo estadual no período do governo Olívio Dutra.

<sup>7</sup>Veja-se, por exemplo, Allebrandt (2002, 2003, 2006, 2008); Carvalho et. al., 1999; Carvalho;Teixeira, 2000.

está vinculada ao Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão Pública, Desenvolvimento e Cidadania (GPDeC) e ao Programa de Extensão em Gestão Social e Cidadania (GSC), do Departamento de Estudos da Administração da Unijuí. No âmbito desses espaços integrados de pesquisa, ensino e extensão, as avaliações também apontam a necessidade de aprofundar estudos sobre o processo de construção da cidadania e de gestão do desenvolvimento local e regional. Apontam também a necessidade de conhecer e analisar as diferentes práticas dos agentes políticos e sujeitos sociais tomadores de decisões em nível local e regional e as relações interinstitucionais estabelecidas nesse processo, verificando de que forma as práticas de desenvolvimento local e regional contribuem para fortalecer a cidadania.

Na perspectiva filosófica que orienta a posição teórica desta tese, a escolha da metodologia evidencia as opções teóricas e as intencionalidades do pesquisador. Desta forma, pode-se dizer que os conhecimentos construídos neste estudo são marcados pela subjetividade do pesquisador/cidadão e pela interatividade em vários níveis: do pesquisador/cidadão com o campo empírico e com outros sujeitos envolvidos no processo, do pesquisador/cidadão com os autores que discutem este assunto e do pesquisador/cidadão consigo mesmo. Portanto, este estudo aconteceu permeado pela intersubjetividade e interdiscursividade, que é o lugar do diálogo e da visão plural.

Salienta-se que estes processos interativos pressupõem movimento dialógico e, desta forma, possibilitam compreender a dinamicidade da vida e do conhecimento que é gestado dinamicamente na trama social e interdiscursiva, evidenciando-se manifestados através de discursos (documentos legais, debates, entrevistas, questionários, cartas, depoimentos) da observação participante, da experiência pessoal e, também, de práticas sociais em diversas instâncias. Assim, procura-se dar significados e sentidos tanto às próprias práticas e estudos quanto às práticas desenvolvidas por e com outros, pois se acredita que há uma dupla constituição do ser humano, que é singular e também social. Nessa perspectiva, fala-se de um sujeito interativo que se constitui e é constituído nesse movimento que sempre acontece mediado pela linguagem e pelo outro. A linguagem estrutura-se em espaços sócio-históricos específicos e representa um conjunto de práticas de produção de significados resultantes da história e da cultura. As práticas sociais das quais se fez a interpretação estão inseridas em contextos e processos históricos específicos e são constituídas pelas produções discursivas e tem gerado avanços e mudanças significativas (embora ainda insuficientes, isso porque as relações de poder são assimétricas) nas políticas públicas e também na produção de conhecimentos.

Parte-se, portanto, do entendimento de que a metodologia, processual, contribui para aprofundar estudos interpretativos, por isso, se reconstrói no desenvolvimento da pesquisa, tendo-se e articulando-se processualmente, considerando o tema estudado, o contexto social e as formas simbólicas circundantes. A pesquisa e a tese, por sua vez, também, são narrativas inacabadas, pois sempre que se quiser podem ser reescritas, reinterpretadas.

Concorda-se com Raddatz (2009), que afirma que

Normalmente, o uso de uma metodologia propicia o acompanhamento e avaliação do que está sendo feito, de modo a corrigir possíveis imperfeições ou mesmo prevenir erros. Mas, ela precisa ser aberta ou flexível o suficiente para permitir certa liberdade de escolha ou adaptações à situação vivida, caso contrário, os resultados podem não corresponder à realidade do campo estudado ou mesmo não permitir a experiência da criatividade.

Para este estudo, optou-se pela abordagem interpretativa inserida no paradigma da teoria social crítica habermasiana, por constituir-se em possibilidades de refletir eventos sociais cotidianos em que a linguagem é vista como prática social e, portanto, condicionada ao contexto em que é produzida e, por isso, os discursos e as práticas de todos nos processos são tomados como objetos de interpretação e reinterpretação. As práticas socioculturais nascem da linguagem (signo/forma simbólica) e ela evidencia os conhecimentos e sentidos produzidos, os quais são mutáveis e distintos e, no processo de interpretação, precisam ser considerados, já que remetem às relações de poder manifestadas pelos sujeitos em interação.

O referencial metodológico está ancorado nos pressupostos enunciados por John Thompson (1995, p. 357) que se fundamenta na tradição hermenêutica, da qual o autor destaca que

**o estudo das formas simbólicas é fundamentalmente e indubitavelmente um problema de compreensão e interpretação.** Formas simbólicas são construções significativas que exigem uma interpretação; elas são ações, falas, textos, que por serem construções significativas **podem ser** compreendidas (grifos do autor).

Os processos de compreensão e interpretação são vistos, pois, não como uma dimensão metodológica que exclua radicalmente uma análise formal ou objetiva, mas antes como uma dimensão que é ao mesmo tempo complementar e indispensável a eles. Na investigação social,

o objeto de nossas investigações é, ele mesmo, um território pré-interpretado. O mundo sócio-histórico não é apenas um campo objeto que está ali para ser observa-

do; ele é também um campo-sujeito que é construído, em parte, por sujeitos que, no curso rotineiro de suas vidas quotidianas, estão constantemente preocupados em compreender a si mesmos e aos outros, e em interpretar as ações, falas e acontecimentos que se dão ao seu redor (THOMPSON, 1995, p. 358)

Do ponto de vista da hermenêutica, Thompson (1995, p. 359-360) lembra que

**os sujeitos que constituem o campo-sujeito são, como próprios analistas sociais, sujeitos capazes de compreender, de refletir e de agir fundamentados nessa compreensão e reflexão.** (...) Quando o analista social propõe teorias, achados ou interpretações de qualquer tipo, esses resultados se colocam numa situação que podemos descrever como uma relação de apropriação potencial pelos sujeitos que constituem o mundo social. (...) Os resultados da pesquisa social podem, em princípio, e muitas vezes o são na prática, ser apropriados pelos sujeitos que constituem o campo subjetivo-objetivo sobre o qual esses resultados são formulados, e este campo pode, ele mesmo, ser transformado no processo mesmo de apropriação (grifos do autor).

Há outro aspecto que Thompson (1995, p. 360) menciona e que vem da tradição hermenêutica e, ainda, conserva sua importância:

**que os sujeitos que constituem parte do mundo social estão sempre inseridos em tradições históricas.** Os seres humanos são **parte** da história, e não apenas observadores ou espectadores dela: tradições históricas, e a gama complexa de significado e valores que são passados de geração a geração, são parte constitutivos daquilo que os seres humanos são (grifos do autor).

Para além da herança dos pensadores que fundaram a hermenêutica, Thompson (1995, p. 361) alerta para o fato das **tradições inventadas**<sup>8</sup>, pois

muitas das tradições com as quais estamos familiarizados hoje, são, na verdade, tradições **inventadas** de data relativamente recente, mesmo que elas se tenham estabelecido tão firmemente na imaginação coletiva que pareçam ser mais antigas do que realmente são. Por isso, enquanto a hermenêutica está certa ao enfatizar o fato de que seres humanos estão sempre inseridos nas tradições históricas, é também importante reconhecer que os resíduos simbólicos que incluem as tradições podem ter características e usos específicos que merecem análise posterior (grifos do autor).

O autor propõe o referencial metodológico da hermenêutica de profundidade (HP) e esclarece que o mesmo se delinea a partir da concepção de análise cultural, que é o

---

<sup>8</sup> A expressão tradições inventadas foi definida por Eric Hobsbawm em 1983, na introdução do livro "A invenção da tradição" de Hobsbawm e Ranger (2002), como: *"Invented tradition' is taken to mean a set of practices, normally governed by overtly or tacitly accepted rules and of a ritual or symbolic nature, which seek to inculcate certain values and norms of behaviour by repetition, which automatically implies continuity with the past. In fact, where possible, they normally attempt to establish continuity with a suitable historic past.... However, insofar as there is such reference to a historic past, the peculiarity of 'invented' traditions is that the continuity with it is largely fictitious. In short, they are responses to novel situations which take the form of reference to old situations, or which establish their own past by quasi-obligatory repetition."*

estudo das formas simbólicas - isto é, ações, objetos e expressões significativas de vários tipos - em relação a contextos e processos historicamente específicos e socialmente estruturados dentro dos quais, e por meio dos quais, essas formas simbólicas são produzidas, transmitidas e recebidas (THOMPSON, 1995, p. 181).

A análise cultural, portanto, consiste no estudo da construção significativa e da contextualização social das formas simbólicas, podendo ser empregada na análise da ideologia e, neste aspecto, assumir caráter distintivo e crítico. Considerando que o objeto da investigação a que se refere o autor é um campo pré-interpretado, o enfoque da HP pressupõe a hermenêutica da vida cotidiana como ponto de partida primordial e inevitável. Em razão disso, a proposta abre a possibilidade de fazer estudos etnográficos (estágio preliminar), usando entrevistas, observação participante e outras formas, podendo reconstruir as maneiras como as formas simbólicas são interpretadas e compreendidas nos vários contextos da vida social.

Esta possibilidade metodológica, que permite articulações de diferentes métodos em diferentes estágios do processo de pesquisa, atraiu e favoreceu este estudo qualitativo no âmbito dos Coredes e Comudes, que, pela especificidade e complexidade das ações no Estado gaúcho, pressupõem diferentes níveis de articulação de instituições e da sociedade civil, além da produção de discursos em geral e documentos legais em particular, atendendo especificidades das regiões no que se refere às políticas públicas.

No processo de pesquisa, o cotidiano e os ditos dos diferentes sujeitos são importantes, porém Thompson (1995) adverte que não basta fazer a interpretação da *doxa* (opiniões, crenças e compreensões que são sustentadas e partilhadas pelas pessoas que constituem o mundo social), como se isso fosse o estudo das formas simbólicas. Por isso sugere fazer uma ruptura metodológica com a hermenêutica da vida cotidiana, ir para outro nível de análise, pois as formas simbólicas são também construções estruturadas de maneiras definidas e que estão inseridas em condições sociais e históricas específicas.

Thompson (1995) define três fases dentro do enfoque da HP, ou seja, análise sócio-histórica, análise formal ou discursiva e interpretação/reinterpretação, porém alerta que a maneira de aplicação e os instrumentos são da escolha do pesquisador. Assim procedeu-se, por isso o uso da metodologia foi adequado ao objeto da investigação e a escolha recaiu naqueles métodos que contribuíram e possibilitaram atender aos objetivos que o autor se propôs estudar.

O objetivo da primeira fase da HP, a análise sócio-histórica, é reconstruir as condições sociais e históricas de produção, circulação e recepção das formas simbólicas. Nesta fase, há quatro elementos básicos para serem considerados no processo de análise: as situações espaço-temporais, os campos de interação, as instituições sociais e a estrutura social.

As primeiras identificam e descrevem as situações espaço-temporais em que as formas simbólicas são produzidas (faladas, narradas, inscritas) e recebidas (vistas, ouvidas, lidas) por pessoas situadas em locais específicos, agindo e reagindo a tempos particulares e a locais especiais. Num segundo momento de análise, as formas simbólicas são consideradas como situadas dentro de um campo de interação, ou seja, “um campo como um espaço de posições e um conjunto de trajetórias, que conjuntamente determinam algumas das relações entre pessoas e algumas das oportunidades acessíveis a elas” (Thompson, 1995, p. 366-367). O terceiro momento de análise que se refere às instituições sociais, que são vistas como conjuntos relativamente estáveis de regras e recursos, juntamente com relações sociais que são estabelecidas por eles. Elas dão uma forma particular aos campos de interação, pois, ao mesmo tempo em que fixam também criam novas posições e trajetórias, e isso configura novos campos de interação. Ao analisar as instituições sociais reconstróem-se os conjuntos de regras, recursos e relações que as constituem e o seu desenvolvimento através do tempo, à medida que se examina as práticas e atitudes das pessoas que agem a seu favor e dentro delas. O quarto momento de análise sócio-histórica inclui a estrutura social, e se refere às assimetrias, diferenças e divisões que caracterizam as instituições sociais e os campos de interação.

analisar a estrutura social envolve tentativas de estabelecer os critérios, categorias e princípios que subjazem a essas diferenças e garantem o seu caráter sistemático e durável. A análise da estrutura social demanda, pois, um nível de reflexão mais teórico, pois exige que o analista proponha critérios, formule categorias e faça distinções que ajudem a organizar e iluminar a evidência das assimetrias e diferenças sistêmicas da vida social (THOMPSON, 1995, p. 367-368).

A primeira fase da HP consiste, portanto, na reconstrução das condições sócio-históricas de produção, circulação e concepção das formas simbólicas, do exame das regras e convenções, das relações sociais e instituições e da distribuição de poder, recursos e oportunidades em virtude dos quais esses contextos constroem campos socialmente estruturados.

Neste estudo, o foco constituiu-se nas instituições Comudes, Coredes e Fórum dos Coredes, que são espaços públicos voltados à promoção do desenvolvimento local e regional e à

construção da cidadania participativa. Para tanto se procurou recuperar elementos e traços marcantes dessas trajetórias e contextos históricos.

A segunda fase descrita por Thompson (1995, p. 369), aborda como os objetos e as expressões são “**construções simbólicas complexas**, através das quais algo é expresso ou dito sobre alguma coisa, e apresentam uma **estrutura articulada**, se faz necessário a **análise formal ou discursiva** mediante [...] análise da estrutura narrativa e análise argumentativa” (grifos do autor).

Este tipo de análise particularmente contribuiu para compreender o objeto de estudo, já que possibilita um olhar mais atento a certos ditos, além de propiciar o cotejo entre eles.

A terceira fase do enfoque da HP, descrita por Thompson (1995, p. 375)

corresponde a de **interpretação/reinterpretação**, parte-se da **análise formal ou discursiva e os resultados da análise sócio-histórica**, considerando, também, as instâncias de produção, transmissão e recepção das mensagens, **mas exige um movimento novo do pensamento, pois procede por síntese, por construção criativa de possíveis significados, ou seja, uma explicação interpretativa do que está representado ou do que é dito**, já que as formas simbólicas ou discursivas possuem “aspecto referencial” e são construções que tipicamente representam algo, referem-se a algo, dizem alguma coisa sobre algo (grifos do autor).

Esse processo de reinterpretação (em nível de profundidade) considera, mas ultrapassa a interpretação da *doxa* (que é mais de superfície), o que gera a possibilidade de conflito de interpretações, mas que cria o espaço metodológico descrito como potencial crítico da interpretação.

Assim, a interpretação é um processo de síntese criativa, pois envolve a construção ativa do sentido, a explicação criativa do que está representado ou do que é dito, através de um processo contínuo de interpretação que procura juntar os resultados da análise sócio-histórica e formal discursiva, mostrando como o sentido das formas simbólicas serve para estabelecer e sustentar relações.

Esta pesquisa preocupou-se com dois processos básicos: a gestão do processo de desenvolvimento local e regional e a construção da cidadania. Neste sentido, a participação e as re-



lações de poder são foco de análise e para compreender esses processos, definiram-se como *locus* três espaços públicos básicos: os Coredes, o Fórum dos Coredes e Comudes.

O Estado do Rio Grande do Sul está dividido territorialmente em 496 municípios autônomos que se constituem, juntamente com o Estado, em entes federados da República Federativa do Brasil. A partir da década de 1990 a sociedade gaúcha organizou-se, para efeitos de gestão do processo de desenvolvimento regional e de estabelecimento de relacionamento com o poder público estadual, nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, institucionalizados por lei estadual a partir de 1994.

Organizados inicialmente em 21, hoje são 28 os Coredes (FIG. 1) em que se divide o território gaúcho, respeitando sempre o limite territorial oficial dos municípios que integram cada um deles. Ainda que alguns conselhos municipais de desenvolvimento tenham sido criados no início da década de 1990 ou até antes, a grande maioria dos municípios criou os seus Comudes a partir de 2003.

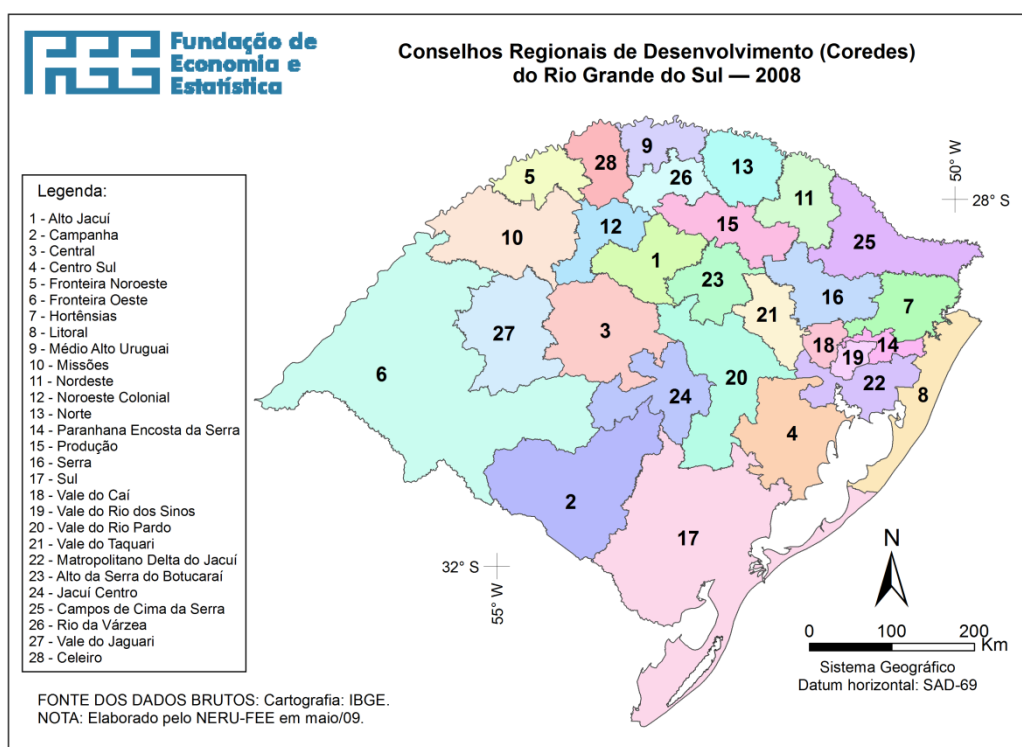


FIGURA 1 – Mapa dos 28 Coredes gaúchos e suas regiões de abrangência

Já no final de 1990 os 13 Coredes então existentes propuseram organizar um fórum estadual dos conselhos, que passou a funcionar regularmente a partir de março de 1992. O Fórum dos Conselhos, integrado pelos presidentes e outros membros dos Coredes, reúne-se or-

dinariamente uma vez por mês, normalmente em Porto Alegre, e é o principal espaço de interação com o Governo Estadual, com a Assembleia Legislativa, com as estruturas do aparelho de Estado, além de se constituir no espaço de deliberação do movimento corediano estadual.

Considerando as justificativas e a metodologia, operacionalizou-se a pesquisa em dois níveis: a) nível estadual, abrangendo o Fórum dos Coredes e os 28 Coredes; b) nível regional/local, abrangendo o Corede Noroeste Colonial (Corede-Norc) e os onze Comudes que o integram. Por isso, o autor acompanhou durante dois anos as reuniões do Fórum e as do Corede-Norc, como observador participante.

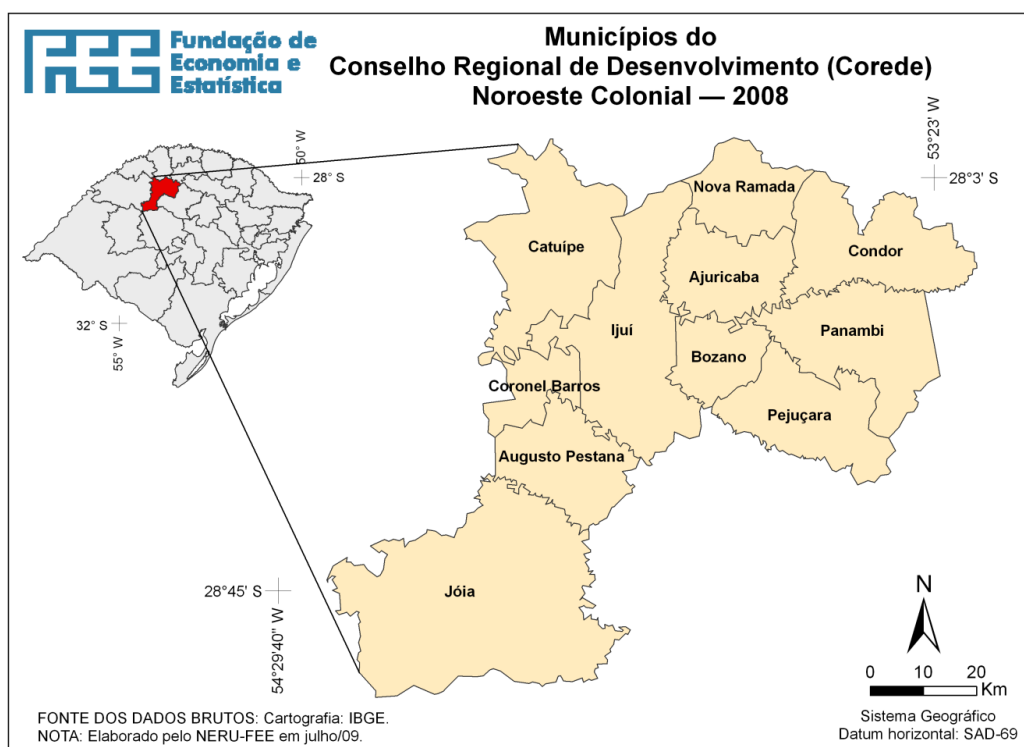


FIGURA 2 – Mapa do Corede-Norc e dos municípios que o integram

O Corede Noroeste Colonial (FIG.2) constituiu-se na região que desenvolveu um trabalho tomado como referência pelos demais Coredes na trajetória histórica dos mesmos. Foi a segundo Corede a ser formalmente instalado em 1990 e o primeiro a elaborar um Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional para o seu recorte territorial. Dos municípios que integram o Corede Noroeste Colonial, alguns já haviam criado seus conselhos municipais de desenvolvimento no início da década de 1990. Entre 2002 e 2004 o Corede realizou um programa de capacitação de conselheiros que participam do Corede e dos Comudes, com vistas à elaboração dos planos estratégicos participativos municipais de desenvolvimento. Em 2004

mais da metade dos municípios haviam elaborado seus planos. Até 2007 o Corede-Norc era integrado por 32 municípios. Com a criação do Corede Celeiro, a partir de 2008 o Corede-Norc passou a ser constituído por onze municípios. Os Comudes analisados neste estudo são os desses onze municípios.

Os sujeitos que interagiram na construção desta pesquisa são os agentes e sujeitos sociais que atuam no âmbito dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento e/ou que interagem na gestão do processo de desenvolvimento local e regional.

Para viabilizar o conhecimento do campo empírico, foram utilizados diferentes instrumentos/procedimentos metodológicos. A observação participante foi realizada ao longo de 2008 e 2009 no âmbito do Fórum dos Coredes, tendo o pesquisador participado das assembleias mensais e dos dois encontros anuais de avaliação e planejamento. Da mesma forma o pesquisador inseriu-se no Corede-Norc durante esse mesmo período, acompanhando e vivenciando a sua dinâmica de funcionamento. Também foram realizadas onze entrevistas em profundidade com cidadãos que tiveram ou tem participação marcante na trajetória dos Coredes e/ou que, de diferentes lugares, vivenciaram a experiência ou interagiram com a mesma, além de dois depoimentos escritos. Foram utilizados ainda os questionários de avaliação aplicados em 2009, respondidos por 27 Coredes. A análise documental foi amplamente utilizada. Em especial, foi feita a leitura dos seis últimos Planos de Governo das administrações estaduais eleitas desde 1986, dos Relatórios Anuais de Gestão de 1987 a 2008, das doze Cartas dos Coredes (relatórios anuais de avaliação e planejamento). Foi ainda realizada pesquisa no Sistema Integrado de Legislação e Informação Legislativa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (Sistema Legis) e nos Diários da Assembleia Legislativa, em jornais de circulação regional ou estadual, em correspondências, registros de atas de reuniões e assembleias, relatórios e documentos elaborados pelos Coredes e pelo Fórum dos Coredes. Para a análise dos Comudes do Corede Noroeste Colonial foram lidas as Leis Orgânicas dos onze municípios que integram a região, as leis de criação dos Comudes e seus respectivos estatutos e/ou regimentos, além de utilizar as entrevistas com integrantes dos Comudes, realizadas entre 2003 e 2006 no âmbito da pesquisa “O papel da cidadania no noroeste gaúcho: a atuação dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios do Corede Noroeste Colonial”, coordenada pelo autor com apoio financeiro da Fapergs.

O que se fez foi interagir com algumas instituições e nos fóruns que as congregam e, também, com pessoas que tem ou tiveram participação nos Coredes e Comudes ou foram agentes públicos no período compreendido neste estudo e tiveram algum tipo de participação nos processos. Os ditos que se revelaram – através dos documentos, falas e narrativas – indicam o conhecimento partilhado por outros elementos da mesma categoria, grupo, problemática ou cultura. As entrevistas e os questionários foram aplicados pelo pesquisador, o que possibilitou aprofundar aspectos importantes para a compreensão e interpretação do objeto, relativizando a necessidades de um número maior de sujeitos envolvidos na pesquisa. Além disso, como ocorreram momentos de conversas e observação participante nos fóruns, de certa forma, ampliou-se a percepção do tema.

Com relação às entrevistas narrativas, pode-se afirmar que foram instrumentos valiosos na investigação de fenômenos simbólicos. Foram entrevistas em profundidade, que apresentaram um campo aberto ao entrevistado, desprovido de uma estrutura prévia rígida e seu objetivo principal foi apreender a versão particular que sujeitos constroem em relação ao objeto. Esta abordagem procura dar sentido tanto a complexidade como a diversidade das representações sociais em diferentes contextos históricos (JOVCHELOVITCH, 2000). Ressalta-se que tal perspectiva, combinada com a hermenêutica da profundidade, proposta por Thompson, é relevante, pois abre para uma visão caleidoscópica e, portanto, plural, ou seja, para muitos olhares e possibilidades, se mostra ampla, complexa e situada historicamente. Com relação aos questionários, ainda que os mesmos percam em profundidade (o que se minimiza pela opção de aplicação de questionário do tipo misto, portanto também com questões abertas), as informações obtidas foram fundamentais para a caracterização de Coredes e Comudes e para o entendimento de seu funcionamento, em caráter mais exploratório, especialmente no caso dos Comudes, de atuação bastante recente e sobre os quais praticamente não existem estudos.

No mesmo sentido, a reunião de documentos analisados foi fundamental para a análise do discurso oficial e sistematizado sobre a organização e a dinâmica de funcionamento de Coredes e Comudes.

A experiência do pesquisador, as conversas informais, os fóruns e as reuniões, além das notícias divulgadas, as cartas e os documentos legais, que foram produzidos após debates e sistematizam algumas ideias que circularam oralmente nos fóruns, foram analisadas, cotejadas, permeadas pelas categorias de análise e atravessadas pelo olhar do pesquisador, agora

como alguém que se distancia da experiência e busca interpretar as diferentes camadas de significações dos discursos produzidos.

A tese está organizada, além desta Introdução (que apresenta o tema, contextualiza o estudo e define os procedimentos metodológicos), em sete capítulos, mais a Conclusão e as Referências Bibliográficas.

Os primeiros três capítulos tem o objetivo de recuperar na literatura elementos que se constituem em variáveis importantes para definir a moldura e o quadro em que está inserida a presente pesquisa. O quadro teórico de referência é entendido como uma construção processual ao longo do percurso do estudo. Nestes capítulos busca-se estabelecer as orientações para realizar o *détour* de que fala Karel Kosik (1976), necessário para se aproximar da essência do fenômeno, da realidade que se quer conhecer.

No CAPÍTULO 1, Democracia e Deliberação, abordam-se diferentes teorias da democracia, com atenção especial para a democracia deliberativa, vista como um modelo de deliberação para a sociedade que requer a reconfiguração dos mecanismos tradicionais de decisão política.

Considerando que a democracia deliberativa é um modelo de deliberação política, caracterizado por pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva, que se concretiza pela interação de cidadãos ativos no processo de deliberação pública, no CAPÍTULO 2 são discutidos entendimentos acerca de sociedade civil, participação e cidadania.

A democracia deliberativa funciona em espaços públicos em que se dá a interação dos segmentos que compõem a sociedade. As relações de poder estabelecidas entre a sociedade civil, o Estado e o mercado são fundamentais para reconfigurar os processos decisórios. É o que se analisa no CAPÍTULO 3, com atenção às relações de poder local, em que se apresentam os conselhos como poder da cidadania interativa.

No CAPÍTULO 4, avançando em termos conceituais, abordam-se diferentes modelos de análise de processos participativos. A primeira proposta constitui-se na descrição de um conjunto de princípios e condicionantes definidos na *Declaración de Málaga*, no âmbito da Rede

do *Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social (Red FAL)*, e que vem sendo utilizado por diferentes grupos de pesquisadores. Em seguida, analisa-se a proposta de critérios para avaliação da participação cidadã desenvolvida por um grupo de pesquisa vinculado ao Instituto de Governo e Políticas Públicas (IGOP) da Universidade Autônoma de Barcelona. Como terceira contribuição, analisa-se a proposta de critérios do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) vinculado à Ebape/FGV, que tem aplicado seu modelo em diferentes pesquisas de avaliação de políticas com participação cidadã. A quarta contribuição surge da retomada de uma tipologia produzida pelo autor em sua dissertação de mestrado e modificada ao longo de diversos estudos e pesquisas posteriores, que é utilizado no estudo de caso dos Comudes do Corede Noroeste Colonial, abordado no CAPÍTULO 7. Por fim, desenvolve-se a proposta de análise para orientar a análise da trajetória dos Coredes, um conjunto de categorias de análise de espaços interativos de cidadania e promoção do desenvolvimento.

O CAPÍTULO 5 aproxima-se mais do campo empírico, descrevendo e analisando a trajetória dos Coredes no Rio Grande do Sul. Optou-se por fazer essa abordagem seguindo a cronologia dessa trajetória ao longo de mais de duas décadas. Este capítulo está dividido em sete seções, cada uma com seus desdobramentos específicos em subseções. Na Seção 5.1 abordam-se alguns elementos da emergência do discurso e das experiências de gestão democrática e de mecanismos de participação da sociedade no Rio Grande do Sul, mostrando como os processos de participação e a descentralização da gestão pública foram sendo introduzidos na dinâmica da sociedade brasileira de forma gradativa a partir dos anos oitenta do século passado, concomitantemente ao lento processo de redemocratização. Na Seção 5.2 aborda-se a introdução de práticas participativas e mecanismos de descentralização no âmbito estadual, analisando algumas ações do Governo Simon (1987-1990). A Seção 5.3 traz à discussão a emergência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Governo Collares (1991-1994), analisando a operacionalização de uma ideia e as controvérsias iniciais que culminaram com sua institucionalização. Na Seção 5.4 recuperam-se os desafios da sociedade civil para manter o movimento durante o Governo Britto (1995-1998), a aproximação dos Coredes com o Poder Legislativo estadual e a implantação da Consulta Popular (CP) no último ano de governo. Segue-se, na Seção 5.5, a análise dos Coredes no Governo Olívio (1999-2002), com as polêmicas geradas na implantação do Orçamento Participativo Estadual (OPE) e a constituição do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional (FDDR) no âmbito da Assembleia Legislativa. O retorno da Consulta Popular, renovado no Processo de Participação Popular (PPP) do Governo Rigotto (2003-2006) e as relações desse processo com os Coredes é analisado na

Seção 5.6. Finalmente, na Seção 5.7 aborda-se a situação atual dos Coredes no curso do Governo Yeda (2007-2010), analisando retrocessos e avanços da Consulta Popular em meio à crise financeira do Estado, a retomada das relações dos Coredes com o parlamento gaúcho e a concretização do processo de Planejamento Estratégico Participativo Regional.

No CAPÍTULO 6 retoma-se a análise do movimento corediano à luz das categorias de análise propostas na Seção 4.5, categorias que buscam dar conta dos princípios inerentes aos processos de cidadania deliberativa e da possibilidade da democracia deliberativa, como a inclusão, autonomia, pluralismo e igualdade participativa.

No CAPÍTULO 7 desenvolve-se um estudo de caso, analisando os Comudes do Corede Noroeste Colonial, enquanto espaços de cidadania interativa. Esse olhar sobre os Comudes é importante, pois esses conselhos municipais voltados à promoção do desenvolvimento constituíram-se a partir de 2003, com atuação ainda incipiente e em muitos casos atuantes apenas no processo da Consulta Popular, mas em muitos casos e potencialmente constituindo-se em nova dinâmica da rede de discussão e promoção do desenvolvimento local e regional. Para essa análise utiliza-se o modelo apresentado na Seção 4.4 do CAPÍTULO 4.

Finalmente, na CONCLUSÃO, apresenta-se uma síntese final do trabalho, recuperando alguns elementos centrais da teoria da democracia deliberativa e dos processos de cidadania deliberativa em cotejo com a trajetória concreta dos Coredes e Comudes enquanto espaços/dinâmicas de qualificação da participação da sociedade civil.

## 1 DEMOCRACIA E DELIBERAÇÃO

É lugar comum afirmar que com a Constituição de 1988 estabeleceu-se no Brasil um regime de democracia participativa ou democracia semidireta.

À reflexão aqui estabelecida importa iniciar abordando os três modelos de democracia geralmente postos: democracia direta, democracia indireta ou representativa e democracia semidireta ou participativa.

Na democracia direta, o povo, ao invés de escolher representantes, delibera diretamente, seja através da assembleia deliberativa, seja através do plebiscito ou referendo. A democracia representativa é aquela em que as deliberações que dizem respeito à coletividade são tomadas por pessoas eleitas para essa finalidade, ou seja, é caracterizada por conferir a legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral. Os representantes eleitos pelo povo têm, geralmente, um mandato fiduciário<sup>9</sup> e devem representar os interesses gerais da cidadania. A democracia direta, dos antigos, como informa Cremonese (2006) foi vivenciada na *polis* ateniense por pouco mais de 150 anos (501 a 338 a.C.), mas apenas cerca de 10% da população possuía o status de cidadão, uma vez que as mulheres e os estrangeiros escravos precisavam exercer as tarefas laborais para permitir a essa pequena elite o exercício da democracia direta. A democracia representativa, dos modernos, data das revoluções americana (1776) e francesa (1789), e é o modelo vivenciado pela maioria das democracias ocidentais na história recente. Na democracia representativa a política é entendida como tarefa a ser executada por especialistas no âmbito do Estado.

A democracia semidireta ou participativa é o modelo que reúne tanto aspectos da democracia representativa, como o exercício de eleger representantes para os poderes executivo e legislativo, com elementos da democracia direta, como a criação de espaços deliberativos capazes de influenciar o processo decisório, por entender que a política diz interesse a todos os cidadãos e não apenas aos políticos profissionais. A ideia de participação compõe tanto a de-

---

<sup>9</sup> Existem dois tipos de mandatos: o mandato imperativo, quando o representante é escolhido para cumprir uma missão específica, determinada, não podendo afastar-se dela e, nesse caso, o mandante (o corpo eleitoral) tem o poder de destituir o eleito; e o mandato fiduciário, quando o representante, uma vez eleito, tem liberdade de ação.



mocracia representativa quanto a direta, pois a participação é a expressão do exercício do direito político de deliberar e eleger.

No caso brasileiro, como já foi afirmado, o regime político é uma democracia semidireta, por combinar elementos de democracia direta com os elementos mais tradicionais da democracia representativa, como está explicitado no parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 2003, p. 3).

Este modelo de democracia semidireta está associado a um Estado democrático de direito, que reúne os princípios do Estado democrático – a soberania popular, que impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública – e os princípios do Estado de direito – o da legalidade, fundamentalmente, onde a administração é uma função do poder executivo que encontra na lei o fundamento e o limite de sua atividade. Assim, a democracia participativa, como prevista pela constituição brasileira, é um elemento intrínseco do Estado democrático de direito.

É importante buscar entendimento sobre o conceito de democracia, fundamental para o conhecimento e a dinâmica da sociedade brasileira, nesta trajetória ainda tão incipiente de construção de uma sociedade democrática cidadã. Para tanto, vai-se abordar neste capítulo as diferentes teorias da democracia. Em seguida, ainda neste capítulo, apresenta-se uma síntese dos três modelos normativos de democracia descritos por Habermas (2001, 2002) e, na sequência, aprofunda-se alguns aspectos da democracia deliberativa e participativa. Intrinsecamente vinculados à discussão da democracia deliberativa, surgem conceitos como sociedade civil, participação e cidadania, sobre os quais também se realiza um olhar no sentido de buscar entendimentos possíveis para orientar o presente estudo.

## **1.1 Teorias de Democracia**

A democracia constituiu-se no regime político predominante ao longo do século vinte. Entretanto, de que tipo de democracia está-se falando? Em diferentes períodos históricos e diferentes territórios, diversos paradigmas de democracia foram e são vivenciados e construídos e reconstruídos teoricamente.

Bresser-Pereira (2005) lembra que a primeira metade do século vinte foi caracterizada pela democracia liberal, em que a elite, ainda que eleita competitivamente, sequer prestava contas aos seus eleitores. Na segunda metade do século vinte, pelo menos nos países avançados, passou a vigorar a democracia social, pautada pela opinião pública e com avanços significativos no modelo de representação, apesar de seus limites. As análises de Bresser-Pereira apontam para a evolução para um novo paradigma no final daquele século e início deste, com a ampliação da responsabilização social (*accountability*) e a ampliação e o aprofundamento do debate público. Este novo paradigma em construção passou a ser denominado de democracia participativa ou deliberativa. O autor entende que a democracia deliberativa é altamente idealista e, portanto, não realista. Sem rejeitar o conceito de democracia deliberativa, propõe que o paradigma emergente nas sociedades avançadas (e também no Brasil e na Índia, segundo o autor) é uma democracia participativa, que Bresser-Pereira prefere chamar de democracia republicana<sup>10</sup>.

Nobre (2004), ao abordar a participação e a deliberação na teoria democrática, apresenta cinco modelos teóricos da democracia presentes no debate contemporâneo. Com base neste autor, apresenta-se síntese destes modelos:

1. O modelo **elitista** (ou competitivo elitista): democracia é um arranjo institucional capaz de produzir decisões necessárias à reprodução social e econômica nas condições de uma sociedade pós-tradicional. Para Schumpeter (1984)<sup>11</sup>, os únicos participantes integrais do sistema democrático são os membros das elites políticas nos partidos e em cargos públicos. O cidadão tem seu papel diminuído e sua atuação é mesmo considerada violação indesejável do processo de decisão pública. Pretende ser um modelo realista, ainda que mantenha premissas normativas.
2. O modelo **pluralista**: tem sua origem no modelo elitista, portanto tem também a pretensão de ser realista, aliás, pretende ser mais realista que o modelo ante-

---

<sup>10</sup> Bresser-Pereira (2005, p. 86) alerta para o fato de que seu modelo de democracia republicana não guarda semelhança com o “conceito comunitarista de republicanismo que, em suas formas mais extremas, supõe ser possível substituir o Estado pela sociedade civil”. Sua proposta é que o republicanismo moderno fortalece “o Estado por meio da participação ativa das organizações da sociedade civil”.

<sup>11</sup> Schumpeter é o autor paradigmático deste modelo, especialmente com a obra de 1942: *Capitalismo, socialismo e democracia*.

rior. Robert Dahl<sup>12</sup>. A concepção de poder – a capacidade de impor objetivos em face da oposição de outrem – é central a esse modelo, daí a competição entre os grupos de interesses da sociedade.

3. O modelo **legal**: modelo que se assume como essencialmente normativo, trazendo fortes elementos do liberalismo e conhecido como a nova direita, representada paradigmaticamente por Friedrich Hayek<sup>13</sup> e Robert Nozick<sup>14</sup>. Este modelo faz uma radical defesa das liberdades negativas, do Estado mínimo e do *laissez faire* como valores fundamentais da vida social. Para esse modelo, a democracia – que não é um fim em si mesmo - é um meio – um instrumento útil - para garantir o mais alto fim político: a liberdade.
4. O modelo **participativo**: contrapondo-se ao modelo anterior, este, que tem em Rousseau sua maior inspiração, é proposto pelo grupo conhecido como nova esquerda, entre eles Carole Pateman, Nikos Poulantzas e C. B. Macpherson<sup>15</sup>. Além de superar as desigualdades materiais que impedem a efetiva realização das liberdades prometidas pelo direito sob o capitalismo, é necessário superar o déficit de formação política da opinião e da vontade que daí resulta, ou seja, é necessário ampliar a participação nos processos decisórios. A realização da democracia participativa encontra obstáculos ao pretender se ampliar para os domínios social, econômico e político sem deixar de lado as instituições da democracia representativa: a efetividade do modelo encontra seus limites na própria organização capitalista da produção.
5. O modelo **deliberativo**: para esta corrente, a democracia organiza-se em torno de um ideal de justificação política: justificar o exercício do poder político coletivo é proceder com base na argumentação pública livre entre iguais. Este ideal só pode ser institucionalizado por uma democracia deliberativa. Joshua

---

<sup>12</sup> Dahl é o autor paradigmático deste modelo, em especial com as obras Poliarquia, de 1971 e Um prefácio à teoria democrática, de 1985.

<sup>13</sup> Hayek escreveu, entre outros, Os caminhos da servidão, de 1944.

<sup>14</sup> Robert Nozick é representante mais recente deste modelo, autor de Anarquia, estado e utopia, de 1974.

<sup>15</sup> Pateman é autora de Participação e teoria democrática, de 1970; Poulantzas escreveu Poder político e classes sociais, de 1968; e Macpherson é autor de *The Life and Times of Liberal Democracy*, de 1977. Este modelo tem sua inspiração maior nas ideias de Jean-Jaques Rousseau.

Cohen e Jürgen Habermas são considerados os teóricos que elaboraram as bases da democracia deliberativa. Habermas o fez primeiro de forma indireta, através de sua teoria da esfera pública e da ação comunicativa. Joshua Cohen foi quem primeiro, em 1989, definiu as características de procedimento deliberativo para a tomada de decisão política. Entre os representantes paradigmáticos desta teoria, além de Habermas e Cohen, sobressaem-se também Bernard Manin e Seyla Benhabib<sup>16</sup>. Apresentam uma teoria normativa da democracia, cujo elemento central é o respeito ao requisito essencial da legitimidade dos processos democráticos. Esta legitimidade, por sua vez, é dependente do respeito a procedimentos imparciais de deliberação.

## 1.2 Modelos Normativos de Democracia

O conceito de democracia deliberativa<sup>17</sup> tem em Habermas (1995; 2003), em especial pelo seu estudo sobre os três modelos normativos de democracia, seu representante principal. Apoiados no próprio Habermas, mas também em outros autores, em especial na apresentação de Nobre (2004), vai-se expor sinteticamente o modelo de política deliberativa denominado por Habermas de democracia procedimental.

Existem dois modelos normativos básicos de democracia: o republicano e o liberal. O republicanismo, que remonta a Aristóteles e ao humanismo político do Renascimento, sempre concedeu precedência à autonomia pública dos cidadãos em detrimento das liberdades não políticas dos indivíduos privados. Enquanto isso, o liberalismo, que remonta a Locke, denunciou (ao menos desde o século XIX) o perigo representado pelas maiorias tirânicas e postulou a precedência dos direitos humanos com relação à vontade do povo (NOBRE, 2004).

---

<sup>16</sup> Joshua Cohen apresentou suas ideias sobre democracia deliberativa em *Deliberation and Democratic Legitimacy*, de 1989; Jürgen Habermas construiu seu modelo em sua vasta obra, mas chama-se aqui especial atenção para *Três modelos normativos de democracia*, de 1991; Bernard Manin escreveu *On Legitimacy and Political Deliberation*, de 1987 e *The Principles of Representative Government*, de 1977; e Seyla Benhabib é autora de *Liberal Dialogue versus a critical Theory of Discursive Legitimacy*, de 1989 e *Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy*, de 1996.

<sup>17</sup> Democracia deliberativa, democracia dialógica e democracia discursiva são expressões utilizadas como sinônimos de um mesmo pressuposto teórico: que a racionalidade comunicativa é conatural ao mundo social da vida e que por isso tem que ser a base de um mundo social complexo e plural, além de garantir a legitimidade e a governabilidade dos sistemas políticos. Democracia deliberativa, entretanto, expressa mais diretamente o caráter democrático de toda esfera pública, pois coloca no centro a força do poder comunicativo em conexão direta com o poder político (ALVAREZ, 2002).

Aparece aí uma oposição entre **a liberdade dos antigos e a liberdade dos modernos**, e a constatação de que a teoria política não conseguiu solucionar a tensão entre a soberania popular e os direitos humanos.

Nas palavras do próprio Habermas (1995, p. 39-40), a diferença entre estas concepções opostas no processo democrático são:

Segundo a *concepção liberal*, o processo democrático cumpre a tarefa de programar o Estado no interesse da sociedade, entende-se o Estado como o aparato de administração pública e a sociedade como o sistema estruturado em termos de uma economia de mercado, de relações entre pessoas privadas e do seu trabalho social. A política (no sentido da formação política da vontade dos cidadãos) tem a função de agregar e impor os interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins coletivos.

Segundo a *concepção republicana*, a política não se esgota nessa função de mediação. Ela é um elemento constitutivo do processo de formação da sociedade como um todo. A política é entendida como uma forma de reflexão de um complexo ético (no sentido de Hegel). Ela constitui o meio em que os membros de comunidades solidárias, de caráter mais ou menos natural, se dão conta de sua dependência recíproca, e, com vontade e consciência, levam adiante essas relações de reconhecimento recíproco em que se encontram, transformando-as em uma associação de portadores de direitos livres e iguais.

A partir desta análise comparativa, Habermas (1995, p. 48) vai apresentar a sua proposta de democracia procedimental:

A teoria do discurso, que associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas do que o modelo republicano, toma elementos de ambos e os articula de uma forma nova e distinta. Coincidindo com o modelo republicano, ela concede um lugar central ao processo político de formação da opinião e da vontade comum, mas sem entender como algo secundário a estruturação em termos de Estado de Direito. (...) Assim como no modelo liberal, também na teoria do discurso os limites entre o Estado e a sociedade são respeitados; mas aqui a sociedade civil, como a base social de espaços públicos autônomos, distingue-se tanto do sistema da ação econômica quanto da administração pública. E dessa visão da democracia segue-se normativamente a exigência de um deslocamento do centro de gravidade da relação entre os recursos representados pelo dinheiro, pelo poder e pela solidariedade, dos quais as sociedades modernas se valem para satisfazer sua necessidade de integração e regulação. As implicações normativas saltam à vista: a força da integração que tem a solidariedade social, não obstante não mais poder ser extraída somente das fontes da ação comunicativa, deve poder desenvolver-se com base em espaços públicos autônomos amplamente diversificados e em procedimentos de formação democrática da opinião e da vontade políticas, institucionalizadas em termos de Estado de Direito; e, com base no meio de Direito, deve ser capaz de afirmar-se também contra os outros dois poderes – o dinheiro e o poder administrativo.

Como afirma Nobre (2004, p. 37), para que a deliberação e a participação ocupem seu lugar no Estado Democrático de Direito, é preciso aceitar um jogo entre “espaços públicos autônomos e as novas formas de institucionalidade que projetam” e “macroestruturas definido-

ras do regime democrático, que serão a cada vez testadas em seus limites e em suas configurações presentes”.

### 1.3 Democracia Deliberativa para além do Modelo Habermasiano

Alguns fatores<sup>18</sup> da proposta habermasiana induzem ao questionamento desta concepção de democracia deliberativa, “na medida em que a sua combinação de princípios liberais e republicanos não leva a um projeto de reformulação mais profunda ou radical da institucionalidade, ou das ‘regras do jogo’ da democracia representativa tradicional” (LÜCHMANN, 2002, p. 13).

Esta pesquisadora resgata diversas contribuições de diferentes autores que desenvolvem a concepção de democracia deliberativa, ampliando, segundo ela, a perspectiva procedimentalista habermasiana. Destes estudos ressalta as seguintes questões:

- o resgate da ideia de **soberania popular**: cabe aos cidadãos não apenas influenciar, mas decidir acerca das questões de interesse público;
- a ênfase no **caráter dialógico** dos espaços públicos, enquanto formadores da opinião e da vontade;
- o reconhecimento do **pluralismo cultural**, das desigualdades sociais e da complexidade social: a importância dos impactos dos processos deliberativos no contexto sociocultural;
- o papel do **Estado** e dos **atores políticos** (em especial os Partidos): para criar esferas públicas deliberativas e implementar as medidas decorrentes dos processos deliberativos; e
- a importância do formato e da **dinâmica institucional**.

---

<sup>18</sup> Entre eles Lüchmann (2002) cita a excessiva informalidade da participação social (o processo de formação da opinião e da vontade coletiva, operado dentro da esfera pública e que estabelece a mediação entre o mundo da vida e o sistema político) e a construção de consensos à luz de um procedimento deliberativo pautado na força do melhor argumento.

Uma democracia deliberativa deve assim constituir-se em processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública, com vistas a decidir o interesse da coletividade. Partindo de um processo cooperativo e dialógico, cabe aos cidadãos – reunidos em espaços públicos – a legitimidade para decidir as prioridades e resoluções levadas a cabo nas arenas institucionais do sistema estatal. Não se trata, portanto, apenas de influência ou orientação informal, trata-se de definição dos cidadãos, de cogestão das políticas públicas.

Bohman (citado por LÜCHMANN, 2002) defende um processo de justificação pautado na cooperação, no diálogo e no comprometimento dos cidadãos para com os resultados ou respostas produzidos em um espaço de interlocução pública de caráter aberto, plural e inclusivo (a justificativa das decisões dá-se a partir da construção do interesse comum democraticamente acordado, daí menor preocupação com a exigência da racionalidade discursiva pautada na ideia do consenso a partir do melhor argumento).

Lüchmann (2002, p. 16) também ressalta “a importância do poder público e das organizações partidárias neste processo, ou a importância do projeto político-partidário enquanto elo condutor da implementação de espaços públicos deliberativos e de investimentos na inversão das prioridades sociais”.

Pode-se aqui fazer referência ao triângulo do bom governo de Matus (1996), que mesmo não sendo um deliberacionista, já chamava a atenção para a importância do projeto de governo, da governança e da governabilidade para o sucesso de um governo nacional ou subnacional. É preciso lembrar que o elo da governabilidade, importante para o processo de legitimação de governos, tem tudo a ver com a construção da cidadania em espaços públicos de caráter autônomo e onde a deliberação atue (ALLEBRANDT, 2002).

Para Lüchmann (2002), tendo em vista a realidade brasileira, três argumentos justificam a centralidade do poder público e do projeto político-partidário: o primeiro, com base em Kowarick e Singer (1993), é que o associativismo civil é complexo, plural e desigual – os movimentos sociais tendem a se constituir em locais, corporativos e parciais, daí a necessidade da coordenação do processo pelo poder do Estado, garantindo uma maior universalidade na aglutinação e representação dos muitos e variados interesses existentes numa sociedade tão desigual; o segundo, com base em Cohen (1999), é que o poder público passa a ter um papel importante no estímulo e desenvolvimento de mecanismos que permitam ou potencializem a

ampliação de um associativismo civil atuante e vigoroso, ao mesmo tempo em que evita a exaltação de determinados grupos ou o seu facciosismo; e o terceiro, com base em De Vita (2000), é que numa sociedade tão desigual não se garante uma relação imediata entre participação, o diálogo pautado no interesse comum e a promoção da justiça social, pois uma decisão pode ser injusta mesmo que resulte da aplicação correta de procedimentos deliberativos equitativos, daí a importância de uma instância responsável (o Estado ou o governo) pela promoção de ações tendo em vista a inclusão, de criação de mecanismos de salvaguarda do princípio da igualdade participativa e de promoção de medidas com efetiva justiça social.

A autora, com base em Cohen, afirma a importância de formas participativas mais institucionalizadas ou formalizadas, que viabilizem tanto a discussão pública de um sujeito plural como o poder de decisão sobre ideais ou princípios vinculados à promoção do bem comum.

Segundo Bohman (2000, p. 49), para obter resultado positivo de experiências de democracia deliberativa é necessário criar condições sociais e arranjos institucionais onde se pratique o uso público da razão “a deliberação é pública na medida em que estes arranjos permitam o diálogo livre e aberto entre cidadãos capazes de formular juízos informados e racionais em torno às formas de resolver situações problemáticas”.

Portanto, pode-se entender a democracia deliberativa 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.

Lüchmann (2002) aponta ainda três questões centrais para a dimensão institucional: as instituições possuem um caráter de estabilidade ou durabilidade sob a forma de normas ou regras formalizadas que organizam as diferentes atividades sociais; além disso, as instituições impactam, regularizam e modelam comportamentos, ou seja, elas empoderam os sujeitos sociais, estruturam novas agendas, mudam preferências e comportamentos; em terceiro lugar, as instituições sofrem influências e mudanças provenientes da correlação de forças do tecido social.



Aparece aí também a importância da relação Estado/sociedade, já que a democracia deliberativa exige a participação ativa e propositiva da sociedade civil e do Estado na reconfiguração dos mecanismos tradicionais de decisão política. A democracia necessita de um formato institucional que possibilite a realização de um processo deliberativo que viabilize a ampliação e a qualificação da participação.

A democracia deliberativa é um modelo de deliberação política, caracterizado por pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Esta participação exige a atuação de cidadãos ativos no processo coletivo de deliberação pública. Por isso a discussão em torno de alguns desses conceitos e pressupostos é importante. É o que se verá a seguir.

## **2 SOCIEDADE CIVIL, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

É importante discutir alguns dos entendimentos acerca de sociedade civil, já que é um dos conceitos básicos no contexto dos estudos sobre democracia deliberativa, especialmente no processo de análise e entendimento das relações interinstitucionais e interações, envolvendo os governos, as empresas e as instituições e segmentos que integram a sociedade civil. Mas o conceito de sociedade civil guarda forte relação com os conceitos de cidadania e participação social, como veremos a seguir.

### **2.1 Sociedade Civil**

O conceito de sociedade civil passou por uma inversão completa de sentido ao longo da história. Até por volta dos séculos XVII e XVIII, sociedade civil (regida por leis onde liberdade e razão devem coexistir) opõe-se a sociedade natural (onde os homens teriam sido livres, guiados por suas paixões e necessidades), significando qualquer sociedade politicamente organizada. Após a Revolução Francesa e, com o surgimento do conceito unitário de Estado/Nação, sociedade civil passou a ser entendida como oposta ao Estado, significando o que tem que ver com o domínio do privado, da sociedade sem o Estado.

De acordo com Vieira (2000, p. 52-53), “Hegel é o primeiro autor moderno a conferir centralidade à ideia de sociedade civil” entendida como um conjunto de instituições que surgem entre as esferas da família e do Estado. Esta visão é criticada por Marx, para quem sociedade civil “não significa instituições intermediárias entre a família e o Estado, mas se reduz [...] à economia capitalista da sociedade burguesa, vista a partir da contradição entre proprietários e não proprietários dos meios de produção”. Para Vieira (2000, p. 53), foi Gramsci, nos anos 20 do século passado, quem primeiro percebeu a sociedade civil “enquanto lugar da organização da cultura” entendendo-a como “um nível intermediário de socialização entre os grupos primários [...] e as normas racionalizadas do Estado”.

Apesar da importância histórica destes pensadores na evolução conceitual de sociedade civil, são Cohen e Arato (1992) que se destacam entre os autores que recuperaram a importância do conceito de sociedade civil, desenvolvendo-o a partir dos fundamentos teóricos habermasianos da teoria da ação comunicativa.

O ressurgimento do conceito de sociedade civil, no entanto, pensado agora no interior de sociedades complexas e multidiferenciadas, resulta em grande parte da luta dos movimentos sociais contra o autoritarismo dos regimes do socialismo real e das ditaduras militares, especialmente no Leste europeu e na América Latina.

Como mostra Vieira (2000, p. 58), Habermas não chega a desenvolver uma teoria da sociedade civil. Entretanto, sua distinção analítica entre lógica do sistema e lógica do mundo da vida proporciona o marco analítico que permitiram a Cohen e Arato propor “um conceito habermasiano de sociedade civil, estabelecendo uma identidade entre a defesa do mundo da vida e os movimentos da sociedade civil”.

A sociedade civil, concebida como a esfera de interação social entre a economia e o Estado,

é composta principalmente pela esfera íntima (família), pela esfera associativa (especialmente associações voluntárias), movimentos sociais e formas de comunicação pública. [...] não engloba toda a vida social fora do Estado e da economia. É necessário distinguir a sociedade civil tanto de uma sociedade política de partidos, organizações políticas, parlamentos, quanto de uma sociedade econômica composta de organizações de produção e distribuição, em geral empresas, cooperativas, firmas etc. (VIEIRA, 2000, p. 45).

Tenório, Dutra e Magalhães (2004, p. 5) ao abordarem este conceito, lembram que “a sua recuperação por Habermas baseia-se no fato do seu núcleo estar centrado num conjunto de instituições de caráter não econômico e não estatal”, que, de acordo com Habermas (2003, vol. II, p. 99) se caracterizam por “ancorar as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida”.

Na perspectiva de Marques (2000, p. 54-4), a sociedade moderna constitui-se

como um todo e em seus diferenciados setores, em dois níveis integrados: o mundo da vida dos sujeitos singulares e os plexos sistêmicos em que se inscrevem os indivíduos. Esses dois níveis, no entanto, não se podem simplesmente confundir, nem pode um ser subsumido ao outro em subordinação direta. Toda sociedade moderna complexa há de confiar determinadas tarefas econômicas e administrativas a domínios de ação especificados funcionalmente e regidos por meios; mas, nem por isso, perde ela seu caráter primordial de mundo da vida de sujeitos singularizados em seus grupos moleculares, mundo regido por um consenso, tácito ao menos.

O sistema e o mundo da vida são atravessados pelas dimensões do público e do privado, constituindo-se o Estado e a formação da opinião pública em esfera pública do sistema e do

mundo da vida, respectivamente, enquanto que a economia representa o privado no sistema e a família no mundo da vida. Como afirma Cunill Grau (1998), o modelo **tripartite** articula-se como um modelo de **quatro** partes, com a duplicação da esfera pública e da esfera privada.

No conceito do mundo da vida há duas dimensões distintas. A primeira diz respeito ao reservatório de tradições imersas na linguagem e na cultura utilizadas pelos indivíduos na sua vida cotidiana. A segunda é mais institucional, pois inclui as instituições e formas associativas comunicativamente reproduzidas, cuja ação é coordenada por processos de integração social no interior de suas estruturas. Esta segunda dimensão do mundo da vida é identificada por Cohen e Arato (1992) com a sociedade civil.

Esta nova perspectiva opera uma mudança importante no conceito de sociedade civil que agora se refere a movimentos sociais e instituições, localizados tanto na esfera privada quanto na pública [...] que permite a criação de novas formas de mediação entre os subsistemas e o mundo da vida. (VIEIRA, 2000, p. 58-9).

Por isso, como mostram Tenório, Dutra e Magalhães (2004, p. 5), a sociedade civil é relevante na construção da esfera pública democrática, pois está apoiada no mundo da vida e, portanto, apresenta uma maior proximidade com os problemas e demandas do cidadão comum, além de ser menos influenciada pela lógica instrumental.

Os conceitos de sociedade civil e esfera pública se complementam, pois a sociedade civil envolve os interesses de pessoas, tornando-os públicos em determinados espaços sociais da esfera pública (associações, sindicatos, organizações não-governamentais, movimentos etc). Os cidadãos buscam institucionalizar, através de movimentos e organizações da sociedade civil, objetivos que proporcionem legitimidade às suas pretensões.

## **2.2 Participação e Cidadania**

Tenório e Rozenberg (1997, p. 103), partindo da constatação de que a participação integra o cotidiano de todos os indivíduos, afirmam que

ao longo da vida e em diversas ocasiões somos levados, por desejo próprio ou não, a participar de grupos e atividades. O ato de participar, tomar parte, revela a necessidade que os indivíduos têm em se associar na busca de alcançar objetivos que lhes seriam de difícil consecução ou até mesmo inatingíveis caso fossem perseguidos individualmente, de maneira isolada.

Na reflexão destes autores, diversos atributos são necessários à participação para que ela se constitua como instrumento de acesso à cidadania: a participação requer consciência sobre os seus atos, deve ser conquistada e voluntária.

De fato, as pessoas envolvidas em um processo de participação devem ter a compreensão daquilo que estão vivenciando, logo não podem simplesmente agir sem entender as razões e consequências da sua ação, pois, neste caso, a participação não passa de adestramento, presente nos processos de dominação que, entre outros aspectos, negam o acesso à informação e à educação às pessoas.

De acordo com Demo (1991), a participação não deve ser imposta nem doada, mas conquistada. A participação que é resultante de processos de luta dos movimentos sociais consolida-se e legitima a atuação dos cidadãos nos espaços conquistados. Quando a participação é vista como uma dádiva, sem que os segmentos da sociedade civil se apropriem para legitimá-la, facilmente a participação pode ser retirada ou suprimida.

Além disso, a participação, para garantir legitimidade, deve ser voluntária. As pessoas precisam entender o seu envolvimento nos processos de organização coletiva para entender e buscar soluções aos seus problemas como um direito de sua cidadania. No entanto, “a falta de uma cultura de participação e a realidade marcada pela luta diária pela sobrevivência atuam, muitas vezes, como agentes refreadores do engajamento popular na vida comunitária” (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997, p. 104). Por isso, há a necessidade de um processo educativo permanente. Além disso, a mobilização ocorre e se mantém quando aparecem resultados efetivos traduzidos em mudanças na realidade, decorrentes do envolvimento no processo.

Mendes (1995, p. 19) aponta que “na prática, a proposta de participação popular<sup>19</sup> tem sido encaminhada de maneiras diferentes e em contextos distintos”. Ao analisar algumas experiências de governos locais, pautadas na proposta política de participação popular, observou que “essa expressão é usada para significar desde um meio de cooptação dos movimentos sociais organizados - na mais pura lógica clientelista e populista - até uma proposta mais radical que procura, por meio dessa forma de participação, uma profunda transformação social”.

---

<sup>19</sup> Tenório e Costa (1999) e Fedozzi (1999), com base em Daniel (1994), afirmam que a participação na gestão pública deve garantir direitos iguais a todos, e, por isso, consideram imprecisa a expressão participação popular, uma vez que ela sugere a exclusão dos que não integram as classes populares.

Ao longo da história, desde a Grécia antiga até nossos dias, o conceito de participação foi se transformando, sempre vinculado à ideia de democracia, envolvendo relações entre sujeitos e tomada de decisões em relação aos modos de vida, ou seja, definindo políticas públicas que afetam tanto as instâncias governamentais quanto a sociedade civil, em vários aspectos da vida em sociedade, considerando a complexidade de cada época e as ideias desenvolvidas.

Benevides (1994, p. 13) afirma que a participação ressurgiu como elemento crucial, vinculado à concepção de cidadania, na revolução francesa:

A concepção de cidadania como participação ressurgiu com muita força na Revolução Francesa. Para Rousseau, cujo pensamento muito influenciou os revolucionários, a principal diferença entre cidadão passivo e ativo era justamente a participação em todos os assuntos que diziam respeito ao interesse comum. Este, aliás, foi um dos grandes debates da revolução, quando a ideia concreta da soberania popular, ou a participação direta do povo, acabou sendo derrotada e predominou uma ideia de democracia estritamente ligada à representação da nação.

Tenório e Rozenberg (1997, p. 104) consideram que a participação é o grande instrumento de acesso à cidadania. “Em sua plenitude, a cidadania só se consolida na presença de uma participação entendida enquanto ação coletiva e exercício consciente, voluntário e conquistado”. Mas alertam que, ainda que condição *sine qua non*, não é requisito exclusivo. Para alcançar a “cidadania plena, a organização social e a participação política deverão vir associadas à superação das desigualdades econômicas”.

O surgimento da cidadania na história da civilização ocidental está ligado ao fenômeno da democracia antiga. Benevides (1994, p. 13), para quem democracia e cidadania não são sinônimas, afirma que:

Histórica e etimologicamente, cidadania é uma palavra que vem de cidade, sendo essa compreendida no sentido clássico de sociedade política (*civitas*, para os antigos romanos, ou *polis*, para os gregos antigos), na qual os cidadãos, ou seja, os membros livres daquela sociedade se articulavam e participavam da vida pública, visando o interesse coletivo. Dessa forma, as palavras cidadania e cidadão, referem-se, necessariamente, à participação na vida da cidade, entendida como o espaço público para as decisões coletivas. Nessa democracia antiga havia clareza do termo cidadania, porque só se admitia como cidadão o membro ativo, que participava da vida pública. Aquele que não era ativo (o escravo, a mulher, o estrangeiro, por exemplo), simplesmente não era considerado cidadão.

Marshall (1967), em seu clássico estudo, entendia que a cidadania na moderna sociedade ocidental era resultado da evolução dos direitos do homem, a partir de três tipos de direi-

tos: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais. Em termos de evolução, Marshall entendia que os direitos civis eram característicos do século XVIII, os políticos do século XIX e os sociais do século XX.

Bedin (1997a; 1997b) reforça a posição de que a luta pelo reconhecimento e respeito à cidadania possui uma larga tradição histórica. Este autor fala em evolução expansiva da cidadania, construída ao longo de quatro gerações de direitos: direitos civis, direitos políticos, direitos econômicos e sociais e direitos de solidariedade.

A primeira geração de direitos surgiu, no século XVIII, com as declarações de direitos de 1776 (Declaração de Virgínia) e de 1789 (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão). Esta geração de direitos pode ser denominada de direitos civis ou liberdades civis clássicas e está estritamente relacionado ao desenvolvimento do Estado moderno em sua versão liberal. (...) abrange os chamados direitos negativos, ou seja, **os direitos estabelecidos contra o Estado** (BEDIN, 1997a, p. 131, grifos nossos).

Esses direitos estabelecem um marco divisório entre a esfera pública e a esfera privada<sup>20</sup>.

Segue este autor afirmando que a segunda geração de direitos surgiu no decorrer do século XIX e pode ser denominada de direitos políticos e liberdades políticas e

(...) se caracteriza ou se distingue pelo fato de os direitos por ela compreendidos serem considerados direitos positivos, isto é, **direitos de participar do Estado**. (...) [A liberdade] deixa de ser pensada exclusivamente de forma negativa, como não impedimento, para ser compreendida de forma positiva, como autonomia. Por isso, esta geração de direitos representa um momento de expansão do Estado moderno de sua versão liberal para a sua forma democrática. (...) entre esses direitos podemos colocar o direito ao sufrágio universal, de constituir partidos políticos, de plebiscito, de referendo e de iniciativa popular (BEDIN, 1997a, p. 132, grifos nossos).

Segue-se a terceira geração de direitos, que surgiu no início do século XX, por influência da Revolução Russa, da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar. Es-

---

<sup>20</sup> Englobam as liberdades físicas (direito à vida, à liberdade e locomoção, à segurança individual, à inviolabilidade de domicílio, direito de reunião e associação), as liberdades de expressão (liberdade de imprensa, de livre manifestação do pensamento, e ao sigilo de correspondência), a liberdade de consciência (liberdade de consciência filosófica, de consciência política e de consciência religiosa), o direito de propriedade privada, os direitos da pessoa acusada (direito ao princípio da reserva legal, à presunção de inocência e ao devido processo legal) e as garantias dos direitos (direito de petição, ao *habeas corpus* e ao mandado de segurança) (BEDIN, 1997a, p.131).

ta geração é denominada de direitos econômicos e sociais<sup>21</sup>. De acordo com Bedin (1997a, p. 132-3),

compreende os chamados direitos de créditos, ou seja, aqueles que tornam o Estado devedor dos indivíduos, particularmente dos indivíduos trabalhadores e marginalizados, no que se refere à obrigação de realizar ações concretas, visando a garantir-lhes um mínimo de igualdade material e de bem-estar social. Esses direitos, portanto, não são estabelecidos **contra o Estado** ou de **participar do Estado**, mas sim direitos garantidos **através ou por meio do Estado**. (Grifos nossos).

A quarta geração de direitos surgiu no final da primeira metade do século XX (1948) e pode ser denominada de direitos de solidariedade:

Essa geração compreende os direitos do homem no âmbito internacional, ou seja, os direitos que [...] têm por destinatário o gênero humano mesmo num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. [...] Por isso não são direitos **contra o Estado**, direitos de **participar do Estado**, ou **direitos por meio do Estado**, mas sim **direitos sobre o Estado**. [...] a presente geração de direitos pressupõe um momento de ruptura com o Estado moderno, a qual passa a indicar, entre outras possibilidades, para a hipótese de surgimento de um Direito Internacional efetivo e para a emergência de um Estado supranacional. Entre essas prerrogativas de quarta geração, são colocados, como regra, o direito ao **desenvolvimento**, ao **meio ambiente sadio**, à paz e à autodeterminação dos povos. Todos direitos, como se pode ver, de **interesse coletivo** e que sinalizam para a necessidade de superação [...] da estrutura tradicional do Estado moderno (BEDIN, 1997a, p. 133-4, grifos nossos).

Tenório (1999; 2000) desenvolve o conceito de **cidadania deliberativa**, ancorado nas ideias de Habermas, especialmente em sua análise comparativa dos modelos de democracia liberal e republicana a consequente proposta de democracia deliberativa, já analisada anteriormente.

A cidadania deliberativa deve ser entendida como uma ação política deliberativa que se orienta através da esfera pública regida por pressupostos comunicativos e procedimentais. O processo deliberativo aparece por meio do melhor argumento, por meio da ação comunicativa, na qual os sujeitos sociais apresentam suas propostas em bases racionais. Todos devem expor seus argumentos e, sem imposição de qualquer pretensão de validade, devem alcançar um acordo comunicativamente.

---

<sup>21</sup> Entre essas prerrogativas estão duas ordens de direitos: 1ª) Os direitos relativos ao homem trabalhador; 2ª) os direitos relativos ao homem consumidor de bens e serviços públicos. Entre os direitos da primeira ordem estão o direito à liberdade de trabalho, ao salário mínimo, à jornada de trabalho de oito horas, ao descanso semanal remunerado, às férias anuais, à igualdade de salários para trabalhos iguais, à liberdade sindical e direito de greve. Entre os direitos da segunda ordem estão, por outro lado, o direito à seguridade social, à educação e à habitação. (BEDIN, 1997, p.132).



O conceito de soberania popular, por meio da qual o significado de cidadania deliberativa procura superar as concepções liberal e republicana,

tem a ver com a perspectiva de um processo permanente de intercâmbio comunicativo e de formação de opinião pública. Esta se articula por meio da intersubjetividade e da interação permanente dos membros de uma sociedade atuando sob a força social integradora da solidariedade (TENÓRIO, 1999, p. 235-6)

Desta forma, o conceito de cidadania deliberativa fundamentado na noção habermasiana de ação comunicativa (perspectiva crítica e autorreflexiva), esboça a imagem de uma sociedade descentralizada e caracterizada por um espaço público que serve para apresentar, identificar e solucionar problemas sociais.

Tenório, Dutra e Magalhães (2004, p. 5) concluem que

cidadania deliberativa significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum.

Esta concepção de cidadania deliberativa “permite concluir que Habermas defende a posição de que os cidadãos devem ser democraticamente ativos” (TENÓRIO, 1999, p. 235), isto é, há possibilidades concretas de os indivíduos influírem na transformação de sua própria situação no âmbito em que vivem e atuam. Quando este tipo de cidadania estiver presente, as soluções para as questões locais deixam de ser tarefa exclusiva do poder político e administrativo ou dos interesses sociais corporativos, passando a ser tarefa compartilhada com a sociedade civil, através da partilha de poder exercida “por meio de um procedimento político argumentativo no qual a cidadania delibera e decide com os outros poderes” (TENÓRIO, 1999, p. 235).

Analisando retrospectivamente estes conceitos no Brasil, constata-se que, no início dos anos 60, desenvolveram-se tentativas para a criação de canais de comunicação com a sociedade, buscando a ampliação do engajamento dos cidadãos. Mas, a partir de 1964, o regime militar sufocou as tênues experiências em curso. É apenas após vinte anos, que a sociedade brasileira volta a vivenciar a democracia de forma lenta e gradativa. Neste período, inicia-se processo de descentralização, que impulsiona mudanças na dinâmica de participação, principalmente em nível local. Já nos anos noventa houve a intensificação da institucionalização das práticas participativas inovadoras e o surgimento de movimentos de ações solidárias pautadas na ética e na revalorização da vida humana.

Para Tenório (2000), no Brasil a participação ainda não é uma variável social plenamente considerada, quer nas discussões parlamentares onde, salvo exceções, a política como um bem comum é substituída pelos interesses corporativos e/ou fisiológicos, quer nos ambientes das burocracias públicas, onde esta variável tem servido mais como expressão de retórica dos tecnoburocratas do que para atender às necessidades da cidadania substantiva.

Em relação à participação na América Latina, Jacobi (2000, p. 11) afirma que

(...) a luta pela conquista de espaços para aumentar a participação social é sem dúvida um dos aspectos mais desafiadores para a análise do alcance da democracia nas relações entre o nível local de governo e a cidadania. Na década de 1990, na América Latina, a participação vem sendo amparada e institucionalizada em suas diversas dimensões no âmbito das democracias representativas. A participação popular se transforma no referencial não só para ampliar as possibilidades de acesso dos setores populares segundo uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também para garantir a execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado. Entretanto, o que se observa é que, em geral, as propostas participativas ainda permanecem mais no plano da retórica do que na prática.

Cunill-Grau (1998, p. 69), por sua vez, destaca que os anos 80

inauguram um chamado à participação cidadã como instrumento para o aprofundamento da democracia. A década está marcada pela supressão dos regimes autoritários que prevaleciam na região. Mas o panorama econômico tem variado significativamente, depois de assumir hegemonicamente que a crise global que ocorre é uma crise do Estado, o que concentra a crítica não apenas no centralismo de sua atuação política, mas também na sua atuação econômica.

Mas afirma (p. 73) que é na década de 90 que o círculo se fecha, destacando aí duas tendências:

De um lado, promove-se uma série de reformas constitucionais, que enfatizam os instrumentos da democracia direta e dão oportunidade à participação cidadã na administração pública. De outro, evidencia-se um claro esforço na transferência dos serviços sociais por parte do governo central, num modelo semelhante ao chileno, mas dotando as comunidades de um peso especial na sua condução. A autogestão social, que combina gerenciamento descentralizado dos recursos e criação de colegiados para sua administração, firma-se como paradigma da nova ordem institucional, que faz da cooperação social a via para a provisão dos serviços públicos.

A autora (1998, p. 278) lembra que a participação cidadã, “à medida que [...] se guie pelos princípios da igualdade, do pluralismo político e da deliberação”, tem reais possibilidades para romper os monopólios de poder, contribuindo para a reconstrução de espaço público em

que se reconcilie igualdade com liberdade e diversidade com inclusão. Ao discutir a questão da institucionalidade da representação social, chama a atenção para duas questões:

Reivindicar a necessidade de uma institucionalidade de representação social, que realize ela mesma os valores da igualdade política, do pluralismo e da deliberação, não supõe desconhecer que o apelo ao cidadão pode constituir mero recurso simbólico que, por trás do véu da igualdade, esconde a desigualdade. Por isto, sua realização tem dupla face: por um lado, o favorecimento daquelas práticas sociais que possibilitam o recurso político da **voz** do cidadão comum; por outro lado, a expressa atenção aos interesses sub-representados. Os primeiros exigem desenhos discursivos, nos quais a representação se exerça na chave e igualdade. Em troca, os segundos supõem desenhos nos quais a representação se sustenta na desigualdade, já que exigem que se aplique o princípio da discriminação positiva. Nestes termos, podem se criar condições para a expressão do pluralismo na representação social e política. Assuma esta como premissa da participação cidadã e vinculada a outras duas – relação reguladora da política e interação política racionalizada comunicativamente –, traçam-se as respostas sobre quem, onde e como desenvolver uma institucionalidade de representação social que possa pluralizar o sistema político (Cunill Grau, 1998, p. 278).

Como vimos anteriormente, Tenório (2000), também inspirado nas ideias de Habermas, explicita a necessidade de a participação cidadã acontecer sob a lógica da democracia social: igualdade política e decisória.

Na contemporaneidade, a ideia de cidadão é pensada como

alguém que exerce direitos, cumpre deveres ou goza de liberdade em relação ao Estado, é também titular, ainda que parcialmente, de uma função ou poder público. Isto significa que a antiga e persistente distinção entre a esfera do Estado e a sociedade civil atenua-se perdendo a tradicional nitidez. (BENEVIDES, 1994, p. 15).

Isso indica que já não é possível estabelecer uma dicotomia entre ambos.

### **3 A ARTICULAÇÃO ENTRE ESTADO, MERCADO E SOCIEDADE CIVIL**

O presente capítulo analisa os conselhos como um espaço de poder, denominado aqui de poder da cidadania interativa, atuando de forma integrada com os demais poderes do tecido social local: o poder político local, o poder social local e o poder econômico local. Para tanto, parte de uma breve análise sobre o Estado e as relações de poder, enfocando as abordagens clássicas e as discussões atuais a respeito do Estado, com ênfase na construção de uma visão sociocêntrica do triângulo da sociedade: Estado, mercado e sociedade civil. Aborda o poder local em suas múltiplas dimensões e, a partir daí, concentra a atenção no que denomina poder interativo da sociedade civil, passando a focar o papel dos conselhos gestores de políticas públicas municipais.

Os conselhos têm um relacionamento forte com o governo local, e o papel do governo local varia em cada contexto, em cada circunstância e época. Cada município é único, apresentando uma peculiar combinação de fatores políticos, econômicos, sociais, culturais e demográficos, que definem a rede de relações de poder que consubstancia o processo de produção de políticas públicas.

#### **3.1 Estado e relações de poder**

A discussão acerca do Estado coloca-se há muito como ponto central na Ciência Política, na Sociologia e na Administração Pública. Essa centralidade inicia-se sem dúvida com os estudos de Maquiavel (1469-1527), que elaborou “uma teoria de como se formam os Estados, de como na verdade se constitui o Estado moderno” (GRUPPI, 1980, p.10). Após Maquiavel, pensadores políticos do porte de Bodin (1530-1596), Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704), Kant (1724-1804), Rousseau (1712-1778), Adam Smith (1723-1790), Benjamin Constant (1767-1830), Hegel (1770-1831), e Tocqueville (1805-1859), contribuíram para as concepções do Estado surgidas na fase da construção do Estado burguês moderno, isto é, a concepção liberal, “que defende a correlação entre propriedade e liberdade” e a concepção democrática, “segundo a qual a liberdade baseia-se na igualdade, mas essencialmente na igualdade jurídica (embora Rousseau chegue a colocar o problema da propriedade)” (GRUPPI, 1980, p.22).

Com a concepção marxista surge uma visão crítica do Estado. Marx (1818-1883), Engels (1820-1895), Lênin (1870-1924), Gramsci (1891-1937), Althusser (1918-1990), Poulan-

tzas (1936-1979) e Offe (1940-) estão entre os pensadores e principais estudiosos que contribuíram para a construção de uma teoria do Estado a partir da perspectiva de classe. A concepção de Estado dentro do pensamento marxista tem sido objeto de polêmicas, verificando-se todo um processo de redefinição que, mantendo o fundamento básico, tem expressado teoricamente as significativas mudanças na posição e funções do Estado nas sociedades contemporâneas.

Das contribuições desses dois grupos de pensadores e cientistas políticos, podem-se conceber duas posições fundamentais clássicas sobre o Estado: a **concepção liberal - o Estado Árbitro** - onde o Estado aparece como uma instância acima das classes sociais, com autonomia absoluta e a **concepção marxista**, que analisa o Estado sob a perspectiva de classe e que se desdobra por sua vez na concepção do **Estado Instrumento** - uma instituição manipulada pela classe dominante, sem nenhuma autonomia e do **Estado Ampliado** - uma instituição constituída/atravessada pelas contradições de classe, com relativa autonomia.

Muito se tem dito e escrito sobre o novo Estado das décadas de 1980 e 1990 e do início deste século. Enquanto uns concentram sua análise na derrocada do Estado de Bem Estar Social, outros abordam o fim do Estado desenvolvimentista, típico da América Latina. Enquanto uns fazem verdadeiro proselitismo ao Estado neoliberal ou então uma crítica radical ao Estado neoliberal, outros se detêm em analisar (muitas vezes em tom de defesa e justificativa) o fim do Estado socialista real com a derrocada da União Soviética.

Estabelece-se, entretanto, mais uma vez, uma centralidade entre o debate liberal/conservador e o debate progressista acerca do Estado contemporâneo.

Como afirma Höfling (2001, p. 36)

as teses neoliberais, absorvendo o movimento e as transformações da história do capitalismo, retomam as teses clássicas do liberalismo e resumem na conhecida expressão “menos Estado e mais mercado” sua concepção de Estado e de governo. Voltadas fundamentalmente para a crítica às teses de Keynes (1883-1946), que inspiraram o Estado de Bem-Estar Social, defendem enfaticamente as liberdades individuais, criticam a intervenção estatal e elogiam as virtudes reguladoras do mercado. Estas ideias ganharam força e visibilidade com a grande crise do capitalismo na década de 1970, apresentadas como possíveis saídas para a mesma.

Entre os principais teóricos do modelo neoliberal de Estado estão Hayek (1977) com a obra *O caminho da Servidão* e Friedman (1977), com a obra *Capitalismo e Liberdade*.

Já entre os autores progressistas que discutem o Estado contemporâneo podemos apontar Habermas (1984, 1987), Rosanvallon (1997), Hobsbawm (1995) e O'Connor (1977).

Quer se considere a falência do Estado de bem estar social no primeiro mundo, ou a falência do Estado desenvolvimentista na América Latina, dando lugar ao Estado mínimo, consequência da reestruturação produtiva e organizativa do sistema capitalista, a questão das relações sociais e a sua reatualização é tarefa que se impõe. E esta é uma tarefa que tem a ver com governança, com a gestão do desenvolvimento ou, em última análise, com gestão social.

De qualquer forma, a maioria dos estudiosos concorda que um novo Estado está em construção e, para geri-lo, é necessário um novo paradigma de gestão. Surge assim o *New Public Management*, como o grande instrumento para viabilizar o Estado mínimo. No Brasil, passa-se a adotar a Administração Pública Gerencial (denominação cunhada por Bresser Pereira), modelo que se contrapõe à Administração Pública Burocrática implantada no Brasil a partir dos anos 30 com Getúlio Vargas, à época a grande reforma para superar a Administração Pública Patrimonialista vigente no país.

A discussão sobre as relações de poder na sociedade tem sido conduzida com base em duas óticas principais: a mercadocêntrica, que enfatiza a supremacia do mercado como o grande condutor da sociedade, reservando um papel secundário ao Estado, responsável pelo cumprimento das leis e pela segurança; e a estadocêntrica, que, ao contrário, considera o mercado incapaz de coordenar as relações de poder existentes na sociedade, passando a dar um peso maior ao Estado como o grande condutor destas relações. No Brasil, em especial, o Estado Desenvolvimentista fez com que as discussões se concentrassem sobre o tripé estatal, com o foco voltado para quem tinha mais poder: o Executivo, o Legislativo, ou o Judiciário. O mercado, ausente formalmente, agia através do *lobby* junto aos três poderes deste tripé. E a sociedade civil? Na verdade, por muito tempo, a sociedade civil não tinha espaço nenhum. Quando muito, conseguia alguma participação mínima através de alguns dos partidos políticos.

### **3.2 Relações de Poder e o novo triângulo social**

Com o processo de globalização e as conseqüentes novas relações entre os Estados/Nações, há necessidade de construir novas relações entre os segmentos que compõem a sociedade: o Estado, o mercado e a sociedade civil. Passa-se à construção de um novo modelo tripartite da sociedade, que Dowbor (1999) chama de novo tripé social. Trata-se, portanto, de

construir novas relações de poder, com equilíbrio mínimo entre estes três vértices do que se pode chamar de triângulo social.

Não se trata mais, portanto, da postura dos movimentos sociais da década de 70, de estarem permanentemente de costas para o Estado e para o mercado, e estes de costas para os movimentos sociais. Trata-se de, através de um processo permanente de concertação entre estes segmentos, construir uma sociedade efetivamente cidadã.

Se na visão estadocêntrica e/ou mercadocêntrica a sociedade civil era vista como alvo ou cliente, o novo triângulo social, em última análise, propõe uma visão sociocêntrica, onde a sociedade civil passa a ser, em articulação com o Estado e o mercado, sujeito do processo, protagonista do desenvolvimento.

A concretização da ação do triângulo social, que conforma o tecido social, dá-se sob a forma de relações de poder: o Estado exerce o poder político, o mercado exerce o poder econômico e a sociedade civil exerce o poder social.

O poder político, assim, consubstancia-se no Estado. O Estado é uma relação social que exerce suas funções - de acumulação e de dominação - através de certas objetivações em instituições. Essas objetivações se dão no poder executivo, no poder legislativo e no poder judiciário. O poder executivo, por sua vez, divide-se no governo propriamente dito e nos aparelhos administrativo-burocráticos, que, como se verá, é detentor do poder administrativo, que pode alavancar ou atrapalhar enormemente a ação do governo.

### **3.3 O poder local**

Mas as funções do Estado capitalista são desempenhadas também por meio de distintas esferas: federal (união), regional (estados) e local (municípios). Existe uma divisão de atribuições entre as diversas esferas, o que nem sempre é claramente determinado nas constituições. No caso brasileiro, é importante ressaltar nosso modelo federativo tripartite – caso único no mundo – em que união, estados e municípios são entes autônomos que integram a República Federativa do Brasil.

O município, que representa a esfera local no Brasil, é uma instância fundamental no assentamento de relações democráticas entre Estado e sociedade civil, entre Estado e classes populares, entre Estado e classes dominantes.

O município brasileiro constitui-se numa organização formal com limites e população claramente definidos. Representa a unidade de governo local no sistema político federativo brasileiro, gozando de autonomia nos termos e limites da constituição brasileira e das constituições estaduais. Há um consenso geral entre estudiosos do poder local (Daniel, 1982; Pinho; Santana, 1998, 2000; Fedozzi, 1999; Soares; Caccia-Bava, 1998) que no Brasil, seguindo uma tendência mundial de valorização dos espaços subnacionais, a partir da Constituição de 1988, ganha impulso um processo de descentralização, com um conjunto importante de tarefas, antes assumidas pelo poder central, passando ao âmbito dos governos subnacionais, especialmente os municípios. Para muitos, transferir problemas para o nível local aumenta a eficácia das ações, já que o município estaria mais habilitado para enfrentá-los, uma vez que a sociedade se encontra mais próxima do governo podendo, portanto, participar na definição da solução e acompanhar e controlar a execução.

Nos municípios interioranos de pequeno e médio porte, onde os cidadãos estão mais próximos dos tomadores de decisão, esta é uma questão crucial. Os mecanismos de eficiência coletiva ou social passam a ter maior relevância, pois o município não pode privilegiar as funções reguladoras em detrimento das de provisão de serviços nas áreas sociais, principalmente se considerarmos o aumento das carências sociais provocadas pela exclusão de grandes camadas da população.

É nestes municípios que as exigências pelo atendimento das demandas passam a ser cada vez mais cobradas. Por isso considera-se o município um espaço privilegiado para a concretização da democracia, com a efetiva participação cidadã da sociedade.

O governo é a fração de classe que assume, por eleição, a gestão do aparelho estatal, figurando como dirigente do poder de Estado, o que não significa ter hegemonia, principalmente em se tratando de um governo local no Brasil.

Mas uma instância de governo subcentral ou subnacional, tanto pode ser um instrumento de controle central como um gerador de graus de obstáculos para seu exercício. Há pautas de autonomia possível num governo local, decorrentes da forma como se exerce o poder nas esferas locais.

Caracterizado o poder político local como esfera do Estado capitalista, aborda-se agora como se organiza este poder estatal local. Já se afirmou que no Brasil a expressão local remete à esfera municipal, e o poder político local organiza-se no governo local, no aparelho burocrático-administrativo local e no legislativo municipal (a câmara de vereadores). Não há, portan-



to, nesta esfera, a existência de aparelhos do poder judiciário, cujas funções estão reservadas aos níveis estadual e federal<sup>22</sup>. São estes lugares de exercício do poder político local que executam as ações necessárias ao desempenho das funções básicas do Estado capitalista - as funções de acumulação e de dominação.

O município, assim, cumpre no âmbito local as funções de dominação e acumulação inerentes ao Estado capitalista, pois está inserido no processo contraditório que viabiliza o desempenho de tais funções.

Segundo Daniel (1982), o poder estatal local capitalista deve cumprir duas funções sociais básicas: uma função de acumulação - relativa ao peculiar interesse local - e uma função de dominação, mais propriamente situada no nível do governo local - relativa ao coesamento de interesses de setores e frações de classes dominantes e dominadas. As citadas funções sociais tomam parte do conjunto das funções de acumulação e dominação específicas do Estado capitalista.

No que se refere à função de dominação, o poder local concentra sua ação nas tarefas de legitimação (coesão) mais do que nas de repressão aberta (coação), já que a maioria dos municípios não conta com aparelho policial próprio<sup>23</sup> e uma vez que, a nível local, não existem tarefas relativas ao poder judiciário.

É comum afirmar, com base numa concepção liberal, que a ação do poder público se fundamenta na ideia de proteger e promover o bem comum, e que o governo municipal, para atingir aquele objetivo, atua em três grandes linhas: a) estimula o desenvolvimento econômico e social; b) atende necessidades da população em bens e serviços públicos e c) compatibiliza interesses e aspirações dos diversos agentes (organizados ou não em grupos) que atuam no território municipal (empresas privadas, população, entidades civis e entidades do próprio governo). Na verdade essa atuação corresponde às funções de acumulação e dominação antes referidas. O estímulo ao desenvolvimento econômico e social ocorre quando se desempenham ações com vistas à reprodução do capital e à reprodução da força de trabalho; o atendimento em bens e serviços cumpre a função de reprodução da força de trabalho (prioritariamente, por

---

<sup>22</sup> A partir da Constituição de 1988, houve um fortalecimento significativo do Ministério Público, que, ainda que vinculado como esfera ao nível estadual, exerce suas funções no nível local, interferindo, portanto, fortemente nas relações de poder locais entre Estado, mercado e sociedade civil.

<sup>23</sup> A partir de 1988 a Constituição Federal, em seu artigo 144, parágrafo 8º, possibilitou a criação da guarda municipal, destinada à proteção dos bens, serviços e instalações do Município; grande maioria dos municípios de médio e grande porte instituiu as guardas municipais, com funções especialmente voltadas ao controle do trânsito. Recentemente o Congresso aprovou legislação no sentido de permitir que as guardas municipais de municípios com mais de 100 mil habitantes possam trabalhar armadas.

mais que possa também cumprir a função de reprodução do capital) e a função de dominação, através da legitimação; a compatibilização de interesses decorre da necessidade da harmonia social, através do amortecimento dos conflitos, tanto entre as classes dominada e dominante, como no interior das classes.

Retomando a análise pela lógica das relações de poder que se estabelecem no tecido social, estas relações, no nível local (municipal) podem ser assim sintetizadas:

**a) Poder Econômico Local:**

1- grupos ligados à produção dos meios de consumo coletivos, meios de circulação material e seus suportes físicos (obras e serviços urbanos): empresas construtoras, empreiteiras de serviços de pavimentação, canalização, empresas de transporte coletivo, empresas de limpeza urbana, coleta de lixo e tratamento de resíduos sólidos, fornecimento de iluminação pública, etc.

2- grupos que dependem da forma de aglomeração dos elementos que se justapõem no espaço urbano (uso, ocupação e parcelamento do solo): empresas imobiliárias e incorporadoras, de projetos e de construção civil, etc.

3 – grupos de organização do empresariado: associações empresariais: associações comerciais e industriais, clubes de diretores lojistas, etc.

**b) Poder Social Local:**

1 - **poder das elites locais:** - grupamentos sociais que se apresentam como portadores da tradição local, formada por agentes sociais diversos: profissionais liberais, membros do empresariado local, das classes médias assalariadas, etc.; associações de profissionais: associações de administradores, de engenheiros e arquitetos, de profissionais da saúde, de advogados, de contadores, etc.; clubes de serviços: Rotarys, Lions, etc.; clubes esportivos; associações religiosas; meios de comunicação de massas locais: jornais, rádios, televisão.

2- **poder dos movimentos sociais:** grupos sociais cujos integrantes se unem em função da percepção dos agentes de uma carência comum, seja na empresa, seja no bairro: sindicatos; associações de bairros; movimentos de defesa do consumidor; movimentos de defesa do meio ambiente; movimentos feministas, etc.

**c) Poder Político Local:**

1 - **poder do governo local:** prefeito, vice-prefeito, secretários e demais cargos de confiança; partidos políticos integrantes da coalizão de poder.

2 - **poder administrativo local**: aparelho burocrático local; corpo administrativo local.

3 - **poder legislativo local**: vereadores eleitos; partidos políticos.

**d) poder moderador local**<sup>24</sup>: ações de fiscalização e de cumprimento das normas e de curadoria da sociedade decorrentes da atuação do ministério público, muito fortalecido após a Constituição de 1988.

**e) poder da cidadania interativa**<sup>25</sup>: conselhos gestores de políticas públicas

### 3.4 Poder da cidadania interativa: os conselhos municipais

Os conselhos municipais, instituídos durante a década de 90 em todos os municípios brasileiros, até como exigência legal do processo de descentralização implantado pelas reformas em curso, são espaços privilegiados para praticar novas formas de gestão e construir processos de cidadania ativa e efetiva.

Está se vivenciando uma verdadeira reinvenção do governo, especialmente através do estabelecimento de novas formas de relacionamento entre a sociedade e o Estado, novos mecanismos de participação e democracia, novas formas de comunicação mais democráticas e transparentes. Entretanto, a realidade da grande maioria dos municípios brasileiros é ainda a convivência com práticas e processos de gestão que estão mais próximas de modelos neopatriomanialistas ou burocráticos do que de novo o paradigma democrático, por mais que sejam incorporadas formas participativas nos processos de gestão pública. Em muitos casos, os conselhos municipais constituem-se apenas formalmente para atender exigências legais para repasse de recursos no processo de descentralização.

Os formatos dos conselhos brasileiros variam conforme estejam vinculados à implementação de ações focalizadas, através de **conselhos gestores de programas governamentais** – merenda ou alimentação escolar, acompanhamento do Fundeb – ou à elaboração, im-

---

<sup>24</sup> Pode parecer estranho falar em poder moderador local. Propõe-se aqui esta classificação, dada a importante atuação do ministério público no nível local, no cumprimento de seu papel de curador da sociedade civil. Esta atuação interfere diretamente nas relações de poder local, estabelecidas no tecido social. Por isso, considera-se válido falar também em poder moderador local.

<sup>25</sup> Como se verá a seguir existe uma polêmica a respeito do lugar dos conselhos gestores de políticas públicas. Há os que os classificam como instância do poder político, uma vez que os conselhos são criados por Leis Municipais. Outros, porém, afirmam que integram o poder social. Propõe-se aqui classificá-los como poder da cidadania interativa, pois, mesmo sendo criados por lei, sua dinâmica não deve ser de subordinação ao poder do governo local, nem ao poder administrativo local ou legislativo local. Os conselhos devem(riam) atuar com autonomia e independência, em seu papel de interação entre a sociedade civil e o Estado.

plantação e controle de políticas públicas, através de **conselhos de políticas setoriais**, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal – saúde, educação, assistência social. Existem também os **conselhos temáticos**, envolvidos com temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade – direitos humanos, violência, antidrogas. Os **conselhos territoriais**, existentes em muitos municípios, atuam no processo de formulação e gestão de políticas de caráter mais universal, mas na ótica territorial, exercendo muitas vezes funções executivas – conselhos distritais, conselhos de regiões administrativas, conselhos de bairros. Por fim, existem os **conselhos globais**, de caráter mais geral e que envolvem vários temas transversais – conselhos de desenvolvimento municipal, conselhos de desenvolvimento urbano, conselhos de desenvolvimento rural.

## 4 CATEGORIAS DE ANÁLISE PARA ESPAÇOS PÚBLICOS E PROCESSOS PARTICIPATIVOS DE CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo abordar-se-ão diferentes modelos de análise de processos participativos, desenvolvidos e utilizados por diversos grupos de pesquisa. A primeira proposta constitui-se na descrição de um conjunto de princípios e condicionantes definidos na *Declaración de Málaga*, no âmbito *Red FAL*, e que vem sendo utilizado por diferentes grupos de pesquisadores. Em seguida analisar-se-á a proposta de critérios para avaliação da participação cidadã desenvolvida por um grupo de pesquisa vinculado ao Instituto de Governo e Políticas Públicas (IGOP) da Universidade Autônoma de Barcelona. Como terceira contribuição, analisar-se-á a proposta de critérios do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) vinculado à Eba-pe/FGV, que tem aplicado seu modelo em diferentes pesquisas de avaliação de políticas com participação cidadã. A quarta contribuição surge da retomada de uma tipologia produzida pelo autor em sua dissertação de mestrado e modificada ao longo de diversos estudos e pesquisas posteriores. Por fim, desenvolver-se-á, com base nestes diferentes modelos, a proposta de análise para orientar o presente estudo.

### 4.1 A proposta de análise com base nos condicionantes da *Declaración de Málaga*

Para o estudo do Orçamento Participativo, em especial em âmbito local, tem sido adotadas como categorias de análise os princípios/condicionantes da Declaração de Málaga. Essa declaração enumera dez princípios básicos:

*Entendemos que [...] presupuestos participativos [...] deben incluir los siguientes condicionantes:*

- Autorreglamentado.*
- Vinculante.*
- Con elección de delegados con mandato imperativo de la Asamblea.*
- Contando con espacios deliberativos (foros) previos al proceso asambleario.*
- Democracia directa (un hombre, una mujer, un voto).*
- Con sistemas de seguimiento de lo aprobado y contraloría social.*
- Rendición de cuentas*
- Encaminado a la inclusión social y la superación de las desigualdades*
- Generando formación para la apropiación del proceso por parte de la ciudadanía*

*Poniendo al servicio del proceso a la institución y a su maquinaria administrativa. (Declaración de Málaga, 2007, p. 1)*

Ainda que a *Declaración* não tenha conceituado cada condicionante, apresenta-se uma definição dos mesmos no QUADRO 1.

QUADRO 1 – Condicionantes para a análise de processos de orçamento participativo

<b>Processos de orçamento participativo</b>	Autorregulamentação do processo	Partindo do princípio que a democracia representativa é excessivamente procedimentalizada e institucionalizada, entende-se que o processo do OP deve ser autorregulamentado pelos participantes do processo nos aspectos essenciais, evitando-se excessiva regulamentação, garantindo assim autonomia e flexibilidade inerente à dinâmica participativa em processo.
	Vinculação das deliberações	As deliberações dos fóruns ao longo do processo, na forma de definições sobre as políticas públicas e a opção por determinados investimentos, devem efetivamente ser executados, isto é, as decisões decorrentes do processo devem ser cumpridas pela administração pública.
	Delegados eleitos com mandato imperativo das assembleias	Entende-se que os delegados que integram os conselhos do orçamento participativo, devem ser eleitos com poderes para defender e votar apenas de acordo com o que for deliberado previamente pelas assembleias que os elegeram como tal, isto é, os delegados têm sua atuação vinculada às decisões da Assembleia.
	Espaços deliberativos anteriores às assembleias decisórias	Entende-se que o OP se constitui no elemento articulador de diversos espaços deliberativos alternativos. Desta forma o OP pode articular os demais espaços, integrando o processo de deliberação do OP aos processos de debate e discussão do planejamento e desenvolvimento local.
	Democracia direta	Como prática de democracia direta defende-se a participação equitativa de todos os cidadãos, consubstanciada na fórmula de um voto para cada participante do processo nas assembleias decisórias.
	Sistemas de monitoramento do aprovado e controle social	O processo de participação não termina com as deliberações dos fóruns sobre a aplicação dos recursos públicos; é fundamental estabelecer instrumentos e espaços de monitoramento da execução do que foi decidido, garantindo o controle social do processo ao longo de todas as etapas desde a decisão de que política implementar, sua efetiva execução e a avaliação dos resultados.
	Prestação de contas	Para viabilizar o controle social, a prestação de contas por parte dos agentes públicos é crucial; a prestação de contas dos recursos públicos torna as administrações mais transparentes, mais responsáveis e qualifica o processo da democracia participativa.
	Prioridade à inclusão social e superação das desigualdades	Dinâmicas de OP devem priorizar políticas de inclusão social e de superação das desigualdades, como um dos elementos fundantes das experiências de democracia participativa.
	Formação para apropriação do processo pela cidadania	As dinâmicas de OP devem se constituir em espaços de formação para que os participantes do processo possam efetivamente se apropriar do processo, garantindo uma real democracia participativa.
	Governo e aparelho administrativo a serviço do processo	A opção de administrações públicas pela utilização do OP requer, além da vontade política, a efetiva disponibilização da máquina administrativa a serviço do processo, com vistas à sua concretização.

Fonte: elaborado pelo autor com base nos condicionantes da *Declaración de Málaga*

Os princípios resultaram da constituição do Grupo de Trabalho sobre Democracia Participativa e Orçamento Participativo da Rede do Fórum de Autoridades Locais para a Inclusão Social e a Democracia Participativa (*Red FAL*), durante a realização das “*Jornadas Internacionales de Presupuestos Participativos*” realizadas em Málaga (Espanha), em março de 2007.

O objetivo era estabelecer certa unidade no debate sobre experiências de orçamento participativo, estabelecer um conjunto categorias de análise que se constituem em condicionantes a serem considerados como elementos de mensuração dessas experiências de caráter local, verificando sua eficácia e efetividade como instrumentos e metodologia de processo democrático e participativo.

#### **4.2 A proposta do grupo de pesquisa do IGOP**

O grupo de pesquisa Participação Política, coordenado por Marc Parés, do Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona vem desenvolvendo estudos ao longo da última década em temas relacionados à participação. O grupo se organiza em três linhas de pesquisa:

- a) Desigualdade Participativa: linha de pesquisa focada na análise quantitativa da forma como a participação pode reforçar ou contrabalançar as desigualdades sociais;
- b) Movimentos Sociais: Esta linha de investigação centra-se na análise qualitativa das relações entre movimentos sociais e instituições, especialmente no que diz respeito a mecanismos participativos que os governos poderiam pôr em prática para integrar esses movimentos no processo de decisão política; e
- c) Participação política direta: centra-se na análise qualitativa dos mecanismos participativos que têm sido praticados principalmente a nível local. É uma linha de pesquisa aplicada que visa identificar, avaliar e melhorar este tipo de processos, de acordo com critérios qualitativos em termos de democracia participativa.

Dentro dessa última linha diferentes projetos voltam-se à construção e difusão de indicadores quantitativos e qualitativos que permitem mensurar a qualidade dos processos de participação cidadã. Em projetos recentes o grupo definiu um quadro de análise que reúne um conjunto de critérios e aspectos para avaliação (QUADRO 2).

QUADRO 2 – Critérios e aspectos para avaliar processos de participação

	Critérios	Aspectos a avaliar
Coorde- nação	Acordo	Aceitação política
		Aceitação social
		Aceitação técnica
	Transversalidade	Grau de envolvimento de diferentes áreas
		Espaços de transversalidade
	Coliderança	Liderança
		Pluralidade do grupo promotor
	Sistema de Integração	Relação com outros processos
		Uso de organismos existentes
	Clareza	Análise dos objetivos
Cumprimento dos objetivos		
Planejamento e recursos	Planejamento e execução	
	Recursos econômicos	
	Equipe	
Partici- pantes	Extensão (nº de Participan- tes)	Porcentagem de participantes
		Porcentagem de atores organizados
		Participantes da seleção
	Diversidade dos participan- tes	Porcentagem de grupos diferentes
		Índice de diversidade
		Perfil das organizações
		Atores relevantes
	Representatividade	Meios de comunicação
		Forma de escolha dos representantes
		Discursos dos representantes
	Grau de abertura	Abertura do processo
		Abertura dos espaços de decisão
Temá- tica	Relevância / pertinência	Agenda Política
		Aprovação cidadã
		Porcentagem afetada do orçamento
	Procedência	Iniciativa
Capacidade de intervenção	Competência	
Método	Grau de participação	Nível/grau de participação
	Qualidade de informação	Canais de difusão
		Pluralidade da informação
		Clareza e utilidade da informação
	Qualidade da deliberação	Uso de técnicas deliberativas
Possibilidade para exercer a própria vontade		
Resul- tados	Impacto	Implementação dos resultados
		Avaliação cidadão dos resultados
	Monitoramento	Órgãos de monitoramento
	Devolução / retorno	Retorno dos resultados
	Melhora das relações	Relacionamentos
	Aprendizagem	Sessões de formação / capacitação / treinamento
		Avaliação cidadã do aprendido
Avaliação	Externa ou interna	
	Participativa	

Fonte: Parés e Castellà (2008), Parés i Franzi, Castellà Josa e Jorba Galdós (2007) – adaptação e tradução livre nossa.



### 4.3 A proposta de critérios de análise do PEGS da EBAPE/FGV

No Brasil, o Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), vinculado à Ebape/FGV, desenvolve estudos orientados teoricamente a partir do conceito habermasiano de cidadania deliberativa. De acordo com Tenório (2007, p. 54), cidadania deliberativa significa que a “legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”. Adotando esses princípios como categorias a serem observadas na avaliação de processos de participação e decisão, o PEGS estabeleceu um conjunto de critérios para cada categoria, tomando como ponto de partida os critérios de análise propostos pelo IGOP, descritos acima. Essas categorias e critérios constam do QUADRO 3.

No que se refere aos **processos de discussão**, o PEGS parte do entendimento de que a discussão ocorre em espaços públicos de argumentação e busca do entendimento em um contexto cidadão. A objetividade de cada intervenção depende do mundo vivido de cada intervenor na discussão, pois cada um tem um olhar sobre o mundo, ou seja, uma verdade. No entanto, no processo de exposição das ideias, cada participante passa a formar uma compreensão de suas realidades (intersubjetividade), resultando em um processo de aprendizado, que tem como fim o aporte de soluções aos problemas discutidos e de suas justificativas quanto às escolhas feitas. Os participantes constroem acordos para coordenar seus planos de ação, e o acordo alcançado é avaliado pelo reconhecimento das pretensões validadas do discurso de cada um (TENÓRIO *et al.*, 2009).

A categoria **inclusão** supõe a reconsideração do poder de comunicação da sociedade como um todo e, em especial, a voz dos excluídos do sistema. Significa a capacidade dos atores de estarem inseridos nos espaços decisórios públicos e de representarem os interesses coletivos.

No que se refere à categoria do **pluralismo**, Tenório *et al.* (2009) alertam que o conceito de pluralismo leva à ideia de descentralização do poder do Estado onde os problemas passam a ser localmente discutidos e consensualizados na persecução das vias para o desenvolvimento sustentável. Pluralismo diz respeito não apenas as representações de grupos privilegiados, mas dos diversos atores que participam dos processos decisórios nas políticas públicas locais.

QUADRO 3 – Cidadania deliberativa: critérios de análise (continua)

Cidadania Deliberativa	Categorias	Critérios
	<p><b>Processo de discussão:</b> discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.</p>	<p><b>Canais de difusão:</b> existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes</p> <p><b>Qualidade da informação:</b> diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.</p> <p><b>Espaços de transversalidade:</b> espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.</p> <p><b>Pluralidade do grupo promotor:</b> compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.</p> <p><b>Órgãos existentes:</b> uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.</p> <p><b>Órgãos de acompanhamento:</b> existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.</p> <p><b>Relação com outros processos participativos:</b> interação com outros sistemas participativos já existentes na região.</p>
<p><b>Inclusão:</b> incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.</p>	<p><b>Abertura dos espaços de decisão:</b> processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.</p> <p><b>Aceitação social, política e técnica:</b> reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.</p> <p><b>Valorização cidadã:</b> valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.</p>	
<p><b>Pluralismo:</b> multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.</p>	<p><b>Participação de diferentes atores:</b> atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.</p> <p><b>Perfil dos atores:</b> características dos atores em relação às suas experiências em processos democráticos de participação.</p>	

QUADRO 4 – Cidadania deliberativa: critérios de análise (conclusão)

	<b>Categorias</b>	<b>Crítérios</b>
<b>Cidadania Deliberativa</b>	<b>Igualdade participativa:</b> isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	<b>Forma de escolha de representantes:</b> métodos utilizados para a escolha de representantes.
		<b>Discursos dos representantes:</b> valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.
		<b>Avaliação participativa:</b> intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.
	<b>Autonomia:</b> apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	<b>Origem das proposições:</b> identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.
		<b>Alçada dos atores:</b> intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.
		<b>Perfil da liderança:</b> características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.
		<b>Possibilidade de exercer a própria vontade:</b> instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.
	<b>Bem comum:</b> bem-estar social alcançado através da prática republicana.	<b>Objetivos alcançados:</b> relação entre os objetivos planejados e os realizados.
		<b>Aprovação cidadã dos resultados:</b> avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

Fonte: Tenório *et al.*, 2009 (grifos dos autores); PEGS, elaborado a partir de Tenório (2007), Castellà e Jorba (2005), Jorba, Martí e Parés (2007), Parés e Castellà (2008).

Para a **igualdade participativa**, enquanto categoria de análise, os autores lembram que a mesma se apoia no nivelamento das oportunidades de atuação efetiva nos processos de tomada de decisão. Parte-se do princípio de que, dotados de informação e com acesso livre aos canais de deliberação, qualquer cidadão, segmento ou organização é passível de influenciar as decisões tomadas via processo deliberativo. Igualdade participativa é condição de manter nas sociedades contemporâneas a possibilidade de um espaço de deliberação.

A **autonomia** é fundamental para que os problemas locais possam ser avaliados e resolvidos pelas próprias comunidades que vivenciam os problemas. E, no que refere ao **bem comum**, ressalta-se que ele representa os benefícios tangíveis ou intangíveis para comunidade ou localidade, oriundos da política pública. (TENÓRIO *et al.*, 2009).

#### 4.4 Cidadania interativa: categorias e aspectos para avaliação da estrutura e dinâmica dos conselhos

Os conselhos municipais são espaços privilegiados para praticar novas formas de gestão e construir processos de cidadania interativa efetiva.

Entender a arquitetura organizacional dos conselhos, isto é, a sua estrutura organizacional e a sua dinâmica de funcionamento, é importante, já que a configuração organizacional, ainda que seja modelada pelo *modus operandi* do conselho, é, certamente, também modeladora desse *modus operandi*. É fundamental entender até onde este instrumento se constitui efetivamente como processo de construção da cidadania interativa, com melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, como possibilidade de contribuir num processo de inclusão social, minimizando os efeitos negativos e nefastos do processo de globalização em curso no Brasil e no mundo. Para que os conselhos cumpram seu papel e atinjam seu objetivo instituidor, precisa-se analisar a presença de algumas variáveis no processo de sua criação, organização e funcionamento: a natureza consultiva ou deliberativa; a composição na sua constituição; a autonomia do conselho no seu funcionamento; a efetividade e eficácia dos conselhos; a publicização do conselho; e a capacitação dos conselhos e dos conselheiros.

QUADRO 5 – Aspectos e categorias de análise de espaços de cidadania interativa

Espaços de Cidadania Interativa	Categorias	Aspectos
	Configuração dos espaços públicos e estrutura	
		Ampliado
Configuração interna de poder - composição		Paritário
		Tripartite
		Tripartite paritário
		Tetrapartite
		Tetrapartite paritário
		Técnico/corporativo
		Homologado (Governo/sociedade)
		Autônomo (Sociedade/governo)
	Natureza dos conselhos	
		Deliberativo
Autonomia		Financeira
		Administrativa
		Infra-estrutura/logística
Mandato dos conselheiros		Forma de escolha
		Representatividade
		Revogabilidade
Efetividade		Funcionamento Regular
		Funcionamento Irregular

Fonte: elaboração do autor

No QUADRO 4 apresenta-se esse conjunto de categorias e aspectos, que vem sendo utilizado pelo autor<sup>26</sup> na análise e avaliação de conselhos gestores de políticas públicas. Abordam-se, a seguir, características e elementos chaves da arquitetura dos conselhos, procurando constituir uma tipologia de análise desses espaços de cidadania interativa.

#### **4.4.1 A configuração organizacional dos conselhos: restritos ou ampliados?**

De um modo geral, os conselhos organizam-se tendo como órgão máximo a plenária do conselho, como órgão coordenador a diretoria ou núcleo de coordenação, que, geralmente, é constituída por um presidente, vice-presidente e secretário. Alguns conselhos preveem formalmente a existência de câmaras ou comissões permanentes, ou pelo menos a autonomia para criação de comissões especiais temporárias. Ainda que não seja muito comum, há os conselhos que preveem a existência de uma Secretaria Executiva, na qual atuam funcionários concursados para exercerem essa função específica, ou cedidos pelo poder executivo ou outras entidades da sociedade civil. Não é comum a existência de órgão ou mecanismo colocado acima da plenária do conselho.

Dentre as críticas frequentemente feitas ao funcionamento dos conselhos, uma refere-se ao fato de os mesmos tenderem a se fechar sobre si mesmos, preocupando-se apenas com os aspectos intrinsecamente inerentes ao seu foco de atuação. Além disso, uma vez constituído o conselho, os membros que o compõem, independentemente da forma de indicação ou escolha, tendem a atuar no conselho em nome próprio, desconsiderando ou não interagindo com o segmento ou entidade que representa no conselho. O conselho enquanto tal considera que ele se basta a si mesmo, o que ocasiona, muitas vezes, um distanciamento grande entre os anseios da sociedade e as políticas e ações que o conselho propõe. Há assim um descolamento do conselho com relação à sociedade civil, constituindo-se, neste caso, muito mais como um órgão a serviço do governo, ou, então, um conselho que decide em função de particulares dos conselheiros, ao invés de perseguir interesses coletivos. Uma forma de evitar isso é, além da publicização das ações do conselho e a interação maior entre os conselheiros e seus representados, entre os próprios conselheiros e entre os diferentes conselhos, a constituição de espaços ampliados, vinculados a cada conselho, que possibilitem a participação e envolvimento de um

---

<sup>26</sup> Modelo criado originalmente em 2000 para a pesquisa que resultou na dissertação de mestrado do autor, utilizado e aperfeiçoado em pesquisas posteriores.

número maior de entidades e cidadãos, seja para definir diretrizes a serem seguidas pelos conselhos, seja para permitir maior visibilidade e acompanhamento da atuação do conselho.

No plano da formalização e institucionalização de espaços neste sentido, algumas leis e/ou regimentos internos dos conselhos preveem a existência de reuniões ampliadas, sob a forma de conferências e foros municipais.

Outro mecanismo utilizado, ainda que não seja tão comum, para concretizar esse espaço é a institucionalização da figura da Assembleia geral do conselho. Composta de diferentes maneiras nos conselhos que a adotam, este mecanismo passou a ser utilizado durante o processo de criação dos Comudes, como se analisará mais adiante.

Quando o conselho apresenta, em sua estrutura formal, um dos mecanismos apresentados ou ambos (fórum, conferência e/ou Assembleia pública), estamos diante do tipo *conselho ampliado*. Quando, ao contrário, não apresenta nenhum desses mecanismos, o conselho é do tipo *conselho restrito*. Os fóruns, conferências e assembleias públicas são alguns dos principais espaços públicos em que se pratica a participação com real possibilidade de praticar a cidadania deliberativa. São esses espaços públicos ampliados que qualificam arranjos institucionais como os conselhos municipais e regionais.

#### **4.4.2 Configuração interna de poder dos conselhos**

Carvalho *et al.* (1999) apresentam três modelos de configuração para os conselhos municipais, ao analisarem a composição dos conselhos existentes em Salvador: conselhos tripartites, conselhos paritários e conselhos homologados.

Allebrandt (2002, 2003), considerando as experiências existentes no país, relatadas em estudos descritivos e analisadas em pesquisas, além das especificidades encontradas no estudo de caso de Ijuí, propõe a seguinte classificação: conselho paritário, conselho tripartite, conselho tripartite paritário, conselho tetrapartite, conselho tetrapartite paritário, conselho técnico-corporativo, conselho governo-sociedade ou homologado e conselho sociedade-governo ou autônomo.

O primeiro modelo, o conselho paritário, conforme vários autores (Carvalho *et al.*, 1999; Gomes, 2000), é aquele cuja composição é paritária entre governo e sociedade civil, cada segmento indicando metade dos conselheiros. Formalmente esta configuração aponta para um equilíbrio de poder entre o Estado e a sociedade.

O segundo modelo é o conselho tripartite, que é aquele composto por três segmentos básicos: governo, prestadores de serviços (aqueles relacionados com a área de atuação do conselho, como educação, saúde ou outros) e usuários. Cada segmento indica o mesmo número de representantes, o que, em princípio, significaria um equilíbrio nas relações de poder estabelecidas na atuação dos conselhos. Entretanto, neste caso o poder dos usuários é bastante frágil, já que sua posição só seria hegemônica, se garantida a negociação com o segmento dos prestadores de serviços ou do governo. Dada a fragilidade dos usuários, seja em termos de capacitação e de informações, a hegemonia do poder no processo decisório neste caso tenderia a ficar com o governo, aliado parcialmente com os prestadores de serviços.

O terceiro modelo é o conselho tripartite/paritário. Este tipo de conselho satisfaz duas condições na sua composição. É composto por três grupos claramente definidos, ou seja, é tripartite: representações do governo, representação dos prestadores de serviços e representação dos usuários. É, por outro lado, paritário, no sentido de que o número de representantes dos usuários deve ser igual à soma do número dos representantes do governo e dos prestadores de serviços. Formalmente, neste caso, os usuários detêm a hegemonia do poder, já que o governo deve se unir aos prestadores de serviços para manter o equilíbrio de poder. Muitas vezes, os interesses dos prestadores e do governo são antagônicos, o que fortalece o poder dos usuários. Em outros momentos, os usuários podem aliar-se com o próprio governo, contra posições dos prestadores de serviços. Na prática, porém, é comum o processo de manipulação ou cooptação de parte dos representantes dos usuários, o que desequilibra esta relação de poder em favor do governo.

O quarto modelo desta tipologia é a conselho tetrapartite. Este conselho divide sua composição em quatro grupos: governo, prestadores de serviços, usuários e profissionais da área. Como vemos, permanecem os grupos do modelo anterior, com o acréscimo dos profissionais da área. Neste caso, cada segmento deteria 25% do poder decisório. Dependeria do processo permanente de negociação e de construção do consenso, sempre provisório, a hegemonia de um ou outro grupo de representantes. Em termos de tendência, poder-se-ia imaginar

uma aliança entre o segmento dos usuários e o dos profissionais da área, fazendo frente aos outros dois segmentos. Entretanto, em muitos casos, os profissionais, certamente, aliar-se-iam ao segmento do governo, já que dependem do mesmo para sua atuação.

O quinto modelo é o que denominamos tetrapartite/paritário. Agora, mantidos os quatro segmentos, os usuários têm metade dos membros dos conselhos, possuindo, portanto, o mesmo peso dos outros três segmentos. O fortalecimento do poder dos usuários, neste caso, é evidente, já que o governo precisa construir alianças com os segmentos dos prestadores de serviços e dos profissionais da área para equilibrar o poder com os usuários. É claro que, mesmo tendo presente que o poder dos usuários não é monolítico, que existe a possibilidade real de cooptação de parte dos representantes dos usuários, este modelo garante uma possibilidade de hegemonia mais significativa nas mãos dos usuários, consequentemente da sociedade civil, no processo de formulação e controle das políticas públicas.

O sexto modelo é o tipo de conselho que adota a configuração de conselho governo-sociedade, ou como é denominado por Carvalho *et al.* (1999), homologado. A característica básica deste conselho é a supremacia do governo no número de conselheiros. É a configuração que mais se assemelha de um modelo autoritário, já que, não tendo uma composição paritária, o poder é detido pelo segmento do governo, que, nesse caso, possui número maior de representantes. Conselhos com esta configuração constituem-se muito mais em espaço de homologação de políticas do que espaço de deliberação e construção de políticas. Se há momentos em que os representantes do governo, independentemente do nível, atuam em bloco, há outros momentos em que os interesses são contraditórios, abrindo caminho para alianças com os segmentos da sociedade civil. Isso pode, em determinadas situações, relativizar o caráter homologatório destes conselhos.

O sétimo modelo, considerando a composição formal, é o do conselho técnico-corporativo. Este tipo de conselho se caracteriza pela hegemonia de poder de determinado grupo de profissionais, passando a existir uma tendência de fechamento técnico por parte do conselho.

Finalmente, o oitavo modelo é o conselho sociedade-governo ou autônomo. Este tipo de conselho caracteriza-se pela supremacia da sociedade civil na composição, o que garante, ao menos no plano formal, a hegemonia da sociedade civil, criando condições mais efetivas de



deliberação, de participação ativa no processo de construção de políticas públicas, no acompanhamento e controle da gestão pública.

A tipologia proposta possibilita o mapeamento dos diversos conselhos, no que se refere à sua composição e à distribuição do poder. Isto é importante, pois a composição, ainda que não garanta efetivo funcionamento dos conselhos, é um dos elementos cruciais a um melhor desempenho e efetividade de suas ações.

#### **4.4.3 A natureza dos conselhos: caráter deliberativo ou caráter consultivo?**

Daniel (1994, p. 30) aborda a questão do caráter deliberativo ou consultivo na ótica da partilha de poder político. A existência de conselhos, que realmente funcionem, sejam eficientes, eficazes e qualifiquem a gestão pública, supõe a divisão de poder com o governo local. Trata-se, segundo o autor, da partilha do poder político entre Estado e sociedade, que ocorre através da participação da sociedade na gestão pública. “Há uma diferença de qualidade entre espaços de deliberação e consulta que não pode ser subestimada”, ainda que o nível de decisões seja circunscrito ao âmbito no qual estas decisões são legítimas. Entretanto, em muitas situações em que esteja presente apenas o caráter consultivo, também ocorre a partilha de poder:

[...] parece razoável assumir que variadas formas de relação estabelecidas entre a sociedade e o Estado, embora não signifiquem participar de modo direto de decisões, correspondem a processos que, por tornarem o Estado mais permeável à conquista de direitos, podem ser entendidos, em sentido amplo, como momentos de partilha de poder. São os casos, por exemplo, de audiências públicas democráticas ou processos de consulta ou fiscalização sobre ações de governo em canais formais, em reuniões ou assembleias em bairros e entidades, com a presença de um representante do governo. Em geral, o resultado é que o prefeito e seus auxiliares tendem a assumir, nestes espaços, compromissos públicos junto à população (DANIEL, 1994, p. 30).

É necessário levar em conta que os governantes são eleitos periodicamente a partir de disputas em torno de propostas/projetos diferenciados para os municípios. A legitimidade dos eleitos impõe-lhes o dever de conduzir o governo local. Portanto, mesmo que a divisão do poder com a sociedade seja permitida e recomendada, ou, em alguns casos, até obrigatória, não se pode esperar que o governo delegasse todo o processo decisório para a sociedade.

Raichelis (2000) afirma que o caráter deliberativo dos conselhos da década de noventa é a novidade em relação aos conselhos anteriores. Segundo ela, é preciso aprofundar o debate

sobre o caráter deliberativo, já que não é a existência dos conselhos que incomoda os governos, mas sim a natureza de suas atribuições, o caráter deliberativo garantido legalmente.

Soares e Gondim (1998, p. 87-8) lembram que, segundo algumas análises, os conselhos, muitas vezes concebidos como um poder paralelo ao do Estado, tendem a esvaziar não só o legislativo local, mas também o Executivo, já que este deve dividir o poder decisório com os conselhos deliberativos. Pode ocorrer “uma perigosa confusão do interesse público com interesses privados ou corporativistas”. Por outro lado, como mostra Bonfim (2000), mesmo sendo deliberativos do ponto de vista da legislação, que os conselhos deliberem sobre recursos e programas a serem executados, o governo não necessariamente executa estas deliberações.

Caccia-Bava (2001, p. 38-9) reforça que “o espaço e o tempo da deliberação são essenciais pois é nesta ocasião que é possível passar de um simples agregado de opiniões para construir um julgamento verdadeiramente cidadão”, pois a deliberação é o “momento de tensão que aponta no sentido da construção do interesse geral, ou do interesse público”. Esse é um processo que necessita de informações, de avaliações, de colaborações de especialistas e, especialmente, de argumentações diversas e contraditórias. Ainda conforme este autor, constata-se, “na difícil aprendizagem da escuta dos conselhos de gestão, que o interesse público é o resultado de uma negociação ascendente onde a deliberação constitui um processo crucial”.

Entretanto, Teixeira (2000a, p. 94) alerta que não se deve encarar a questão da deliberação apenas pelo seu aspecto formal, pois “se não temos pressão social, obviamente o caráter deliberativo não tem força e não se realiza”. Mesmo quando os conselhos tomam decisões compatíveis com os interesses da comunidade, estas só são executadas quando não contrariam os interesses do governo ou do poder dominante.

O caráter deliberativo parece ser o “calcanhar de Aquiles” dos conselhos. Por isso, verificar como esta característica se formaliza no marco legal e na dinâmica dos conselhos é fundamental para entender a efetiva prática democrática dos mesmos e a efetiva busca de equilíbrio de poder na sociedade, pois somente assim se criam reais condições para a implementação de políticas públicas inclusivas.

#### **4.4.4 A autonomia dos conselhos**

Outra questão, que constantemente é levantada por conselheiros e estudiosos e que tem sido tema de seminários e congressos ou foros permanentes de discussão da participação popular, diz respeito à autonomia dos conselhos municipais, e esta envolve diversas questões: infraestrutura, recursos financeiros, autonomia administrativa. A infraestrutura refere-se a espaços próprios para os conselhos: o funcionamento das secretarias, das reuniões de diretorias, das reuniões das plenárias dos conselhos – que idealmente devem estar abertas ao público e por isso acontecer em espaços que permitam a participação dos cidadãos. Refere-se também à necessidade de móveis e utensílios, como computadores, telefones, arquivos, acesso à internet e material de consumo e de expediente. A autonomia financeira refere-se à existência de dotação orçamentária específica, com poder de ordenamento de despesas, para viabilizar a utilização de diversos serviços, como aquisição de passagens para deslocamentos, participação em eventos e foros diversos, utilização de meios de comunicação para divulgação de editais de convocação de assembleias ou reuniões dos conselhos, publicação de relatórios ou documentos. A autonomia administrativa se concretiza através da alocação de funcionários e assessorias técnicas, preferentemente a partir de vagas específicas, ocupadas mediante concurso público.

Daniel (2000), ao abordar a questão da autonomia dos conselhos, aponta para uma diferença entre autonomia em relação ao governo e autonomia em relação ao Estado. Segundo ele, os conselhos são espaços de interesse entre o Estado e a comunidade. De acordo com essa análise, os conselhos fazem parte do Estado e, nessa condição, não podem ser totalmente autônomos em relação ao Estado, devem, entretanto, ser autônomos em relação ao governo, pois Estado não é sinônimo de governo. E a autonomia em relação ao governo requer a garantia da infraestrutura, da manutenção e do funcionamento dos conselhos.

#### **4.4.5 Mandato: forma de indicação, representatividade, revogabilidade**

Teixeira (2000b, p. 105), adotando a conceituação de Bobbio, aborda o mandato imperativo, em que o representante se vincula aos representados e deles recebe instruções de como agir, em contraposição ao mandato livre, no qual não existe tal vinculação. Para este autor, “a imperatividade do mandato exige que as posições tomadas pelos representantes sejam objeto de deliberação anterior pela organização ou órgãos representados e, sobretudo, que haja uma

constante prestação de contas e publicização das decisões e atos do Conselho”. Cunill Grau (1998, p. 143), por sua vez, ao abordar as condições que devem ser satisfeitas para garantir a deliberação na elaboração de decisões políticas, afirma:

os que enfrentam um processo deliberativo não podem dispor de um mandato imperativo outorgado por outros indivíduos. Devem dispor de liberdade, de tal forma que seja possível, em princípio, a modificação das posições prévias, produto da confrontação e discussão sobre as diversas perspectivas e valores. A deliberação por si mesma supõe a possibilidade da persuasão normativa.

Outro ponto considerado crucial por este autor na questão do mandato dos conselheiros é a possibilidade da sua revogabilidade, entendendo que, “em relação às representações da sociedade civil, o critério para a revogabilidade é o da legitimidade da escolha pelas bases das organizações, que tem de ser reafirmada por avaliações constantes da prática do representante” (TEIXEIRA, 2000b, p. 105). Quanto à representação governamental, mesmo que haja regras regimentais para a substituição, o critério básico é o da confiança do governo.

Cruz (2000) também aponta alguns aspectos relativos ao mandato e à representatividade dos conselheiros. Um deles refere-se à indicação de funcionários públicos para representar entidades dos usuários, ou a inclusão de entidades públicas no grupo representativo dos usuários ou da sociedade civil, o que distorce a paridade exigida em lei para alguns desses conselhos. Outra irregularidade apontada é a presença de vereadores na composição dos conselhos.

Quanto às formas de escolha ou indicação dos conselheiros, são as seguintes as principais:

a) Indicação pelas entidades/instituições/segmentos: a lei define a participação no conselho de um número significativo de entidades integrantes da sociedade civil. Na maioria dos casos as entidades indicam seus representantes, que automaticamente são nomeados pelo prefeito para exercerem o mandato previsto em lei.

b) Livre indicação pelo executivo, órgãos estatais ou concessionários ou permissionários de serviços públicos: esses conselheiros são indicados pelo governo (prefeito ou secretarias municipais), órgãos estaduais e federais ou ainda pelas empresas permissionárias de serviços públicos.

c) Eleição: a escolha de conselheiros por meio de processos eletivos, com definição de inscrição de candidatos, e a posterior eleição, legitimam a ação e atuação dos conselheiros eleitos, mas essa sistemática em poucos casos é utilizada.

d) Titulares do órgão máximo da entidade/órgão/instituição/poder: aplicada em alguns casos, em especial nos conselhos de desenvolvimento, que incorpora entre seus integrantes a figura de membros natos, normalmente titulares de mandatos ou de cargos de direção de organizações sociais ou entidades de classe.

e) Livre indicação pelo poder legislativo: quanto à participação de vereadores nos conselhos municipais, há um entendimento jurídico de que os mesmos não deveriam participar de conselhos, pois são integrantes do poder legislativo, essência da democracia representativa, enquanto que os conselhos são essência da democracia participativa. Por isso mesmo, ocorre em poucas situações, como nos conselhos de alimentação escolar (situação em que por vezes o indicado pelo legislativo é um funcionário da Câmara e não um Vereador) e nos conselhos mais globais, como os de desenvolvimento municipal no Rio Grande do Sul, onde o Presidente da Câmara ou um representante é membro nato do conselho de representantes ou da assembleia geral na maioria dos municípios. Ainda assim, há situações em que os vereadores ocupam os cargos de coordenadores ou presidentes de conselhos.

Outro aspecto importante em relação ao mandato é a coincidência ou não com o mandato dos prefeitos e a existência de critérios para a perda de mandato. Quanto a este último aspecto, o normal é que as leis determinem a perda do mandato de conselheiro em decorrência de não presença nas reuniões plenárias, definindo um determinado número de faltas consecutivas e/ou intercaladas.

#### **4.4.6 Regularidade de funcionamento**

Muitos conselhos têm sido criados pelas administrações municipais de forma compulsória, pois a inexistência do conselho dificulta o repasse de recursos ao município, sejam recursos ordinários, sejam recursos vinculados a projetos específicos. Quando a preocupação é apenas o cumprimento de uma exigência legal, os conselhos dificilmente têm funcionamento regular. A própria indicação dos conselheiros, via de regra, é feita a partir de pessoas indicadas pelo próprio executivo, e os conselhos acabam servindo apenas como instrumento de ho-

mologação de decisões já previamente tomadas. Esse é o caso típico em que a participação é vazia de significado, pois não possibilita o diálogo, a argumentação e a interação.

Mesmo funcionando regularmente, em muitas ocasiões, os conselhos encontram dificuldade para reunir os membros, principalmente quando as decisões dos conselhos não são implementadas pelos órgãos públicos, o que desestimula a participação.

#### 4.5 Categorias de análise de espaços interativos de cidadania e promoção do desenvolvimento

Considerando os elementos integrantes destas diversas propostas de categorização para a análise e entendimento dos espaços públicos de interação da sociedade com o Estado, e tendo presente a organização e a dinâmica do objeto de análise desta pesquisa, propõe-se a seguir as categorias que orientarão a análise nos capítulos seguintes (QUADRO 5).

QUADRO 6 – Aspectos e categorias de análise de espaços públicos de interação e promoção do desenvolvimento

Aspectos	Categorias		
Configuração dos espaços públicos	Ampliado		
	Semirrestrito		
	Restrito		
Configuração interna de poder	Composição	Autônomo	
		Paritário	
		Homologatório	
	Diversidade dos participantes		
Natureza dos espaços e caráter das deliberações	Consultivo		
	Deliberativo		
	Vinculante		
	Não vinculante		
Autonomia	Independência (possibilidades de exercer a própria vontade – coletiva e individual)		
	Administrativa		
	Financeira		
	Infraestrutura/logística		
Igualdade participativa	Forma de escolha dos representantes		
	Avaliação participativa		
	Canais de divulgação e qualidade da informação		
	Processo decisório	Voto universal voluntário dos participantes	
		Consenso ou voto dos representantes	
	Tipo de mandato	Representação livre	
		Representação vinculada	

Fonte: Elaboração do autor

No que se refere à **configuração dos espaços públicos**, partiu-se da análise proposta na seção 4.4.1, que classifica os conselhos em ampliados ou restritos. Propõe-se, no entanto, uma adequação com a inclusão de mais uma categoria, os espaços semirrestritos. Assim, essa categorização possibilita classificar os diferentes espaços que compõem uma dinâmica social mais ampla, como a promoção do desenvolvimento regional e local. Pode-se classificar uma instituição de forma global, como, por exemplo, um conselho regional, ou pode-se enquadrar os diferentes mecanismos e espaços que integram ou se relacionam à arquitetura organizacional de determinado espaço ou processo interativo. Está presente a concepção de que a maior abertura dos processos participativos favorece a articulação dos interesses dos cidadãos e amplia e qualifica suas condições na tomada de decisões (TENÓRIO *et al.*, 2008) e caracteriza o princípio de inclusão inerente aos processos de cidadania deliberativa (LÜCHAMNN, 2002, 2007; TENÓRIO *et al.*, 2004; TENÓRIO, 2007, 2009).

Com relação ao aspecto da **configuração interna de poder**, é importante conhecer a composição formal das diferentes instâncias que compõem a estrutura dos espaços públicos, pois essa composição caracteriza em que medida os espaços incorporam e praticam o princípio do pluralismo necessário nos processos de cidadania deliberativa. A composição em si, ainda que garanta a multiplicidade de atores, a presença dos diferentes segmentos da sociedade e a presença majoritária da sociedade civil, não é condição suficiente para garantir o efetivo funcionamento dos conselhos, mas é um dos elementos cruciais que permite e facilita melhor desempenho e efetividade das ações. Partindo da tipologia descrita na seção 4.4.2, propõe-se aqui uma categorização de três tipos básicos de espaços: autônomo, paritário e homologatório. O primeiro tipo, autônomo, garante a hegemonia da sociedade civil na composição do espaço. O tipo paritário caracteriza aqueles espaços ou instâncias que, em termos de sua composição, define um equilíbrio de poder entre o Estado e a sociedade, já que cada um ocupa metade das vagas definidas para cada espaço ou instância. O terceiro tipo, homologatório, apresenta em sua composição a presença majoritária do Estado. Característico de muitos conselhos setoriais locais, como os conselhos de defesa civil, tende a pautar-se pela lógica estatal no processo decisório relativo às políticas públicas. Além de classificar os espaços em termos dos grandes segmentos, é fundamental conhecer a diversidade dos participantes, verificando quais os segmentos, setores, entidades, associações e movimentos sociais que participam nessas composições, qualificando os sujeitos que participam nas diferentes instâncias decisórias dos processos de discussão e promoção do desenvolvimento local e regional e que impactam e/ou definem as políticas públicas locais e regionais.

A **natureza dos espaços e o caráter das deliberações** referem-se ao tipo e grau de participação que é praticada nos espaços públicos. Os processos participativos apresentam diferentes graus de participação. Parés i Franzi, Castellà Josa e Jorba Galdós (2007) adotam uma escala de cinco níveis para mensurar o grau de participação: informação, comunicação, consulta, deliberação e decisão. No entanto, os processos centrados apenas em informação e/ou comunicação não podem ser considerados processos participativos, ainda que ambos sejam elementos importantes e necessários a qualquer processo participativo. Mas é importante verificar se está se praticando processos de consulta (basicamente solicitando informações sobre prioridades e necessidades), de deliberação (com discussão sobre as propostas, previsão e avaliação de alternativas) ou de decisão, quando também se permite que os cidadãos e as organizações decidam e gerenciem o próprio processo e os resultados derivados. Quando se trata de processos de promoção do desenvolvimento local e regional, um aspecto crucial é o caráter das deliberações no que diz respeito à obrigatoriedade ou não do Estado em cumprir com as determinações decorrentes dos processos participativos, isto é, as decisões são vinculantes ou não vinculantes. Esta situação está presente sempre que processos participativos discutem e deliberam sobre os orçamentos públicos. No primeiro caso, as demandas e/ou recursos definidos no processo obrigam o poder executivo das diferentes esferas de governo a incluir os mesmos na peça orçamentária. No segundo caso, ainda que possa fazê-lo, o Executivo não é obrigado, cabendo-lhe o livre arbítrio.

Outro aspecto do modelo de análise é a **autonomia**, um dos princípios presentes na própria concepção da cidadania deliberativa (LÜCHMANN, 2002, 2007) e fundamental para que os problemas locais e regionais possam ser avaliados e que sejam encaminhadas soluções pelas próprias comunidades (TENÓRIO *et al.*, 2009). Propõe-se aqui a análise de uma categoria de caráter substantivo, que é a possibilidade dos cidadãos exercerem a própria vontade, ou seja, trata-se de verificar a independência dos espaços públicos ou das instâncias e processos em que se delibera e decide. Entende-se que a existência efetiva de independência nos processos coloca em segundo plano a origem das proposições, outra categoria considerada importante em outros modelos para mensurar a autonomia. Vinculados a essa questão mais substantiva, incorpora-se também ao modelo as categorias propostas na seção 4.4.4. Trata-se da autonomia administrativa, financeira e de infraestrutura e logística dos espaços públicos, como no caso dos conselhos, uma vez que a falta de autonomia nesses aspectos fragiliza a dinâmica de funcionamento desses espaços, tornando-os muitas vezes ineficazes enquanto espaços meca-



nismos da democracia deliberativa, voltados para a discussão coletiva e pública, tendo em vista decidir o interesse da coletividade.

A **igualdade participativa**, outro princípio inerente ao conceito de cidadania deliberativa, é o quinto aspecto do modelo de análise proposto. A igualdade participativa pode ser avaliada em relação a determinado espaço público, como o caso dos conselhos regionais ou municipais, em relação a instâncias específicas desses espaços e/ou aos processos participativos em desenvolvimento em determinado território. A forma de escolha dos representantes dos diferentes segmentos ou entidades em determinado espaço é um dos fatores que contribui para a legitimação dos processos e espaços públicos. Não basta, no entanto, uma composição plural dos diferentes espaços, é importante também conhecer como foi o processo de escolha daqueles que ocupam o espaço em determinado momento. Outra categoria diz respeito à avaliação participativa. A ausência de avaliação dos processos participativos é considerável e muitas vezes responsável pela falta de efetividade das dinâmicas participativas na sociedade. A avaliação é importante não só porque incorpora a visão dos participantes, mas também porque abre espaços para reflexão, aprendizado e apropriação do processo participativo. As avaliações participativas implicam também uma transferência de poder para outros agentes, portanto, é uma prática empoderadora, pois a avaliação, como as demais práticas participativas, implica uma vontade de partilhar, negociar, consensualizar e gerir mudanças (JORBA; MARTÍ; PARÉS, 2007). Como lembra Lüchmann (2002), situações de desigualdades também ocorrem no que se refere ao conhecimento e informação, e neste sentido, os agentes governamentais apresentam forte influência no processo decisório. Por isso, igualdade participativa resulta também da qualidade da informação, fundamental para o nivelamento das oportunidades de atuação dos diferentes participantes nos processo decisórios (TENÓRIO *et al.*, 2009). Assim, conhecer a avaliar os canais utilizados para veicular a informação também se torna crucial. Outra categoria a analisar diz respeito ao processo decisório propriamente dito, ou seja, como e quem toma as decisões. É utilizado o critério do voto universal voluntário dos participantes envolvidos, ou o critério é o do voto dos representantes escolhidos para determinado espaço e/ou processo. Além disso, convém também analisar o tipo de mandato dos representantes, isto é, trata-se de representação livre, quando o detentor do mandato tem liberdade para tomar decisões com base no processo de discussão, ou de representação vinculada, em que o detentor possui mandato imperativo e deve atuar como delegado vinculado às decisões anteriores das assembleias públicas ou outras instâncias.

## 5 A TRAJETÓRIA DOS COREDES NO RIO GRANDE DO SUL

A temática dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e, mais recentemente, dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes) tem marcado presença nos espaços sociais, políticos, econômicos e acadêmicos gaúchos ao longo das últimas décadas.

Como afirma Frantz (2004, p. 9), processa-se algo de novo no cenário do poder político do Estado do Rio Grande do Sul, “um processo de educação política pela participação no debate sobre o desenvolvimento regional”, por meio da construção de novas relações políticas, com a entrada em cena de novos atores sociais “no cenário das relações políticas com o objetivo de construir e ampliar os espaços públicos de participação”.

Sem dúvida, este cenário se insere na recente dinâmica da sociedade brasileira que, após o silêncio imposto por mais de duas décadas de regime militar, conquista e ocupa espaços que culminam, numa primeira fase, na constituinte nacional e, na sua esteira, nas constituintes estaduais e municipais. A sociedade civil brasileira, através de seus movimentos sociais – tradicionais e novos – busca na Constituinte a construção de uma Carta Magna que viabilize uma democracia mais estável e perene. Nesta busca, sonhos adormecidos durante décadas vêm à tona, dando as mãos a corporativismos (hoje vistos como nefastos), seja de funcionários públicos, de segmentos mais organizados da sociedade, seja dos *lobbies* das corporações nacionais e estrangeiras detentoras dos capitais e, já então, inseridas – ao contrário da sociedade civil recém desperta da obscuridade do regime de exceção - na dinâmica do atual paradigma de produção capitalista flexível.

Trata-se de um dos poucos períodos da história nacional em que a sociedade civil, através de seus segmentos mais organizados, consegue estabelecer um equilíbrio, ainda que tênue e provisório, com os outros segmentos da sociedade: o Estado e o mercado.

O envolvimento da sociedade civil foi fundamental para que o país adotasse, a partir da Constituição Cidadã de 1988, um regime federativo de democracia semidireta. Democracia semidireta porque, ao lado da **democracia representativa** – concretizada através da eleição de representantes junto ao executivo e legislativo nos três níveis que compõem o Estado brasileiro – a sociedade impôs a **democracia direta**, ou **participativa**, consubstanciada pelos ins-

trumentos da participação direta da população no processo legislativo<sup>27</sup> - plebiscito, referendun e leis de iniciativa popular – e pela exigência de participação dos segmentos representativos da sociedade nos processos de planejamento e gestão das políticas públicas, em diferentes espaços públicos, concedidos e/ou institucionalizados pelo Estado – como as audiências públicas – ou, ainda que também institucionalizados, fruto da pressão da sociedade civil organizada, como os conselhos gestores de políticas públicas e, no caso do Rio Grande do Sul, os conselhos regionais e municipais de desenvolvimento, ou espaços públicos que se constituem em instrumentos estratégicos de gestão, autoregulamentados no processo, mas institucionalizados até mesmo como princípio programático por alguns partidos políticos, como o orçamento participativo, os planos estratégicos participativos e as consultas populares.

### **5.1 A emergência do discurso e das experiências de gestão democrática e de mecanismos de participação da sociedade no Rio Grande do Sul**

Os processos de participação e a descentralização da gestão pública foram sendo introduzidos na dinâmica da sociedade brasileira de forma gradativa a partir da metade dos anos oitenta do século passado, concomitantemente ao lento processo de redemocratização.

Diversos pesquisadores (FEDOZZI, 1999, 2000; SILVA, 2001; ABERS, 1997, 2000; LÜCHMANN, 2002; BAIERLE, 1992, 2005, 2007; SCHNEIDER; GOLDFRANK, 2006) debruçaram-se sobre a dinâmica e trajetória do movimento comunitário de Porto Alegre e sobre o processo de participação da comunidade na gestão pública local, em especial sobre a experiência do Orçamento Participativo. A breve síntese aqui apresentada objetiva apontar alguns elementos considerados fundamentais para a análise de outros eventos da trajetória dos Coredes, como se verá mais adiante.

Em 1982, já com a volta do pluripartidarismo, ocorreram as primeiras eleições diretas a governador desde 1962. No Rio Grande do Sul, foram candidatos Pedro Simon, pelo PMDB, Alceu Collares, pelo PDT, Olívio Dutra, pelo PT e Jair Soares, pelo PDS, vencendo este último por uma diferença inferior a 1% dos votos em relação ao segundo colocado, Pedro Simon. O PDS foi o partido criado a partir da Aliança Renovadora Nacional (Arena), que apoiou du-

---

<sup>27</sup> Os mecanismos tradicionais de participação direta no processo legislativo têm sido pouco utilizados no Brasil, tanto no âmbito federal como estadual e, especialmente, no âmbito municipal. São raras as ocasiões em que se utiliza o instrumento de leis de iniciativa popular, por exemplo.

rante vinte anos a ditadura militar. Os outros partidos foram originários do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) ou do movimento sindical, que faziam oposição ao regime militar. A derrota da oposição deveu-se por dois fatores básicos: a proibição de coligações para a eleição a governador e a falta de acordo entre as lideranças, uma vez que os novos partidos teriam que optar por não lançar candidato, o que naquele momento histórico não era considerada uma boa opção. Os três candidatos derrotados foram governadores em outros mandatos: Simon (1987-1990), Collares (1991-1994) e Olívio (1999-2002).

Em 1985 foram realizadas as primeiras eleições para as capitais dos Estados, para os municípios das áreas de segurança nacional e para os municípios com estâncias hidrominerais. Estas eleições ocorreram para um mandato-tampão de três anos, para compatibilizar com o calendário eleitoral geral. A campanha para prefeito da capital foi polarizada no debate centrado na participação da população no processo decisório da gestão pública. O movimento de associação de moradores, que havia criado há pouco a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa), foi decisivo neste debate, que, entre outras questões, já apontava para a necessidade da participação mais efetiva do movimento comunitário na definição dos recursos públicos, na discussão e deliberação do orçamento municipal. Os candidatos, em seus planos de governo, apontavam suas metas em termos de ampliação da participação social e de propostas de gestão participativa: Francisco Machado Carrion Jr., da Aliança Democrática (PMDB, PFL, PCB e PCdoB) acenava com a discussão do orçamento com todas as entidades comunitárias, a exemplo da experiência que já ocorria em Pelotas (gestão do prefeito Bernardo de Souza, apontada por muitos como uma das primeiras experiências concretas de orçamento participativo); Raul Pont, do PT, acenava com a gestão democrática com base em conselhos populares, constituídos a partir da experiência da regionalização das associações de moradores, e da Uampa, que desde sua criação em 1983 era comandada por militantes do PT); e Alceu Collares do PDT, que afirmava em seu plano o desejo de assumir a democracia no dia-a-dia das populações, ensejando a estas uma participação efetiva nas decisões de governo, operacionalizada através dos conselhos municipais com poderes deliberativos e de fiscalização. Collares foi o primeiro prefeito eleito de Porto Alegre após vinte anos.

Depois de eleito, o governo de Collares enfrentou um embate forte com a Uampa, no processo de definição do modelo de gestão com ampla participação da população. Collares defendia a constituição dos Conselhos Populares, institucionalizados, em substituição aos Conselhos Setoriais ou Municipais nas diferentes regiões da cidade, que seriam a base de toda

a relação do governo municipal com os cidadãos de Porto Alegre. A Uampa defendia a manutenção da denominação de conselhos municipais, por entender que os conselhos populares seriam uma organização autônoma dos moradores, diferentes dos conselhos municipais, institucionalizados e que se vinculavam ao governo municipal. A Uampa também defendia a remuneração dos conselheiros sob a forma de *jeton*, a exclusividade das associações de moradores na escolha dos representantes da comunidade, o caráter deliberativo dos conselhos, a representação majoritária do movimento comunitário e a revogabilidade do mandato dos conselheiros. O projeto de lei complementar criava o Sistema de Participação do Povo no Governo Municipal e propunha a criação de dezessete Conselhos Populares, todos eles com 21 membros titulares e 21 suplentes, sendo dois indicados pelo Executivo, sete por entidades de classe sem vínculo com a Prefeitura e doze representantes da comunidade, eleitos pela Assembleia Geral das Entidades Comunitárias. Os conselhos possuíam um caráter setorial ou de temas mais transversais, como meio ambiente, além de um de caráter mais geral, o Conselho Popular do Planejamento.

No início de 1987 o governo Collares encaminhou projeto à Câmara de Vereadores, incorporando várias das demandas da Uampa, mas mantendo o nome de Conselhos Populares, não instituindo o *jeton* e estendendo a indicação dos representantes da comunidade a outros segmentos além das associações de moradores. Na Câmara o projeto não foi bem recebido pelos vereadores, inclusive os do PDT, partido do governo. Temiam que os conselhos populares diminuíssem o poder dos vereadores na mediação das demandas dos movimentos comunitários com o poder executivo, ou então temiam que os conselhos pudessem ampliar o poder do Executivo sobre a sociedade, num processo de cooptação ou manipulação dos movimentos, num processo de instrumentalização do partido no governo. Para evitar a rejeição do projeto, o mesmo foi retirado do legislativo. A reapresentação só aconteceu no final de 1988, tendo sido aprovado como a Lei Complementar 195/88, sancionada por Collares no último dia de seu governo. O governo Olívio, ao assumir em 1987, viu-se na condição de regulamentar a nova lei. Ocorre que a proposta do PT era contrária à constituição dos conselhos no formato em que foram institucionalizados, posição que em vários aspectos era a mesma da Uampa, comandada por militantes ativos do PT de 1983 até 1988. Mesmo assim, o governo optou pela regulamentação da lei (Decreto Municipal 9423, de 27/04/1989) no qual procurou adequar alguns aspectos, ao mesmo tempo em que arguiu a inconstitucionalidade de aspectos da Lei no Judiciário, além de propor aos movimentos a discussão de uma nova lei para regulamentar a atuação e organização dos conselhos municipais. No entanto, com a instalação da Câmara Consti-

tuinte de Porto Alegre em 1989 e a promulgação da nova Lei Orgânica do Município (LOM) no início de 1990, aquela discussão ficou relativizada. A nova LOM, em seu capítulo VII, que trata da soberania e da participação popular, conceitua em dois artigos os conselhos municipais e os conselhos populares:

#### SEÇÃO II

##### Dos Conselhos Municipais

Art. 101 – Os Conselhos Municipais são órgãos de participação direta da comunidade na administração pública, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração, nos termos de lei complementar. (Regulamentado p/ L. C. n° 267)

Parágrafo único – Os conselhos municipais são compostos por número ímpar de membros, observada a representatividade das entidades comunitárias de moradores, entidades de classe e da administração municipal.

#### SEÇÃO III

##### Dos Conselhos Populares

Art. 102 – O Poder Público reconhecerá a existência de conselhos populares regionais, autônomos, não subordinados à administração municipal.

Parágrafo único – Os conselhos populares são instâncias regionais a partir de discussão e elaboração de políticas municipais, formados a partir de entidades representativas de todos os segmentos sociais da região (PORTO ALEGRE, 2009, p. 13).

Como o artigo 101 previa a regulamentação por meio de lei complementar, a polêmica continuou ao longo de 1990 e 1991. Ao mesmo tempo em que a administração do PT instituiu alguns conselhos, a sua atenção está voltada para o Orçamento Participativo, cuja regulamentação vai sendo construída no processo. Na Câmara, um vereador do PDT apresenta um projeto de lei complementar para a regulamentação do artigo 101 da LOM, que incorpora diversos elementos da Lei dos Conselhos Populares aprovada na gestão anterior. Após negociações entre os vereadores, o movimento comunitário e o Executivo, um substitutivo foi apresentado e aprovado em fevereiro de 1992. Esse substitutivo, entretanto, ainda continha diversos aspectos que desagradavam o governo do PT, culminando com o veto do Executivo em pelo menos um deles.

## **5.2 Participação e descentralização no âmbito estadual: o governo Simon**

Durante o primeiro ano do governo Collares em Porto Alegre, ocorreram eleições para governador para o mandato 1987-1990. Pedro Simon foi eleito. Seu plano de governo apontava para a necessidade de mudanças estruturais na máquina pública, com ênfase na descentralização e na participação.

Na questão administrativa, já estava presente o discurso da necessidade de modernização do setor público, com eficiência e transparência:

Nada é mais urgente do que a modernização do setor público, entendendo-se como tal o seu integral reordenamento através de métodos e processos de trabalho que lhe deem transparência e eficiência. Transparência, para que sejam permitidos controles sociais efetivos, e eficiência, para que, reduzindo seus custos, se liberem recursos para financiar os serviços que estão faltando (PLANO DO GOVERNO SIMON, 1987, p. 35).

O plano de diretrizes do governo reserva um capítulo para a descentralização, municipalização e participação:

A descentralização é um processo político-decisório que tornará a administração mais ágil em termos de atendimento e mais coerente com as prioridades locais. Realizar a descentralização significará regionalizar, municipalizar e promover a participação em geral (PLANO DO GOVERNO SIMON, 1987, p. 45).

O plano diagnostica a inexistência de participação das prefeituras e comunidades nas decisões, a visão setorial e pontual das secretarias, a falta de uma visão regional. 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.

Será estabelecido um plano de atuação regional único, com o ajuste de todas as Secretarias e órgãos setoriais do Estado à nova regionalização. Para isso, serão criados Escritórios Regionais de Governo (ERGS) e Conselhos Regionais de Órgãos Estaduais e de Municípios. A regionalização consiste na criação de escritórios regionais, cujo coordenador, designado pelo Governador, terá a tarefa de reunir e integrar os diferentes representantes setoriais do Executivo Estadual [...]. Paralelamente será constituído um Conselho integrado pelos Prefeitos de todos os municípios integrantes da região, com a função de apresentar reivindicações, discutir soluções, acompanhar e avaliar a ação administrativa dos órgãos estaduais e tomar providências na formação de consórcios municipais e outras formas associativas que dinamizem as relações entre o Executivo Estadual e as lideranças da região (prefeitos, deputados, vereadores, etc.) (PLANO DO GOVERNO SIMON, 1987, p. 45-46).

O plano de diretrizes enfatiza ainda a implantação gradativa do **orçamento regionalizado**, que considera importante passo no sentido da democratização da aplicação dos recursos públicos estaduais. Quanto à definição das regiões, o plano acena para 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 fatores socioeconômicos). Enfatiza também o processo de municipalização, por transferência de atribuições ou por convênios intergover-

namentais, visando o atendimento mais qualificado das demandas locais, desde manutenção de estradas, construção de prédios públicos, até programas de merenda escolar.

Quanto ao processo de participação, o plano enfatizava:

O processo de participação implica a reinstitucionalização dos mecanismos que permitam maior envolvimento das populações interessadas na solução de seus problemas. Passa pela criação de **conselhos regionais e locais** que ampliem a cidadania, pela concessão de voz às expressões representativas e legítimas dos segmentos da população até hoje excluídos (PLANO DO GOVERNO SIMON, 1987, p. 47, grifos nossos).

Quanto aos conselhos,

A sua forma, número, composição e abrangência, entre outros fatores, não pode ser predeterminada, cabendo respeitar-se a iniciativa e as peculiaridades regionais e locais (PLANO DO GOVERNO SIMON, 1987, p. 47-48).

Já no que se refere à coordenação desses espaços públicos, o entendimento era de que

A liderança nata e institucional de tais entidades recai sobre a representação política da sociedade legitimada pelo voto popular (deputados, prefeitos e vereadores), complementada pelos segmentos que integralizam o espectro da composição social de cada área geográfica (corporações, associações, sindicatos, clubes de serviços, comunidades eclesiais, etc.) (PLANO DO GOVERNO SIMON, 1987, p. 48).

A análise do plano de diretrizes de ação do governo Simon revela uma mudança no sentido de incorporar aspectos como transparência e participação social, ao lado de preocupações com o planejamento e a visão de desenvolvimento regional. É preciso ter em mente que já em fevereiro de 1987 foi instalado o Congresso Nacional Constituinte, responsável pela Constituição Federal promulgada em cinco de outubro de 1988 e, já no dia 26 de outubro do mesmo ano foi instalada a Assembleia Constituinte do Rio Grande do Sul. Portanto, é natural que o plano de diretrizes proposto em 1987 fosse sofrendo diversas adequações ao longo do governo, decorrente das novas normas constitucionais, que inovava com os princípios da participação, da descentralização e da autonomia dos entes federados.

Além disso, se a intencionalidade expressa em planos de ação é importante e fundamental para a coordenação por parte dos governos eleitos, não é condição suficiente para que as diretrizes de ação efetivamente ocorram. As transformações estruturais e processuais sofrem toda ordem de resistência por parte dos órgãos públicos altamente burocratizados. A cultura



da máquina pública, depois de vinte anos de regime autoritário e centralizado, não muda repentinamente, a mudança é lenta.

Percebe-se também que o novo governo tem clareza da necessidade de implantar mudanças. Fala em modernização do setor público, em consonância com as reformas da administração pública já em pleno curso no mundo, especialmente no Reino Unido e nos Estados Unidos. No caso da ênfase na participação, ela está presente, mas há um discurso de fortalecimento do Estado nesta dinâmica, que deve coordenar e comandar as políticas públicas, a população entra como um complemento necessário.

Apesar disso, das ações decorrentes dessas diretrizes, duas em especial são importantes para a análise dos Coredes, mais adiante: a criação do Programa Estadual de Descentralização Regional (PEDR) e a implantação da Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia, responsável pela implantação do programa de polos regionais.

O PEDR foi instituído pelo Decreto n. 32.567 de dois de junho de 1987, e incorpora em seus *considerandus* iniciais as preocupações e diretrizes já apontadas no Plano do Governo:

[...] considerando a necessidade de incremento da racionalização dos recursos humanos e materiais do serviço público estadual nas várias regiões do Estado; considerando a urgência da adoção de medidas para que a ação regional do Estado ocorra de forma coordenada e eficaz; considerando a necessidade de otimizar o desempenho dos órgãos regionalizados da Administração Estadual direta e indireta; considerando a necessidade de ampliar a integração entre o Estado, os Municípios e as comunidades locais; considerando o **caráter participativo do planejamento regional** e a importância da discussão e **formulação das prioridades regionais pelas representações locais** [...] (DECRETO 32.567, 1987, p.1, grifos nossos).

Ou seja, o decreto explicita a preocupação do governo com a reorganização da máquina pública estadual, especialmente no que se refere aos órgãos de desconcentração administrativa regional das diferentes Secretarias Estaduais, além da clareza da necessidade de avançar no caráter participativo do planejamento regional, transferindo o processo de discussão e formulação de prioridades às regiões, como define no artigo 2º:

Art. 2º - O Programa Estadual de Descentralização Regional deverá promover:

- a) a descentralização das atividades do Governo Estadual;
- b) a ampliação do relacionamento entre o Estado e os Municípios;
- c) a ampliação da participação das comunidades locais no processo político-administrativo do Estado;

d) a criação de condições para o planejamento regional, em consonância com o planejamento global do Estado.

O PEDR foi concluído em outubro de 1988. Na arquitetura organizacional proposta para o sistema, destaca-se a existência de dois níveis: o estadual, centralizado em Porto Alegre e o regional, presente nas 22 regiões propostas.

A estrutura central era composta de uma Comissão Coordenadora integrada pelos Secretários Estaduais das Pastas do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas (SDO), de Coordenação e Planejamento (SCP), da Fazenda (Sefaz) e de Recursos Humanos e Modernização Administrativa (SRHMA), além do presidente da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs). A essa comissão, de caráter político, subordinava-se uma comissão executiva, de caráter administrativo e operacional, integrada por representantes de cada uma das secretarias já mencionadas, que coordenaria, por sua vez, quatro equipes técnicas, responsáveis pelas quatro linhas de ação do PEDR e coordenadas, respectivamente, pelas secretarias já mencionadas: redefinição das divisões territoriais dos órgãos públicos e núcleo do programa (SDO); programação regionalizada das ações setoriais do Estado (SCP); orçamento regionalizado (Sefaz) e reforma administrativa regionalizada (SRHMA).

No âmbito regional, a arquitetura organizacional do PEDR previa um coordenador regional, escolhido e nomeado pelo Governador. Este coordenador, enquanto o principal interlocutor do Estado na região, articulava a ação por meio de três colegiados:

- a) Colegiado Regional da Administração Estadual (Crae): integrado pelos delegados, coordenadores ou diretores regionais dos órgãos de desconcentração das diversas secretarias estaduais;
- b) Colegiado Regional de Municípios (Crem): formado pelos prefeitos dos municípios integrantes da região; e o
- c) Colegiado da Comunidade Regional (Comar): este colegiado seria integrado por um representante das associações de municípios, um das associações de vereadores da região, um das associações de servidores estaduais da região, um representante do executivo estadual, um dos empregados na agricultura, comércio e indústria, um dos empregadores da agricultura, do comércio e da

indústria, um representante das entidades de ensino superior da região e o coordenador de cada Comissão Municipal de Avaliação dos Serviços Públicos Estaduais (Comaspe)<sup>28</sup>.

O PEDR não chegou a ser regulamentado e implantado. Resistências de ordem política, administrativa e corporativa foram decisivas. No aspecto político, estava presente uma reação dos deputados estaduais, que temiam uma concorrência de liderança regional com os coordenadores regionais que seriam indicados pelo governador. Além do que a região passaria a ter um canal institucional para suas demandas, o que na visão dos deputados, fragilizava seu papel de intermediador de demandas. Este conflito, estabelecido entre a democracia representativa e a democracia participativa era muito forte naquele momento histórico, apesar do discurso participativo e descentralizante da constituinte federal e das constituintes estaduais, já em curso naquele momento. No aspecto administrativo, a reação dos diferentes órgãos de desconcentração, como delegacias e coordenadorias regionais, que ficariam submetidas não só às decisões dos órgãos setoriais aos quais se subordinam funcionalmente (secretarias ou estatais), mas também ao coordenador regional, que inclusive poderia ser um dos titulares dos diferentes órgãos regionais. Isso tornaria mais complexa a coordenação, pois estaria se introduzindo uma estrutura decisória do tipo matricial (funcional e programática, ou então setorial estadual e global regionalizada). Além disso, os órgãos argumentavam o rompimento das séries históricas de dados estatísticos, já que em muitos casos a reestruturação significava adequações na composição dos municípios que integravam os diferentes recortes organizativos das diferentes secretarias. Este último aspecto, de caráter administrativo, ao mesmo tempo era político, pois não havia entendimento entre os prefeitos e comunidades locais com relação aos municípios polos das diferentes regiões, e as comunidades locais também não abririam mão facilmente de perder a sede de uma delegacia ou coordenadoria, daí a dificuldade em unificar a territorialidade das estruturas setoriais do Estado (problema presente até hoje). Ligado a isso, a resistência corporativa natural dos servidores, pois o processo poderia causar desacomodações, e havia a presença da inércia burocrática.

---

<sup>28</sup> As Comaspes foram criadas pelo Decreto 32.678 de 09/11/1987, que dispõe sobre a organização e funcionamento do Sistema Estadual de Reforma e Modernização Administrativa (Serma), com o objetivo de acompanhar e avaliar o desempenho dos órgãos da administração pública estadual com atuação no município. As Comaspes eram integradas por um representante do Poder Executivo Estadual, designado pela presidência do Serma e que exerce a coordenação da Comaspe, um representante da Prefeitura Municipal, um da Câmara de Vereadores, um dos empregados e empregadores na agricultura, no comércio e na indústria, cinco representantes dos principais bairros ou distritos do município, um dos clubes de serviços (Rotary e Lions locais).

A proposta do PEDR, ainda que pautada na concepção da necessidade de descentralizar as ações do Estado e de incorporar o elemento da participação, foi orientada por uma visão estadocêntrica, e não sociocêntrica. Por exemplo, Comar era hegemonicamente composto por representantes políticos e agentes públicos, com pequena participação da sociedade civil, e a dinâmica de coordenação e articulação estava totalmente sob o comando dos agentes públicos e do governo do Estado.

O segundo aspecto importante foi a criação, no início de 1987, da Secretaria Extraordinária para Assuntos de Ciência e Tecnologia, e de sua transformação em Secretaria de Ciência e Tecnologia em agosto de 1990. A partir de 1989, o governo estadual, em parceria com o sistema de ensino superior do Estado (universidades do sistema comunitário gaúcho e também as universidades federais), inicia a implantação do Programa de Polos de Inovação Tecnológica. Inaugura-se a partir daí uma nova concepção de alocação dos recursos para a pesquisa, até então concentrada na Fapergs e voltada quase que exclusivamente para o atendimento a projetos de pesquisadores lotados nas grandes universidades federais, especialmente a UFRGS. Como analisa Rückert (2004), a política de polos estava consubstanciada na concepção de gestão pública descentralizada e de construção de vantagens competitivas sistêmicas territoriais. As ações em torno da criação dos polos fortaleceram, sobretudo, o modelo de Universidade Comunitária, que naquele momento consolidavam seu processo de regionalização aliado à definição das vocações regionais, especialmente com a introdução da visão de vocação tecnológica que visava a alavancagem do desenvolvimento regional, e que viabilizou um amplo movimento de mobilização regional na discussão do desenvolvimento e na definição de vocações relacionadas a inovações tecnológicas em torno das quais se organizavam os polos e as novas áreas de atuação das universidades regionais.

### **5.3 A emergência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento: o Governo Collares**

Assim, em 1990, no ambiente político da campanha para os novos governadores do Estado, essa discussão estava presente e impactou os planos de governo dos candidatos. Um exemplo disso é o Programa Regional de Ciência e Tecnologia (PRCT), desenvolvido pela Fundação de Integração Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado (Fidene), mantenedora da Unijuí. Como afirmou o candidato a vice-governador da chapa eleita, ao relembrar as discussões durante a campanha eleitoral de 1990, a trajetória da área da ciência e tec-

nologia nos últimos anos do governo Simon foi fundamental para construção da visão de regionalização e descentralização da ação governamental:

*[...] foi a área de ciências e tecnologia e especialmente o papel do André Forster [Secretário de Ciência e Tecnologia no governo Simon], porque ele [...] resolveu **interiorizar** as Ciências e Tecnologias por um processo de **seminários regionais** e isso mexeu com a área que era capaz de pensar esta questão [...] porque vindo pelo caminho das ciências e tecnologia, 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**”, Todas essas coisas ele captou assim, ele tem essa característica que alguns governantes, alguns políticos, alguns esquerdistas tem que é de pegar o “x” da questão [...] ou pegar até ângulos que estão menos explícitos numa proposta... Ele se comoveu de entusiasmo [...] (João Gilberto Lucas Coelho, Vice-Governador da gestão 1991-1994, grifos nossos<sup>29</sup>).*

Essa percepção é a de outros entrevistados, como o então reitor da Unijuí:

*quando nós recebemos a visita do então candidato [...] Collares que foi o eleito depois. [...] obviamente nós apresentamos fortemente a ideia da necessidade de uma política regionalizada. Nós [...] como instituição, [...] já estamos regionalizados, nós temos um programa regional de ciências e tecnologia, que une essa região, havia todo um pacto político, e então nós achamos que [...] o governo [...] [deveria] continuar esse programa [...] a nossa conversa foi muito forte no sentido de que o Estado deveria ter uma política regional clara, definida, focada nas regiões, e [...] mostrávamos o que nós já tínhamos em termos do papel da regionalização da universidade, da Fidene, do desenvolvimento regional, da ciência e tecnologia [...]. Bom, o que é que aconteceu, o Collares, como os outros candidatos que circularam em toda região, obviamente, e em todos os lugares que chegavam aqui na região, o pessoal defendia fortemente duas coisas: universidade regional, e programa regional de ciência e tecnologia, todos, tanto assim, que um dia viajando a Porto Alegre e escutando a [rádio] Gaúcha [...] me lembro da entrevista com o Collares, particularmente. E acho que já era mais ou menos favorito na época para ganhar as eleições. E ele falou claramente de duas coisas, regionalização, daí eu percebi que ele pegou a bola aqui, foi fisgado, pois ele [...] como bom político, obviamente ele percebeu isso e defendeu programas regionais de ciência e tecnologia e políticas regionalizadas. Isso me marcou muito porque era exatamente a tese que nós tínhamos defendido aqui (Telmo Frantz, reitor da Unijuí na gestão 1990-1992).*

Também em junho de 1990, num encontro de integrantes locais da Frente Progressista Gaúcha de Santa Maria e de um grupo de pesquisadores da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), foram discutidas alternativas para o desenvolvimento do Estado, que levassem em conta a gestão democrática marcada por uma administração integrada e descentralizada, com ênfase na desconcentração territorial dos recursos públicos. Desse encontro foi ela-

<sup>29</sup> Para facilitar a leitura, adota-se o formato *italico* nas transcrições das entrevistas realizadas, diferenciando-as das demais citações.

borado um documento entregue ao candidato Collares, sugerindo a adoção de conselhos regionais para a administração do Rio Grande do Sul (ROTH, 2005).

### 5.3.1 O Plano de Governo Povo Grande do Sul

Collares já experimentara a prática de implantação dos Conselhos Populares no seu governo em Porto Alegre, concebidos como instrumentos de democracia participativa e de interação da sociedade com o governo. Durante a campanha foi tomando corpo a ideia da criação de conselhos regionais de desenvolvimento. No Plano de Governo da Frente Progressista Gaúcha, denominado Projeto Povo Grande do Sul, os conselhos aparecem como elemento central de efetiva participação da população na administração pública, já na apresentação do plano:

Em nosso governo, a administração será feita com a efetiva participação da população, através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento são 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).

Na sequência o plano explicita como entende a participação e qual o poder dos conselhos, referindo-se à experiência de Collares na sua gestão como prefeito de Porto Alegre.

Estes Conselhos terão a participação dos mais diversos segmentos sociais que estejam presentes na região, 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. [...] 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. III).

Em outras partes do plano o tema dos conselhos regionais volta a ser mencionado, como, por exemplo, quando apresenta as propostas para a área econômica, ao afirmar que

O planejamento do desenvolvimento regional será parte integrante do plano estadual de desenvolvimento, como forma de encontrar soluções para a obtenção de um crescimento harmônico e equilibrado. Será instituído conjuntamente com a criação dos

Conselhos de Desenvolvimento Regionais (PLANO DO GOVERNO COLLARES, 1990, p. 134).

O plano possui ainda um capítulo específico sobre **planejamento e desenvolvimento regional**, em que são apresentados um diagnóstico da situação histórica e uma síntese dos principais estudos anteriores visando à regionalização do Estado, descritas experiências de outros Estados brasileiros e finalmente apresentadas proposições da Frente Progressista.

Os estudos sobre a regionalização político-administrativa do processo de desenvolvimento e de organização da ação da máquina pública estadual, analisados no documento foram: a) a proposição de organização territorial do Estado para fins de programação regional e urbana, de 1974, denominado Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano (Sisdru), que dividia o Estado em doze regiões e 26 sub-regiões; b) a organização e estudos realizados pela Famurs, que divide o Estado em 22 Associações de Municípios, que além de definirem microrregiões físicas, constituem fóruns políticos microrregionais; c) o PEDR, de 1987/8, que dividia o Estado em 22 regiões administrativas e de descentralização do planejamento; e d) a divisão do Estado em sete mesorregiões e 35 microrregiões geográficas definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE) em 1989.

As experiências de outros Estados brasileiros, descritas no documento foram: a) a experiência de São Paulo, que dividiu o Estado em 42 Regiões Administrativas em 1982; b) a experiência de Minas Gerais, que organizou o Estado em 36 Associações Microrregionais de Municípios; e c) a experiência de Santa Catarina, que em 1987 criou as regiões funcionais de desenvolvimento, com a instalação de Escritório de Desenvolvimento Regional, enquanto unidade de planejamento regional.

Com base nesse diagnóstico e estudos, o plano propõe as metas da Frente Progressista:

- Ativar as **ações regionalizadas** dentro do Plano de Desenvolvimento Estadual;
- Organizar e dinamizar as ações dos diversos órgãos estaduais de maneira a atender as carências de cada região do Estado, com orientação ao Desenvolvimento Integrado das Regiões;
- Buscar a adequação das Coordenadorias Regionais às Associações de Municípios para obter resultados integrados, dentro de um **orçamento regionalizado**, com avaliação e controle das Entidades Representativas da Comunidade Regional;
- Proporcionar a **participação de todos os segmentos** organizados no espaço geográfico da Região, na Administração do Estado, dando-lhes **papel decisório e fiscalizador**. (PLANO DO GOVERNO COLLARES, 1990, p. 145-146, grifos nossos).

Percebe-se pela análise do plano que ainda não havia uma clareza total ou mesmo unidade de pensamento no modelo de arquitetura organizacional a ser seguido quanto ao planejamento e desenvolvimento regional. Em algumas partes do plano já está explicitada a ideia dos conselhos regionais de desenvolvimento, enquanto em outras essa ideia está mais difusa. Nessa última parte apresentada nos parágrafos anteriores, em que a coligação propõe suas metas, está muito mais presente a utilização do modelo do PEDR, e a utilização do recorte territorial das associações de municípios da Famurs. Isso demonstra, como está anunciado na apresentação do plano, que o mesmo ainda estava em construção e sofrendo as adequações decorrentes das discussões e sugestões que foram surgindo no processo da campanha eleitoral. Entretanto, o plano explicita a vontade de praticar um novo modelo de gestão: descentralizado, regionalizado, com participação efetiva da sociedade regional.

### **5.3.2 Os Coredes no Governo Collares: a operacionalização de uma ideia**

Collares venceu as eleições em segundo turno com 46% dos votos válidos, contra 29% do candidato do PDS. Vencidas as eleições, tratava-se agora de concretizar as promessas de campanha e organizar o novo governo para implantar as metas do plano de governo.

A ideia dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento começa a ser operacionalizada. Por um lado a equipe do governo eleito desenvolve seus estudos para formular uma proposta operacional para os conselhos. Nas regiões os segmentos passam a se organizar em reuniões preparatórias e seminários, buscando apropriar-se do processo e buscando influir na formatação e dinâmica de funcionamento da nova ideia. Documentos de políticos e/ou estudiosos sobre o assunto são elaborados e encaminhados ao grupo de planejamento do novo governo<sup>30</sup>.

Nos primeiros meses de 1991 foram realizados diversos seminários regionais no Estado. Em 28 de fevereiro é realizado o Seminário sobre Conselhos Regionais, em Santa Maria, organizado pela UFSM, pelas associações de municípios da região central e pelo Conselho de Desenvolvimento de Santa Maria (Condesma). A programação incluía uma conferência sobre a democracia participativa no Rio Grande do Sul, a cargo do Governador Collares, que em seu

---

<sup>30</sup> Um desses documentos é o elaborado em 09/11/90 por José Fernandes (professor da UFSM e presidente do PDT de Santa Maria) denominado “Considerações sobre os Conselhos Regionais de Desenvolvimento propostos no Programa de Governo Alceu Collares / João Gilberto”, em que faz considerações teóricas sobre a participação e descentralização e apresenta uma proposta de organização dos conselhos (pluralidade, representatividade, papel das universidades, etc.).



discurso reforça os três princípios fundamentais para sustentar sua proposta de governo: descentralização política, desconcentração econômica e integração regional.

O objetivo é oportunizar a verdadeira democracia participativa, para alcançarmos a desconcentração econômica, a descentralização política e a integração regional com efetiva participação popular (ROTH, 2005, p. 21).

No seminário foi discutido também o papel dos conselhos regionais no desenvolvimento do Rio Grande do Sul, em painel do qual participaram presidente da Famurs, o coordenador do plano de governo e o pró-reitor de extensão da UFSM.

Como afirma o então reitor da Unijuí, que participou do seminário:

*numa reunião em Santa Maria, com os prefeitos do Estado, lá na universidade [UFSM] [...] aí houve uma discussão muito forte, que aí o governador já apresentou claramente as ideias de um governo regionalizado [...] conselhos [...] instâncias regionalizadas de governo, [...] e isso eu acho que assustava, a sensação que eu tenho, que eu me lembro bem ainda, de prefeitos e lideranças políticas e deputados, muito assustados com esse negócio, porque eles não estavam entendendo muito bem onde é que ficaria o papel deles, afinal, [...] [se] tem uma instância regionalizada, um conselho regional, que vai decidir sobre coisas da região, qual é o papel do prefeito? E qual é o papel do deputado? Que embora não tenhamos deputados distritais, mas bem ou mal os deputados assumem um pouco essa função de terem as suas regiões. E eu pedi a palavra naquela oportunidade e procurei explicar que esse medo não tinha fundamento, porque o que estava sendo proposto era um conselho ou uma instância [para] tratar daquelas questões que o prefeito não tem sozinho o poder de articular, [...] e o governo lá em Porto Alegre tem dificuldades de articular também [...] projetos de impacto regional, [...] até fiz referência às experiências de governos regionais em outros países como na Alemanha, ou como na França que eu conhecia e que isso não tirava o lugar de jeito nenhum dos prefeitos [e deputados] (Telmo Frantz, reitor da Unijuí na gestão 1990-1992).*

Aparece já no início do processo a resistência da classe política que, como se verá mais adiante, se estende até o final do governo Collares. O Governador já enfrentara esse tipo de resistência na sua gestão de prefeito da Capital alguns anos antes. Resistência presente também no processo de implantação do Orçamento Participativo em Porto Alegre, especialmente nos primeiros anos. Os Conselhos Populares da Capital só foram regulamentados por lei no último dia do governo de Collares como Prefeito de Porto Alegre. Da mesma forma, os conselhos regionais só foram formalizados em lei no último ano de seu governo no Estado. Esse fato tem sido apontado como negativo, pelo envolvimento do governo na discussão de regulamentação por um longo período, mas para outros, esse fato é apontado como fundamental para a consolidação dos conselhos regionais.

*[...] eu acho que a ideia do Collares foi de não criar a lei antes [...] [a ideia era] de criar [...] de desencadear uma prática, acordada politicamente nas regiões, e a partir dessa prática, legislar para não engessar, e eu acho que esse foi o grande mérito, no meu ponto de vista, do governo dele. (Telmo Frantz, reitor da Unijuí na gestão 1990-1992).*

No relatório técnico do I Encontro de Articulação e Desenvolvimento Regional promovido na Região Noroeste Colonial do RS em cinco de março de 1991, na síntese da palestra de abertura por parte do Vice-Governador, essa questão é confirmada:

O novo Governo possui uma proposta empírica a respeito da organização e funcionamento dos Conselhos e espera que os municípios se organizem em regiões que apresentem certa homogeneidade. [...] Tudo isto faz parte de um caminho que deverá começar a ser trilhado pelas diversas regiões. A regulamentação das atividades dos conselhos o governo pretende fazê-la posteriormente a seu funcionamento, com base na experiência desenvolvida (RELATÓRIO TÉCNICO, 1991, p. 6).

Ao mesmo tempo em que aconteciam eventos regionais em diferentes regiões do Estado, novas propostas para institucionalizar os conselhos eram defendidas por segmentos ou por setores vinculados aos órgãos estaduais ou ao governo. Ainda em março de 1991 é proposto ao governo o envio de um projeto de lei ao legislativo, para criar o **Sistema de Participação do Povo no Governo do Estado através dos Conselhos Regionais de Administração**. Neste anteprojeto, o conselho regional de administração seria integrado por 41 membros designados pelo governo, mas escolhidos pelos critérios estabelecidos na lei, para mandato de dois anos, permitida uma recondução. A composição proposta era de oito representantes de entidades comunitárias (associações de moradores), oito representantes de sindicatos e associações de trabalhadores urbanos, oito de sindicatos e associações de trabalhadores rurais, oito de sindicatos e associações de servidores públicos, oito de sindicatos ou associações das classes produtoras e um representante do Poder Executivo, escolhido dentre servidores públicos estaduais e que responderia pela Secretaria Executiva do respectivo Conselho. O anteprojeto previa ainda que os representantes deveriam ser escolhidos por votação secreta de seus associados (ANTEPROJETO de Lei, 1991).

Esse anteprojeto guardava muitas semelhanças com o Sistema de Participação do Povo no Governo Municipal, cuja implantação foi tentada na gestão de Collares como Prefeito de Porto Alegre. Uma de suas características, porém, era a vinculação bastante estreita com a máquina estatal, que assumia a secretaria executiva dos conselhos, ancorado que estava à proposta do PEDR do governo Simon e do Sisdrú de 1974.

Mais ou menos no mesmo período surge uma publicação do Governo do Estado, denominada “Conselhos Regionais: um caminho para o entendimento – a força que vem do povo!”, com 48 páginas, em que o novo governo explicita a sua visão oficial sobre os conselhos regionais, inclusive com propostas para a divisão territorial do Estado. Na introdução deste documento o governo reafirma e esclarece seu desejo de implementar e praticar uma democracia participativa, que apresenta como uma evolução da democracia direta da antiguidade, passando pela democracia representativa, que considera estar em profunda crise, e a democracia participativa como alternativa para resgatar a credibilidade das instituições políticas, apresentando os conselhos regionais como o caminho para a “construção de um moderno e dinâmico projeto de desenvolvimento político, econômico, social e cultural para o país” (CONSELHOS REGIONAIS, 1991, p. 5).

O documento reproduz alguns artigos da Nova Constituição do Estado. Trata-se dos dispositivos que abordam a organização do Estado no que se refere à região metropolitana, às aglomerações urbanas e às microrregiões (artigos dezesseis a dezenove) e que regula a política de desenvolvimento estadual e regional (artigos 166 e 167).

Referindo-se às peculiaridades do desenvolvimento gaúcho nas diferentes regiões, que apresentam características bem definidas de geologia, clima, história, cultura, etnia e atividade econômica diversa, enfatiza o papel das universidades e das entidades de classe, protagonistas de movimentos para viabilizar um desenvolvimento regional integrado, o documento retoma os três princípios fundamentais: descentralização política, desconcentração econômica e integração regional, explicitando cada um deles:

#### 2.1.1 - Descentralização Política

Um governo atuante em conjunto com a organização popular, atribuindo-se a essa poderes de definição de prioridades, poderes de decisão, de deliberação, de fiscalização na execução de obras e ações do Governo.

#### 2.1.2 – Desconcentração Econômica

Estimulando a iniciativa da comunidade, para a diversificação e direcionamento das atividades produtivas

#### 2.1.3 – Integração Regional

Com efetiva participação da sociedade respeitando ao direcionamento dos municípios quanto ao seu próprio planejamento e decisão em que região vai participar (CONSELHOS REGIONAIS, 1991, p. 9).

Percebe-se que o discurso oficial do novo governo, pelo menos ao nível formal, propõe uma efetiva divisão de poder com a sociedade civil, ao dar-lhe poderes de definição de priori-

dades, de decisão, de deliberação e de fiscalização na execução de obras e ações do governo. Fica claro também o cuidado de respeito à autonomia municipal, garantindo aos municípios a decisão quanto a qual região se integrar. Mesmo assim, o governo faz sugestões quanto à composição dos conselhos, por entender que os mesmos devam ser integrados por deputados, prefeitos, vereadores, trabalhadores rurais, universidades, cooperativas, funcionários públicos, associações de moradores, movimentos ecológicos, etc. Sugere que cada segmento forme um colégio eleitoral para escolher seus representantes. Quanto ao número de regiões, a proposta governamental é totalmente aberta ao afirmar que os segmentos sociais devem decidir o número de regiões, mas ressalta que o ideal é que o número não seja muito grande, pois isso dificultaria a operacionalidade das ações regionalizadas do governo.

No capítulo cinco do documento, no entanto, são apresentadas três propostas de divisão regional, uma com oito, uma com doze e outra com 22 regiões. Mas o documento não descreve estas regiões, apresenta apenas três mapas do Estado com os recortes regionais propostos. A divisão em 22 regiões guardava semelhança com a proposta das então 22 regiões de associações municipais da Famurs. A divisão em doze regiões não guardava grande semelhança com a das doze regiões dos Sisdrus, nem a de oito regiões com a das mesorregiões do IBGE. Em diferentes referências documentais e em entrevistas fica claro que o Governo Collares defendia ou tinha grande simpatia pela proposta que dividia o Estado em doze regiões. Tanto é que a última parte do documento faz um detalhamento desta proposta de doze regiões, apresentando um mapa com os nomes das doze regiões e, na sequência, um conjunto de gráficos e mapas com variáveis para estabelecer um diagnóstico regional (evolução da participação das regiões na renda interna total do RS de 1970 a 1987 e participação relativa das regiões na renda setorial: agropecuária, indústria e serviços).

Esta posição também era externada nas intervenções da equipe do governo nos seminários e encontros regionais, como se verifica nesta síntese do pronunciamento do coordenador do Plano do Governo Collares, registrada no relatório técnico do Seminário de março de 1991, já referido:

A equipe do novo governo chegou a realizar um estudo de regionalização com base em um número significativo de variáveis, chegando à proposição de 12 (doze) mais ou menos homogêneas. Este estudo, no entanto, tem apenas a intenção de servir de subsídio às regiões, uma vez que elas mesmas se irão estruturar (RELATÓRIO TÉCNICO, 1991, p. 6-7).

O processo de formulação de políticas visando 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. Não existe uma única maneira de delimitar as regiões. Se isto é inevitável em muitos casos em função dos objetivos, do ponto de vista do planejamento ou da programação administrativa o fato de existirem tão diferentes formas de delimitar as regiões torna mais complexa a atividade de mobilizar a sociedade regional com vistas ao desenvolvimento endógeno.

Conforme Paiva (2005a, p. 2) “uma região não é uma entidade física, mas uma construção social. Mais exatamente, uma região é o resultado de um processo de regionalização. E este processo (assim como seus resultados) é função dos objetivos daqueles que o encetam”. Isto quer dizer que o processo de regionalização está intrinsecamente vinculado aos objetivos dos sujeitos sociais que organizam e conduzem o processo.

Em muitos casos, as regiões são resultado de uma construção exógena, isto é, construção feita a partir de agentes externos às regiões, já que o desenho é definido por elementos de identidade escolhidos pelos agentes externos, de forma impositiva, autoritária, ainda que baseada em critérios técnicos. A população e as comunidades que integram este recorte territorial nem sempre se reconhecem como integrantes da região, uma vez que não participaram do processo de sua construção. Trata-se de uma divisão territorial imposta de cima para baixo<sup>31</sup>, típica de planos estatais de desenvolvimento concebidos de forma tecnoburocrática. Uma região construída endogenamente é a resultante de um desenho definido por elementos de identidade escolhidos por agentes locais, pela própria região, de forma autônoma, com as normas definidas internamente, enfim, uma construção de baixo para cima, participativa, democrática.

Se o planejamento é entendido como um elemento crucial para o processo de desenvolvimento e a região como um elemento chave para viabilizar o processo de planejamento e de realização desse desenvolvimento, ainda que possa existir a indução de um processo de desenvolvimento de modo exógeno, sua concretização só se dá endogenamente. Neste sentido, é

---

<sup>31</sup> É o caso, por exemplo, das microrregiões e mesorregiões geográficas do IBGE, constituídas a partir de um conjunto de variáveis estabelecidas por técnicos do instituto. Tem-se afirmado que a definição de tais territórios possui um caráter técnico-científico. No entanto, dificilmente se constituem como regiões de planejamento, pois lhes falta a variável crucial do protagonismo local e do senso de pertencimento dos municípios e segmentos sociais locais. Portanto, a microrregião geográfica é uma região, é uma divisão territorial, ainda que construída de forma exógena à região. Pode até mesmo constituir-se em região de planejamento, mas de um tipo de planejamento tecnocrático e autoritário típico dos planos de desenvolvimento estatais, sem legitimidade social.

fundamental para uma região ser entendida como **região de planejamento do desenvolvimento** que estejam presentes estes aspectos do processo de legitimação e, em especial, o sentimento de pertencimento dos diferentes municípios e comunidades que a integram.

O elemento crucial é, portanto, o protagonismo local, já que o desenvolvimento é um fenômeno que resulta das relações humanas. O desenvolvimento é feito pelas pessoas, depende do sonho, do desejo, da vontade, da adesão, das decisões e das escolhas das pessoas.

Isso não quer dizer que a proposta de uma região que inicie como um processo exógeno, não possa se concretizar, legitimando-se. Mas para isso ocorrer, é preciso que seja assumida pelos agentes locais, que podem legitimar o processo, desde que se apropriem dele, dinamizando-o e reconhecendo-o como seu.

Essas questões parecem que estavam presentes desde o início do processo de construção dos Coredes. A decisão política era a de respeitar a caminhada dos sujeitos das regiões, ainda que o governo manifestasse suas preferências e as defendesse com base em estudos de caráter mais técnico. Como afirma uma agente pública que integra os quadros técnicos das secretarias estaduais, e que acompanhou tanto a experiência do PEDR como a proposta dos Coredes:

*Aí residiu o grande mérito da decisão do Governador Alceu Collares [...]: delegando para as regiões (incluindo as Prefeituras Municipais) a prerrogativa de definir os limites regionais que entendessem adequados, e organizar e definir a coordenação dos Conselhos Regionais por decisão de seus próprios integrantes, foi reforçado e valorizado o papel e a participação da sociedade de cada região na interlocução com o setor público estadual (a administração estadual). A partir daí as próprias regiões assumiram sua própria estrutura organizacional e voz, e consolidou-se uma prática. (Digo isso em relação ao Estado como um todo porque é sabido que algumas regiões tinham de há muito suas próprias iniciativas e ações nessa direção). Desde então se vem construindo uma história efetiva (Angela Bacchieri Duarte, servidora estadual da Seplag).*

O primeiro semestre de 1991 foi de intensa mobilização nas diferentes regiões do Estado, com vistas ao entendimento sobre o desenho organizacional dos conselhos e sobre a sua abrangência territorial. Seminários com presença representativa de duzentas a quinhentas pessoas são relatadas e noticiadas nos jornais regionais e estaduais. Surgem também os primeiros conflitos decorrentes das diferentes tentativas de regionalização. O Conselho da Região Central, um dos primeiros a se constituir foi organizado para incorporar os municípios de duas associações de municípios, a do Vale do Jaguari e a do Vale do Jacuí Centro. Durante o mês de

maio de 1991, no entanto, Cachoeira do Sul mobiliza as comunidades da região do Jacuí Centro para criar um conselho próprio.

A Fundação Educacional do Vale do Jacuí (Funvale) está disposta a colaborar para a formação de um novo Conselho Regional de Desenvolvimento, caso Cachoeira do Sul decida se desvincular de Santa Maria. Ela até poderá coordenar o processo, seguindo o exemplo de universidades em outras regiões [...] (JORNAL DO POVO, 21 mai. 1991, p. 1).

Também na região noroeste colonial, a ideia inicial era a integração de três associações de municípios. Logo no início das discussões, o município de Cruz Alta, integrante da Associação dos Municípios do Planalto Médio (Amuplam), passa a discutir sua vinculação a outro conselho em formação, a do Corede Alto Jacuí.

Dentro do critério proposto pela Famurs, Cruz Alta faria parte do Conselho de Desenvolvimento da Região Colonial Noroeste, juntamente com Ijuí e outros municípios. No início de março, quando começaram os trabalhos de instalação dos Conselhos, o Prefeito, juntamente com outras lideranças comunitárias e uma equipe de técnicos da Unicruz, entendeu que Cruz Alta tem maior afinidade com os municípios que compreendem a Região do Alto Jacuí, sendo que a Universidade influenciou muito no processo, por ser a única da região em questão (TEXTOS & LETRAS, 1991, p. 3).

Catuípe, originalmente integrado ao conselho em formação na região das Missões, anuncia em abril sua preferência por integrar-se ao conselho do Noroeste Colonial. Os municípios da Região da Grande Santa Rosa decidiram constituir um conselho próprio, afastando-se do Noroeste Colonial.

O Conselho da Região Noroeste Colonial está formado por 36 municípios, sendo oito do Planalto Médio, 14 da Grande Santa Rosa e 15 da Região Celeiro. O primeiro problema surgido foi o de Cruz Alta, que tem uma área maior que Ijuí. Eles se sentiram prejudicados desde o início do processo e se ausentaram [...]. Giruá ainda está em dúvidas e no mês passado a Grande Santa Rosa rebelou-se. Ela quer ser sede de um conselho com a ideia de que uma divisão da região traria mais recursos para todos os municípios [...] (JORNAL DO POVO, 26 mai. 1991, p. 9).

De fato, as especificidades e interesses políticos locais dificultavam a criação de conselhos de abrangência mais macrorregional, como deixa claro o depoimento de prefeito de um dos municípios da região da Grande Santa Rosa:

A Grande Santa Rosa acalenta o sonho de independência e afirmação. Não vem tendo êxito, regride econômica e politicamente. Não elegeu ninguém [deputados estaduais e federais]. Os conselhos são importantes. Temos que agilizar logo as coisas. [...] O conselho deve estar acima de interesses, mas vejo dificuldades práticas de produzir um entendimento macrorregional (RELATÓRIO DE REUNIÃO, 1991).

Ao longo de 1991 também ocorrem discussões mais amplas, de âmbito estadual. Ainda no primeiro semestre foi realizado um seminário na Assembleia Legislativa, com a participação de políticos, empresários, trabalhadores, professores e estudantes universitários, sendo definidas linhas básicas de atuação dos conselhos: levantar e debater questões regionais; identificar e potencializar as vocações regionais; estabelecer prioridades de investimentos e ação estadual; e decidir sobre alocação de recursos e fiscalizar a ação do Governo na região (ROTH, 2005).

Em 29 de novembro de 1991 realiza-se em Ijuí o Seminário Estadual sobre Planejamento e Orçamento Regionalizado, promovido por três Secretarias de Estado (Indústria e Comércio, Coordenação e Planejamento e Fazenda), pela Assembleia Legislativa e pelo Corede Noroeste Colonial. Os objetivos do Seminário foram:

Oportunizar entendimento da Constituição do Estado a respeito do Planejamento e Orçamento Regionalizado e explicitação 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 Diretoriais dos Conselhos de Desenvolvimento para permuta de experiências e definição de ações conjuntas (RELATÓRIO TÉCNICO, 1991, p.2)

Este seminário foi de grande importância por dois motivos: primeiro, pela discussão da regionalização do planejamento e do orçamento, previsto na Constituição do Estado (artigo 149); segundo, pela oportunidade de reunir pela primeira vez as direções dos então dezessete conselhos regionais já em atividade, com o objetivo de avaliar a trajetória dos mesmos até esse momento e a definição de metas comuns para o futuro.

A questão da regionalização do plano plurianual e do orçamento, enquanto instrumento efetivo de desenvolvimento harmônico com correção dos desequilíbrios regionais e atendendo as demandas debatidas e defendidas pelos conselhos regionais, era uma questão delicada e problemática, tanto na ótica da máquina estatal burocrática, quanto na ótica da relação com o poder legislativo. Era vista por técnico da Secretaria da Fazenda do Estado como uma obrigação a ser cumprida, mas que faltava competência para tanto.

[...] Assim só resta cumpri-la, porém, como se trata de matéria nova, falta-nos a prática de exercê-la. [...] Para o caso do RS há dificuldades em função da regionalização. Qual delas adotar? [...] Como funciona hoje: os conselhos encaminham aos Setores, os setores às Secretarias e estas ao Governo. A outra alternativa seria por pacotes, onde se definem os pleitos de cada região, procede-se a uma análise globali-



zada e encaminha-se ao governo. [...] As regiões têm que se impor. Do contrário, a burocracia vai comandar [...] (RELATÓRIO TÉCNICO, 1991, p. 6).

O deputado que se manifestou no Seminário em nome da Assembleia Legislativa, traz à tona a questão da resistência dos deputados à ideia dos conselhos:

[...] a Assembleia Legislativa não vê com bons olhos os conselhos, e isto se deve a: 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. [...] (RELATÓRIO TÉCNICO, 1991, p. 6).

Percebe-se na fala do deputado a presença do conflito entre a democracia representativa e a democracia participativa. Collares já enfrentara esta resistência no seu mandato de prefeito da Capital, ao tentar institucionalizar e concretizar os Conselhos Populares. Agora enfrente problema semelhante, inclusive entre os integrantes de seu partido. E isso acontecia mesmo em algumas regiões durante o processo de implantação dos conselhos.

*Nessa fase de implantação, nós tivemos uma grande acolhida na região, mas com um grande complicador, o partido do governador, que era o PDT, reagiu à criação dos conselhos, lá na nossa região isso ficou evidente. [...] os deputados da [região], um deputado federal [...] [e o] deputado estadual, [...] nenhum dos dois foi na Assembleia, o Prefeito de Pelotas [...] também não foi, por quê? Porque o PDT tinha uma ideia naquele momento de que [estando] tantos anos longe do governo do estado, havia um equívoco do governador Collares em ganhar o governo e dividir poder com a sociedade, o partido reage a isso [...] (José V. Adamoli, ex-presidente do Fórum dos Coredes, à época agente público em um dos municípios da região sul, grifos nossos).*

O deputado, no Seminário, fazia mais um alerta:

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, p. 6, grifos nossos).

Esta é outra questão presente nos processos de implantação de espaços e mecanismos de participação da sociedade na definição das políticas públicas: o processo deve ser institucionalizado ou não? Já se apontou anteriormente a posição do governo de regulamentar os conselhos com base na experiência, para que a institucionalização fosse produto da prática. Os conselhos já estavam se dando conta da necessidade de aprofundar essa discussão, pois entendiam que a sua existência poderia ser muito efêmera se a institucionalização, ainda que flexível e mínima, não fosse efetivada.

A equipe de coordenação e acompanhamento da execução e avaliação das políticas de desenvolvimento econômico e social das regiões e do Estado no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social (Sedes) entendia a institucionalização como condição para o orçamento ser regionalizado:

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).

E no que se refere aos critérios de regionalização, mostra ter mais clareza naquele momento do que outras secretarias:

Quanto aos critérios de regionalização do orçamento, ainda tem que discutir, mas há pressa. Há que estabelecer rotinas entre Secretaria de Planejamento, Secretaria do Desenvolvimento e Secretaria da Fazenda: como apresentar projetos, prazos, etc. Até meados de abril [de 1992] isto deverá estar definido possibilitando que em junho se encaminhem projetos para a LDO. Hoje se deu um grande passo nesta direção. [...] Quanto ao processo de decisão, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social coordena e realiza a interface com as demais secretarias (RELATÓRIO TÉCNICO, 1991, p. 9).

O Presidente da Famurs, enfatizando que o orçamento regionalizado implica no planejamento e desenvolvimento regional, possibilitando racionalidade e eficiência, propõe que seja criado um Fundo de Desenvolvimento Regional de 1% a 2% do orçamento do Estado, para ser administrado pelos conselhos regionais. Defendia ainda, já naquele período, 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 (RELATÓRIO TÉCNICO, 1991, p. 10).

Algumas conclusões e encaminhamentos deste seminário foram importantes para a trajetória futura dos conselhos regionais. A primeira é a constatação unânime entre os Conselhos presentes ao seminário, da existência de dissintonias no aparelho de Estado com relação aos conselhos, principalmente entre Executivo e Legislativo e entre diversas Secretarias de Estado. Registrou-se que deveria haver um trabalho no sentido de ampliar o entendimento sobre os conselhos e aprimorar instrumentos para facilitar a gestão conjunta. Enfim, ficou evidente que para que os conselhos funcionassem deveriam ser feitas mudanças significativas na máquina do Estado.

Outra questão que os conselhos apontaram como fundamental é a necessidade da regulamentação em lei para garantir a legitimidade aos conselhos. Um terceiro ponto foi a falta de articulação entre os conselhos e entre estes e o Conselho Estadual de Desenvolvimento. Os conselhos decidiram pela instalação do Fórum Estadual dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, que reuniria os presidentes de todos os conselhos, que se constituiria no canal de comunicação entre os conselhos regionais e o Conselho Estadual. Decidiram também pela formação de uma comissão que tinha a incumbência de realizar contatos com o Conselho Estadual, com a Assembleia Legislativa e com as diversas Secretarias no Executivo Estadual, para interagir e expor as conclusões e encaminhamentos do Seminário.

Exigiram ainda que a proposta de rateio de verbas para investimentos nas regiões fosse encaminhada aos conselhos para que os mesmos discutissem e participassem da proposta de definição de critérios para a definição dos valores. Por fim, considerando a necessidade de implantar um programa de qualificação para os conselheiros, em especial sobre a questão do desenvolvimento e do planejamento regional, foi proposta a realização de um Programa de Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento denominado “*Quo Vadis, Rio Grande?*”

Em março de 1992 os presidentes dos conselhos regionais criaram o Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento<sup>32</sup>. Indicam um representante para o Conselho Estadual de Desenvolvimento e sugerem alteração no projeto de lei complementar que o governo pretendia encaminhar ao legislativo para institucionalizar o sistema de participação com os conselhos. O Fórum passa a se reunir periodicamente e a se ocupar com questões que dificultavam o funcionamento dos conselhos, além de discutir a institucionalização dos mesmos.

Em quinze de dezembro de 1992 o Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento realiza o Seminário de Avaliação, com presença do Governador e diversos Secretários de Estado, com o objetivo de avaliar a caminhada e programar as ações para 1993. Esta prática de realizar seminários anuais de avaliação e definição das diretrizes gerais de atuação passa a ser adotada desde o início, e a partir de 1996 a avaliação e o planejamento são formalmente apresentadas no que se passou a denominar de Cartas, que serão analisadas mais adiante.

---

<sup>32</sup> Inicialmente denominado Fórum Permanente dos Presidentes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, o Fórum funcionou vários anos antes de sua institucionalização com personalidade jurídica, em agosto de 1998, como Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul.

### 5.3.3 A institucionalização dos Coredes: garantia da continuidade?

A discussão sobre a institucionalização, iniciada ainda em 1991, é objeto de muitos encontros e seminários, discussões com o Executivo, com os deputados e partidos políticos. Em 1992 o Governo envia um pacote ao legislativo, com Projeto de Lei Complementar e Projetos de Leis Ordinárias, propondo a regionalização, a institucionalização do Conselho de Desenvolvimento Estadual e os Conselhos Regionais, que não teve êxito no legislativo. O Governador, então, aceita que o Fórum construa uma proposta para viabilizar o processo de regulamentação dos conselhos. O Fórum dos Coredes cria uma comissão que passa a dedicar todas as energias para conseguir um consenso em torno de uma proposta viável para a institucionalização dos conselhos. Em setembro de 1993 o Fórum sistematiza as sugestões dos Coredes a respeito do tema. No documento alguns aspectos são considerados fundamentais sob o ponto de vista do movimento, dos quais se destaca:

- manter o **caráter deliberativo** dos conselhos, que devem ter poder de decisão;
- os conselhos devem ser **órgãos não estatais**, órgãos da sociedade civil que pensam suas regiões e propõem a formulação da política econômica e social do Estado e da cada região, orientando a aplicação dos recursos;
- o governo deve garantir [...] recursos [...] aos conselhos e **efetivamente liberar** tais recursos;
- **evitar a burocratização** do sistema, deixando em aberto as questões de organização, composição e funcionamento de acordo com a realidade de cada região. **A lei só deve padronizar aspectos gerais.** (FÓRUM DOS COREDES, 1993, grifos nossos).

Frantz (2001, p. 19) afirma que houve ampla discussão do projeto de lei, cujo conteúdo foi produzido e sistematizado pelos Conselhos, sendo aprovado em Assembleia do Fórum antes de ser encaminhado pelo governo ao Legislativo, “não foi um texto de gabinete [...] o texto foi produzido pelos Coredes”. E o autor reforça:

O Governador fez o encaminhamento do projeto de lei à Assembleia, somente após ter solicitado ao Presidente do Fórum a manifestação explícita de que o texto em

discussão era dos Coredes. Havia um acordo político nesse sentido que visava respeitar as contribuições das bases da sociedade civil organizada, envolvidas na organização e estruturação dos Conselhos (FRANTZ, 2001, p. 19).

Esta postura do Governador, criador da ideia dos Conselhos Regionais, coerente com os princípios que regem os conselhos, é reforçada mais uma vez em entrevista:

*Eu estava [em viagem no Paraná] [...] o Collares me ligou, e disse: 'presidente, é isso que os conselhos querem, é isso que a sociedade quer, é isso que está ali?' Eu disse: 'sim governador é isso'. Ele disse: "Bom, eu não concordo exatamente com tudo, mas se é isso que os conselhos querem, se é isso que a sociedade quer, se é isso, eu assino". Eu achei isso um gesto muito democrático, uma que ele entrou em contato e assinou o que de fato [os Coredes definiram], ele não procurou dizer: 'não, tira isso aqui' [...] (Walter Frantz, ex-presidente do Fórum dos Coredes).*

O entrevistado lembra que no legislativo o processo foi mais difícil:

*[enquanto] nós íamos fazendo o texto se negociava com a Assembleia também, mas na Assembleia o osso foi um pouco mais duro [...] (Walter Frantz, ex-presidente do Fórum dos Coredes).*

Questão também levantada por outros entrevistados:

*nós passamos de final de noventa e três, até quase final de noventa e quatro costurando aqui na casa [Assembleia Legislativa] esse projeto, ou seja, o projeto [...] era um e era bom, mas nós precisamos aqui fazer uma grande costura conciliando entre uma posição retrograda e conservadora do PP, na época tinha sei lá outro nome, e uma posição arrojadíssima do PT que estava com todo o cio da democracia plena, entende [...] (José V. Adamoli, ex-presidente do Fórum dos Coredes).*

*[o governador] tinha fracassado [...] na sua tentativa de institucionalizar os Coredes juntamente com o Codes, juntamente com as microrregiões [...] mandou o projeto num pacote [...] o Collares [...] encaminhou uma proposta de emenda constitucional e mais quatro projetos de lei, instituindo as microrregiões, instituindo o conselho estadual de desenvolvimento, instituindo os Coredes. [...] o projeto de emenda constitucional foi derrubado e por consequência, toda a proposta de projetos de lei regulares, ordinárias [...]. Então ele desistiu e aí nós tomamos a iniciativa, [o Governador] então nos deu carta branca para negociar um projeto de lei e se comprometeu assim, "o que vocês me apresentarem como propostas dos Coredes eu assino, eu assino em branco". [...] passamos a atuar praticamente todas as semanas num grupo de trabalho, com a Assembleia Legislativa e com a Casa Civil, assessoria jurídica da Casa Civil, e durante seis meses nós trabalhamos intensamente com todas as bancadas da Assembleia Legislativa para construir um projeto de consenso, e conseguimos a unanimidade, com muita dificuldade, muita reunião e muita conversação [...]. Então quando [o projeto] veio à luz a redação, a maior parte da redação é nossa, mas quando ele amadureceu para ser encaminhado para o Governador Collares ele já [...] estava politicamente negociado [...] (Paulo Frizzo, ex-presidente do Corede-Norc, presidente do Fórum dos Coredes – gestão 2007-9).*

A institucionalização dos Coredes em 1994, já no final do Governo Collares é considerada um marco importante na trajetória dos conselhos regionais, a tal ponto que muitos consi-

deram que se não tivessem sido institucionalizados por lei, haveria uma grande chance de terem desaparecido. Como afirma um dos entrevistados, a lei foi o passaporte para os Coredes:

*a lei dos Coredes foi o passaporte, [...] nem o partido do governador defendia [os Coredes] aqui na casa, [...] os deputados enxergavam os Coredes como concorrentes, aquilo que eles faziam, hoje mesmo mas na época muito mais, de dividir verbas e indicar prioridades de atender seus correligionários e tudo mais, e que a missão dos Coredes é o oposto, é uma ameaça para eles [...] (José V. Adamoli, ex-presidente do Fórum dos Coredes).*

### 5.3.4 A presença dos Coredes nos relatórios da gestão Collares

O que dizem os relatórios do Governo Collares encaminhados anualmente ao Poder Legislativo, no que se refere às metas do Plano de Governo, relacionadas aos Conselhos Regionais e ao processo de participação da sociedade na gestão pública estadual? O tema recebeu dois itens específicos no âmbito do relatório da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social: um relativo ao Conselho Estadual de Desenvolvimento e outro aos Coredes.

No relatório de 1991, a ênfase é dada à implantação do Conselho Estadual, em dezessete de junho, e às oito reuniões realizadas naquele ano, deliberando sobre questões fundamentais para o desenvolvimento. O Conselhão, como era chamado, passa a apreciar projetos de emendas e de leis, antes do encaminhamento ao legislativo, como os da proposição do Fundo de Desenvolvimento Social, do aumento em 1% na alíquota do ICMS, da emenda constitucional da regionalização e do projeto de lei de criação do próprio conselho estadual e dos conselhos regionais.

No item relativo aos conselhos regionais, o relatório os apresenta como a meta maior do Governo visando o desenvolvimento integrado do Estado. Relaciona os dezessete Coredes já instalados e os três ainda por serem instalados em 1992. Informa ainda que onze dos dezessete conselhos em funcionamento já apresentaram suas Propostas de Prioridades ao Governo.

No restante do relatório, organizado por Secretarias e órgãos da estrutura do Estado, praticamente não há referências aos conselhos, com exceção do relatório do Gabinete do Vice-Governador, que registra visitas a 93 municípios, destacando a instalação dos Conselhos Regionais, e da Secretaria da Fazenda, que registra a “participação em reuniões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, com vistas a orientá-los sobre a elaboração das diretrizes orçamentárias regionais” (RELATÓRIO DE GESTÃO 1991, 1992, p. 321).

Este padrão se mantém nos relatórios seguintes, trazendo informações sobre os conselhos em item específico dentro do relatório da Sedes. Em 1992, com dezenove conselhos em funcionamento, a Secretaria informa que uma unidade especial faz o papel de secretaria executiva dos conselhos no âmbito da Secretaria e do Governo. Enfatiza 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. Apresenta uma tabela com os recursos destinados a cada Corede, na ordem total de 104 bilhões de cruzeiros. Por fim, o relatório registra a realização em dezembro do Seminário de Avaliação dos Coredes, com a participação de aproximadamente 120 conselheiros e a participação do Governador e cinco Secretários de Estado.

No relatório de 1993, a mudança principal é a da tabela dos projetos priorizados por conselho, agora em número de vinte. Já em 1994, último ano de governo, o relatório incorpora uma primeira parte em que são abordados os programas e realizações do quadriênio. Logo na introdução, apresenta que o governo foi pautado por um programa sócio-democrático, cuja materialização consistiu na concepção e na prática da descentralização política, da democracia participativa e da gestão social do governo, e que foi viabilizado pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

A contribuição mais importante do atual Governo para a consolidação das instituições da democracia e do governo representativo no Rio Grande do Sul foi a 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 Conselhos Regionais de Desenvolvimento, 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 Conselhos Regionais de Desenvolvimento, 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 subsequentes. Tais resultados foram obtidos graças à tenacidade do Governo, apesar da maioria de oposição na Assembleia 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 também, 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, 1994, p. 5).

É correta a dificuldade apontada na relação com o Poder Legislativo, mas não apenas por causa da maioria de oposição, e sim também pela postura de deputados da base aliada do governo, inclusive do partido do Governador. 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.

Elemento importante que aparece nos relatórios é a tentativa de estabelecer, desde o início, dinâmica de inclusão no orçamento do Estado das demandas regionais organizadas pelos Conselhos. As dificuldades encontradas pelos Conselhos nesse processo não foram resolvidas em grande parte até hoje, quando mais uma vez existe um esforço enorme do Fórum dos Coredes para viabilizar a elaboração dos Planos Regionais de Desenvolvimento.

#### **5.4 Os Conselhos Regionais e a Consulta Popular: o Governo Britto**

Durante a campanha eleitoral de 1994 para o Governo do Estado, o Fórum dos Coredes realizou reunião com todos os candidatos, apresentando a visão dos Conselhos Regionais sobre o desenvolvimento do Estado e procurando estabelecer a continuidade da relação dos conselhos com o futuro governo. Alguns Coredes também realizaram encontros nas suas regiões. O Fórum dos Coredes realizou um Encontro Estadual com os candidatos, onde foi apresentada a visão dos Coredes para o desenvolvimento do Estado.

*Lá na Região Sul nós convidamos todos os candidatos, mas o Olívio foi em maio e o Brito foi em junho na região, e fizemos [...] com o Olívio uma excelente reunião e nesta reunião [...] cada uma das comissões setoriais do Corede apresentou um olhar de região. E [...] o Britto gostou tanto do volume de informações que as comissões setoriais tinham, [...] esse relato impactou tanto o Britto, que [...] esse grupo [de assessoria do candidato] [...] passaram o dia com os grupos dos Coredes na Associação Comercial de Pelotas e no final do dia o Britto foi lá para recolher ideias [para o] plano de governo [...]. Para ter uma ideia assim que foi um momento importante, a lei e essa capacidade de nós abriremos para [os] diferentes [candidatos] [...] A reunião [...] do fórum [foi] no Auditório do Daer, [foram] convidados os candidatos a governador [...] e apresentamos uma visão coletiva [...] a respeito do desenvolvimento (José V. Adamoli, ex-presidente do Fórum dos Coredes).*



### 5.4.1 O Plano de Governo Movimento Rio Grande Unido e Forte

O Plano de Governo apresentado pelo candidato Britto incorpora uma linguagem típica do modelo neoliberal de Estado, com diversas referências à necessidade de privatização de serviços e atividades então no âmbito do Estado. Ao abordar o tema “Descentralização e Municipalização”, por exemplo, o texto define:

Nos dias que correm não cabe nutrir ilusões sobre a onipotência do Estado no provimento das condições necessárias ao desenvolvimento econômico e social (PLANO DO GOVERNO BRITTO, p. 9).

Em seguida, no tema “Parceria e Participação”, afirma que

[...] é fundamental avaliar criteriosamente os casos com relação aos quais é possível e conveniente a devolução à sociedade de serviços e encargos até agora em mãos do setor público – que se pode fazer em favor de empresas privadas [...] (PLANO DO GOVERNO BRITTO, p. 10).

Este discurso estava em perfeita sintonia com o receituário do Estado mínimo neoliberal, que se consolidava no Brasil com o Plano de Reforma do Estado e da Administração Pública instaurado no Governo Federal pelo Ministro Bresser Pereira a partir de 1995.

No que se refere especificamente aos Coredes, encontra-se apenas uma breve referência no plano, no capítulo três, “Descentralização e municipalização”:

[...] 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.

[...] 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 [...] (PLANO DO GOVERNO BRITTO p. 9, grifos nossos).

O Plano, portanto, não ficara omissos aos Coredes, não os desconhecia, pois os mesmos estavam na “ordem do dia” por toda polêmica em torno de sua institucionalização, em pleno período de pré-campanha e campanha eleitoral. Em segundo lugar porque os Conselhos fizeram um chamado aos candidatos, para apresentar sua visão de desenvolvimento aos mesmos e

para reivindicar sua continuidade no novo governo, sua postura de parceria na promoção do desenvolvimento do Estado, com ênfase na correção das desigualdades regionais e sociais, e a necessidade de corrigir as dificuldades na definição do processo de planejamento do desenvolvimento regional e seus reflexos no orçamento, que deveria ser regionalizado. Por outro lado, a presença dos Coredes no Plano é muito mais uma lembrança de sua existência do que uma aposta na sua efetividade e relação de parceiro no desenvolvimento, ou então de organismo fundamental da sociedade civil que pudesse ter grande espaço no governo. O modelo proposto era outro, e o plano referenciava isso ao propor agência de desenvolvimento estadual para lidar com grandes projetos como alavancas do processo de desenvolvimento.

#### **5.4.2 Grandes dificuldades e pequenos avanços**

Os Coredes já sabiam que seriam fáceis presas da síndrome da descontinuidade administrativa tão presente na gestão pública brasileira. No Governo Collares, o apoio aos Coredes estava organizado na Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social, onde funcionava a Coordenadoria dos Conselhos Regionais. Quando assume o Governo Britto, a Lei 10.356 de dez de janeiro de 1995, logo no início do governo, definiu nova estrutura organizacional para a Administração Direta do Estado, deslocando o apoio aos Coredes para a Secretaria de Coordenação e Planejamento (SCP). Neste governo a SCP foi vinculada ao Gabinete do Governador, com as competências de planejamento, coordenação, programação, orçamento e avaliação das políticas do governo. Foi criado o Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano (DDRU), 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.

O DDRU, que assumia o encargo de ser o elo entre Governo e Coredes, desenvolveu uma proposta de trabalho reunida num documento de quinze páginas, denominada “Proposta para uma nova política de atuação junto aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento”, publicada logo nos primeiros meses de funcionamento do governo, em abril de 1995. Este documento está organizado em cinco partes.

Na primeira parte expõe uma breve análise da experiência de articulação entre os Coredes e a administração estadual durante o governo anterior. Dois aspectos são importantes para a análise aqui desenvolvida. O primeiro, a constatação de que os objetivos mais amplos, como

a elaboração de Planos Regionais de Desenvolvimento, não foram atingidos, já que houve uma concentração de esforços na alocação de recursos orçamentários, e a frustração de expectativas decorrente da não execução das demandas alocadas, levando à desmobilização de vários conselhos.

Na prática a experiência de atuação da administração anterior junto aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento acabou por concentrar-se na alocação de recursos orçamentários, através da definição de que uma parcela das verbas destinadas teria sua aplicação determinada pelos Conselhos. Em que pese a intenção positiva, visando atribuir à comunidade uma participação significativa nas decisões relativas à alocação dos recursos públicos, essa experiência não alcançou o sucesso esperado, devido ao contexto caracterizado por agudas dificuldades do tesouro estadual. [...] [foi detectada] a ocorrência de uma acentuada frustração de expectativas [...] que levou à quase total desmobilização de vários CRDs [Coredes], pois as verbas previstas, em grande parte dos casos, acabavam não sendo liberadas. (DDRU, 1995, p.3)

O segundo aspecto é que essa dinâmica de decisão sobre a alocação dos recursos públicos não era aceita pelas Secretarias Estaduais, que lutavam pelos mesmos escassos recursos.

Como a atuação dos CRDs concentrou-se quase exclusivamente na solicitação de recursos para investimentos, as Secretarias e outros órgãos da Administração Estadual passaram a encarar os Conselhos como concorrentes na luta por recursos escassos, e não como parceiros em um processo mais amplo voltado para a viabilização de um melhor atendimento das necessidades da população das diferentes regiões. (DDRU, 1995, p.3)

Na segunda parte o documento apresenta e discute uma proposta para a política do Governo na relação com os Coredes. Esta proposta 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, o que levaria, de acordo com a proposta, ao desenvolvimento de um modelo próprio de administração participativa em escala estadual, consolidando os conselhos como canal institucional de comunicação do Governo com a comunidade das regiões.

Com base na experiência [...] será possível evoluir, nos próximos anos, de forma progressiva e segura, no sentido do desenvolvimento de um modelo próprio de administração participativa em escala estadual, que permita um envolvimento abrangente da comunidade nas decisões relacionadas com a alocação de recursos públicos. [...] [Por isso] recomenda-se que os conselhos continuem a ser encarados como elementos importantes na estratégia de ação do Governo do Estado.

As principais diretrizes a serem adotadas [...] devem ser, portanto, as seguintes:

- a) Ampliação do escopo da interação entre os Conselhos e a Administração Estadual, através do envolvimento mais amplo dos CRDs no processo de planejamento.
- b) Ênfase no caráter simbiótico dessa interação, fazendo com que os órgãos públicos passem a encarar os Conselhos como parceiros em um processo abrangente,

voltado para a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado. (DDRU, 1995, p.4-5)

A proposta do DDRU 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. Além disso, enfatiza a importância da prática dos escalões superiores do Governo do Estado, que em seus discursos e em entrevistas aos meios de comunicação, declaram enfática e frequentemente a importância dos Conselhos para a ação governamental, além da participação costumeira dos Secretários e assessores nos eventos promovidos pelos Coredes (DDRU, 1995, p. 7-9).

A terceira parte do documento propõe um programa de atividades para 1995, com ênfase à operacionalização da participação dos conselhos na elaboração do orçamento estadual para 1996. Na última parte do documento o DDRU analisa as deficiências logísticas do departamento para viabilizar seu programa de trabalho, dadas as deficiências de pessoal (4 técnicos), veículos e cobertura de despesas com diárias.

Este documento, discutido no Governo, teve alguma influência no período que se segue, pelo menos do ponto de vista formal. O marco legal, inegavelmente, incorporou inovações que sinalizam avanços para os Coredes. No caso do orçamento, a Lei 10.532, de agosto de 1995, ao definir as diretrizes para a elaboração das leis orçamentárias, define no artigo 5º:

Art. 5º - No âmbito do Poder Executivo, as propostas orçamentárias destinarão recursos para o **atendimento de prioridades definidas pelos Conselhos Regionais** de Desenvolvimento, desde que compatíveis com os programas dos Órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado.

Parágrafo único - Os objetivos e os recursos correspondentes às prioridades indicadas pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento **constarão de demonstrativo específico**, por órgão, detalhado por projetos e atividades (LEI 10.532, 1995, grifos nossos).

Foi a primeira vez que os Coredes foram chamados a contribuir na elaboração do Plano Plurianual. Entretanto, a avaliação é que foi um processo extremamente precário e sem muito resultado efetivo.

*[...] [o processo] foi assim, a meu juízo, precário, porque nós tivemos um tempo muito escasso e nós entregamos um volume de informação para o governo e não ti-*

*vemos nenhum retorno do que foi incorporado e nenhum debate preliminar antes de mandar para Assembleia. [...] nem houve também uma sistematização pelo fórum [...] nós mandamos as contribuições de forma desorganizada [...], elas são incorporadas sem nós termos um retorno do que foi incorporado (José V. Adamoli, ex-presidente do Fórum dos Coredes).*

Esse processo se repete para os orçamentos anuais.

*[...] [o DDRU] elaborou um formulário para apresentação de projeto e tudo mais, então o que a gente fazia durante o ano 95, 96 e 97, no governo Britto, era uma colcha de pedidos transformados em projetinhos, entregava para [coordenador do DDRU que] saía distribuindo nas secretarias antes da elaboração do orçamento. Não tínhamos nenhuma garantia de recursos, isso era uma ação de convencimento, [o coordenador] fazia a via sacra nas secretarias [...] (José V. Adamoli, ex-presidente do Fórum dos Coredes).*

Essa visão é partilhada por agente público que atuava no governo àquela época:

*[...] o perfil daquele governo... era um governo mais voltado para ação executiva, quer dizer, ele não [...] dava um valor muito importante a estas questões da participação, era um governo mais tocador [...] então tive alguma dificuldade de que isso fosse valorizado [...]. O que é que se fazia: se pedia aos Coredes para preencher um formulário que foi desenvolvido [...] onde era descrita a ação, o projeto de interesse dos Coredes [...] [que] preenchiam dezenas daqueles [...] projetos [...] eu botava aquilo embaixo do braço e ia de secretaria em secretaria implorando para que as áreas técnicas em secretarias analisassem aquilo e tentassem incorporar [no seu orçamento] [...] (Pedro Bandeira, Diretor do DDRU no governo Britto).*

Com exceção da Secretaria de Ciência e Tecnologia, que procurou manter e qualificar a política dos Polos de Modernização Tecnológica, iniciada ainda no Governo Simon, e reforçadas no Governo Collares com o apoio decisivo dos Conselhos Regionais e da Rede de Universidades Comunitárias do Estado, as demais Secretarias e o Governo como um todo deram pouco espaço para os Coredes, especialmente nos três primeiros anos de Governo.

*[...] tanto assim que embora o governo Britto não tivesse [os Coredes] como uma grande prioridade, não tivesse um compromisso muito forte com os Coredes, acho que houve uma reunião geral no início do governo, no centro administrativo, mas as Secretarias do Estado, com exceção da de Ciência e Tecnologia não [viam] os Coredes [como] uma instância [importante], que estivesse muito presente nas suas políticas. (Telmo Frantz, Secretário de Ciência e Tecnologia do Governo Britto).*

Verifica-se nessa dinâmica a persistência das dificuldades inerentes à arquitetura organizacional burocrática do Estado, em especial a impossibilidade de avançar no sentido de integrar horizontalmente a discussão, formulação e execução das políticas públicas. Apesar do diagnóstico correto e das estratégias necessárias para viabilizar uma visão integrada com ganhos para a máquina pública, para o Governo e, principalmente para a sociedade, prevalece a inércia burocrática e o insulamento político baseado no medo de dividir o poder, tanto hori-

zontalmente com as outras áreas do Estado, quanto, e muito mais, verticalmente com a sociedade civil.

### 5.4.3 Aproximações com a Assembleia Legislativa

Os Coredes ainda não haviam logrado estabelecer uma relação mais integrada com o Poder Legislativo estadual. Como já mencionado anteriormente, os conselhos eram vistos como concorrentes também por muitos deputados. Apesar dos avanços para o entendimento, obtidos no processo que culminou com a aprovação da lei no final de 1994, na prática não se avançara muito mais. Em 1996 surge uma oportunidade que começa a mudar essa relação dos conselhos com a Assembleia.

A Câmara dos Deputados estava realizando audiências nos Estados para discutir o Orçamento da União. Estas audiências normalmente aconteciam nas Assembleias Legislativas dos Estados e o Fórum dos Coredes foi convidado para a discussão. Esse encontro foi o mote para que o Fórum marcasse uma audiência com o Presidente da Comissão de Finanças e Planejamento da Assembleia Gaúcha e, a partir daí, com a concordância da Presidência da Assembleia, foram realizadas audiências públicas regionais para a discussão do orçamento do Estado, antes da apreciação final pelo Legislativo.

*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).*

Assim, a Comissão de Finanças e Planejamento da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, com o apoio do Fórum e dos Coredes, organiza a realização de audiências públicas para a discussão da proposta orçamentária e para a apresentação de emendas de interes-

se das regiões. Em 1996 são realizadas três audiências, uma em cada macrorregião<sup>33</sup> do Estado. Foram realizadas audiências em Santa Maria (Macrorregião Sul), em São Leopoldo (Macrorregião Nordeste) e em Ijuí (Macrorregião Norte). Em 1997 as audiências públicas são realizadas em seis municípios: Erechim, Santo Ângelo, Encantado, Novo Hamburgo, Pelotas e Santana do Livramento. Em 1998, com a implantação da dinâmica da Consulta Popular e tendo em vista as eleições, não foram realizadas as audiências públicas. Essa dinâmica pode ser apontada como o embrião da criação, em 1999, do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional no âmbito da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul.

#### 5.4.4 A consulta popular: garantia de sobrevivência ou mais problemas à frente?

No último ano do mandato, já se aproximando a disputa eleitoral para a gestão seguinte, o Governo Britto chama os Coredes para propor a realização da Consulta Popular. A principal crítica à Consulta Popular foi a forma como ela surgiu, repentinamente, como uma proposta de um Governo que durante mais de três anos deu pouca ou nenhuma importância à participação da sociedade, e em especial aos Conselhos Regionais. Agora, já em período de pré-campanha eleitoral, o Governo conclama os Coredes para coordenarem a Consulta Popular em suas regiões.

*A meu juízo o Britto cria a consulta popular em 98 com uma única preocupação: é a questão da participação [...] a que [o Governo Britto] não tinha dado nenhum apoio, ou seja, os anos de 95, 96 e 97, na relação com os Conselhos Regionais, não houve um aporte do governo, não é, não havia uma determinação do governo. [...] A consulta popular para mim ela teve uma situação concreta: diminuir a polarização do tema da participação com o PT (José V. Adamoli, ex-presidente do Fórum dos Coredes).*

A proposta da Consulta Popular foi construída por um grupo restrito vinculado ao Secretário de Coordenação e Planejamento. Não houve nem discussão no âmbito da Divisão de Apoio aos Conselhos Regionais e do DDRU.

*A consulta popular ela foi construída por poucas pessoas em termos de concepção. A consulta popular, ela não é construída dentro do governo, ela é construída pelo Secretário [...], [pelo] diretor DDRU, e uma assessora técnica. Para você ter uma ideia, como minha posição era vista como uma posição corediana, eu, trabalhando no DDRU, numa relação direta com os conselhos regionais, não conhecia a proposta, a não ser quando o Secretário a apresentou [ao Fórum dos Coredes]. Pra ti ter*

---

<sup>33</sup> Os Coredes organizam-se em macrorregiões como forma de facilitar a dinâmica de seu trabalho, mas também considerando certa identidade e perfil em termos de indicadores sociais e econômicos destas macrorregiões, afastando-se do debate conservador da divisão do Rio Grande do Sul em metade sul e metade norte.

*uma ideia de como as coisas eram fechadas ali [...] (Pedro Bandeira, Diretor do DDRU no governo Britto).*

No início de abril de 1998 o Secretário da SCP participa da Assembleia mensal do Fórum dos Coredes para apresentar a proposta da Consulta Popular. Após a apresentação houve grande discussão com relação ao modelo proposto, especialmente por alguns conselheiros, também militantes do PT, que reagiram, por entenderem ser uma distorção da ideia já consolidada de OP na Capital. Colocado em votação, a maioria dos conselheiros votou contrariamente à implantação da consulta. Alguns coredianos, no entanto, retomam a discussão e solicitam novo encaminhamento da votação, argumentando no sentido de se pensar melhor, por entenderem que ir contra a consulta neste momento, pois a consulta, ainda que não no formato ideal, faz parte das demandas de maior participação ao longo da trajetória dos Coredes, poderia significar o fim da experiência dos mesmos.

*O Dinizar [presidente do Fórum] na mesa, o Raul Pont [prefeito de Porto Alegre] era presidente do COREDE aqui do Delta, e a batida foi forte em relação ao modelo, ou seja, a batida foi forte e o governo perdeu argumentação, foram para votação, se acolhiam ou não a proposta porque representava muito pouco dinheiro [...] o PT sentindo que o campo seria atacado, reage. O Dinizar na mesa encaminha [...], bota em votação e na votação o grupo majoritário nega a consulta popular. [...] é, a maioria entrou na onda de que não [...] aí eu, [...] vendo o caíque afundar e que o caíque é a salvação para a passagem [dos Coredes]. [...] pedi a palavra e disse: [...] nós estamos perdendo uma grande oportunidade, em que pese o governo Britto ter ajudado muito pouco ao longo dos quatro anos, esse é um recurso fundamental e extremamente importante. Portanto nós estamos tendo um gesto irresponsável em fazer isso [...] Bom, pra ti ter uma ideia, hoje a minha relação com o Pont é diferente, mas na época tinha risco de sair no braço, era enfrentamento pesado, nosso relacionamento hoje é de respeito e de confiança, os anos vão passando e vão mudando. O [Presidente do Fórum] sentiu a argumentação e botou de novo em votação, e ganhamos por fazer a consulta. Então, isso foi um marco. Aí tem a segunda vida, ou seja, os Coredes têm lá em 1994 um marco, que é a lei, tem em 1998 uma vida, que é a consulta popular [...] (José V. Adamoli, ex-presidente do Fórum dos Coredes, à época agente público).*

A decisão favorável à Consulta Popular por parte dos Conselhos, em segunda votação, não significou naquele momento adesão total à proposta do governo. Comprometera-se o Fórum dos Coredes, sofrendo por isso críticas de políticos e partidos mais da esquerda, especialmente o PT e seus tradicionais aliados<sup>34</sup>. Entretanto, os Coredes tinham consciência que a Consulta Popular ia ao encontro de suas demandas de participação mais efetiva da sociedade civil e das regiões na definição dos recursos orçamentários, o Governo respondia às suas de-

---

<sup>34</sup> Muito criticado por esses militantes era o Presidente do Fórum dos Coredes, também militante e fundador do PT no Rio Grande do Sul e que já fora candidato a prefeito pelo partido em município gaúcho. Aliás, a postura firme deste dirigente é fundamental para o avanço do movimento corediano e fundamental nos embates que se estabelecem no governo estadual seguinte, como se verá adiante.



mandas com a proposta da Consulta. Portanto, como não aceitá-la, e se a proposta não era a ideal, poderia ser aperfeiçoada em anos seguintes.

Em dezoito de abril de 1998 o Governo envia o Projeto de Lei ao Legislativo, que dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do orçamento do Estado voltada a investimentos de interesses regionais. Os projetos e ações escolhidas pela população passariam a integrar a proposta do Orçamento Anual elaborada pelo Executivo. Para operacionalizar o processo de consulta, os investimentos seriam divididos em investimentos de interesse geral do Estado e em investimentos de interesse regional. Esses investimentos de interesse regional é que seriam definidos pela consulta anual à população. A seguir o projeto propõe o procedimento a ser seguido para operacionalizar a proposta:

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 de uma **lista de investimentos de interesse regional**, individualizando as obras a serem submetidas a consulta popular pelos Coredes, com base nos dados de que trata o inciso anterior;

III - consulta pelos Coredes às associações de municípios, às administrações municipais 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 uma 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 (PROJETO DE LEI, 1998, grifos nossos).

Além disso, os Coredes ficariam responsáveis por providenciar as mesas coletoras com urnas, o escrutínio e o encaminhamento dos resultados ao Governo. O projeto previa ainda a necessidade de participação mínima de 6% dos eleitores da região para validar a inclusão das demandas eleitas na proposta orçamentária do Executivo.

O projeto de lei definia ainda que os recursos alocados para a Consulta fossem da ordem de até 50% dos investimentos previstos na peça orçamentária (uma das emendas aprovadas na

Assembleia define também um percentual mínimo de 35%). Este montante seria rateado entre as regiões tomando por base a população de cada região ponderada com pesos, dependendo do PIB *per capita* regional em relação ao PIB *per capita* médio do Estado:

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 habitante;

II - as regiões cujo PIB por habitante for maior que 70 % e menor que 80% da média estadual terão uma ponderação da respectiva população de 1,3 por habitante;

III - as regiões cujo PIB por habitante for igual ou superior a 80% da média estadual terão uma ponderação da respectiva população de 1,0 por habitante (PROJETO DE LEI, 1998).

Os Coredes teriam a incumbência de controlar a execução dos projetos eleitos, as regras e critérios poderiam ser revistos anualmente e o Estado liberava um montante de recursos para custear as despesas dos Coredes com processo (material impresso, cédulas, despesas de viagens, despesas de publicidade na imprensa).

Na Assembleia, o Projeto de Lei da Consulta recebeu um Substitutivo, não aceito, e dezoito Emendas, das quais dez foram incorporadas ao texto final da Lei.

O Substitutivo, de autoria de quatro Deputados (PT, PDT, PSB e PCdoB) propunha implantar o Orçamento Participativo com base no modelo de Porto Alegre. Na justificativa, os proponentes chamavam atenção para quatro pontos essenciais:

- a) discussão de **todo o orçamento** e não apenas de uma parte dos investimentos;
- b) assegurar a **participação universal** de todo o cidadão no processo de discussão, decisão e acompanhamento do **plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento**;
- c) **autorregulamentação**, ou seja, a sua regulamentação não deve ser feita por uma lei estadual, mas sim, pela sociedade, de maneira autônoma; e
- d) o efetivo **controle da sociedade sobre o Estado**, através de uma prestação de contas anual do Governo a população nas regiões e temáticas de tudo que foi decidido, bem como da execução orçamentária do exercício anterior (SUBSTITUTIVO, 1998, grifos nossos).

O modelo proposto no substitutivo guarda grandes semelhanças com o Orçamento Participativo Estadual (OPE) que iria ser implantado pelo governo seguinte. Previa a realização de assembleias públicas municipais, abertas a toda a população, que escolheria as prioridades municipais e um delegado para cada vinte participantes. Os delegados comporiam as Plenárias

Regionais, que sistematizariam as prioridades, filtrando-as para encaminhar ao Fórum Estadual do Orçamento, composto por três representantes de cada região, sendo pelo menos dois escolhidos dentre os delegados. O substitutivo não previa a escolha por parte dos eleitores dos projetos e ações. Ainda, garantia aos Coredes apenas a coordenação do processo em 1998, já que nos anos seguintes a autorregulamentação do processo (respeitadas as regras da lei) definiria a coordenação. Por fim, o substitutivo definia que o processo deliberaria não apenas sobre uma parte dos investimentos, mas sobre todo o orçamento anual, e também sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e sobre o Plano Plurianual.

As dez emendas incorporadas à lei pela Assembleia introduziram aspectos que não chegaram a modificar a substância da proposta, aperfeiçoando-a, com a obrigatoriedade de realização de audiência pública para definição da lista-tipo e a criação de comissões municipais para o acompanhamento e fiscalização da execução dos investimentos.

A lei foi sancionada em 25 de junho de 1998. O Governo já havia elaborado um manual com instruções gerais para o processo de elaboração orçamentária para o exercício de 1999, baseado na dinâmica dos anos anteriores e fundamentado no Decreto 38.438 de 28 de abril de 1998, que tratava da Política de Desenvolvimento Regional. A última parte deste documento, das seções sete a onze, é que trata da Consulta Popular. Na primeira parte o documento trata da Política de Desenvolvimento Regional e do Fundo de Desenvolvimento Regional, com suas dotações iniciais, provenientes de parcela de alienação da Companhia Rio-grandense de Telecomunicações (CRT) e dos recursos e critérios do Fundo de Investimentos do Programa Integrado de Melhoria Social (Fundopimes). Define ainda as instruções para elaboração da proposta orçamentária e da participação dos Coredes, apresentando como inovação para este ano o desenvolvimento, pela Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul (Procergs), do sistema Incoredes, por meio do qual os Coredes registram e oficializam suas propostas de demandas regionais, com base no formulário padronizado disponibilizado pelo sistema. A partir da seção sete o documento trata da Consulta Popular, apresentando-a como aspecto inovador no processo de elaboração do orçamento, já que via Consulta, são definidos os projetos a serem executados no montante correspondente a 50% dos recursos para investimentos do Estado, os chamados investimentos de interesse regional. Na sequência o documento define o cronograma da consulta, que teria que ser o mesmo para os municípios de uma mesma região, mas cada região tinha liberdade de realizar a Consulta entre os dias de-

zenove e 26 de julho de 1998. O prazo era extremamente exíguo. Até trinta de junho, por exemplo, os Coredes tiveram que definir as listas de investimentos regionais.

Foi um período curto para operacionalizar o processo, com realização de assembleias, discussão de projetos, definição das listas-tipo e finalmente a preparação das cédulas e a mobilização da população para a votação. Não há registros consolidados do número de participantes da etapa preparatória nas audiências ou assembleias públicas, mas diversos entrevistados se referiram a assembleias com número significativo de participantes.

*[...] a lista foi [discutida e definida em] grandes assembleias, pelo menos foi isso na fronteira oeste, no ginásio de esportes, e nós ficamos umas cinco horas em Assembleia [...] devia ter umas **quatrocentas a quinhentas pessoas**, foi pesadíssimo o negócio lá e fechamos uma boa lista [...] (José V. Adamoli, ex-presidente Fórum dos Coredes, grifos nossos).*

Apesar da exiguidade de tempo, da falta de maior compreensão da Consulta Popular pela população e pelos próprios Coredes e administrações municipais, aliado ainda ao fato de estar sendo realizada em pleno período pré-eleitoral, a adesão dos eleitores foi significativa, já que 379.205 eleitores participaram da Consulta, correspondendo a 6% dos eleitores que comparecem aos pleitos das eleições gerais no Estado.

Muñoz (2007, p. 154) também avalia que os resultados da consulta “podem ser considerados expressivos tendo em vista o fato de que o voto não era obrigatório”. A autora também acrescenta que “a nova sistemática era uma espécie de versão ampliada do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, em escala estadual”.

A TAB. 1 apresenta os resultados da Consulta Popular de 1998. Em torno de 6% dos eleitores gaúchos participaram da votação. Na análise regional, constata-se que em oito Coredes a participação ficou entre 10% a 14% dos eleitores, em onze ficou entre 5% a 10%, e em apenas três Coredes o percentual de eleitores foi inferior a 5%.

Os eleitores escolheram 168 projetos de investimentos, que totalizaram cerca de cem milhões de reais, incluídos no Orçamento do Estado para 1999. Em onze Coredes a área prioritária foi a agricultura, com muitos projetos de investimentos que visavam a aquisição de equipamentos para patrulhas agrícolas para serem utilizados de forma consorciada pelos pequenos agricultores.

TABELA 1 – Resultados da Consulta Popular de 1998

Corede	Valor Investimentos	Eleitores	Votantes	% de Participação
Missões	3.643.529,00	183.114	25.205	14%
Vale do Taquari	2.739.924,00	224.967	27.367	12%
Noroeste Colonial	3.677.614,00	232.865	27.085	12%
Paranhana-Encosta da Serra	1.532.907,00	106.019	11.201	11%
Nordeste	2.348.136,00	137.826	14.347	10%
Produção	4.145.949,00	305.069	30.583	10%
Vale do Caí	1.245.159,00	96.658	9.391	10%
Médio Alto Uruguai	2.572.493,00	144.950	13.988	10%
Serra	6.137.127,00	454.588	41.141	9%
Fronteira Noroeste	2.493.633,00	168.783	13.989	8%
Fronteira Oeste	6.200.965,00	365.259	26.959	7%
Alto do Jacuí	1.730.754,00	133.291	7.830	6%
Campanha	2.438.467,00	144.474	8.068	6%
Litoral	3.332.448,00	173.837	9.554	5%
Central	8.392.856,00	423.602	22.303	5%
Norte	2.457.655,00	147.536	7.573	5%
Centro-Sul	2.926.895,00	152.564	7.427	5%
Vale do Rio Pardo	3.573.549,00	279.057	13.196	5%
Hortênsias	1.048.446,00	81.592	3.868	5%
Vale do Rio dos Sinos	9.975.690,00	698.529	22.751	3%
Sul	9.229.732,00	549.927	14.285	3%
Metropolitano Delta do Jacuí	18.748.935,00	1.372.098	21.094	2%
Total	100.592.863,00	6.576.605	379.205	6%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados constantes dos autos da ADI 2037/99

Mais de quinze regiões aprovaram entre os projetos a instalação de Usinas de Reciclagem de Resíduos Sólidos de forma consorciada entre municípios, visando resolver o problema do tratamento de lixo nas regiões. Em todas as regiões, pelo menos 25% dos recursos foram canalizados para investimentos na área da educação e pelo menos 10% para a área da saúde, em que foram solicitados equipamentos hospitalares ou construção de unidades de postos de saúde.

#### 5.4.5 Os relatórios de gestão do Governo Britto

No relatório de 1995, apesar da constatação da dificuldade prática no relacionamento entre os conselhos e os diferentes setores da máquina estadual, é dedicado um espaço razoável aos Conselhos, atribuindo-lhes grande importância no planejamento e na formulação de um plano estratégico de desenvolvimento estadual.

Como instâncias de discussão e levantamento da problemática regional e base de sustentação para a formulação de um plano estratégico de desenvolvimento estadual, os CRDs têm como finalidade principal definir programas e projetos de investimentos públicos e privados, assim como atividades ligadas ao desenvolvimento de novos polos e eixos econômicos no Rio Grande do Sul com vistas ao equilíbrio inter-regional. Diante dessas atribuições, a Secretaria de Coordenação e Planejamento, que possui a competência de apoiar as ações dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, buscou consolidar uma prática de atuação conjunta e de cooperação entre os CRDs e os diferentes Órgãos da Administração Pública, no trato de problemas do interesse das diferentes regiões do estado. Preocupou-se, dessa forma, viabilizar uma participação mais efetiva dos Conselhos Regionais no processo de planejamento governamental. Deve-se destacar, neste sentido, a promoção de reuniões com os CRDs, visando operacionalizar a participação dos Conselhos na elaboração do Plano Plurianual e do Orçamento de 1996. Foi sugerida uma nova agenda de discussões para os referidos conselhos, constituindo-se basicamente da elaboração de propostas para o desenvolvimento de suas respectivas regiões, que servirão de referências para a elaboração do plano global de desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. (RELATÓRIO DE GESTÃO 1995, 1996, p. 26-27).

Os Coredes tiveram, de fato, participação na elaboração das peças orçamentárias anuais e no plano plurianual. Entretanto, tratava-se apenas de sugestões que chegavam às diferentes Secretarias pela ação do DDRU, e lá nas Secretarias, poderiam ou não ser levadas em conta. Não havia interação sistêmica, nem por parte das Secretarias, muito menos com o Fórum ou com os Coredes diretamente.

No relatório de 1996, nas atividades de apoio aos Coredes, dá-se ênfase ao processo de estruturação e legalização dos Coredes, já que os mesmos funcionavam de maneira informal, ainda que criados por lei. Em dezembro de 1996 foi realizada a Assembleia de instalação do 22º conselho, o Corede Metropolitano Sul, posteriormente denominado Metropolitano Delta do Jacuí. Este relatório também dedica um item específico para os Planos Regionais, dando cumprimento à atuação do DDRU quanto à meta dos planos regionais, já anunciada no ano anterior. Destaca o Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Noroeste do Estado, que abrangia cinco Conselhos: Alto Jacuí, Fronteira Oeste, Médio Alto Uruguai, Missões e Noroeste Colonial, contemplando 116 municípios, e que se constituiu na primeira experiência de Plano Estratégico de âmbito mais macrorregional, reunindo diversos Coredes. Refere-se ainda aos Planos em desenvolvimento nas regiões do Vale do Taquari, Paranhana-Encosta da Serra, Hortênsias e Metade Sul (RELATÓRIO DE GESTÃO 1996, 1997).

Em 1997 o relatório dá ênfase a diversos eventos envolvendo os Coredes, entre eles Seminários com painéis sobre: a) o poder público e o desenvolvimento regional; a universidade e seu papel no desenvolvimento regional; planos estratégicos de desenvolvimento regional; comunidade, participação e desenvolvimento regional; e avaliação da caminhada: dificulda-

des, avanços e estratégicas. A iniciativa conjunta da Assembleia Legislativa e dos Coredes na realização das audiências públicas para discussão do orçamento do Estado também contou com a participação da DDRU e do Departamento de Programação Orçamentária (DPO). Os Coredes foram chamados a participar também das discussões do Projeto RS 2010, desenvolvido pelo Governo mediante convênio com a UFRGS. Neste sentido foram realizadas treze reuniões/encontros, sendo cinco na Capital e sete em municípios de diferentes Coredes do Estado. O relatório registra ainda que foi liberado a treze Coredes regularizados um montante de 35 milhões de reais, do total de 96 milhões destinados aos 22 Coredes no Orçamento do Estado. O relatório também define metas para o ano seguinte, com ênfase ao acompanhamento da execução dos Planos Regionais dos Coredes Missões, Fronteira Noroeste e Noroeste Colonial, e apoio na conclusão da elaboração dos Planos dos Coredes Vale do Rio Pardo, Litoral, Centro Sul e Norte (RELATÓRIO DE GESTÃO 1997, 1998).

Em 1998 o Governo dedicou suas ações especialmente à implantação da Consulta Popular em parceria com os Coredes. Edita ainda o Decreto 38.438, em abril, dispondo sobre a política de desenvolvimento regional para o Estado, e criando o Comitê Gestor da Política, com a participação de um representante do Fórum dos Coredes e um da Famurs, representando a sociedade local e regional. Ainda em junho desse ano é instituído o Fundo de Desenvolvimento Regional, enquanto um dos mecanismos para implantar a Política de Desenvolvimento Regional. Também no Conselho Diretor do Fundo os Coredes conquistam o direito de participar com um representante (RELATÓRIO DE GESTÃO 1998, 1999).

#### **5.4.6 A Carta de Caxias**

Os Coredes já vinham realizando encontros anuais de avaliação, além de seminários temáticos de caráter estadual desde o surgimento em 1991. Dos seminários anuais de avaliação, a partir de 1996, surgiu a prática de apresentar formalmente, no que passou a ser denominado de **Carta**, a sistematização de avaliação da gestão em curso e do planejamento das diretrizes gerais de atuação dos Coredes.

Na Carta de Caxias, resultado do encontro de agosto de 1996, os Conselhos enfatizam a consciência de seu papel no processo de redefinição radical das relações entre os governos e a sociedade civil, e seu papel institucional de aproximar as comunidades das estruturas do Esta-

do, impessoais e distantes dos cidadãos. Apontam diversos resultados positivos da caminhada dos conselhos, entre os quais destacamos:

- constituíram-se num Fórum de debate de questões regionais;
- está em construção uma nova consciência regional e uma percepção da sociedade;
- está em formação a consciência da identidade regional;
- iniciou um processo de conhecimento mútuo e um trabalho conjunto para problemas comuns;
- estão gerando um salto de qualidade no processo de planejamento do desenvolvimento regional;
- começa a existir uma aceitação da ideia e atuação dos Conselhos por parte dos poderes constituídos;
- criou-se um novo espaço político de caráter público;
- a geração de nova relação entre Estado e sociedade civil e construção da cidadania (COREDES-RS, 2002, p. 56).

Mas também destacam pontos de estrangulamento, como a pouca integração política com a Assembleia Legislativa e com os demais órgãos de administração do Estado, a não compreensão do papel dos Conselhos por parte da sociedade e de que os Conselhos são parceiros na construção do desenvolvimento. Diante disso, os Conselhos propõem como estratégia de ação, entre outros:

- desenvolver um processo político-pedagógico para que se efetive a construção da cidadania;
- adotar a parceria como pressuposto do desenvolvimento regional e estadual; [...]
- discutir com o Governo os grandes projetos de investimento do Estado;
- ser parceiros na regionalização do orçamento do Estado; [...]
- construir em parceria a proposta e participar na elaboração e acompanhamento na execução do plano de desenvolvimento do Estado; [...]
- criar o Conselho Estadual de Desenvolvimento (COREDES-RS, 2002, p. 57).

Do ponto de vista da avaliação dos Conselhos os mesmos percebem-se como instância de interação entre a sociedade e o poder público, com uma caminhada ainda incipiente, com os aspectos positivos e negativos inerentes a um processo de construção da democracia participativa que se quer plural, autônomo e efetivo na promoção do desenvolvimento regional e do Estado. Em setembro de 1997, o Fórum dos Coredes definiu formalmente os princípios para nortear o trabalho dos Coredes e de seus participantes, conforme consta no QUADRO 6.



QUADRO 7 – Princípios dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do RS

Princípio	Descrição
Promoção do desenvolvimento regional	Objetivo central da atuação dos Coredes é a promoção do desenvolvimento regional, compatibilizando competitividade, equidade e sustentabilidade
Autonomia	O trabalho dos Coredes e de seus membros deve pautar-se pela autonomia, pela isenção e pela neutralidade em relação às diferentes instâncias governamentais, às correntes político-partidárias ou a quaisquer outras organizações da região ou de fora da região
Pluralidade e identificação de consensos	Deve ser estimulada a livre expressão das diferenças de pensamento entre os membros do Conselho. Essa livre expressão deverá servir de ponto de partida para um esforço no sentido de identificação de pontos de consenso, entre os segmentos que compõem a sociedade da região, quanto à forma de promover o desenvolvimento regional.
Confiança, cooperação e formação de parcerias	A ação dos Coredes deve contribuir para estreitar os laços de confiança, estimular a cooperação e viabilizar o estabelecimento de parcerias entre os diferentes segmentos da sociedade civil da região, bem como entre esses segmentos e as várias instâncias da administração pública, na busca do desenvolvimento regional.
Integração, articulação e consolidação das identidades regionais	Os Coredes devem constituir-se em um espaço de articulação da sociedade regional, atuando no sentido de integrar os esforços da sociedade civil e das diferentes instâncias da administração pública que tenham como objetivo a promoção do desenvolvimento. A participação dos diferentes segmentos da sociedade na discussão dos problemas da sua região, no âmbito dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, deverá servir de base para a consolidação de uma identidade regional, entendida como o sentimento de pertinência a uma comunidade territorialmente organizada. A existência desse sentimento é condição essencial para que um determinado território possa ser, efetivamente, denominado de região.
Busca da regionalização das políticas de desenvolvimento	A ação dos Conselhos deve contribuir para a articulação, em escala regional, dos esforços locais de promoção do desenvolvimento. Deve voltar-se, também, para fazer com que as ações setoriais das diferentes instâncias de governo sejam estruturadas e integradas de forma a caracterizar verdadeiras políticas de desenvolvimento regional.
Aumento permanente da representatividade e da organização	Os Coredes devem empreender um esforço permanente no sentido de ampliar sua representatividade e sua penetração junto à comunidade, organizando e integrando à sua composição os segmentos ainda desarticulados da sociedade da região.
Apoio à continuidade das políticas públicas de interesse regional	Os Coredes devem defender a implementação e a continuidade das políticas governamentais que contribuem de maneira efetiva para o desenvolvimento regional, evitando seu abandono por motivos alheios ao interesse público.

Fonte: elaboração do autor com base na Declaração de Princípios dos Coredes (COREDES-RS, 1999, P. 25-26).

Esta carta de princípios demonstra a preocupação que os Coredes tinham em firmar seu reconhecimento como instância plural, suprapartidária, não governamental e autônoma da sociedade civil, com o objetivo central de promover o desenvolvimento regional integrado e ar-

ticulado, consolidando identidades regionais, lutando pela regionalização das políticas de desenvolvimento e pela sua continuidade por parte dos sucessivos governos.

Não significa que esses princípios estivessem sendo alcançadas com facilidade, ao contrário, a sua declaração e publicização respondiam aos estrangulamentos vivenciados e analisados nas avaliações anuais e se constituíam numa estratégia, ao mesmo tempo de processo político-pedagógico para a construção da cidadania no âmbito interno dos Conselhos e instrumento para criar espaço de divulgação da concepção dos Conselhos e de suas atividades.

### **5.5 Os Conselhos Regionais, o Orçamento Participativo Estadual e o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional: o Governo Olívio**

Em 1998 os Coredes elaboraram um documento denominado **Pró-RS: estratégias regionais pró-desenvolvimento do Rio Grande do Sul**, que tinha por objetivo servir de base organizadora, estruturadora e orientadora da intervenção dos Coredes nos debates e discussões sobre os rumos do desenvolvimento gaúcho. Este documento foi discutido com os candidatos a governador durante o processo eleitoral de 1998. Esta experiência passou a ser uma prática dos Coredes, que a cada quatro anos vêm atualizando e renovando este documento, utilizado como principal subsídio às discussões realizadas com os candidatos ao governo do Estado e constituindo-se no orientador do processo de promoção do desenvolvimento das regiões.

#### **5.5.1 O Plano de Governo da Frente Popular**

A Frente Popular foi constituída pelo PT, PSB, PCdoB e PCB, tendo como candidato a Governador Olívio Dutra e a Vice-Governador Miguel Rossetto. No segundo turno, a Frente Popular recebeu o apoio significativo do PDT, que integrou por um curto período o governo da Frente Popular.

A Frente Popular apresentou um extenso Plano de Governo à sociedade, com dois volumes, cada um com mais de 100 páginas, em que fazia um diagnóstico e propunha suas estratégias e metas de ação em três tópicos básicos: I- Desenvolvimento de verdade; II- Qualidade de vida para todos; e III- Participação popular, autonomia e dignidade: gestão democrática do Estado.

Na primeira parte, relativa ao desenvolvimento, apresenta diagnóstico, estratégias e metas para a ação em cerca de cem páginas, sem uma única referência aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, mesmo no capítulo destinado ao Desenvolvimento Integrado e Integrador, no qual aborda o desenvolvimento regional, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e cooperação internacional e o desenvolvimento sustentável.

Ao abordar o tema do desenvolvimento regional, o plano, após apresentar um diagnóstico em que enfatiza a concentração econômica na região metropolitana e da Serra, propõe a necessidade de elaboração de um Plano de Desenvolvimento do RS, constituído pelos Planos de Desenvolvimento Regional:

- A) Plano de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, constituído pelos Planos de Desenvolvimento Regional, contendo:
- Conjunto de ações econômicas, sociais, culturais e ambientais, no campo e na cidade, a serem executadas no RS pelo Governo Democrático e Popular visando dinamizar o desenvolvimento de cada região do estado;
  - Conjunto de iniciativas de regulação e controle social sobre as atividades existentes no RS, inclusive dos serviços públicos concedidos.

O Plano de Desenvolvimento do RS deverá ter como instância maior de deliberação executiva o Orçamento Participativo Estadual. (PLANO DE GOVERNO DA FRENTE POPULAR 1999-2002, 1998, v. 1, p. 69).

É na terceira parte do Plano, que aborda a diretriz básica da gestão democrática do Estado com participação popular, que aparecem algumas referências importantes aos Coredes, no primeiro capítulo desta parte, que trata do Orçamento Participativo Estadual (OPE). Fazendo inicialmente uma crítica à Consulta Popular do Governo Britto, define o OPE como o principal instrumento estratégico do Governo. A crítica à prática autoritária do governo que se encerra é pautada pela falta de discussão com a sociedade no processo de privatização, na não aprovação (pela maioria governista da Assembleia Legislativa) da quase totalidade das emendas populares ao Orçamento e pelo atendimento apenas parcial das emendas dos Coredes.

A prática do governo Britto sempre foi contrária à participação popular nas decisões do orçamento. As emendas populares foram sempre derrotadas na Assembleia pela base governista. Quando alguma lograva aprovação o governo vetava. [...] Para o orçamento de 98, todas as 125 emendas populares apresentadas foram rejeitadas. Das propostas encaminhadas pelos Coredes, somente seis foram aceitas, justamente aquelas que não mexem em nenhum centavo do orçamento, pois eram diretrizes (PLANO DE GOVERNO DA FRENTE POPULAR 1999-2002, 1998, v.2, p. 3-4).

Quanto à Consulta Popular, o Plano desenvolve crítica ao modelo de participação do governo Britto:

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 o Plano aborda a criação do OPE como o principal instrumento estratégico de gestão pública democrática da Frente Popular, que o concebe alicerçado em quatro princípios básicos e indispensáveis da participação efetiva da população em um processo democrático e transparente de discussão, decisão e acompanhamento do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, do orçamento anual e das políticas públicas de Estado: a) 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 autorregulamentação 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.

Ao descrever o processo de autorregulamentação o Plano define que

os fóruns temáticos que serão criados no processo de autorregulamentação, a partir das discussões da população nas regiões abrangidas pelos Coredes, terão como finalidade a discussão e definição das diretrizes para a execução de políticas setoriais, investimentos e serviços de caráter geral do Estado. [...] O processo inicial de autorregulamentação do OP, no Estado, será realizado a partir de Assembleias Públicas Municipais, abertas a participação de toda a população, **organizadas pelos Coredes em conjunto com o Poder Executivo Estadual**. Esta regulamentação deverá definir entre outras normas o regimento interno, os critérios gerais de distribuição de recursos entre as regiões e os critérios técnicos, podendo ser revista anualmente (PLANO DE GOVERNO DA FRENTE POPULAR 1999-2002, 1998, v.2, p. 4, grifos nossos).

Em especial para o primeiro ano de governo, o Plano reservava papel fundamental para os Coredes:

A Frente Popular para iniciar a discussão com a sociedade, sobre o processo de autorregulamentação 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 Assembleias Públicas Municipais, Plenárias regionais Temáticas e do Fórum Estadual do Orçamento (PLANO DE GOVERNO DA FRENTE POPULAR 1999-2002, 1998, v.2, p. 5, grifos nossos).

Assim, no âmbito das intenções da Frente Popular, evidencia-se um reconhecimento dos Coredes e o desejo de inseri-los, pelo menos no início da caminhada, no processo de construção da dinâmica de gestão com ampla participação popular. Os Coredes, tendo presente a disposição reiteradamente manifestada pelo candidato Olívio nos encontros de apresentação e discussão do Pró-RS, e explicitada naquela parte do programa de governo, alimentavam muitas expectativas, especialmente após os resultados do pleito, que deu a vitória à Frente Popular em segundo turno.

### 5.5.2 A Carta de São Leopoldo

Em dezembro de 1998 o Fórum dos Coredes realizou o seu Encontro Anual de Avaliação. Esse encontro é realizado no período de transição entre o Governo Britto e o Governo Olívio, mas os Coredes têm clareza de que se trata de uma transição especial, entre duas visões de mundo que praticam e/ou defendem diferentes projetos de desenvolvimento. O Governo Britto, sabidamente adotara a implantação do modelo neoliberal de Estado e suas consequentes reformas voltadas à “devolução” de serviços ao mercado, por meio do programa de privatizações e de programas de demissão voluntária (PDVs), para a viabilização do Estado Mínimo, enquanto o Governo Olívio propõe um modelo de democracia efetivamente participativa e em que o Estado tem um papel primordial na promoção do desenvolvimento sustentável e com ênfase na inclusão social.

Os Coredes estão cientes dessa dicotomia e explicitam isso na parte introdutória da Carta de São Leopoldo:

Pela primeira vez, na história recente do Rio Grande do Sul, duas visões diferentes de mundo configuram e confrontam dois projetos distintos de desenvolvimento do Estado. [...] Contrariamente do que se poderia imaginar, o **confronto entre esses dois projetos** distintos não se encerrou com o mérito da campanha. Ao se considerarem legítimos representantes do povo, com liberdade para atuarem e decidirem independente das demandas de seus eleitores, **o bloco de oposição atuará nos espaços da democracia representativa**. Isto quer dizer que a Assembleia Legislativa será o espaço de uma oposição sistemática. [...] De outra parte, ao se considerarem legítimos representantes dos movimentos sociais e de suas demandas, **o bloco de centro-esquerda agirá sintonizado com os movimentos**. Dessa forma, **a situação atuará nos espaços da democracia participativa**. Isto quer dizer que, **o local-regional será o espaço da situação**. Com isso, deslocar-se-á o eixo da disputa em direção a uma **participação social crescente no processo decisório de definição dos rumos do desenvolvimento** para o Rio Grande do Sul (COREDES-RS, 2002, p. 58, grifos nossos).

Essa conjuntura trouxe desafios antigos e novos para a pauta dos Coredes. A Carta enumera dez desafios nesse novo cenário. O primeiro refere-se à necessidade de garantir e qualificar as condições logísticas para que os Coredes se movimentem nestes múltiplos espaços, já que prevê a possibilidade de os Coredes se constituírem num dos principais palcos e espaços de disputa entre os dois projetos, e aí o segundo desafio, já que isso tenderia a ampliar a participação de segmentos e setores sociais, tornando a dinâmica e a coordenação do processo mais complexas.

Movimentos sociais e populares que até agora viam os Coredes com restrições, tomando-os de instituições governistas e a serviço da direita, procurarão participar ativamente das instâncias dos Conselhos. Essa nova realidade, incluída para uns, certamente não será excluída para outros, dado que os Conselhos transformar-se-ão no principal fórum de discussão e decisão regional, dando, assim, uma nova dimensão social aos Coredes, com o que os Conselhos consolidar-se-ão definitivamente (COREDES-RS, 2002, p. 59).

Percebe-se a expectativa dos Coredes para com o novo Governo, expectativa de que agora encontrarão espaço profícuo para sua consolidação e para sua atuação conforme os princípios perseguidos ao longo dos seus já quase dez anos de experiência. Tanto é que o terceiro desafio remete à construção ao longo do processo decisório, em parceria, da metodologia e do ferramental necessário para o entendimento e a elaboração do PPA, da LDO e do Orçamento Anual, já que “a Administração Popular colocará em discussão 100% das receitas e das despesas do Estado”, exigindo um “processo de ensino-aprendizagem de um conhecimento técnico complexo” (COREDES-RS, 2002, p. 59).

O quarto desafio colocado é a transformação dos agentes regionais em sujeitos de seu próprio desenvolvimento, consolidando a passagem da forma de representação da cidadania, como sendo única, para a

[...] forma direta e dinâmica de uma democracia participante. O que significará passar de um simples processo de escolha entre alternativas que são colocadas por alhures para um complexo processo decisório de definição dos rumos do desenvolvimento de cada uma das regiões gaúchas pelos agentes sociais, políticos e econômicos dessas regiões (COREDES-RS, 2002, p. 59).

Para dar conta desse desafio, surge o quinto, o qual remete ao planejamento do desenvolvimento das regiões, instrumento que deve ser prévio ao orçamento e requer pensar o desenvolvimento estrategicamente, meta perseguida pelos Coredes desde 1991, e que se liga ao sétimo desafio, a efetiva atuação dos Coredes como parceiros para a democratização do Estado, com ênfase na descentralização e na regionalização do desenvolvimento. Isso reforça uma

meta já histórica dos Conselhos, de viabilizar a regionalização político-administrativa do Estado tendo por base o mesmo recorte territorial dos Coredes. O desafio seguinte é adotar uma estratégia para participar ativamente e decididamente na configuração e criação do Conselho Estadual de Desenvolvimento.

O nono desafio, apresentado como o mais significativo de todos, é a possibilidade de os Coredes se transformarem em esfera estatal de poder regional:

Juntamente com a implantação do orçamento participativo estadual, ocorrerá toda uma descentralização e regionalização das ações do Estado. Muito possivelmente haverá uma crescente participação dos Coredes na coordenação e execução dessas ações. O que com o tempo poderá ganhar fórum de uma esfera regional de poder (COREDES-RS, 2002, p. 60).

O desconhecimento pela Frente Popular da história dos Conselhos e da crítica presente da ausência da participação popular no âmbito dos Conselhos é apresentado como o sexto desafio do documento. Propõe-se necessário sensibilizar o novo Governo de que o problema real da pouca participação popular nos Conselhos é resultado de fatores de desmobilização e não decorrente de problemas formais ou de instrumentalização dos Coredes. O décimo e último desafio está na capacidade dos Conselhos combinarem uma participação social e regional crescente com uma representação política transparente.

Esse conjunto de desafios foi o pano de fundo do seminário de avaliação, e após ampla discussão e sistematização os Coredes concluíram a Carta com um conjunto de diretrizes orientadoras para a ação futura. Mais uma vez, porém, a realidade vai estar distante das expectativas e das metas traçadas.

### **5.5.3 Os Coredes e a dinâmica de planejamento e orçamento no Governo da Frente Popular**

O novo governo começa a viabilizar já no início da gestão a sua principal meta de governo: o orçamento participativo estadual (OPE). Mas também desde janeiro o Governo se preocupa com o Plano Plurianual para o período 2000-2003.

Os Coredes sempre entenderam o Plurianual como um instrumento fundamental para a promoção do desenvolvimento regional, tanto que buscavam, desde 1991, a sua regionalização. Por isso, passaram a interagir com o novo Governo, ainda em janeiro, por meio da Secre-

taria de Coordenação e Planejamento, que coordenava o processo de elaboração do Plurianual 2000-2003. Essa parceria na construção do PPA funcionou muito bem, sendo que as relações com o Secretário e a SCP, na percepção de vários entrevistados, foram muito positivas e permitiram a elaboração de um PPA com a incorporação de muitas das demandas das regiões.

O Fórum dos Coredes encaminhou um modelo padronizado para os Coredes, que elaboraram, durante o mês de janeiro, o plano plurianual regional, estabelecendo, para cada uma das áreas, que correspondiam às Secretarias Estaduais Setoriais: o diagnóstico setorial, as diretrizes, os objetivos e as metas para os próximos quatro anos. Em fevereiro, num encontro estadual, os planos das regiões foram sistematizados num plano estadual regionalizado do ponto de vista dos Coredes. Esse material foi entregue ao Secretário do Planejamento, que passou a discutir estas demandas com as Secretarias de Estado, visando sua incorporação ao Plano Plurianual do Estado. No início de março, num Seminário organizado pela SCP e o Fórum, o governo apresentou e discutiu com os Coredes as análises feitas a partir do plano dos Coredes, e a incorporação das demandas à peça orçamentária plurianual do Estado. De acordo com um dos entrevistados,

*nós fizemos uma excelente construção do PPA, foi **a melhor que se fez até hoje**, [...] era o Clóvis [Ilgenfritz] o Secretário de Planejamento [...] e o Dinizar [...] com um grupo do Fórum dos Coredes [...] estabelecemos toda uma metodologia, [...] tudo digital, cada Corede trazia um CD [...] com suas demandas [...] nós fizemos um trabalho [...] dias quatro e cinco de fevereiro daquele ano [1999] na Escola Técnica do Comércio da Ufrgs, todos os Coredes ali trabalhando, e geramos um documento do Fórum [...], sistematizamos o PPA na visão dos Coredes. O governo recebeu isso através [do Secretário de Planejamento] e aí vem um momento rico, porque ele trabalha isso internamente com o governo e nos chama para um Seminário nos dias nove ou dez de março para apresentar o que é que ele tinha incorporado, porque é que ele tinha incorporado e o que não tinha incorporado. [...] Um seminário muito, muito rico (José V. Adamoli, ex-presidente do Fórum dos Coredes, grifos nossos).*

Essa avaliação positiva também já fora externada pelo então Vice-Presidente da Assembleia Legislativa em 1999, integrante do PT, em meio ao conflito estabelecido no Legislativo a respeito da discussão sobre OPE e Fórum Democrático de Desenvolvimento, que em muitos momentos acabava colocando os Coredes como elemento central desse conflito, o que, se verá adiante, parece não se confirmar.

os Conselhos Regionais de Desenvolvimento tiveram a oportunidade de participar da elaboração do Plano Plurianual. De janeiro a março, o governo propiciou um espaço para que os representantes de todas as regiões do Estado discutissem e definissem os investimentos para os próximos quatro anos, a maioria foi contemplada pela peça orçamentária (DIÁRIO DA ASSEMBLEIA, 15 jun. 1999).



Se a interação Coredes/Governo foi altamente positiva no processo do Plurianual, a história relativa ao OPE foi diferente. Os Coredes, como se viu, tinham grande expectativa para se integrar ao processo do OPE, e o Plano de Governo da Frente, como já foi visto, trazia isso explicitamente: os 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 Assembleias Públicas Municipais, Plenárias Regionais Temáticas e do Fórum Estadual do Orçamento. O Fórum dos Coredes externara esta expectativa formalmente ainda antes do novo Governo assumir o comando do Estado. Mas foram logo surpreendidos com a postura do novo governo de querer assumir a condução do processo por meio de estrutura do próprio Estado: ou seja, o OPE, por tudo o que representava do ponto de vista programático para o PT e os partidos aliados, deveria ser uma clara política de governo, articulada e coordenada por estruturas vinculadas ao governo. Neste sentido foram criadas duas secretarias especiais vinculadas diretamente ao Governador: o Gabinete de Relações Comunitárias (GRC) e o Gabinete de Orçamento e Finanças (GOF). O GRC ficou responsável pelas relações com a comunidade, especialmente a coordenação e articulação do OPE nas Regiões do Orçamento Participativo, que mantiveram o mesmo recorte territorial dos Coredes. Em cada região atuaria um Coordenador Regional de Relações Comunitárias, servidores detentores de cargos em comissão vinculados ao GRC. Sua principal função era mobilizar e orientar os movimentos sociais e a população sobre o processo do OPE. Esta estrutura começou a funcionar com reuniões preparatórias nas regiões logo no início do mandato.

O Fórum dos Coredes vinha atuando na articulação com o Governo, sem grandes avanços, como pode se perceber nos relatos feitos na Assembleia Geral do Fórum em 10 de março de 1999, onde foi unânime esse entendimento em relação às duas últimas audiências com o Governador e com os Coordenadores do GRC e GOF. Nas diversas manifestações em plenário, os presidentes e representantes dos Coredes externaram a sua preocupação com a partidização das reuniões do OPE nos municípios e com o risco de que a discussão do OPE acabasse ficando no plano político-ideológico (ATA DA ASSEMBLEIA DO FÓRUM, março 1999).

O Presidente do Fórum relembra que

quanto à universalização da participação e na parceria todos concordamos. Quanto à mobilização, convocação e coordenação [do processo], teremos estas respostas após reunião com o OP (ATA DA ASSEMBLEIA DO FÓRUM, março 1999).

A referência é com relação a um dos aspectos que para os conselhos era fundamental, que era o entendimento de que o processo nas regiões deveria ser coordenado pelos mesmos, com era a expectativa inicial, em conjunto com os coordenadores regionais do GRC. Outra questão em que não havia concordância era com respeito à definição prévia de valores por região para os projetos de investimentos e serviços. A esse respeito, o Presidente do Fórum Metropolitano Delta do Jacuí e prefeito de Porto Alegre, do PT, se manifesta afirmando que

Repito o que disse ao Governador da necessidade de estimativas e proporcionalidades prévias, como referencial para não frustrar expectativas (ATA DA ASSEMBLEIA DO FÓRUM, março 1999).

A Assembleia definiu que a Diretoria do Fórum, juntamente com o Presidente do Corede Metropolitano Delta do Jacuí, Raul Pont, levaria à mesa de discussão com o Governo (de preferência com a presença do Governador) os seguintes pontos: 1) universalização do processo; 2) parceria dos Coredes; 3) Planejamento Regional Estratégico; 4) previsão de recursos e 5) Consulta Popular.

Mas, como afirma um dos entrevistados, a participação dos Coredes e a elaboração do Protocolo de Cooperação, teve que ser conquistada:

*O que é que acontece, então, a discussão do Plurianual em março com [...] Secretários do Estado [...], jogo muito duro com a Íria [Charon, Coordenadora do GRC], com o Bira [Ubiratan, Coordenador do GOF], [...], o Raul junto, tentando resolver o impasse, que eles queriam deixar os Coredes fora dos processos participativos, a intenção era não reconhecer os Coredes. [...] [fizemos] esse enfrentamento, rompemos com o governo, viemos para Assembleia, botamos na rua a questão do Fórum Democrático, e não levou nem uma semana, o Governo chamou o Fórum dos Coredes [...] e abriu o diálogo e desse diálogo, nós fizemos um protocolo (José V. Adamoli, ex-presidente do Fórum dos Coredes).*

De acordo com este e outros entrevistados, os Coredes tiveram papel fundamental na criação do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional da Assembleia Legislativa, como veremos em item específico mais adiante. A aproximação com a Assembleia, por outro lado serviu como elemento de pressão para que o Governo negociasse com os Conselhos. Confirma-se aquilo que já fora objeto de análise da Carta de São Leopoldo: o desconhecimento dos integrantes da Frente Popular da história dos Conselhos. Mais que isso, o entendimento de que os Conselhos eram instâncias ocupadas pela elite política tradicional das regiões e que, portanto, deveriam ser desconsideradas no processo de construção do OPE. Mas esse pensamento, ainda que forte, não era generalizado, havendo outras leituras, o que fazia com que em

algumas regiões, independentemente do que acontecia na discussão com o Governo, havia parceria na condução do processo, como pode se depreender desses dois depoimentos:

*nós nunca participamos da concepção [do OPE], a não ser através das instâncias do orçamento ou nas assembleias regionais, dando sugestões [...] [houve] regiões em que o processo transcorreu muito bem, [...] em Caxias, conviveu em total harmonia, [...] na Campanha, [...] e [em] outras regiões o relacionamento foi normal, foi tranquilo. Para nós aqui foi impossível. O primeiro episódio foi essa Assembleia que eu fui [...] usei a palavra [apresentei o] Corede, [para o] trabalho de cooperar, de reconhecer a legitimidade, nos éramos do Corede, nos trabalhávamos de outra forma e reconheci a legitimidade do governo eleito pelo seu modelo de participação e tal, mas enfim, no final eu fui vaiado estrondosamente, não sei por que [...] só faltou me atirarem sapatos, como pode agora. Bom, eu sempre continuei colocando o Corede a disposição da [...] coordenadora [regional do OPE] [...] estimulando os Coredes a participarem, [...] o Corede sempre foi representado [...] sempre foi presença em todos os momentos e participando de organização, de alguns eventos, assembleias [...] mas o Corede não conseguiu acertar os pontos nunca (Paulo Frizzo, ex-presidente do Corede-Norc).*

Esse entendimento é de compartilhado pela ex-coordenadora regional do OPE deste Corede, ao analisar as relações entre a estrutura do Estado e os Conselhos:

*Esta decisão [de implantar as coordenações regionais do OPE] provocou certo desconforto entre Governo e o Fórum dos Coredes, que em sua concepção enxergou no início do novo Governo uma possibilidade de que este processo poderia ser gerenciado por Coordenadores regionais daquela instituição. O Governo do Estado promoveu reuniões em várias ocasiões entre o Fórum dos Coredes e o Gabinete de Relações Comunitárias, a fim de construir um método que pudesse contemplar a aspiração de ambas as partes; o bem estar e desenvolvimento de todas as regiões do Estado de forma unificada e em parceria. O Fórum dos Coredes foi a única instituição que pode indicar dois membros por região para serem conselheiros do OP, sem precisar passar por eleição entre os delegados da região. Além disso, o governo se comprometeu em executar ad demandas da Consulta Popular votadas no ano anterior, desde que fossem técnica e financeiramente viáveis. Em algumas regiões a partir deste momento houve uma construção coletiva do processo entre coordenadores do OP e Coredes, já em outras, pouco se avançou. Penso que não houve uma única causa, talvez pela disputa política, ou por outra visão da forma de participação da sociedade, onde as comunidades são consultadas até uma parte do processo e, no entanto, as decisões finais acabam se afunilando em poucas lideranças. Com certeza não houve nenhuma “culpa” ou intransigência de ambas as partes. A novidade do processo em âmbito estadual, a falta de experiência e o desafio de “fazer dar certo” assumido pelo conjunto do Governo, bem como, certo “status de poder” por parte dos Coredes, entre outras podem ser consideradas prováveis causas do desajuste nas relações estabelecidas entre Governo do Estado e Coredes (Rosana Tenroller, ex-coordenadora regional do GRC Norc).*

Alguns coredianos avaliam que os Coredes não souberam aproveitar o espaço conquistado, ainda que após longo período de discussão, na relação com o processo do OPE, como se evidencia pelo depoimento desse entrevistado:

*Os Coredes não aproveitaram os espaços que tinham. Muitos e muitos Coredes, [...] pelo ranço da disputa político-partidária, preferiram a omissão. Não foram proati-*

*vos no orçamento participativo. Eu, por exemplo, participei de todas as assembleias do orçamento participativo, regionais, municipais na região, todas. Dividi a coordenação com o coordenador do OP do governo, sentava à mesa o Corede e o coordenador do governo que era do PT e fui quatro anos membro da coordenação estadual do orçamento participativo. [...] [Eu] era representante do Corede na coordenação estadual [no COP] (Joaé V. Adamoli, ex-presidente do Fórum dos Coredes).*

As negociações entre o Fórum e o Governo continuavam, ainda que com avanços lentos. Os Coredes desejavam firmar um protocolo de cooperação em que ficassem definidos os princípios básicos da parceria entre Governo e Coredes.

*nós estávamos discutindo com o Governo do Estado aquele protocolo de cooperação que nós nos propomos a participar da concepção, da implantação, da gestão, do acompanhamento [do OPE] [...] o protocolo foi elaborado em conjunto Coredes-Governo, foi amplamente discutido e foi aprovado por diferença de um voto na Assembleia dos Coredes, eu particularmente votei contra. [...] Havia muita resistência em relação aos termos porque as coisas não eram bem definidas, [...], porque depois foi aprovado, foi assinado só que nós nunca participamos da concepção (Paulo Frizzo, ex-presidente do Corede-Norc).*

O Protocolo de Cooperação foi finalmente assinado em 27 de abril de 1999, entre o Governador Olívio Dutra e o Presidente do Fórum dos Coredes, Dinizar Becker.

A cláusula primeira define o objeto do protocolo:

O presente Protocolo de Cooperação, com base no Programa do Governo Democrático e Popular e na experiência dos Coredes no trabalho de articulação dos agentes regionais de desenvolvimento, tem por finalidade 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, a despesa e as políticas públicas, criando mecanismos de planejamento democrático e de controle social sobre o Estado (PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO, 1999).

A segunda cláusula define as questões envolvidas na cooperação (QUADRO 7). Esse protocolo nunca foi cumprido totalmente. Mesmo assim, os Coredes conseguiram 44 vagas (duas por Corede) no Conselho do Orçamento Participativo do Rio Grande do Sul (COP-RS). A partir de 2000, houve mudanças na metodologia do OPE, que passou a iniciar o processo pelas Assembleias Regionais de Diretrizes, que em 1999 eram definidas nas Assembleias Públicas Municipais (APMs), o que, pela avaliação dos Coredes, dificultava a visão de região.

Com a mudança, foi possível ampliar e qualificar a visão dos participantes sobre os programas de desenvolvimento, serviços e obras, com base no diagnóstico e nas diretrizes regionais definidas nas Assembleias Regionais.

QUADRO 8 – Aspectos do Protocolo de Cooperação firmado entre Governo Estadual e Fórum dos Coredes (continua)

Aspectos	O que diz o Protocolo
Universalização do processo	construir as bases da <b>participação universal e direta</b> do cidadão no processo do Orçamento Participativo;
Coordenação conjunta do processo	<b>coordenar, convocar e mobilizar conjuntamente</b> as assembleias públicas e plenárias do processo do Orçamento Participativo;
Assembleias Públicas Regionais e diretrizes regionais	nas Assembleias Públicas Regionais, abertas à participação direta da população, serão formuladas as diretrizes estratégicas regionais do desenvolvimento para servirem de base organizadora das discussões e definições das Assembleias Públicas Municipais; excepcionalmente para o Orçamento do ano 2000, servirá de base organizadora das discussões e definições do Plano Plurianual Regional;
Assembleias Públicas Municipais	nas Assembleias Públicas Municipais (APMs) a participação será direta e universal, abertas à participação de todo o cidadão. A população discutirá e definirá as prioridades temáticas e as demandas de obras, serviços e programas de cada município no contexto da sua região, elegendo também os delegados, proporcionalmente ao número de participantes, que representarão o município nas Plenárias Regionais;
Plenárias Regionais	nas Plenárias Regionais (PR), os delegados eleitos nas Assembleias Públicas Municipais (APMs) e a representação do Corede da região no Conselho do Orçamento Participativo (COP-RS) <b>sistematizarão e compatibilizarão</b> as demandas priorizadas nos temas em cada município, estabelecendo as prioridades regionais. Também serão eleitos os conselheiros que representarão a região no COP-RS;
Assembleias Temáticas Públicas Regionalizadas de Desenvolvimento (ATPRD)	nas Assembleias Temáticas Públicas Regionalizadas de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (ATPRD), a participação será direta e universal. Abertas à participação de todo o cidadão, nelas os Coredes apresentarão o seu <b>plano estratégico de desenvolvimento regional</b> e a população discutirá e <b>definirá diretrizes, políticas e programas para o desenvolvimento do Estado</b> , elegendo também os delegados, proporcionalmente ao número de participantes, para a Plenária Temática Estadual do Desenvolvimento do RS;
Plenária Temática Estadual do Desenvolvimento do RS (PTED)	na Plenária Temática Estadual do Desenvolvimento do RS (PTED), os delegados eleitos nas ATPRD sistematizarão as prioridades para o desenvolvimento do Estado. Também serão eleitos os conselheiros que representarão a Temática do Desenvolvimento do RS o COP-RS;

QUADRO 9 – Aspectos do Protocolo de Cooperação firmado entre Governo Estadual e Fórum dos Coredes (conclusão)

Aspectos	O que diz o Protocolo
Composição do Conselho do Orçamento Participativo do RS (COP-RS)	o Conselho do Orçamento Participativo – RS (COP-RS) será composto por 138 conselheiros eleitos nas Plenárias Regionais (69 distribuídos proporcionalmente à população de cada região, considerando-se um mínimo de 2 por região e mais 69 distribuídos proporcionalmente à participação popular nas APMs de cada região), 44 conselheiros indicados pelos COREDES das 22 regiões do Estado, 22 conselheiros eleitos pela Plenária Estadual do Desenvolvimento do RS, totalizando 204 conselheiros;
Atribuições do COP-RS	ao Conselho do Orçamento Participativo - RS caberá apreciar e decidir sobre a proposta orçamentária elaborada a partir das prioridades definidas nas 22 regiões, na Temática do Desenvolvimento do Estado e dos recursos necessários para os serviços essenciais do Estado prestados à população, dentro dos limites legais e constitucionais;
Consulta Popular	o Governo do Estado e os COREDES reconhecem as duas formas de democracia direta: a participação via assembleias e o referendo, e constituirão comissão mista de estudo da legislação vigente;
Autorregulamentação do processo pelo COP-RS	o processo de participação, elaboração, definição e acompanhamento do Orçamento Anual será autorregulamentado pelo COP-RS, podendo ser revisado anualmente;
Execução dos investimentos da Consulta Popular de 1998 incluídos no Orçamento do Estado de 1999	os investimentos de interesse regional, constantes do Orçamento 1999 do Estado, definidos pela Consulta Popular realizada em 1998, que forem viáveis do ponto de vista legal, técnico e financeiro, serão executados.

Fonte: Elaboração do autor com base no Protocolo de Cooperação Governo/Coredes, 1999, grifos nossos.

Quanto à coordenação conjunta, o acordo previa que os Coredes participariam da organização das assembleias e das mesas coordenadoras juntamente com os Coordenadores Regionais do OPE e também assinariam todo o material de divulgação. Isso só 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. O processo do OPE está descrito no QUADRO 8.

QUADRO 10 – O Processo do Orçamento Participativo do estado do Rio Grande do Sul – 1999-2002 (continua)

Fase/Etapa	Especificação
Reuniões Preparatórias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Especialmente em 1999, desde janeiro o GRC e os Coordenadores Regionais estabeleceram uma rodada de sensibilização e convencimento para o processo do OP.</li> <li>2. As reuniões preparatórias tinham o objetivo de convencer as lideranças locais sobre a importância do OPE.</li> <li>3. Estas lideranças locais e regionais atuavam como os multiplicadores junto às bases de seus segmentos ou entidades visando a participação nas etapas formais do processo do OPE-RS.</li> </ol>
Plenárias Regionais de Diretrizes	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Debatiam e definiam diretrizes indicativas para orientar a discussão dos temas e programas de desenvolvimento de abrangência estadual e das obras e serviços regionais nas assembleias públicas municipais.</li> <li>2. Realizavam-se em cada região do Estado durante o mês de março.</li> <li>3. Abertas à participação voluntária direta e universal de todos os cidadãos residentes nos municípios que compõem cada região.</li> </ol>
Assembleias Regionais Temáticas de Desenvolvimento	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Debatiam e estabeleciam as prioridades dos temas e programas de desenvolvimento de abrangência estadual, que tinham continuidade e conclusão nas APMs.</li> <li>2. Os participantes votavam em três prioridades dentre nove temas apresentados pelo governo: agricultura; Ciência e Tecnologia; Desenvolvimento do Turismo; Geração de Trabalho e Renda; Meio Ambiente, Gestão Urbano-Ambiental e Saneamento; Gestão e Ações de Qualificação no Uso e Ocupação do Solo; Transporte e Circulação; Minas e Energia; e Educação.</li> <li>3. Com base na Lista-Tipo fornecida pelo Governo com todos os programas em cada um dos nove temas, os participantes escolhiam três programas (um para cada tema escolhido).</li> <li>4. Elegiam delegados (um para cada 20 participantes) que passavam a representar a região na Plenária Regional de Delegados.</li> <li>5. Realizavam-se nas mesmas datas e locais das Plenárias Regionais de Diretrizes.</li> <li>6. Abertas à participação direta e universal de todos os cidadãos residentes nos municípios que compõem cada região.</li> </ol>
Assembleias Públicas Municipais	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A população debatia e votava, deliberando a hierarquia das prioridades temáticas e programas de desenvolvimento de abrangências estadual e também a hierarquia das prioridades temáticas e demandas de obras e serviços regionais.</li> <li>2. As prioridades temáticas e demandas de Obras e Serviços eram divididas em dez temas constantes do Caderno de Listas-Tipo: Agricultura; Transporte e Circulação; Cultura; Educação; Assistência Social e Promoção da Cidadania; Energia; Segurança; Gestão Ambiental e Saneamento; Saúde; e Habitação. Os participantes escolhiam três desses temas e uma demanda para cada um. Nesta fase, cada participante podia apresentar demandas que, após serem cadastradas, iam à votação da plenária para a escolha de somente três.</li> </ol>

QUADRO 11 – O Processo do Orçamento Participativo do estado do Rio Grande do Sul – 1999-2002 (conclusão)

Fase/Etapa	Especificação
Assembleias Públicas Municipais	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Indicavam também três prioridades entre os Programas da Temática de Desenvolvimento Regional (um por tema).</li> <li>4. Elegiam delegados (um para cada 20 participantes) que passavam a representar as prioridades do município nas Plenárias Regionais de Delegados.</li> <li>5. Realizavam-se nos 497 municípios, entre 20 de março e 31 de maio.</li> <li>6. Abertas à participação voluntária e universal dos cidadãos residentes.</li> </ol>
Plenárias Regionais de Delegados - primeira rodada	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Os delegados recebiam do governo a estimativa da receita e dos grandes agregados da despesa pública (pessoal, custeio e serviços fins, investimentos e serviços da dívida).</li> <li>2. Recebiam a sistematização com a relação de todos os programas de desenvolvimento de abrangência estadual e demandas de obras e serviços regionais, priorizadas e hierarquizadas pela população nas assembleias públicas.</li> <li>3. Compatibilizavam as votações das demandas com os diagnósticos de carência, viabilidade técnica e financeira apresentadas pelas Secretarias.</li> <li>4. Escolhiam as Comissões Representativas dos Delegados (CRDs), que realizavam a sistematização e compatibilização das demandas, negociando com os delegados e com o GOF, para atender o maior número de demandas.</li> <li>5. Elegiam os conselheiros que representavam a região no Conselho Estadual (COP), órgão coordenador do processo.</li> <li>6. Realizavam-se em cada região no final de junho e início de setembro.</li> <li>7. Participavam os delegados temáticos e municipais.</li> </ol>
Plenárias Regionais de Delegados - segunda rodada	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recebiam o Plano de Investimentos e Serviços do Estado, construído pelas CRDs e sistematizado pelo GOF.</li> <li>2. Votavam o Plano de Investimentos e Serviços.</li> <li>3. Realizavam-se em cada uma das regiões do Estado no início de setembro.</li> <li>4. Participavam os delegados temáticos e municipais.</li> </ol>
Conselho Estadual do OPE- RS (COP)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Participavam de curso de formação em orçamento público elaborado pelo governo, em que são apresentados os critérios de distribuição dos recursos</li> <li>2. Discutia e definia com o Governo os critérios de distribuição dos recursos por área, acompanhava as etapas de discussão e elaboração da Matriz Orçamentária do Estado</li> <li>3. Deliberava o Projeto do Orçamento do Estado e ser encaminhado pelo Executivo ao Poder Legislativo.</li> <li>4. As reuniões do COP ocorriam em Porto Alegre.</li> <li>5. Participavam 204 conselheiros: 22 entre os delegados eleitos nas ATDRs (um por região); 138 entre os delegados eleitos nas APMs, sendo 69 proporcionalmente à população de cada região e 69 proporcionalmente à participação nas APMs em cada região; e 44 indicados pelos Coredes (dois por região). O mandato era de um ano. O Governo também participava, sem direito a voto, com dois titulares e dois suplentes, indicados pelo GRC e pelo GOF.</li> </ol>

Fonte: Elaboração do autor, com base em diversos documentos e manuais do OPE.

Obs.: Em 1999 as diretrizes foram elaboradas pelas APMs; em 2001 foi criada a 23ª Região do OP.



Em termos de priorização das temáticas de desenvolvimento e de serviços, podem-se verificar no QUADRO 9 as prioridades escolhidas ao longo do processo durante os quatro anos do Governo Olívio.

QUADRO 12 – Prioridades eleitas no Processo do OPE-RS – 1999-2002

Prioridade	1999	2000	2001	2002
Temáticas do Desenvolvimento				
1º	Agricultura	Agricultura	Educação	Agricultura
2º	Geração do Trabalho e Renda	Universidade estadual	Agricultura	Geração de Trabalho e Renda
3º	Transporte e Sistema Rodoviário	Transporte e circulação	Geração de Trabalho e Renda	Educação
Obras e Serviços				
1º	Agricultura	Educação	Educação	Educação
2º	Educação	Agricultura	Saúde	Saúde
3º	Saúde	Transporte e Circulação	Transporte e Circulação	Transporte e Circulação

Fonte: elaboração do autor com base em relatórios diversos

O envolvimento dos cidadãos no processo pode ser aferido pelo número de assembleias realizadas, pelo número de delegados eleitos e pelo número de participantes nas diferentes instâncias do processo. Estes dados estão detalhados na TAB. 2.

Alguns resultados do processo do OPE são importantes para a análise das dinâmicas participativas. Em que pese as críticas de aparelhamento desse tipo de processo, a participação da população nas diferentes instâncias do processo foi crescente nos primeiros três anos do Governo Olívio, com uma queda da ordem de 12% apenas no último ano de governo.

TABELA 2 – OPE-RS: participantes, delegados eleitos e assembleias realizadas

	1999	2000	2001	2002
Participantes	188.528	281.926	378.340	333.040
% dos participantes em relação aos eleitores aptos do RS	2,8	4,0	5,3	4,5
Delegados Eleitos	8.460	13.987	18.601	16.145
Assembleias Públicas Realizadas	644	670	735	775

Fonte: elaboração do autor com base em relatórios diversos

Mesmo tendo presente que o número de participantes considera o mesmo cidadão várias vezes, pois soma a participação em todas as etapas do processo, o número é significativo, tan-

to em termos absolutos como em percentual de eleitores aptos (ainda que no processo do OPE participassem também os não eleitores).

Chama atenção o número significativo de delegados eleitos para as instâncias deliberativas do processo, que chegam a cerca de sessenta mil nos quatro anos de governo.

#### **5.5.4 Sem consenso, o caminho judicial**

Logo no início de janeiro, o Governador sanciona a Lei 11.305, de quatorze de janeiro de 1999, que alterava a lei dos Coredes, acrescentando as Comissões de Avaliação dos Serviços Públicos Estaduais (Casepes) a serem criadas pelos Conselhos Regionais, em cada município da região, com a finalidade de procederem ao controle e acompanhamento dos investimentos estaduais e avaliarem o desempenho dos órgãos da administração pública do Estado nos respectivos municípios. Esta lei fora proposta no início de 1998, tendo entrado em pauta da Assembleia em maio daquele ano e sendo aprovada em dezembro. Mesmo tendo sancionado, o Governo encaminhou ao Tribunal de Justiça do RS uma Ação e Inconstitucionalidade, julgada procedente em abril de 2002.

Também em maio de 1999 entra em discussão na Assembleia o Projeto de Lei 99/1999, que propõe mudanças na Lei dos Coredes, acrescentando diversos artigos criando os Conselhos Municipais de Desenvolvimento, tema em discussão desde a lei da Consulta Popular de 1998. Esse projeto é aprovado em quinze de dezembro de 1999. Encaminhado para sanção, o Governador Olívio veta o projeto, retornando à Assembleia em dezoito de janeiro e sendo promulgado pela Assembleia, após a derrubada do veto do Executivo, em 28 de março de 2000 (Lei 11.451). O Executivo ajuíza uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF, a ADI-2.217, em 30 de maio de 2000, obtendo liminar favorável em agosto do mesmo ano.

No início de maio o Governo edita o Decreto 39.518, com apenas um artigo, dispondo que a elaboração do Orçamento do Estado, no âmbito do Poder Executivo, seria objeto de debate e deliberação por instrumentos de democracia direta orientados pelos princípios consagrados na Constituição Federal e na Constituição do Estado, envolvendo a totalidade dos recursos disponíveis, em especial os destinados a investimentos.

No início de maio de 1999 o então Deputado Federal Alceu Collares ajuíza uma ação popular contra o Governo Olívio, que liminarmente ficou impedido de utilizar a estrutura do Estado (como veículos cedidos pela Emater) para operacionalizar o processo do OPE.

Por outro lado, o Governo também vinha efetuando estudos no sentido de arguir a inconstitucionalidade da Consulta Popular, conforme pode se depreender do Parecer 12.508, elaborado em abril e encaminhado em seis de maio, pelo Gabinete da Procuradoria Geral do Estado, ao GOF do Gabinete do Governador, que o solicitara. Este Parecer integra a Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade, a ADI-2037, que deu entrada no Supremo Tribunal Federal (STF) em 21 de julho de 1999, solicitando a inconstitucionalidade da Lei 11.179/98, a Lei da Consulta Popular.

Portanto, ao mesmo tempo em que firmava acordo com os Coredes no sentido de cumprir a Lei da Consulta Popular, o Governo elaborava um processo visando sua revogação. Os Coredes cobravam insistentemente o cumprimento dos projetos de investimentos eleitos na Consulta Popular de 1998, que não vinham sendo executados em sua integralidade.

Em setembro de 1999 o Governo ajuíza outra Ação Direta de Inconstitucionalidade, desta vez contra dois artigos acrescentados pela Assembleia Legislativa à Lei de Diretrizes Orçamentárias, um deles para garantir o percentual mínimo de 2,5% no orçamento para a função da agricultura e o outro garantindo que os investimentos votados na Consulta Popular em 1998, não atendidos em 1999, integrassem automaticamente o Orçamento de 2000. O Governo não conseguiu êxito nessa ação, conforme a sentença do STF, de dezessete de dezembro de 1999.

#### **5.5.5 Coredes e Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional**

Ao mesmo tempo em que Coredes tentavam viabilizar com o Governo um acordo de cooperação para a operacionalização do OPE e participavam ativamente da construção do PPA com a SCP, buscavam garantir na Assembleia Legislativa os espaços conquistados a partir de 1996, de manutenção e ampliação da discussão dos orçamentos nas regiões. A Presidência da Assembleia firma um convênio de cooperação entre a Mesa da Assembleia, os Coredes, a Famurs e a Uvergs, com vistas a levar a discussão do orçamento e outros temas de forma re-

gionalizada ao interior do Estado através do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional.

Como afirma um dos entrevistados, a discussão dos Coredes com a Assembleia e a ideia do Fórum Democrático, com incentivo a uma presença maior da AL nas regiões, foi um dos motivos que passou a agilizar o acordo de cooperação com o Governo.

*viemos para Assembleia, o Paulo Odone enxerga esse espaço, e começa discutir com o Dinizar, e [...] avança nessa discussão e nós conseguimos criar um ambiente que permitiu criar a resolução [...] que criou o fórum democrático. Claro que os embates foram muito grandes. [...] e nesse dia em que iam lançar [o Fórum], como não havia os avanços na resolução que nós precisávamos, nós ficamos no andar de cima, e a coletiva embaixo não teve a presença de nenhum corediano. Uma semana depois vieram para o que nós queríamos, e se tu olhares a resolução que cria o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, ela é muito boa, [...] ou seja, a visão de pluralidade, a visão de processo, a visão de interação da sociedade com o processo legislativo, tá muito claro naquele documento. [...] querendo criar um mecanismo que garantisse a pluralidade na base, através dos [...] Comudes (José V. Adamoli, ex-presidente do Fórum dos Coredes).*

Para a constituição do FDDR foram realizados oito Seminários, dois estaduais e seis regionais. Os seminários estaduais foram realizados na Capital, o de lançamento (em oito de abril) e o de conclusões e encaminhamentos (em 21 de junho). Os seis seminários regionais foram realizados em cidades de diferentes regiões, entre quinze de abril e 27 de maio.

Nestes encontros, na parte da manhã, após a abertura do Fórum, havia espaço para uma palestra sobre temas relacionados à democracia representativa e participativa, ao papel do Legislativo na democracia e ao desenvolvimento, seguido de um painel sobre o tema “As instituições, a participação e o desenvolvimento regional”. O debate, porém, acabava sendo pautado pela polêmica do OPE e da Consulta Popular, do conflito entre Coredes e Governo, do papel dos Coredes no OPE, do papel do Fórum no debate democrático e da discussão com a sociedade das peças orçamentárias.

Na parte da tarde, acontecia a audiência pública sobre o PPA, coordenada pela Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia, cujo presidente era o Deputado Paulo Pimenta, do PT, e contavam também com a presença do Secretário de Coordenação e Planejamento, Clóvis Igenfritz, além de técnicos da SCP, para exposição e discussão do PPA com as regiões. Esse é um aspecto importante, pois, apesar das discordâncias em torno do OPE e da Consulta Popular, a realização das audiências regionais, sob a coordenação da Comissão de Or-

çamento e Finanças do Legislativo com a participação de integrantes do Executivo, iniciada em 1996, estava tendo continuidade, agora integrada ao FDDR.

Durante palestra de abertura do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, a posição defendida pelo líder da bancada do PSB, deputado Bernardo de Souza, para resolver o impasse entre os Coredes e o governo do Estado, foi a reformulação da lei que instituiu a Consulta Popular e ampliação da base de participação popular das instâncias de representação regional, introduzindo o mecanismo direto das assembleias.

‘Não vejo motivo para este conflito. Todos os procedimentos de decisão política são legítimos desde que o povo esteja efetivamente trazendo sua manifestação’, observou. [...] Bernardo de Souza classificou a natureza jurídica dos conselhos regionais que, em sua opinião, deveriam ter composição ampliada para se transformarem em instrumentos jurídicos do referendo popular. ‘A Lei 11.179/98 traz um legado que não pode ser menosprezado’, afirmou Bernardo de Souza. O deputado, entretanto, possui muitas discordâncias com a legislação instituída durante o governo anterior, como o percentual orçamentário passível de deliberação popular [...] (DIÁRIO DA ASSEMBLEIA, 08 abr. 1999).

O líder do governo na Assembleia Legislativa, deputado Ronaldo Zülke, afirmou que o Orçamento Participativo e os Coredes podem e devem conviver democraticamente, referindo-se inclusive a publicação dos Coredes que citava o Orçamento Participativo de Porto Alegre como um importante passo no sentido da democracia (DIÁRIO DA ASSEMBLEIA, 8 abr. 1999).

O presidente da Famurs, por sua vez,

ao se manifestar no painel [...] disse que os prefeitos estão dispostos a contribuir com a construção de um mecanismo que contemple a representação política com a participação popular. Mas enfatizou a necessidade de debater com mais intensidade o desenvolvimento das regiões do Estado. ‘Temos falado pouco do desenvolvimento e muito dos mecanismos de participação para se chegar ao desenvolvimento’ (DIÁRIO DA ASSEMBLEIA, 08 abr. 1999).

Os Coredes organizaram e participaram ativamente desses encontros, manifestando-se sempre no sentido de compatibilizar OPE e Consulta Popular. No Fórum de lançamento em 8 de abril,

O presidente dos Coredes lembrou [...] que a parceria da entidade com a Assembleia Legislativa iniciou em 1994, quando se negociou a lei de criação do órgão. Salientou que ‘muitos deputados tinham medo de perder espaço, mas no final ganharam espaço e aumentou a parceria em outros eventos’. O professor mencionou o deputado Gleno Scherer [...], na época presidente do Legislativo, que levou para o interior a discussão do orçamento estadual [em 1996] e disse que ‘a iniciativa valeu, mas nin-

guém entendia o que se falava em relação ao orçamento, que teve mais de 1.100 emendas, das quais 50 emendas de iniciativa dos Coredes' (DIÁRIO DA ASSEMBLEIA, 9 abr. 1999).

No Fórum realizado em 15 de abril, em Santa Cruz do Sul, o presidente do Corede do Vale do Rio Pardo, Luis Augusto Campis, lembra

que a prioridade número um, do ponto de vista dos Coredes, é o atendimento daquelas prioridades eleitas, no ano passado, pela população gaúcha e que constam do orçamento de 1999. Seja através do Orçamento Participativo, dos Coredes ou da consulta popular, todos nós, certamente, só teremos condições de poder que a população se manifeste mais uma vez, se forem atendidas as reivindicações eleitas no ano passado (FÓRUM DEMOCRÁTICO, 1999, p. 13).

Esta rodada de reuniões do Fórum encerrou em 21 de junho, com um seminário de avaliação e sistematização em Porto Alegre, do qual participam além dos deputados, os Coredes, a Famurs e a Uvergs, parceiros do Fórum, além do Secretário de Coordenação e Planejamento, que com sua equipe participou das reuniões do Fórum nas regiões para apresentar o Plano Plurianual.

Nesse Seminário, o Presidente da Assembleia Legislativa apresenta a proposta de institucionalização do Fórum Democrático Permanente:

O que se propõe é a transformação do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, passando a denominar-se Fórum Democrático Permanente, institucionalizando-o como instrumento permanente de ligação entre o Poder Legislativo e o cidadão gaúcho. [...] A participação de cada cidadão será viabilizada na instância regional através dos Coredes e, nas instâncias municipais, através dos Comudes – Conselhos Municipais de Desenvolvimento. Esses Conselhos terão a responsabilidade de conduzir o processo de consulta à população local, através das Assembleias Populares, fiscalizar a execução do orçamento e, também, proceder à avaliação dos serviços públicos, podendo inclusive utilizar a estrutura das Casepes, [previstas na] Lei 11.305, de 14.1.99 (FDDR, 1999, p. 8).

A proposta apresenta em detalhes a sua organização, inclusive com um fluxograma de tramitação dos projetos de lei orçamentários (FIGURA 2).

Percebe-se a tentativa de institucionalizar os Comudes, cuja proposta tramitava como projeto de lei de iniciativa parlamentar, transformado em lei e questionado posteriormente na justiça pelo Executivo, como já se analisou anteriormente. Da mesma forma, estava presente a ideia de fortalecer as Casepes, cuja lei de criação também estava sendo questionada judicialmente.

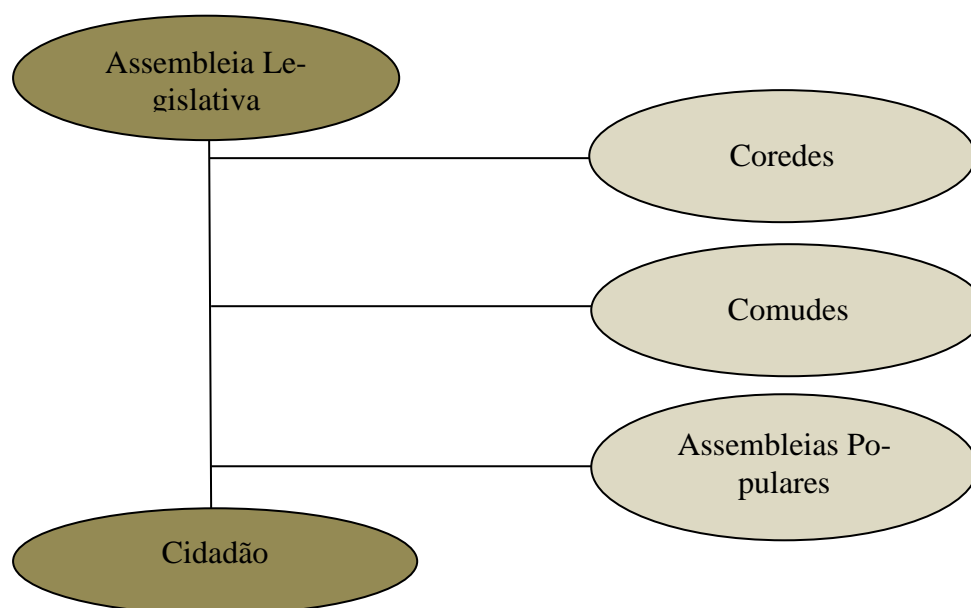


FIGURA 3 – Fluxograma de tramitação de Projetos de Lei Orçamentários

Fonte: Adaptado de FDDR, 1999, p. 9.

A institucionalização do Fórum é aprovada pela Resolução de Plenário 2.271, de oito de setembro de 1999. De acordo com a Resolução, o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, composto pela Assembleia Legislativa, pelo Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, pela Famurs e pela Uvergs, tem como objetivos:

I - assegurar a integração permanente da sociedade gaúcha ao debate sobre o desenvolvimento estadual, regional e municipal;

II - garantir a integração entre a democracia representativa e a democracia participativa, fortalecendo a cidadania e a consciência política, através da ampliação do debate de temas de interesse público;

III - assegurar o respeito à expressão da pluralidade de concepções, buscando sempre construir consensos em torno de temas de interesse público;

IV - promover o desenvolvimento sustentável, visando à superação dos desequilíbrios sociais e regionais;

V - possibilitar a integração, articulação e consolidação das identidades regionais; e

VI - possibilidade a melhor informação e participação da sociedade no acompanhamento da tramitação legislativa.

A Resolução definiu que as atividades do Fórum Democrático deveriam propiciar a integração, além das quatro instituições componentes, dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, das Casepes, dos Comudes ou outros organismos de desenvolvimento municipal e com os cidadãos, através de assembleias populares municipais e de audiências públicas. A Direção Colegiada do Fórum Democrático define as matérias em discussão na Assembleia que seriam levadas à discussão com a população, para conhecimento e para recebimento de proposições e sugestões.

Em 12 de agosto a Assembleia e o Fórum dos Coredes assinam acordo de cooperação para a nova rodada do Fórum Democrático, que iniciou em 13 de agosto, em Tapes, e foi concluída em primeiro de outubro, em Estrela. Foram 19 encontros regionais de mobilização para a discussão do orçamento do ano 2000.

Em alguns desses encontros houve confrontos entre os delegados do OPE e os representantes do Fórum, o que mostra que a polêmica OPE x Fórum Democrático estava presente nas comunidades locais e regionais:

encontraram as instalações da Secretaria Municipal de Educação tomadas por delegados do Orçamento Participativo, militantes do PT, professores e estudantes da Escola Nossa Senhora do Patrocínio portando adesivos do OP e cartazes contra o Fórum Democrático. A plateia tentou tumultuar de todas as formas o encontro, seja discutindo em alta voz durante os pronunciamentos dos deputados ou ocupando os microfones para demonstrar sua contrariedade a qualquer modificação na proposta do Orçamento do Governo do Estado e a criação do Fórum Democrático. Um dos cartazes portados pelos estudantes dizia: ‘Senhores deputados, por que mudar o que a comunidade já priorizou?’ Outro dizia: ‘Queremos a Escola Agrícola de Dom Pedrito já’. Os deputados consultaram suas assessorias e viram que na proposta orçamentária do Executivo não está a construção da Escola Agrícola como prioridade. Esta constatação serviu para justificar as reuniões do Fórum, que oportunizarão a inclusão deste e de outros pleitos no documento (DIÁRIO DA ASSEMBLEIA, 29 set 1999).

Nestas reuniões houve um chamamento às regiões e comunidades municipais para que organizassem os Comudes em seus municípios e que participassem das assembleias populares e audiências públicas previstas para o mês de outubro.

A exemplo do que vem fazendo em todas as reuniões de mobilização [...] o deputado Paulo Odone solicitou o auxílio dos participantes do encontro de Rio Grande para a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), nas cidades on-



de eles ainda não foram implantados, bem como por uma grande participação das comunidades nas Assembleias Populares [...] [e da] audiência pública com a Comissão de Planejamento e Finanças (DIÁRIO DA ASSEMBLEIA, 29 set 1999).

Mal terminara esta rodada, já se iniciava a terceira, agora coordenada pela Comissão de Planejamento e Finanças da Assembleia e pelos Coredes, com a participação do GOF, composta de mais 22 Audiências Públicas Regionais, uma em cada Corede.

Antes de cada audiência, aconteciam as Assembleias Públicas Municipais, organizadas pelos Coredes e pelos Comudes. As Assembleias Populares de cada município debatiam as prioridades locais para incluir no Orçamento do Estado para o ano 2000. Estas assembleias, nas quais toda a população dos municípios podia participar, antecederam as Assembleias Gerais Regionais dos Coredes, que organizaram as prioridades que constituíram as emendas formuladas pelo Fórum Democrático.

Porto Alegre, que faz parte do Corede do Delta do Jacuí, vai realizar sua Assembleia Popular hoje, na Câmara Municipal, às 19 horas. Integrantes do mesmo Conselho Regional, também realizam assembleias hoje, os municípios de Cachoeirinha, às 20 horas na Sociedade Esportiva Cachoeirinha; e Viamão, às 20 horas na Câmara de Vereadores. Todos os outros municípios do Delta do Jacuí já realizaram suas Assembleias Populares municipais. Em outras regiões do Estado o debate das prioridades para o orçamento [em] municípios que ainda não realizaram suas assembleias, estão agendando as reuniões para esta semana. É o caso da região do Vale do Caí, com reuniões marcadas para os dias 20 (Vale Real); 21 (São Sebastião do Caí); 22 (Alto Feliz) e 24 (Feliz). Na região Centro-Sul (Carbonífera e Costa Doce), Barra do Ribeiro realiza sua Assembleia hoje à tarde e Eldorado do Sul à noite e Guaíba amanhã às 20 horas. No Litoral há reuniões previstas para o dia 20 nos municípios de Capivari do Sul, Pinhal, Cidreira e Santo Antônio da Patrulha; no dia 21 em Torres, Arroio do Sal, Capão da Canoa e Xangri-lá e no dia 22 Imbé, Tramandaí e Morrinhos do Sul (DIÁRIO DA ASSEMBLEIA, 19 out 1999).

As audiências obedeceram a seguinte dinâmica: exposição e detalhamento do Orçamento do Estado pelo Secretário Especial do Orçamento; apresentação das prioridades pelo Corede da região; manifestação da plateia, com direito a três minutos para cada pessoa e, no encerramento, espaço para o pronunciamento dos deputados.

Nas audiências podiam ser apresentadas emendas populares, assinadas por pelo menos duas entidades em regular funcionamento ou por pelo menos quinhentos eleitores.

Ao todo foram realizadas 306 Assembleias Populares Municipais e 22 Audiências Públicas Regionais, com a participação expressiva de mais de 130 mil pessoas. Foram apre-

sentadas 501 emendas populares, distribuídas nas seguintes prioridades: Transportes (140), Educação (94), Agricultura (74), Saúde (59), Segurança (35), Habitação (22) e Outras (78).

O Fórum dos Coredes, visando facilitar o processo de votação na Assembleia, reuniu-se nos dias 27 e 28 de outubro e realizou a sistematização das emendas populares. Desta forma, as 501 sugestões resultaram em três emendas de âmbito estadual, divididas em recursos para o Fundo de Desenvolvimento Regional, para a área de Ciência e Tecnologia (Polos de Desenvolvimento Tecnológico) e para a área de Transportes (principalmente pavimentação de rodovias). As prioridades que não se enquadram nestas áreas foram agrupadas em 43 emendas gerais.

Além disso, a relatora do projeto do orçamento convidou os Coredes e os conselheiros do COP para participarem do processo de sistematização das emendas.

A deputada Cecília Hypolito (PT), relatora do projeto do orçamento para o próximo ano, chamará os Coredes e os conselheiros do Orçamento Participativo para participarem do processo de sistematização das emendas, que se inicia na próxima semana. 'A participação popular tem sido a marca do orçamento do próximo ano. Queremos garantir a transparência deste processo até o seu final e, por isso, estamos abrindo esta fase legislativa também à participação da população', justifica a parlamentar. [...] Na sua avaliação, nenhuma das emendas apresentadas busca descaracterizar o Orçamento Participativo ou inverter prioridades estabelecidas pelas regiões. 'São emendas pontuais, que representam a disputa natural por mais recursos' (DIÁRIO DA ASSEMBLEIA, 29 out 1999).

Os Coredes tiveram um papel fundamental para concluir a peça orçamentária. Entendimento entre o governo do Estado e o Fórum dos Coredes ratificou as prioridades estabelecidas pelo Orçamento Participativo, permitiu a ampliação de recursos para o desenvolvimento tecnológico, recursos para elaborar o projeto para a construção de ponte internacional e captação de recursos para a pavimentação de estradas.

O acordo foi anunciado na tarde de ontem, pela relatora da peça orçamentária 2000, deputada Cecília Hypolito (PT), pelo presidente do Fórum dos Coredes, Dinizar Becker e pelo coordenador do Gabinete do Orçamento e Finanças, Ubiratan de Souza (DIÁRIO DA ASSEMBLEIA, 19 nov 1999).

Os Partidos de oposição na Assembleia não gostaram desse acordo, e confirmaram a manutenção de 620 emendas que, segundo eles, representavam os anseios da população manifesta nas audiências públicas. Como lembra um dos entrevistados,

*a média de emendas que nós [os Coredes] conseguimos do orçamento lá do governo Britto [...] fica na faixa aí, de seis, sete, [...] dos Coredes. [No] governo Britto, o máximo de emendas que entraram no orçamento, foram vinte e duas. Isso que tinha 1600, 1700 emendas. [...] Então nesse cenário aí, o que é que aconteceu, [...] digamos assim, de grave no final das contas. A mesma base, que o governo Britto era maioria na casa, de não deixar votar mais que vinte e duas emendas, veio [...] propor para nós [...] dos Coredes, [...] para respaldar 580 emendas. Isso descaracterizava totalmente o Orçamento Participativo. E o que é que nós fizemos, isso sempre foi uma prática nossa independente do governo ser do PT. Nós pedimos que cada Corede apresentasse três ideias estruturantes, que fossem para negociação com o Bira. E abrimos espaço para no máximo quarenta e cinco emendas. [...] e na medida em que não demos essa cobertura a eles, [...] (José V. Adamoli, ex-presidente do Fórum dos Coredes).*

Finalmente, após mensagem retificativa do Governo, incorporando diversas emendas de deputados e do acordo com os Coredes, e da disposição dos deputados de oposição em manter outras emendas, o Orçamento para 2000 foi aprovado, por unanimidade, após um debate que não chegou a provocar grande confronto entre os parlamentares em plenário, com as 224 emendas encaminhadas pelo Fórum Democrático.

Das 1341 emendas apresentadas, 224 foram aprovadas em Plenário, 689 foram rejeitadas, 92 prejudicadas e 257 foram incluídas como emendas indicativas, que serão encaminhadas ao Executivo junto com a matéria aprovada, ficando a critério daquele Poder aplicá-las ou não. As restantes 79 emendas foram retiradas pelos parlamentares (DIÁRIO DA ASSEMBLEIA, 30 nov 1999).

Na questão do Orçamento, ainda é importante registrar que durante novembro de 1999, pela primeira vez na história do Parlamento Gaúcho aconteceu audiência pública para discutir o orçamento do Poder Legislativo. Da mesma forma, houve discussão pública do Orçamento do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Pela primeira vez representantes do Tribunal de Justiça do Estado (TJE) e Ministério Público apresentaram publicamente seus orçamentos. O presidente em exercício, deputado Edeimar Vargas (PTB), acompanhou o desembargador Cacildo de Andrade Xavier, presidente do TJE, e o procurador-geral de Justiça do Estado, Cláudio Barros Silva, que compareceram ontem pela manhã à reunião extraordinária da Comissão de Finanças e Planejamento, presidida pelo deputado Paulo Pimenta (PT) (DIÁRIO DA ASSEMBLEIA, 18 nov 1999).

O Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional (FDDR) continua funcionando regularmente durante os anos seguintes. Em 2000 realizou 3 edições de audiências públicas do Fórum no Estado. Em junho, foram realizadas audiências para debater a Lei de Diretrizes Orçamentárias e em novembro, as regiões tiveram a oportunidade de opinar sobre o projeto do governo que propunha alterações na matriz tributária, em especial as alíquotas do ICMS. Em dezembro foram realizadas as audiências para a discussão do Orçamento do Estado para 2001.

Porém, neste ano a opção foi pela realização de apenas três audiências, uma por Macrorregião, nas quais participaram cerca de 1500 representantes das 22 regiões do Estado. Nas regiões o processo ficou mais flexível, organizado pelos Coredes e Comudes.

Nos encontros continuavam as polêmicas e enfrentamentos entre OPE e FDDR. Os delegados do OPE não apresentavam propostas e defendiam que a Assembleia deveria analisar e aprovar o Orçamento resultante do processo do OPE.

Em maio de 2001 o FDDR realizou uma edição do Fórum para discutir com a sociedade a execução do orçamento, a cargo da Comissão de Fiscalização e Controle, que realizou audiências públicas, abrangendo as três macrorregiões do Rio Grande do Sul (Norte, Sul e Nordeste), respectivamente em Passo Fundo, São Gabriel e Porto Alegre.

Em 2002 o FDDR promove grande número de audiências sobre diferentes temas relacionados ao desenvolvimento do Estado, como as desigualdades regionais, o combate às drogas, a pesca e piscicultura, a execução orçamentária de 2001, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2002 e segurança pública. No primeiro semestre foram realizadas cerca de 40 audiências.

Só no Fórum das Desigualdades Regionais foram 22 audiências regionais e uma audiência de encerramento para a divulgação do relatório final e para apresentar e discutir os resultados da pesquisa Desenvolvimento Regional, Cultura Política e Capital Social, demandada pelo FDDR e realizada pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Ufrgs, com o patrocínio do FDDR, Assembleia Legislativa, Fórum dos Coredes, Famurs e Uvergs. Essas audiências sobre desigualdades regionais aconteceram no segundo semestre de 2001 e em janeiro e fevereiro de 2002. O Fórum das Desigualdades Regionais nasceu da preocupação da sociedade e do interesse público com as desigualdades de desenvolvimento econômico e social existentes entre as regiões do Rio Grande do Sul. Um dos principais objetivos foi a minimização da ideia de que o Estado se divide em um Sul pobre e um Norte rico, analisando as potencialidades e as fragilidades de cada uma das regiões. O Fórum Democrático pretendia com um amplo debate sobre as disparidades econômicas e sociais entre as regiões do Estado, diagnosticar problemas, identificar aspirações, propor políticas integradas de desenvolvimento regional e, principalmente, mobilizar a sociedade gaúcha em torno da unidade do Rio Grande do Sul.

Esta dinâmica de funcionamento do FDDR, prevista na sua criação, demonstra que o mesmo era muito mais do que na época e ainda hoje é comum verificar em análises sobre o orçamento participativo, que apresentam o FDDR apenas como um contraponto ao OPE, criado e assumido pela oposição no legislativo com postura eminentemente ideológica.

As atividades do FDDR diminuem significativamente no segundo semestre, devido às eleições gerais para Governador e Presidente da República. Mesmo a dinâmica de discussão do orçamento foi simplificada para apenas uma grande audiência pública com a sociedade, realizada em 12 de novembro de 2002.

### **5.5.6 As Cartas Anuais de 1999 a 2002**

Os Coredes continuaram com a prática dos Encontros Anuais de Avaliação e Planejamento. Em 1999 (Carta de Porto Alegre), é feita uma avaliação positiva sobre seu papel e sobre a compreensão da sociedade sobre esse papel:

Os Conselhos Regionais, sempre orientados pelas diretrizes estabelecidas em sua Declaração de Princípios, passaram a ter seu papel melhor compreendido pela comunidade, sendo sua importância institucional cada vez mais reconhecida pelas instâncias do poder público e pela sociedade civil. Além disso, a ampliação da presença dos Coredes na vida pública gaúcha seguramente está contribuindo para que ocorram mudanças positivas na cultura política do Estado, dentre as quais se destaca a crescente participação social e cidadã (COREDES, 2002, p.66).

A Carta registra avanços significativos no trabalho dos Coredes, tanto na sua relação com o Poder Executivo e o Poder Legislativo, quanto na sua própria dinâmica de organização e funcionamento. Registra também as polêmicas e confrontos com o Governo, especialmente nos primeiros meses de 1999, mas reconhece o papel importante do OPE.

A decisão do Executivo em promover a participação da comunidade na formulação de políticas públicas contribuiu para ampliar a compreensão sobre o funcionamento do setor público e sobre o processo de elaboração orçamentária. Após algumas dificuldades iniciais, houve maior reconhecimento, pelo governo, do papel dos Coredes como instâncias regionais de articulação da comunidade para a promoção do desenvolvimento (COREDES, 2002, p.66).

Registra ainda como ações positivas do Governo, o desencadeamento do processo de formulação de políticas de desenvolvimento regional, a disposição reiterada no sentido de executar os investimentos da Consulta Popular de 1998, o acolhimento das emendas sistema-

tizadas pelo Fórum dos Coredes à proposta orçamentária do Estado. Já com relação ao Poder Legislativo, registra como avanço extremamente significativo a criação do FDDR,

que implicou uma expressiva ampliação da participação popular no processo legislativo. A parceria com a Assembleia, nesse Fórum, levou a um maior reconhecimento dos Coredes como instâncias regionais de interlocução com a população e como articuladores e promotores da participação popular no desenvolvimento (COREDES, 2002, p.67).

Apesar dos avanços os Coredes registram a persistência de muitos problemas, como pode se verificar no QUADRO 10. Como já analisado anteriormente, algumas das estratégias estabelecidas foram efetivamente adotadas pelo Governo, como as mudanças na metodologia do OPE, no que se refere às Plenárias Regionais de Diretrizes.

QUADRO 13 – Problemas e encaminhamentos constantes da Carta de Porto Alegre, de 1999 (continua)

Área	Problemas	Objetivos e metas
Relações com o Governo	Participação militante em prejuízo da participação direta e universal da população; Desconsideração para com os atores institucionais das regiões; Precariedade das informações fornecidas aos Coredes sobre ações, empreendidas pelo governo, que envolvem parcerias com os Conselhos; Dificuldade em aceitar os Coredes como instituições representativas das regiões; Desconhecimento do saber acumulado e reduzida valorização da capacidade organizativa e institucional das regiões;	Buscar o fortalecimento da participação plural, direta e universal da população nas decisões regionais e estaduais; Valorizar os diferentes atores institucionais regionais integrantes dos Coredes; Harmonizar as regionalizações setoriais de governo com as regionalizações dos Coredes e das Associações de Municípios, criando estruturas administrativas regionais compatíveis com essas regionalizações
Relações com o DDRU	Distanciamento entre o DDRU e os Coredes, levando a ações unilaterais, como no caso da concepção e planejamento dos Seminários Estadual e Regionais de Desenvolvimento Regional; Falta de regularidade na liberação das verbas de custeio dos Conselhos; Reduzida atuação da Divisão de Apoio aos Coredes.	Parceria efetiva na formulação da Política de Desenvolvimento Regional e em outras atividades de planejamento, levando em conta o acúmulo de conhecimentos e a experiência de planejamento estratégico das regiões. Liberar em duodécimos as verbas de custeio para os Coredes. Estimular a participação do DDRU nas reuniões do Fórum e dos Coredes.

QUADRO 14 – Problemas e encaminhamentos constantes da Carta de Porto Alegre, de 1999  
(continuação)

Área	Problemas	Objetivos e metas
Em relação ao processo do OPE	<p>Municipalização das demandas e necessidades;</p> <p>Falta de Identificação do montante de recursos a serem alocados para as regiões;</p> <p>Condução unilateral do processo de planejamento do Orçamento Participativo, em suas diferentes fases: concepção, definição da metodologia, organização das atividades e coordenação;</p> <p>Limitada ação dos setores não organizados, em consequência da forma como o processo é desenvolvido;</p> <p>Agravamento dos desequilíbrios regionais, em decorrência da lógica setorial utilizada na elaboração do Orçamento Participativo;</p> <p>Limitada publicização e transparência dos procedimentos e atividades do Orçamento Participativo;</p> <p>Falta de informações para qualificar a participação;</p> <p>Excessiva dependência do Conselho do Orçamento Participativo em relação ao governo.</p>	<p>Realizar Assembleias Públicas Regionais, orientadoras das Assembleias Públicas Municipais, para definir diretrizes estratégicas de desenvolvimento regional, evitando a municipalização das demandas e necessidades;</p> <p>Realizar Plenárias Regionais para compatibilizar as demandas priorizadas em cada município com as diretrizes estratégicas regionais;</p> <p>Definir critérios de rateio dos recursos em nível regional e setorial, considerando os desequilíbrios regionais e prevendo o montante a ser alocado por região, desde o início do processo de elaboração do Orçamento Participativo;</p> <p>Organizar a população para viabilizar a participação ampla e plural no Orçamento Participativo;</p> <p>Construir a autonomia do COP, como conselho popular.</p> <p>Dar ampla publicidade e transparência aos procedimentos e atividades desenvolvidos no Orçamento Participativo;</p>
Relação com a Assembleia Legislativa	<p>Participação militante em prejuízo da participação direta e universal da população;</p> <p>Compreensão insuficiente do valor estratégico da participação popular na definição dos rumos do desenvolvimento e no aprimoramento do processo legislativo;</p> <p>Desconsideração dos princípios da autonomia e da pluralidade como fundamentos organizativos dos Coredes e das comunidades regionais;</p> <p>Reduzida valorização do saber acumulado e da capacidade organizativa das regiões;</p> <p>Fragilidade dos compromissos em decorrência da busca de resultados políticos imediatos, partidários e/ou pessoais;</p>	<p>Organizar a comunidade para fortalecer a participação autônoma, plural, direta e universal da população no processo legislativo;</p> <p>Conscientizar os agentes políticos sobre a necessidade de mudança da cultura política no sentido da valorização da participação, como instrumento de construção da cidadania e do desenvolvimento;</p> <p>Reafirmar os princípios e objetivos que orientam o trabalho dos Coredes, expressos na cláusula primeira do Termo de Cooperação do Fórum Democrático, como base adequada para a organização dos processos de participação da comunidade nas ações do Legislativo;</p>

QUADRO 15 – Problemas e encaminhamentos constantes da Carta de Porto Alegre, de 1999  
(continuação)

Área	Problemas	Objetivos e metas
Relação com a Assembleia Legislativa	<p>Inexistência de uma prática de busca da construção de consensos;</p> <p>Descolamento da representação política em relação às exigências da participação e da democracia direta;</p> <p>Insuficiência de quadros técnico-administrativos para dar apoio adequado aos trabalhos do Fórum Democrático;</p> <p>Apoio logístico insuficiente para o exercício qualificado da representação dos Coredes junto à Assembleia.</p>	<p>Reconhecer, valorizar e divulgar o saber e a experiência acumulados de organização das regiões na busca do desenvolvimento e na promoção da cidadania;</p> <p>Estimular o desenvolvimento de uma cultura de promoção do interesse público, onde a visão de longo prazo se sobreponha aos interesses imediatos, partidários ou pessoais;</p> <p>Fortalecer a cultura democrática, através de debate que respeite as diferenças e os direitos das minorias, com valorização da busca permanente de consensos;</p> <p>Trabalhar permanentemente para promover a organização da comunidade, estimulando a utilização de instrumentos de democracia direta e aperfeiçoando a democracia representativa;</p> <p>Disponibilizar quadros técnicos e administrativos suficientes e adequadamente qualificados para as atividades do FDDR;</p> <p>Proporcionar apoio logístico adequado para o exercício qualificado da representação dos Coredes junto à Assembleia;</p> <p>Criação de uma Comissão Permanente de Desenvolvimento Regional.</p>
Em relação à atuação do Fórum e dos Coredes	<p>Partidarização das disputas no processo de renovação das diretorias, que já se manifesta na própria condução de alguns Coredes;</p> <p>Tentativas de instrumentalização e partidarização dos Conselhos;</p> <p>Desníveis de infraestrutura, de agentes e recursos entre os Conselhos;</p> <p>Limitação de recursos financeiros;</p> <p>Práticas descomprometidas e, por vezes, incompatíveis com os princípios e deliberações dos Conselhos e do Fórum;</p>	<p>Fortalecer o Fórum dos Coredes e das Macrorregiões, visando a assegurar a coerência da sua atuação com as diretrizes definidas na Declaração de Princípios e facilitar o intercâmbio entre os Conselhos;</p> <p>Dinamizar o trabalho das Comissões Setoriais dos Conselhos;</p> <p>Conscientizar a comunidade sobre a importância da adesão aos princípios que norteiam o trabalho dos Coredes;</p> <p>Promover, através da atuação do Fórum dos Coredes, um esforço no sentido de viabilizar o estabelecimento de soluções de consenso nos processos sucessórios dos Conselhos, inclusive sugerindo reformulações estatutárias que viabilizem essas soluções;</p>



QUADRO 16 – Problemas e encaminhamentos constantes da Carta de Porto Alegre, de 1999  
(conclusão)

Área	Problemas	Objetivos e metas
Em relação à atuação do Fórum e dos Coredes	<p>Ausência de compreensão do papel que cabe aos Coredes no processo político;</p> <p>Inexistência de planejamento estratégico em alguns Conselhos;</p> <p>Identidade regional não consolidada, em algumas regiões;</p> <p>Persistência de uma cultura individualista, bairrista e imediatista;</p> <p>Reduzida participação de segmentos comunitários, em especial dos menos organizados, nos Coredes;</p> <p>Falta de unidade no cumprimento das deliberações do Fórum;</p> <p>Incapacidade apresentada pelos Coredes em promover o crescimento quantitativo e qualitativo da participação social e cidadã;</p> <p>Divulgação precária das ações dos Conselhos.</p>	<p>Sensibilizar as regiões e as diferentes instâncias de governo sobre a necessidade de contribuir de forma mais efetiva para disponibilizar os meios necessários a uma melhor atuação dos Conselhos;</p> <p>Adotar estratégia de reuniões que facilite a participação efetiva de todos os Coredes nas reuniões do Fórum;</p> <p>Adotar uma estratégia de atuação por parte do Fórum no sentido de promover uma atuação coerente com os princípios, por parte de todos os Coredes, bem como a sua adesão às deliberações construídas no contexto do Fórum;</p> <p>Promover o engajamento ativo - e não apenas passivo - de todos os Coredes em ações de planejamento estratégico;</p> <p>Atuar no sentido de promover uma maior participação dos segmentos comunitários, em especial dos menos organizados, nos Coredes, especialmente com a organização das comunidades locais, através de Conselhos Municipais de Desenvolvimento;</p> <p>Aproveitar a oportunidade favorável para ampliar e qualificar a participação social e cidadã;</p> <p>Criar mecanismos que possibilitem uma melhor divulgação das ações dos Conselhos, principalmente em âmbito estadual.</p>
Estratégias Gerais	<p>Enraizar os Coredes nas bases municipais;</p> <p>Retomar os Seminários “Os Políticos e as Políticas Regionais de Desenvolvimento”;</p> <p>Elaborar Planos Estratégicos de Desenvolvimento;</p> <p>Pressionar no sentido da compatibilização das regionalizações setoriais do governo;</p> <p>Criar e viabilizar a rede de estudos, planejamento e gestão regional;</p> <p>Buscar a ampliação das parcerias dos Coredes, em nível estadual, nacional e internacional, envolvendo tanto organizações governamentais quanto não-governamentais.</p>	

Fonte: Elaboração do autor com base na Carta de Porto Alegre

A preocupação com a excessiva partidarização do movimento, apontada em relação ao Governo, ao Legislativo e ao próprio Fórum dos Coredes, justificava-se pelos acontecimentos que já vinham conquistando inclusive espaços na mídia, como se verifica nesta notícia:

Carpes, que também é conselheiro estadual do orçamento participativo, queixou-se do fato de ter aceito um acordo com o petista Genésio (coordenador remunerado do OP estadual). ‘Mas na hora da eleição, Genésio disse que só aceitaria se ele fosse o indicado para presidente’ [do Corede], contou. Indignado, Carpes acrescentou que ‘não compactuo com essa briga política, porque quem acaba perdendo é a nossa região, desabafou. [...] O presidente da Famurs acusou os integrantes do PT de mudarem o discurso: ‘antes não queriam os Coredes, e agora querem adonar-se, ficando com o ilegal e ganhando o legal’, frisou. [...] ‘Tentaram tomar de assalto o Corede Litoral’. A escolha do deputado estadual Edson Portilho (PT) como novo presidente do Corede Vale do Rio dos Sinos deverá ser decidida pela Justiça. Ontem o deputado Jair Foscarini (PMDB) disse que a eleição foi feita de forma irregular, com ‘inscrições também irregulares’. [...] O reitor da Universidade de Caxias do Sul (UCS), Rui Pauletty, foi reeleito no Corede Serra para o próximo biênio, em reunião ocorrida em Farroupilha, em acordo com o PT. O conselho precisou criar três novos cargos, dos quais dois foram destinados a petistas. O primeiro deles foi o de segunda vice-presidência, havendo a eleição da secretária municipal da Habitação de Caxias do Sul, Silvana Pirolli. A segunda Secretaria foi entregue ao petista Gilmar Maschio (GAZETA, 28 set 1999, p. 3).

Essa questão também aparece em algumas entrevistas, como sendo uma estratégia deliberada para “matar” os Coredes,

*Até porque a proposta alardeada pela [...] coordenação do orçamento participativo era tomar conta do Corede, para matar. Isso era verbalizado: ‘nós temos que tomar conta, assumir a presidência para matar [o Corede]’. Então era realmente uma coisa assim, como é que eu diria, [...] uma postura delinquente (Paulo Frizzo, ex-presidente do Corede-Norc).*

A Carta de Imbé, resultante do Encontro de Avaliação realizado em fevereiro de 2001, traz como principal aspecto negativo em relação ao ano de 2000 a permanência de vários dos problemas apontados na avaliação relativa ao ano anterior.

Muitos desses problemas têm como origem a dificuldade de alguns atores em entender o papel dos Conselhos e os princípios que regem sua atuação, bem como em relacionarem-se com os Coredes - e dentro dos próprios Coredes - deixando de lado interesses imediatos, muitas vezes ligados a disputas político-partidárias cujo significado momentâneo não pode prevalecer sobre os interesses mais amplos e duradouros da comunidade das regiões e da sociedade em geral (COREDES, 2002, p. 76).

No entanto, também houve significativos avanços na caminhada dos Conselhos. Dentre eles, cabe destacar a presença mais efetiva, em várias regiões, dos Conselhos Regionais nos trabalhos do Orçamento Participativo Estadual, na construção de diretrizes, na definição de temas prioritários para o desenvolvimento e na organização e realização dos eventos e assem-

bleias, contribuindo, segundo a Carta, para assegurar a pluralidade dos espaços. Também foi festejada a decisão do Governo do Estado em promover a compatibilização das múltiplas divisões administrativas adotadas pelos órgãos da administração estadual com a regionalização dos Coredes, que, lembra a Carta, trata

de antiga reivindicação dos Conselhos Regionais, cuja implementação permitirá a consolidação de identidades regionais e em muito contribuirá para uma melhor coordenação dos esforços dos atores públicos e privados, bem como dos diversos segmentos da comunidade, no sentido de promover o desenvolvimento regional (COREDES, 2002, p. 75).

A Carta está se referindo ao Programa de Regionalização Administrativa do Estado (PRAE), instituído pelo Decreto 40.349/2000, que tinha como objetivos principais a racionalização dos serviços e a otimização dos recursos, além de estabelecer uma divisão territorial única às estruturas administrativas regionais dos órgãos do executivo estadual, devido à fragmentação da administração pública em sua dispersão espacial, e a excessiva setorialização do poder público. Alguns órgãos ou Secretarias chegaram a se adequar à divisão regional proposta. Ao final do governo, entretanto, retornaram às suas regionalizações.

Aspecto significativo para os Coredes em 2000 foi a cooperação com o Ministério de Integração Nacional na realização de uma audiência pública para a discussão de propostas de diretrizes para as Políticas de Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional, além da parceria no sentido da instituição do Fórum da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul, que abrange parte do território gaúcho, catarinense e paranaense. No Rio Grande do Sul, a área da Mesorregião abrange oito Coredes. Nesse sentido, foi fundamental a cooperação com a Comissão Especial da Bacia do Uruguai da Assembleia Legislativa,

que tomou como ponto de partida o trabalho que vinha sendo realizado pelos Conselhos Regionais desde a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Uruguai, em 1997, focalizou temas fundamentais para o desenvolvimento dessa Mesorregião e apoiou sua inserção na Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul, objeto de ações desenvolvidas pela administração federal, através do Ministério da Integração Nacional (COREDES, 2002, p. 75-76).

Entre as diretrizes gerais definidas para orientar as atividades dos Coredes para 2001, chama-se atenção de duas que recorrentemente aparecem como uma questão crucial para os Conselhos: a elaboração e/ou atualização de Planos Estratégicos Regionais de Desenvolvimento e a persistência no esforço de implantação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento, no sentido de enraizar o trabalho dos Coredes nas comunidades das regiões.

A Carta de Canela, elaborada no encontro realizado em fevereiro de 2002, marca dez anos de funcionamento do Fórum dos Coredes. Mais uma vez o documento é afirmativo no sentido de melhora no relacionamento entre os Coredes e o Governo, especialmente com algumas Secretarias, apesar da persistência de problemas. Aplaude a adoção de políticas públicas de promoção e desconcentração do desenvolvimento que adotam em parte estratégias propostas pelos Coredes no Pró-RS-I, a implantação de instituições comunitárias de crédito, a formulação do PRAE, a continuidade na execução de obras da Consulta Popular de 1998 e o repasse regular das verbas de custeio aos Coredes. A Carta enfatiza também a atuação dos Coredes no processo de criação dos Fóruns das Mesorregiões Metade Sul e Grande Fronteira do Mercosul e no debate sobre a criação da Universidade Estadual, lamentando, neste aspecto, a decisão de não vinculação da UERGS à Secretaria de Ciência e Tecnologia.

Em termos de ações estratégicas gerais ressalta-se, dentre outras, a necessidade de concluir o Pró-RS-II, documento importante tendo em vista as eleições para o Executivo e Legislativo nas esferas estadual e federal, e a retomada das comissões setoriais visando a participação na elaboração dos Planos Plurianuais Estadual e Federal.

### **5.5.7 Os Relatórios de Gestão do Governo Olívio**

A menção aos Coredes nos Relatórios de Gestão do Governo da Frente Popular é significativa ao longo dos quatro anos. Em 1999 estão referidos 57 vezes, em 2000, 21 vezes, em 2001 e 2002, 25 e 33 vezes, respectivamente. No entanto, a menção na maioria das vezes é apenas no sentido de se referir à região do Corede X ou Y.

No relatório da Secretaria de Coordenação e Planejamento, os Coredes estão presentes não só como referência às regiões, mas como parceiros de ações. Ao tratar da Política de Desenvolvimento Regional do novo Governo, que objetivava alterar o modelo de desenvolvimento então vigente, caracterizado pelo aumento das desigualdades regionais, o relatório refere-se à realização de Seminários com os Coredes:

A primeira etapa de implantação da metodologia deu suporte às discussões nos Seminários de Desenvolvimento Regional, ocorridos nas 22 regiões dos Coredes, nos quais se debateu a situação de desigualdades existentes no Estado, bem como se buscou identificar os principais limites, potencialidades e alternativas de cada uma das 22 regiões (RELATÓRIO DE GESTÃO 1999, 2000, p. 106).

Coube aos Coredes mobilizar as entidades e promover a infraestrutura necessária para os seminários, em conjunto com o Gabinete de Relações Comunitárias. O relatório lembra ainda a realização de um Seminário Estadual de sistematização das demandas priorizadas nas 22 regiões, para a elaboração do Plano Plurianual 2000-2003, o acompanhamento do processo de discussão e elaboração do Orçamento 2000, a partir do Protocolo de Intenções assinado entre o Governo do Estado e o Fórum dos Coredes, e o repasse das verbas para manutenção das atividades dos Conselhos, atendendo ao estabelecido nos Decretos 35.764/94 e 37.558/97. Em diversas partes do Relatório das Secretarias e Órgãos do Estado, há referências ao cumprimento de demandas da Consulta Popular de 1998 (QUADRO 11).

QUADRO 17 – Referências aos Coredes no Relatório de Gestão do Governo do Estado de 1999

Órgão	Referência a Consulta Popular e Coredes
Corsan	Consulta Popular: foram repassados R\$ 1,8 milhão para 77 municípios, integrantes dos Coredes Central, Nordeste, Produção, Vale do Rio Pardo e Norte, visando à implantação de Sistemas Simplificados de Abastecimento de água. [...] Na área de tratamento e controle de resíduos sólidos, a Secretaria firmou convênio com 8 Consórcios Intermunicipais de Gestão de Unidades de Tratamento, atendendo a demanda de 34 municípios do interior do Estado, através do repasse de R\$ 1,2 milhão previsto na Consulta Popular (Coredes). (RELATÓRIO DE GESTÃO 1999, 2000, p. 162-163).
Habitação	O Governo do Estado conviniu com 123 municípios, pertencentes a 8 Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes, que priorizaram a área habitacional na Consulta Popular/1998, com o objetivo de construir 1094 unidades habitacionais, 4.422 lotes urbanizados, 395 unidades sanitárias e 524 melhorias em habitações, para a população com renda familiar de até 5 salários mínimos. Os municípios participam do programa com uma contrapartida de, no mínimo, 50% do total do investimento. Foram assinados os convênios totalizando o montante de R\$ 9 milhões. (RELATÓRIO DE GESTÃO 1999, 2000, p. 174-175)
Educação	Foram construídas quadras poliesportivas e ginásios visando à qualificação de espaços [...] das escolas da rede pública estadual. Serão construídas 132 quadras e ginásios; destes, 80 atendem à Consulta Popular (Coredes), cujo custo perfaz R\$ 2 milhões, para atender cerca de 1.650.000 habitantes. (RELATÓRIO DE GESTÃO 1999, 2000, p.187)
Segurança	Reaparelhadas [...] as regiões dos Coredes [...], ação [que] objetivou atender aos anseios da Consulta Popular realizada em 1998, que previa investir R\$ 3 milhões em veículos e equipamentos para Brigada Militar [...] e Polícia Civil. (RELATÓRIO DE GESTÃO 1999, 2000, p. 198)

Fonte: Elaboração do autor, com base no Relatório de Gestão do Governo Olívio de 1999.

A Secretaria de Ciência e Tecnologia aponta outro problema em seu relatório que era o comprometimento com boa parte do orçamento da Secretaria com as demandas da Consulta Popular de 1998:

O comprometimento de 70% dos recursos da Secretaria com as propostas aprovadas na Consulta Popular de 1998. As rubricas orçamentárias eram incompatíveis com as ações administrativas necessárias, e a falta de projetos não permitia a efetivação das propostas, não havendo, também, a definição sobre quem se responsabilizaria pela elaboração e execução dos mesmos (RELATÓRIO DE GESTÃO 1999, 2000, p. 52).

Já a Secretaria da Educação expressava indiretamente sua não conformidade com a necessidade de cumprimento das ações da Consulta:

Ao longo das gestões anteriores, a destinação de recursos de investimentos no Orçamento anual da Educação para obras, equipamentos e material permanente ficava a mercê de **interesses político-partidários** de maior expressão regional ou municipal. Embora a Consulta Popular/98 tenha garantido recursos para todas as regiões dos Coredes, observou-se nem sempre ter havido critérios na distribuição de recursos, pois, em grande parte dos projetos, os recursos simplesmente eram rateados entre as municipalidades, o que, sem dúvida, compromete a justiça do processo, pois trata de forma igualitária as necessidades diferenciadas. Além disso, na Consulta Popular, **não era o cidadão que, democraticamente, e de forma universal, apresentava e defendia a sua proposta**. Restava-lhe, apenas, escolher 5 demandas entre aquelas já identificadas e eleitas por **um grupo restrito dos Coredes** (RELATÓRIO DE GESTÃO 1999, 2000, p. 74, grifos nossos).

No relatório de 2000 a SCP, ao abordar a Política de Desenvolvimento Regional, informa que realizou seminários em 5 regiões,

Foi realizado o II Seminário de Desenvolvimento Regional nas regiões Fronteira Oeste, Campanha, Centro Sul, Central e Missões, dando seguimento ao processo de orientar o Orçamento Participativo na qualificação das demandas das regiões e de subsidiar o Plano de Ação Regional que será **elaborado em conjunto com os Coredes**. [...] Juntamente com os Coredes foram realizadas várias ações, tais como: [...] assessoramento à Macrorregião Norte no encaminhamento do Programa de Desenvolvimento do Rio Uruguai (RELATÓRIO DE GESTÃO 2000, 2001, p. 50, grifos nossos).

Nos relatórios de 2001 e 2002 mantém-se esse padrão de referência, basicamente restrito ao Departamento de Apoio aos Coredes da Secretaria de Coordenação e Planejamento.

## **5.6 Os Coredes e o Processo de Participação Popular/Consulta Popular (PPP/CP): o Governo Rigotto**

Os Coredes elaboraram o Pró-RS-II com o objetivo de subsidiar a intervenção e a participação política do movimento corediano no debate de projetos para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul e nos embates político-partidários do processo eleitoral de 2002.

Pautar e inserir nas plataformas eleitorais dos candidatos a Presidente, Governador, Senador, Deputado Estadual e Deputado Federal, das mais diferentes orientações político-partidárias, e nos Programas de Governo dos candidatos a cargos executivos, propostas coerentes com o que denominamos de ‘os determinantes e desafios contemporâneos da organização social para o desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul’ (COREDES, 2002b, p. 19).

A equipe responsável pelo Pró-RS-II foi composta por quarenta técnicos e agentes, dos quais 24 atuam no movimento e dezesseis foram convidados pelo Fórum. Dos quarenta técnicos, trinta eram vinculados a universidades, dois à FEE, um à Metroplan-RS, dois à SCP, um à Assembleia Legislativa (assessor) e quatro a outras entidades.

O Pró-RS-II foi planejado para ser elaborado e publicado em três volumes:

Volume 1 – O funcionamento e os fundamentos de uma experiência de organização social do desenvolvimento regional: apresenta os Coredes, sua organização e forma de funcionamento, missão, objetivos e princípios; transcreve o teor das quatro Cartas elaboradas nos encontros anuais de avaliação e planejamento até então realizados; e complementa com relatos e análises da experiência corediana.

Volume 2 – A organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul: discute teórica e conceitualmente a questão do desenvolvimento regional, da participação social e do capital social; apresenta os resultados da pesquisa Desenvolvimento Regional, Cultura Política e Capital Social, realizada pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Ufrgs; elabora uma caracterização das três Macrorregiões do Estado, abordando as oportunidades e potencialidades para o desenvolvimento regional e apresenta as prioridades e diretrizes estratégicas. Finalmente, enumera um conjunto de políticas estruturante para o desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul, na ótica dos Coredes.

Volume 3 – A forma legal-institucional na construção de parcerias pró-desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: este volume, que não chegou a ser concluído e publicado, pretendia reunir o marco legal referente aos Coredes, a legislação estadual (leis, decretos, resoluções), termos de ajuste e convênios firmados com o Executivo e Legislativo estaduais, estatutos do Fórum e dos Coredes.

Na parte final do volume 2, são apresentadas as seguintes políticas estruturantes para o desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul, na visão dos Coredes:

1. Programa de qualificação e instrumentalização da gestão do desenvolvimento regional, envolvendo todos os agentes institucionais, tais como: Conselhos Municipais de Desenvolvimento, Coredes, Macrorregiões, Conselho Estadual de Desenvolvimento, Mesorregião, Orçamento Participativo, Fórum Democrático, Consórcio de Serviços, Redes Empresariais, Cooperativas;
2. Redenep – Rede de Núcleos de Estudos (Ensino e Pesquisa), Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Regional;
3. Polos – Programa de Polos de Modernização (Inovação) Tecnológica;
4. Comudes – Conselhos Municipais de Desenvolvimento;
5. Turismo – Viajando pelo Rio Grande;
6. PEE – Programa de Extensão Empresarial;
7. Programa de pedágios comunitários de construção de infraestrutura econômica – vias estruturantes de desenvolvimento do Rio Grande do Sul;
8. Plano estratégico de desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul;
9. Política integrada de redução das desigualdades regionais e sociais;
10. Pró-guaíba, Pró-mar de dentro, Pró-uruguai, litoral norte;
11. Fundo de desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul;
12. Política de inclusão digital;



13. Política de desconcentração industrial do crescimento industrial do Estado;
14. Política de gestão sustentável de desenvolvimento;
15. PIT – Programa Integrado de Transportes;
16. UERGS – Universidade Estadual do Rio Grande do Sul.

Este conjunto de projetos estruturantes, na visão dos Coredes, daria condições para um efetivo desenvolvimento do Estado. Sua concretização exigiria políticas públicas específicas nas esferas federal, estadual e municipal, além de políticas institucionais dos demais agentes e instituições da sociedade. Foi esse conjunto de políticas que orientou a discussão e o debate dos Coredes com os candidatos a governador e suas equipes de assessoria, bem como com os candidatos às vagas do legislativo estadual e federal.

### **5.6.1 O Plano de Governo e as articulações dos Coredes com o Governo no período de transição**

O Plano de Governo da coligação vitoriosa nas eleições de 2002, com o Governador Germano Rigotto, do PMDB e o Vice-Governador Antonio Hohlfeldt, do PSDB, não faz nenhuma referência aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento ao longo do documento de 55 páginas. O Plano apresenta propostas para o desenvolvimento regional do Estado, propõe uma Secretaria do Interior e de Desenvolvimento Regional, e enfatiza políticas voltadas ao apoio a empreendimentos empresariais com o objetivo de induzir novos focos dinâmicos na economia estadual. No entanto, o plano é omissivo quanto às formas de participação da sociedade na construção dos instrumentos de planejamento e gestão do desenvolvimento.

Passadas as eleições, o novo Governo, mesmo antes de assumir, já toma algumas decisões importantes para os Coredes. A principal, sem dúvida, foi o anúncio do Governador Rigotto, de que o vice-governador Antônio Hohlfeldt faria a articulação dos conselhos de desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, que seriam criados, e seria responsável pelas relações do Governo com os Coredes e pela coordenação do processo de participação popular, que o novo Governo anunciava estar estudando.

Ainda em dezembro o Fórum, em audiência com o Vice-Governador eleito, apresentava ao Governo a visão dos Coredes sobre seu papel e funções na sociedade e sua interação com o novo Governo. De relato documentado desse encontro, alguns aspectos são importantes para a análise.

Ao apresentar a sua visão, os Coredes explicitam a defesa do movimento por um desenvolvimento protagonizado pelas comunidades da região, ao definir seu papel de

INTEGRAR os AGENTES sociais, políticos e econômicos das regiões, inclusive colaborando para organizar os segmentos desorganizados, transformando-os em sujeitos coletivos capazes de formular suas próprias estratégias de desenvolvimento e, assim, serem PROTAGONISTAS de seu próprio modelo de desenvolvimento regional (RELATO DE AUDIÊNCIA, 2003, p. 1).

Os pontos tratados na audiência com o Governo são apresentados no QUADRO 12. Os Coredes, seguindo seus princípios, defendem claramente a continuidade de políticas públicas que vinham tendo impactos positivos nas regiões, como a dos Polos de Modernização Tecnológica, iniciada ainda no governo Simon e que vinha sendo mantida e aperfeiçoada nos governos seguintes (Collares, Brito e Olívio), e os Programas de Extensão Empresarial, Redes de Cooperação e Sistemas Locais de Produção, todos iniciados no governo anterior da Frente Popular.

Destes últimos, o de Redes e Cooperação sobreviveu aos governos Rigotto e, depois de um período de fragilização no governo Yeda, voltou revigorado e com importante atuação nas regiões.

No tocante ao orçamento, os Coredes, como fizeram ao longo de todo governo Olívio com relação às demandas votadas na Consulta Popular de 1998, firmam agora sua posição de defesa de cumprimento pela execução das demandas eleitas no OP e no FDDR de 2002.

Outro ponto destacado é a defesa dos Coredes pela criação de apenas um Conselho de Desenvolvimento do Estado, e não dois como o Governador eleito vinha propondo: um conselho de desenvolvimento econômico e um de desenvolvimento social, posição revista diante dos argumentos dos Coredes, com a criação, pela Lei nº 11.931, de 24 de junho de 2003, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Codes).

QUADRO 18 – Temas apresentados e defendidos pelo Fórum dos Coredes no primeiro encontro com o Governo Rigotto

Tema	Projetos/metasp
Desenvolvimento Regional	Articular o enfoque temático e o enfoque setorial – interação das partes gera a integração regional do todo;
Regionalização Político-Administrativa do Estado	Consolidá-la, tendo por base o princípio do múltiplo e/ou submúltiplo dos Coredes;
Existência Regional do Governo	Criar os Fóruns Regionais de Governo ou Centros Regionais de Desenvolvimento, estruturados com quadros com formação técnica, possuidores de habilidade política e conhecedores da sua respectiva região;
Conselho Estadual de Desenvolvimento	Criar apenas um Conselho, com câmaras ambiental, social e econômica;
Temas para trabalho conjunto	Viabilizar o enraizamento municipal dos Coredes formalizando os Comudes através de uma emenda à Lei 10.283;
	Avançar a participação social e cidadã construindo mecanismos mais avançados de participação popular e da sociedade organizada e, dessa forma, superar os rótulos do OP e da Consulta Popular;
	Um Fundopem/RS com critérios regionais de avaliação dos projetos e mecanismos de definição dos investimentos tendo em vista a redução das disparidades regionais;
	Fundo de Desenvolvimento Regional – Implantá-lo, viabilizando os recursos para sua operacionalização;
	Agência de Fomento: dinamizá-la, aportando recursos técnicos, logísticos e de capital para sua efetiva consolidação;
	Uergs – redimensioná-la, transformando-a em instrumento do desenvolvimento gaúcho, redirecionando-a para sua função tecnológica e redefinindo seu sentido complementar do sistema de ensino superior do Rio Grande do Sul;
Continuidade das Políticas Públicas	a) Polos de Modernização Tecnológica; b) Programa de Extensão Empresarial; c) Programa de Formação de Redes de Empresas; d) Programa de Incentivo a Conformação de Sistemas Locais de Produção;
Orçamento 2003	Executar os investimentos de interesse regional, resultantes ou aprovados e decididos pela participação popular;
Políticas de Desenvolvimento Regional	Formular, em parceria, uma política consistente e articulada de desenvolvimento regional visando o estancamento e a redução das crescentes desigualdades regionais e sociais;
Estrutura de apoio aos Coredes	Aportar os recursos técnicos, financeiros e de pessoal qualificando o trabalho voluntário dos coredianos;

Fonte: Elaboração do autor com base nas informações documentais do Relato da Audiência (2003).

No que se refere à dinâmica da participação da sociedade civil na discussão das políticas públicas, especialmente na definição de alocação dos recursos, os Coredes defendem avanços

por meio de mecanismos avançados de participação popular e da sociedade organizada, para superar os “rótulos” do OPE e da Consulta Popular, numa clara referência à necessidade de abandonar a mera defesa ideológica de um ou outro arranjo, para concentrar-se no essencial, a participação e os resultados dos recursos alocados.

Dos encaminhamentos desta audiência, o mais importante foi a criação de um Grupo de Trabalho Misto, que ao longo dos meses seguintes reuniu-se diversas vezes com o objetivo de avançar na construção de uma parceria que tivesse resultados positivos para o desenvolvimento do Estado. O encontro anual dos Coredes previsto para fevereiro foi inicialmente definido como espaço para que os primeiros resultados da Comissão fossem apresentados.

Os Coredes, sob a coordenação do Fórum, já vinham trabalhando em suas regiões na elaboração dos projetos e ações para serem incluídos nos planos plurianuais de 2004 a 2007. Em onze e doze de dezembro os Coredes se reúnem na Unisinos em São Leopoldo para a sistematização, programação e formatação final das diretrizes, objetivos e metas para os PPA's do Estado e da União, além de discutir o Plano de Ação dos Coredes para 2003, que seria objeto de análise no Encontro Anual de Capão da Canoa, em fevereiro de 2003. Ações que buscavam articular as relações com o novo Governo, buscando implementar as diretrizes e projetos estruturantes do Pró-RS II.

### **5.6.2 A Carta de Capão da Canoa**

No Encontro de Avaliação e Planejamento ocorrido em Capão da Canoa, os Coredes definem as diretrizes estratégicas da ação corediana para 2003. A Carta de Capão da Canoa, nos seus aspectos gerais, mantém o padrão das cartas anteriores, analisando as relações internas dos Coredes e as relações com o Executivo estadual, com o Legislativo estadual, com a área federal. Neste ano as relações com a área internacional também receberam atenção, apontando a necessidade de difundir a filosofia e a prática corediana junto aos organismos internacionais, viabilizar a inclusão de representantes dos Coredes nas missões oficiais sobre desenvolvimento regional e possibilitar que o movimento corediano fosse objeto de pesquisas sociais sobre experiência da sociedade civil organizada nas propostas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul.

Entre as ações estratégicas propostas, ressaltam-se a implantação e/ou a revitalização dos Comudes em todos os municípios gaúchos, inclusive com a proposição de mudança na legislação que criou os Coredes, visando formalizar a existência dos Comudes e também do Fórum dos Coredes, e a participação ativa do Fórum dos Coredes no processo de criação do Conselho Estadual de Desenvolvimento.

### **5.6.3 O PPP/CP: uma proposta “híbrida” entre o OP e a Consulta Popular**

A polêmica OP x Consulta constitui-se numa das principais pautas de discussão ao longo do primeiro semestre. Governo e Coredes debatiam o tema em sua Comissão Mista. Os Conselheiros do COP/2002 organizaram um grupo de delegados que solicitou audiência com o Governador com vistas a pressionar pela manutenção do OP. Na Assembleia Legislativa o tema era a principal temática das sessões plenárias e de comissões permanentes.

O novo Governo colocou o tema em discussão, porque entendia que o sistema de participação deveria ser institucionalizado por meio de processo legislativo, mais moroso, já que dependia de acordos prévios. No caso do OP, o governo anterior lançou o programa logo no início do governo, já que entendia que se tratava de política do Executivo, coordenada pelo mesmo, e cuja regulamentação operacional, a partir do desenho básico proposto pelo Governo, seria construído no processo.

Mesmo antes de assumir, o Governador eleito, em entrevista à Zero Hora, já sinalizava que a participação popular não se daria pela via do OP:

Não há como governar sem participação popular. Agora, o Orçamento Participativo não é a única forma de participação popular. O OP teve méritos, mas nem sempre aquilo que é decidido em Assembleia se transforma em obra. Há denúncias de manipulação em assembleias. Não podemos desconhecer que o Rio Grande do Sul foi um dos pioneiros na busca da participação popular e temos que dar crédito a quem produziu isso. A participação popular deve começar pelos Coredes, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Eles têm de estabelecer estratégias de desenvolvimento e prioridades de cada região e depois devemos submeter essas demandas a uma consulta popular. Não existe uma lei que regularmente o OP. A consulta popular está prevista em lei (ZERO HORA, 28 dez. 2002).

Dos relatórios da Comissão Mista Coredes/Governo, um dos aspectos principais é o relativo à dinâmica da nova consulta popular. Os Coredes defendem a incorporação de aspectos positivos do OP e da Consulta de 1998:

[...] nossa proposta, híbrida entre OP e consulta popular. Processo inicia com o governo apresentando linhas gerais ao Conselho Estadual de Desenvolvimento e nas regiões em reunião dos Coredes. Após estabelecer diretrizes indicativas regionais, realizam-se assembleias públicas municipais organizadas pelos Comudes, onde se sugere prioridades e escolhem-se representantes. Após segue-se o trâmite da consulta popular com audiência pública para estabelecer a lista tipo que vai a votação juntamente com indicação de programas de desenvolvimento (RELATO DE REUNIÃO DE COMISSÃO MISTA, 5 fev. 2003).

Os Coredes, em suas discussões, avaliavam os aspectos positivos dos dois instrumentos de consulta/deliberação sobre os recursos públicos. Essa avaliação é referendada por entrevistados, como este que afirma que

*eu vejo que o orçamento participativo é um mecanismo muito mais aperfeiçoado de discussão e de mobilização e a consulta popular é um dispositivo muito melhor de decisão. O bom seria se a gente conseguisse como que, é, articularmos, ou seja, o método OP de discussão é ótimo, mas o método de decisão em assembleias ou em grupos onde tem determinada influencia, etc, não é bom. O método da consulta pelo voto universal [...] é ótimo. Agora, às vezes falta a intensidade [...] do OP da discussão antes do processo decisório [...] (João Gilberto Lucas Coelho, ex-vice-governador, grifos nossos).*

O Projeto de Lei é encaminhado ao Legislativo em abril, entra em pauta e é aprovado, com a incorporação de três das treze emendas ao projeto, em três de junho, e sancionado pelo Governador em dez de junho.

Ao longo desse período os debates foram intensos. A oposição afirmava que não manter o OP era um retrocesso, como nesta entrevista do líder do PT ao jornal Zero Hora:

‘Trata-se de um duro golpe na democracia direta e de um retrocesso ao tempo em que as elites tentavam adivinhar a vontade da população’, lamenta o parlamentar. Pavan considera que o modelo proposto pelo governo do Estado não garante a participação em todos os municípios gaúchos, uma vez que muitos deles não contam com Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), que serão os responsáveis pela apuração das prioridades em cada cidade. ‘Os Comudes são uma ficção’, dispara o parlamentar (ZERO HORA, 12 fev. 2003).

Também em artigos, como nesse escrito por Raul Pont (PT) no Correio do Povo com o título “Participação popular sem povo”:

Ao 'sepultar' o Orçamento Participativo e substituí-lo por uma 'consulta popular', tentando dar a ideia de superação do processo participativo e deliberativo instituído no governo Olívio Dutra, o atual governo tenta iludir a opinião pública chamando o novo modelo de 'Participação Popular'. [...] o projeto é um retrocesso em relação ao Orçamento Participativo, pois os conselhos, regionais ou municipais, sempre são representações indiretas e, no caso dos municípios, quase sempre com grande influência do prefeito. Uma estrutura desse tipo não estimula, não incentiva, não favorece a participação voluntária, autônoma da cidadania nem a educa para a participação e o

protagonismo dos cidadãos na gestão do orçamento e das políticas públicas do Estado. [...] É uma proposta regressiva e está sendo criada de uma forma tipicamente autoritária, pois já é anunciada nos meios de comunicação antes mesmo que as entidades apontadas como parceiras tenham discutido e se manifestado sobre o tema (CORREIO DO POVO, 20 fev. 2003).

O Vice-Governador cumpriu um roteiro pelo Interior, entre os dias dezenove de março e dezoito de maio com o objetivo de explicar a nova consulta e obter o apoio de Prefeitos e Câmaras de Vereadores para a nova proposta, que dependia também da aprovação de lei em cada município, para criar os Comudes.

A proposta que foi aprovada definiu o processo com um conjunto de etapas/fases que sofreram algumas adequações nos anos seguintes. No QUADRO 13 apresentam-se estas etapas considerando a legislação vigente atualizada até 2009.

QUADRO 19 – Fases e etapas do Processo de Participação Popular/Consulta Popular (PPP/CP) do Rio Grande do Sul – 2003-2009 (continua)

Fase/Etapa	Especificação
Comissão Geral Estadual de Coordenação do PPP/CP	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comissão paritária, composta por 14 membros, titulares e suplentes, dos seguintes Órgãos e Entidades:               <ol style="list-style-type: none"> <li>I - dois da Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais (um deles o Secretário da Pasta, que Coordena a Comissão);</li> <li>II - um da Secretaria do Planejamento e Gestão;</li> <li>III - um da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais;</li> <li>IV - um da Secretaria da Fazenda;</li> <li>V - um da Casa Civil;</li> <li>VI - um da Secretaria Geral de Governo</li> <li>VII - três dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes);</li> <li>VIII - um da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs);</li> <li>IX - um da Associação Gaúcha de Municípios (AGM);</li> <li>X - um da União dos Vereadores do Rio Grande do Sul (Uvergs);</li> <li>XI - um do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (FDDR);</li> </ol> </li> <li>2. À Comissão compete providenciar ampla divulgação da Consulta Popular, definir procedimentos, supervisionar a sua realização, receber e proclamar o seu resultado;</li> <li>3. O mandato é de um ano, vencendo em março;</li> <li>4. A Comissão aprova o regulamento geral do PPP/CP, encaminhando-o à publicação através de Decreto do Executivo;</li> <li>5. Aprova a Lista de Projetos Elegíveis por Região elaborada pelo governo e compatibilizada com o PPA, ouvido o Fórum dos Coredes;</li> <li>6. Aprova os valores com base nos critérios definidos no Decreto e com base no valor geral disponibilizado pelo Governo;</li> <li>7. Aprova o Cronograma Geral do PPP/CP para o ano em curso;</li> </ol>

QUADRO 20 – Fases e etapas do Processo de Participação Popular/Consulta Popular (PPP/CP) do Rio Grande do Sul – 2003-2009 (continuação)

Fase/Etapa	Especificação
Comissões Regionais de Coordenação	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Os Coredes organizam as Comissões Regionais, compostas por no mínimo 5 membros;</li> <li>2. Organizam com os Coredes e os Comudes reuniões preparatórias para desencadear o processo nas regiões;</li> <li>3. Recebem da Comissão Estadual a Lista de Projetos Elegíveis, a tabela com a distribuição dos montantes por região e o cronograma da CP;</li> <li>4. Organizam e repassam as informações às comissões municipais;</li> </ol>
Comissões Municipais de Coordenação	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Os Comudes organizam Comissões Municipais de Coordenação da CP</li> <li>2. Organizam reuniões preparatórias com segmentos e entidades para desencadear o processo;</li> </ol>
Audiências Públicas Regionais (APRs)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Os Coredes promovem audiências públicas em cada região, com participação de representantes do Governo, com a finalidade de:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1. Desencadear formalmente o Processo de Participação Popular;</li> <li>1.2. Sob a responsabilidade do Governo:                 <ol style="list-style-type: none"> <li>1.2.1. Apresentar a prestação de contas da execução dos projetos eleitos nas Consultas Populares anteriores;</li> <li>1.2.2. Divulgar a realidade financeira do Estado;</li> <li>1.2.3. Informar os programas de interesse do Governo;</li> </ol> </li> <li>1.3. Sob a responsabilidade e coordenação dos Coredes:                 <ol style="list-style-type: none"> <li>1.3.1. Definir diretrizes gerais para orientar o processo na região (diretrizes podem priorizar áreas para a aplicação de recursos, definir número mínimo e máximo de projetos/ações a serem definidos nas APMs, definir percentual mínimo de votos para validar projetos/ações na CP, etc.);</li> <li>1.3.2. Definir os programas estruturantes do desenvolvimento regional que servirão de subsídio nas etapas seguintes;</li> <li>1.3.3. Aprovar o calendário para a realização das Assembleias Municipais;</li> </ol> </li> </ol> </li> </ol>
Assembleias Públicas Municipais (APMs)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Deliberam com base na Lista-Tipo fornecida pelo Governo com todas as ações estruturantes previstas no Plano Plurianual (PPA) e com base nas diretrizes gerais e os programas estruturantes definidos na audiência pública regional;</li> <li>2. Discutem e opinam sobre os programas de desenvolvimento regional definidos na Audiência Pública Regional;</li> <li>3. Propõem prioridades regionais de projetos/ações de investimentos e serviços, com base nas diretrizes gerais, a serem encaminhados às APRAs para a definição final da cédula de votação da CP;</li> <li>4. Elegem delegados (na proporção de um para cada 50 participantes), que passam a representar o município na Assembleia Pública Regional Ampliada;</li> <li>5. Abertas à participação direta e universal de todos os cidadãos residentes nos municípios, com direito a voz, e com direito a voto aos com domicílio eleitoral no respectivo município.</li> <li>6. Realizam-se nos 497 municípios do Estado, no período definido no Cronograma Geral pela Comissão Estadual da CP e nas diretrizes das APRs.</li> </ol>



QUADRO 21 – Fases e etapas do Processo de Participação Popular/Consulta Popular (PPP/CP) do Rio Grande do Sul – 2003-2009 (conclusão)

Fase/Etapa	Especificação
Comissões Coordenadoras Municipais	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaboram as Atas das APMs, descrevendo o processo, registrando eventuais problemas;</li> <li>2. Elaboram a lista dos locais das urnas para a CP;</li> <li>3. Encaminham às comissões Coordenadoras Regionais:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. as Atas das APMs;</li> <li>b. a lista dos delegados eleitos nas APMs;</li> <li>c. a lista de ações/projetos eleitos nas APMs;</li> <li>d. as listas de presenças;</li> <li>e. as listas com a definição dos locais das urnas, presidentes e mesários das seções eleitorais;</li> </ol> </li> </ol>
Comissões Coordenadoras Regionais	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reúne e sistematiza as demandas municipais e propõe a Cédula de Votação para a CP, com no mínimo 10 e no máximo 14 itens com ações estruturantes previstas no Plano Plurianual;</li> <li>2. Encaminha a proposta para as APRAs;</li> </ol>
Assembleias Públicas Regionais Ampliadas (APRAs)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Com base nas demandas dos municípios da região, da sistematização e da proposta das comissões Coordenadoras Regionais, delibera sobre os itens com ações estruturantes de desenvolvimento regional que irão integrar a Cédula de Votação, que deve conter no mínimo 10 e no máximo 14 itens, com valor total de no mínimo 2 vezes o montante destinado para a região;</li> <li>2. Realizam-se nos 28 Coredes, no período definido no Cronograma Geral e nas diretrizes regionais;</li> <li>3. Abertas a todos os cidadãos com direito a voz, direito a voto aos integrantes da Assembleia Geral dos Coredes e aos delegados eleitos.</li> </ol>
Comissões Coordenadoras Regionais	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Encaminham as cédulas aprovadas nas APRAs para a Comissão Coordenadora Estadual;</li> <li>2. Cadastra os projetos/ações que compõem a cédula no sistema da CP;</li> <li>3. Cadastra as seções eleitorais, com locais, presidente e mesários no sistema da CP;</li> </ol>
Comissão Coordenadora Estadual	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprova as Cédulas de cada região após verificar a não existência de incompatibilidades legais com o PPA;</li> </ol>
Comudes e Comissões Municipais	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Operacionalizam o processo da CP para a data definida no cronograma geral, com ampla divulgação;</li> <li>2. Preparam as equipes de mesários, definem as juntas apuradoras e mesas escrutinadoras compostas de pelo menos 3 membros, divulgam o local público e a data de realização da apuração dos votos;</li> <li>3. Encaminham mapa geral de votação e atas à comissão Regional</li> </ol>
Coredes e Comissão Regional	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistematiza e organiza o mapa geral de votação nas regiões;</li> <li>2. Encaminha os resultados para a Comissão Estadual;</li> </ol>
Comissão Coordenadora Estadual	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistematiza os resultados, agregando aos mapas dos votos manuais encaminhados pelas Comissões Regionais os votos pela Internet, com base no mapa fornecido pela Procergs;</li> <li>2. Calcula o índice de participação das regiões, distribuindo os valores relativos ao critério da participação;</li> <li>3. Homologa os resultados finais da CP.</li> <li>4. Avalia a CP, ouvido o Fórum dos Coredes, para aperfeiçoamentos;</li> <li>5. Acompanha a execução das demandas eleitas.</li> </ol>

Fonte: elaboração do autor com base na legislação e relatórios relativos à CP

A análise da estrutura de organização do PPP/CP aponta no sentido de que foram incorporados diversos mecanismos presentes na OP praticado no Governo Olívio, visando qualificar o processo de participação e decisão sobre os recursos orçamentários públicos do Estado. Entre as mudanças positivas, comparando com a CP estabelecida em 1998, estão as audiências públicas de prestação de contas por parte do Governo do Estado, a definição de diretrizes pelas assembleias regionais e, em especial, as assembleias públicas municipais, abertas a todos os eleitores cadastrados no município, com vistas à definição dos projetos de investimentos e serviços a integrarem a cédula de votação do processo da CP. Importante também a eleição de delegados municipais nessas assembleias, que passavam a integrar as assembleias regionais ampliadas, instância final definidora da cédula de votação.

O Fórum dos Coredes e o Governo elaboraram o que denominaram de Kit Comudes, para orientar a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento, que dependiam de lei de iniciativa dos executivos municipais. Com o apoio da Famurs e da Uvergs, os Comudes foram sendo criados. Em 2003, a legislação previa a possibilidade de o processo ser coordenado por comissão municipal provisória caso o Comudes não tivesse sido instituído.

Muitos municípios gaúchos criaram seus Comudes apenas em 2004 ou até mais tarde. A criação dos Comudes também foi alvo de conflitos em alguns municípios. Em Porto Alegre, por exemplo, não tendo sido encaminhado projeto pelo Executivo para a criação do Comude, a Câmara de Vereadores aprovou, em 2004, projeto de iniciativa de Vereador. O Prefeito (do PT) vetou o projeto, mas o mesmo foi derrubado e o projeto promulgado pela Câmara como Lei Complementar 508, em 08/09/2004.

Realizada a Consulta Popular de 2003, o Governo e os Coredes comemoram os resultados, pois ela contabilizou uma participação de mais de 462 mil eleitores, equivalente a 6,3% dos eleitores aptos no Estado. O número de eleitores na CP é crescente nos quatro anos do Governo Rigotto, como mostra a TAB. 3.

Não se conseguiu registros agregados do número de delegados eleitos nas assembleias públicas municipais, nem a número de participantes nas diferentes instâncias preparatórias da CP. Os dados da TAB. 3 referem-se apenas aos votantes no processo da CP. Mesmo assim, para efeitos comparativos, ressalvadas as diferenças metodológicas, o número de votantes foi

superior ao número de participantes registrados durante o período do OPE (TAB. 2) e da CP/98 (TAB. 1).

TABELA 3 – Consultas Populares: participantes, 2003 a 2006

Ano	A Eleitores aptos no RS	B Votantes na Consulta Po- pular	Relação % B/A
2003	7.352.139	462.299	6,3
2004	7.543.188	581.115	7,7
2005	7.543.188	674.075	8,9
2006	7.750.583	726.980	9,4

Fonte: elaboração do autor com base em relatórios do Governo.

Os recursos disponibilizados para a Consulta Popular, conforme prevê a legislação, objetivam definir os investimentos e serviços de interesse regional a serem incluídos na proposta orçamentária. Uma vez definido o montante global dos recursos disponibilizados pra a Consulta Popular, resultado da proposta governamental e das negociações com o fórum dos Coredes, esses recursos são distribuídos entre as regiões dos Coredes com base em critérios definidos pela Comissão Estadual e que tem sofrido algumas alterações. Em 2003, todo o recurso era distribuído proporcionalmente à população de cada região, com a ponderação de fatores que variavam de um a um ponto nove, considerando o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) de cada região em relação à média do Idese do Estado.

Os recursos serão distribuídos proporcionalmente à população dos Coredes, obedecendo as seguintes ponderações:

- a) regiões com Idese igual ou acima da média do Estado, fator 1 (um);
- b) regiões com Idese abaixo da média e igual ou acima de 92,50% da média do Estado, fator 1,3 (um vírgula três);
- c) regiões com Idese abaixo da média e igual ou acima de 85% da média do Estado, fator 1,6 (um virgula seis);
- d) regiões com Idese com média abaixo de 85% da média do Estado, fator 1,9 (um vírgula nove). (Art. 1º, § 2º do DECRETO 42.293 de 10 jun. 2003).

A partir de 2006, o Idese passou a ser calculado com uma ponderação de 25% para os fatores de renda e 75% para os fatores sociais.

O montante global destinado às consultas encontra-se na TAB. 4. A diminuição significativa do montante destinado à CP em 2005 foi justificada pelo Governo em razão da dificuldade de aplicação em 2006, ano eleitoral com restrições legais, mas também pela difícil situa-

ção econômico-financeira do Estado. Em termos de execução das ações eleitas pela população, o governo deixava a desejar. Em nenhum dos quatro anos do mandato conseguiu cumprir com a execução dos projetos eleitos nas Consultas, situação que vinha se mantendo desde a primeira CP de 1998 e também em relação ao cumprimento das demandas do OPE.

TABELA 4 – Consultas Populares: valores destinados – 2003 a 2006

Ano da Consulta/Ano do Orçamento	Valor destinado à Consulta (em milhões de reais)
2003/2004	310
2004/2005	337
2005/2006	202
2006/2007	310

Fonte: elaboração do autor com base nos relatórios anuais de gestão

O Coredes, já em 2003 lutavam pelo cumprimento das demandas do OPE/2002. A partir de 2004 passaram a cobrar insistentemente do Governo o cumprimento das demandas da CP. Dificuldades de toda ordem, tanto financeiras, como também burocráticas, além da ainda presente resistência de diversos órgãos setoriais em atender as demandas eleitas, fragilizavam constantemente o processo. Apesar do aumento anual de eleitores, essa situação de não atendimento foi um dos principais problemas na relação dos Coredes com o Governo.

#### 5.6.4 As Cartas anuais de 2004, 2005 e 2006.

Os relatórios dos Encontros Anuais dos Coredes registram os avanços nas relações com o Executivo estadual, mas também as dificuldades e problemas persistentes nestas relações. Na avaliação do exercício de 2003, os principais pontos positivos são o entendimento e integração entre Coredes e Governo na construção da proposta do processo de participação popular, com a inclusão da indução à criação dos Comudes, meta perseguida há vários anos pelos Coredes. Além disso, foi motivo de aplauso a criação do Codes, com a participação institucional do Fórum dos Coredes. Mesmo assim, entre os problemas, a Carta de 2004 critica a falta de regulamentação e efetiva implantação do Codes. Outro problema que foi motivo de conflito ao longo de 2003 foi a criação do 23º Corede, que fora constituído inicialmente como 23ª Região do OP, ainda no Governo Olívio. Os Coredes, ainda em 2002, divulgaram manifesto do Fórum, contrário à criação de novos Coredes. Em 2003, foi criada uma Comissão Multi-institucional para análise e normatização de propostas de desmembramento, criação e fusão de

Coredes. Mantidos até então os 22 Coredes, o grande receio do Fórum era de uma fragmentação excessiva ocasionada por interesses político-partidários microrregionais. Em todas as Cartas desse período, no entanto, estão presentes fortes críticas “muito baixa, lenta e truncada execução dos projetos da Consulta Popular” (Carta 2005), questão que se agudiza mais ainda no último ano de Governo.

As Cartas também avaliam em seus aspectos positivos e problemas a relação do movimento corediano com os poderes legislativos das três esferas de governo, mostrando avanços na relação com as Câmaras de Vereadores no processo de criação dos Comudes, mas registrando a reduzida participação destas nas atividades dos Coredes.

Entre as ações estratégicas definidas para 2004 e 2005, podem ser destacadas:

- a) O fortalecimento dos Comudes;
- b) A criação de um Sistema Estadual de acompanhamento do Orçamento Estadual, apresentado de forma compreensível à população;
- c) Criação de comissão multi-institucional visando adequar a regionalização administrativa do Governo do Estado às regiões dos Coredes;
- d) Revisar o planejamento estratégico de cada Corede e estimular os Comudes a realizarem os planos estratégicos no âmbito dos municípios.

### **5.6.5 Os relatórios do Governo Rigotto**

No Relatório de 2003, o Governo, já na apresentação, dá destaque à valorização dos Coredes, por meio da implementação do processo da Consulta Popular:

A institucionalização e a implementação do processo de Consulta Popular na elaboração do Orçamento do Estado, representou outro passo importante desse primeiro ano de trabalho. Essa iniciativa, juntamente com a valorização dos Coredes, renovou a tradição da democracia participativa do nosso Estado, constituindo-se, também, em um instrumento concreto da política de combate às desigualdades regionais ao destinar, proporcionalmente, maiores recursos e investimentos públicos para as regiões mais carentes do Rio Grande (RELATÓRIO DE GESTÃO 2003, 2004, p. 12).

No item específico do Gabinete do Vice-Governador, o relatório explicita a PPP/CP:

Coube ao GVG [Gabinete do Vice-Governador] coordenar o Processo de Participação Popular (PPP), elaborado com o intuito de legalizar a participação popular na elaboração da peça orçamentária, aproveitando o que havia de melhor nas diferentes experiências de participação já produzidas no Rio Grande do Sul. Procurou-se instituir um modelo mais amplo de consulta popular, baseado nas seguintes diretrizes: valorização dos Coredes e das lideranças municipais; realização de Assembleias abertas a todo o cidadão; definição de prioridades através de voto na urna; destinação de mais recursos para as regiões mais pobres; elaboração do Orçamento com transparência (RELATÓRIO DE GESTÃO 2003, 2004, p. 141).

Os relatórios do período 2003 a 2005 estão organizados por programas e, no aspecto da participação, a ênfase maior é dedicada ao PPP/CP. Com isso, a relação com os Coredes também se concentrou na discussão e operacionalização das Consultas. Fato refletido também nos relatórios. Ainda assim, percebe-se um aumento significativo das referências aos Coredes em diversos programas constantes dos relatórios, dando conta da assinatura de convênios com vistas ao cumprimento das demandas das Consultas. A execução dessas demandas, no entanto, deixava a desejar. No relatório de 2004 é apresentado como aspecto positivo o empenho de 60% dos valores eleitos pela Consulta. No relatório de 2005, ao se referir às demandas de 2004, para execução em 2005, no montante de 337 milhões de reais, informa o empenho de noventa milhões e o pagamento de 28 milhões, ou seja, apenas 26% das demandas haviam sido empenhadas até o final do ano, e apenas 8% haviam sido liquidadas e pagas. O documento relativo a 2006 não relata as ações setoriais nem programáticas, pois o mesmo já foi encaminhado à Assembleia pela Governadora Yeda, sendo objeto do documento uma análise da economia gaúcha, das finanças públicas do Estado e da estratégica do novo governo para o quadriênio que se iniciava.

### **5.7 Os Coredes e a situação atual: o Governo Yeda**

Os Coredes sobreviveram a mais um Governo. Conforme a percepção de diversos entrevistados, dado o grau de consolidação alcançado pelo movimento corediano, especialmente pela sua autonomia na relação com as diferentes instâncias de poder, os Coredes dificilmente seriam vítimas fatais da síndrome de descontinuidade administrativa, no sentido de serem extintos pela simples vontade de um novo Governo. No entanto, são impactados mesmo assim, pelos ajustamentos nas políticas, decorrentes dessa síndrome. Por outro lado, talvez consequência dessa postura de autonomia e independência em relação à sociedade política, os Coredes não conseguem resolver alguns problemas crônicos de infraestrutura, seja nas suas regiões, seja na dinâmica do Fórum dos Coredes. Mas é com a consciência desses aspectos positi-

vos e negativos que os Coredes se prepararam para as relações com mais um novo Governo no Estado.

### 5.7.1 O Pró-RS III

A Carta de São Lourenço do Sul, resultante do Encontro Anual de 2006, serviu para a divulgação do Pró-RS-III, documento que constituiu-se de propostas que

Podem compor as bases para um consenso sobre a promoção do desenvolvimento do Estado, na medida em que abordam temas decisivos para a construção de um futuro melhor e devem constituir pontos centrais de qualquer estratégia de desenvolvimento para o Rio Grande do Sul [...] integrar as plataformas políticas dos candidatos às eleições de 2006 [...] e o Plano de Governo dos eleitos para o Governo do Estado, na gestão 2007-2010 (COREDES-RS, 2006, p. 9).

As propostas foram agrupadas em seis eixos estruturantes do desenvolvimento do Rio Grande do Sul:

- a) **Prioridade para a Inclusão:** na visão dos Coredes, o enfrentamento da exclusão deve basear-se em uma abordagem de longo prazo, que privilegie a capacitação e a criação de oportunidades, sem prejuízo de ações estritamente assistenciais, quando necessário. Para isso, propõem doze ações, entre as quais a necessidade de capacitar os gestores públicos, implantar e fortalecer consórcios intermunicipais, fomentar formas de associativismo e microcrédito, fortalecer a organização social dos segmentos mais pobres e articular as políticas públicas numa perspectiva de coordenação intergovernamental e entre o governo e a sociedade civil organizada;
- b) **Fortalecimento da competitividade e redução das desigualdades inter e intrarregionais:** considerando a necessidade do aumento da competitividade da economia gaúcha, propõem dezenove ações, entre as quais implantação de redes com ênfase na pesquisa, redes voltadas à inovação tecnológica, apoio aos polos de modernização tecnológica, revisão do Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul (Fundopem/RS) e do Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul (Integrar/RS), implantação de escolas de ensino médio em todos os municípios gaúchos, melhoria na infraestrutura básica (melhorias no setor de energia, acesso rápido à Internet e à telefonia móvel, modernização de transporte fluvial, ferroviário e aeroviário e acessos pavimentados a todos os municípios), funcionamento efetivo do Codes e definição e implementação

de uma regionalização oficial para o Estado, integrando-a com a organização administrativa do aparelho burocrático estadual;

- c) Compromisso com a sustentabilidade: os Coredes consideram a necessidade de fortalecimento dos instrumentos de gestão ambiental, com ênfase na promoção da Agenda 21 mediante a articulação entre os Planos e Ações de âmbito nacional, estadual, regional e municipal, e a promoção de estudos e pesquisas e adoção de tecnologias disponíveis visando a preservação do meio ambiente;
- d) Sinergia entre Estado e Sociedade: para qualificar os serviços prestados, aumentar a transparência das ações e contribuir para que o serviço público seja colocado a serviço do cidadão. Os Coredes propõem diversas ações, como o fortalecimento da organização da sociedade, capacitando-a para interagir em igualdade com o Estado, viabilizar que a sociedade seja protagonista de seu próprio desenvolvimento, facilitar o acesso dos cidadãos às informações e consolidar a prática do planejamento estratégico no município (Comudes), na região (Corede) e no Estado (Codes), assegurando a continuidade de políticas públicas de interesse do desenvolvimento das regiões;
- e) Fortalecimento do capital social e das identidades regionais: para tanto, propõem a busca pela educação da promoção da cidadania, da democracia, da cooperação e do empreendedorismo, a valorização e ampliação dos mecanismos institucionalizados de participação social, e o fortalecimento do enraizamento social de Comudes e Coredes, facilitando a participação das organizações populares; e
- f) Ampliação da capacidade financeira e qualificação da gestão do Estado: os Coredes entendem que o Estado deveria promover e qualificar a capacidade de intervenção da administração estadual, propondo para tanto dezessete ações, como a racionalização dos recursos públicos, a correção de distorções na alocação de recursos entre os três poderes, o combate à sonegação tributária, a revisão do pacto federativo no tocante à distribuição do bolo tributário, a regionalização do orçamento do Estado, em atendimento a dispositivo constitucional neste sentido e a implantação de instâncias regionais de articulação administrativa visando a efetiva descentralização da gestão do Estado.



Este documento foi objeto de ampla divulgação aos candidatos ao Executivo e ao Legislativo gaúcho nas eleições de 2006. Além de encaminhar o Pró-RS-III a todos os candidatos e de utilizá-lo nos debates dos Coredes com os mesmos (em seminários regionais ou em contatos durante as visitas dos candidatos em suas campanhas), o Fórum dos Coredes realizou pela quarta vez o Seminário “Os Políticos e as Políticas de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul” (o primeiro ocorreu em 1994, o segundo em 1998, tendo por base o Pró-RS-I, o terceiro em 2002, com base no Pró-RS-II). Dos dez candidatos ao governo, seis participaram pessoalmente ou por meio de seus vices. Não compareceram o então Governador (candidato à reeleição) e a candidata da Coligação Rio Grande Afirmativo (Yeda Crusius, que foi para o segundo turno). O Fórum tentou realizar novo Seminário antes das eleições de segundo turno, o que não aconteceu. A candidata Yeda, no entanto, encaminhou correspondência ao Fórum manifestando seu compromisso com os Coredes conforme previa seu Plano de Governo.

### 5.7.2 Os Coredes no Plano Jeito Novo de Governar

A presença dos Coredes no Plano de Governo aparece no último capítulo, denominado “Ética, Democracia e Participação Popular”, em que estabelece cinco metas, que são apresentadas no QUADRO 14.

QUADRO 22 – Propostas do Plano Jeito Novo de Governar sobre a participação popular

Aspecto	O que diz o Plano
Consulta Popular	Manter e aprofundar o processo de participação popular (CP), ancorado na atuação dos Coredes, que necessitam ser fortalecidos no processo.
Reestruturação territorial das coordenadorias	Estudar e implantar, desde o início do governo, a reestruturação regional das coordenadorias das secretarias estaduais, de forma que sigam uma divisão geográfica próxima a dos Coredes.
Apoio técnico de servidores alocado nas regiões para a CP	Apoiar o processo de Consulta Popular dispondo técnicos das secretarias estaduais alocados nas regiões para orientar acerca das possibilidades de investimentos a serem votadas e, depois da Consulta, ajudar na elaboração e encaminhamento dos projetos.
Governança Local	Aplicar aos Coredes e aos Comudes os princípios de Governança Local, hoje utilizados pela Prefeitura de Porto Alegre, para agregar cidadãos e entes com objetivos comuns na viabilização de seus interesses, não dependendo apenas dos recursos orçamentários do Estado.
Conselho Estadual de Desenvolvimento	Reativar o Codes, dando maior autonomia às representações não governamentais e evitando que a permanência e a atuação do Codes sejam decisões exclusivas de governos.

Fonte: elaboração do autor com base no Plano do Governo Yeda (2006).

O Plano enfatiza a importância da participação popular, afirmando 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, grifos no original).

Partindo dessa conceituação o Plano apresenta os Coredes como um marco importante da participação de populações locais nas decisões do governo estadual, fazendo uma análise dos Coredes desde sua criação em 1991. O documento aborda a Consulta Popular de 1998, o Orçamento Participativo do Governo Olívio e a nova Consulta Popular do Governo Rigotto, evidenciando e analisando positivamente os resultados crescentes em termos de participação e enfatizando a importância do papel dos Coredes e dos Comudes no processo. Por outro lado, também analisa a crônica falta de recursos por parte dos Governos, que sistematicamente não conseguiram cumprir com a execução das demandas eleitas pela população.

Analisando as metas constantes no QUADRO 14, pode-se afirmar que, do ponto de vista das intenções anunciadas no Plano, os Coredes teriam uma articulação positiva com o novo Governo, já que todas as propostas atendiam antigas e reiteradas reivindicações do movimento corediano. Por outro lado, estas metas estavam integradas às estratégias e diretrizes elaboradas e defendidas pelos Coredes no Pró-RS-III.

### **5.7.3 – Crise Financeira e Consulta Popular: retrocesso ou busca de credibilidade ?**

Na Assembleia Geral do Fórum dos Coredes realizada em 24 de janeiro de 2007, houve a participação do titular da Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais (SRI), Celso Bernardi, que registrou a importância que o novo governo estava dando ao processo democrático de participação social e cidadã e o compromisso com a Consulta Popular.

É um compromisso assumido com a governadora fomentar a sinergia necessária entre o Governo, o Estado e os Conselhos Regionais, na busca de um desenvolvimento econômico e social mais equilibrado e que diminua as disparidades regionais. Reafirmou o compromisso deste governo de dar continuidade às ações demandadas nos exercícios anteriores (ATA DO FÓRUM DOS COREDES, 24 jan. 2007, p. 4).

Também na tarde deste mesmo dia aconteceu a primeira audiência dos Coredes com a Governadora Yeda Crusius. De acordo com o registro em Ata o Presidente do Fórum reafirmou a importância dos Coredes como espaço plural e aberto de debate de políticas e ações de

desenvolvimento econômico e social articulando todos os atores e agentes das regiões. Em seu pronunciamento, a Governadora reafirmou

Sua disposição de enfrentar a crise financeira e tomar as medidas necessárias para que o Governo readquirira sua capacidade de investir. Reiterou seu compromisso [...] de combater as disparidades regionais e fortalecer o processo de participação e os Coredes [e reconhecer] as identidades das comunidades regionais [e] a importância dos Coredes como instrumentos de planejamento (ATA DO FÓRUM DOS COREDES, 24 jan. 2007, p. 5).

O novo governo assumiu em meio a uma grave crise financeira do Estado. O governo Rigotto deixou de cumprir compromissos de toda ordem durante seu governo, em decorrência dessa crise. Os déficits orçamentários de 2005 e 2006 atingiram o montante anual da ordem de um bilhão de reais. Os próprios relatórios anuais dos governos reconhecem essa situação de crise estrutural, situação reconhecida e amplamente divulgada pelo novo governo. No Relatório de Gestão 2006, essa questão é retomada:

De modo geral cumpre destacar que a situação das finanças do Estado é, como se tem divulgado amplamente, muito frágil. Apesar dos esforços dos últimos dois governos em implantar políticas gradualistas de ajustamento, o Rio Grande do Sul permanece, de acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, como o Estado da Federação com o maior gasto de pessoal em relação a sua Receita Corrente Líquida, com a maior participação de gasto de pessoal com inativos, com o maior nível de endividamento em relação a sua receita corrente líquida, com o pior resultado orçamentário e com a mais baixa taxa de investimento também em relação a sua receita corrente líquida. [...] Apesar da realização de superávits primários consolidados [...] estes não foram suficientes para garantir a reversão dos déficits orçamentários, que em 2006 alcançou aproximadamente R\$ 900 milhões, já se considerando o ingresso de receita extraordinária de R\$ 250 milhões obtida junto ao Ministério da Educação em 28 de dezembro de 2006. Apenas com esta exclusão, o déficit em 2006 já seria superior a R\$ 1 bilhão, maior do que o de 2005 (R\$ 918 milhões). [...] O quadro de dificuldades estruturais que afeta as finanças públicas do Estado do Rio Grande do Sul é amplamente conhecido e foi objeto de vasta discussão no âmbito das atividades do chamado Pacto pelo Rio Grande. A principal evidência dessas dificuldades é o fato de que o déficit orçamentário vem se mantendo em patamares elevados há, pelo menos, três décadas e meia. Essa situação agravou-se sobremaneira pela impossibilidade de o Tesouro Estadual recorrer às fontes tradicionais de financiamento do déficit que foram utilizadas ao longo do tempo (RELATÓRIO DE GESTÃO 2006, 2007, p. 35).

As administrações municipais, organizadas nas Associações de Municípios, na Famurs e na AGM, estabeleceram um debate e embate forte durante boa parte do primeiro ano do novo governo. Da mesma forma os Coredes e o Fórum dos Coredes buscavam formas de garantir o repasse dos recursos relativos aos projetos de investimentos e de serviços eleitos nas Consultas Populares dos quatro anos do Governo Rigotto, além de garantir a continuidade da Consulta para o ano em curso. Apesar do discurso positivo da Governadora a realidade apontava para a possibilidade de não realização da Consulta em 2007.

No âmbito da Assembleia Legislativa o novo governo também enfrentava resistências, e apenas em abril conseguiu aprovar a Reforma Administrativa, no bojo da qual estava a criação da Secretaria de Relações Institucionais, que passava a assumir a relação com os Coredes, com a Famurs, AGM, Uvergs e outras entidades da sociedade.

O Fórum dos Coredes já havia instituído um Grupo de Trabalho de Encontro com o novo governo ainda na fase de transição e que manteve diversos contatos e reuniões com as secretarias estaduais. Em sete de fevereiro de 2007 a Assembleia do Fórum contou com a participação do Secretário de Estado de Coordenação e Planejamento, que apresentou a proposta para a discussão do Plano Plurianual 2008-2011 com a sociedade gaúcha, com a participação dos Coredes. O Secretário das Relações Institucionais também participou dessa assembleia, com vistas a avançar nos entendimentos relativos ao passivo das Consultas Populares dos anos anteriores, e o encaminhamento para a realização da Consulta em 2007. A ideia inicial de suspender por um ano a realização da Consulta, segundo o Secretário, já era considerada superada no âmbito do Governo.

Essa discussão, no entanto, permaneceu no centro do debate até meados de julho. A Famurs vinha assumindo uma posição clara de não participação dos governos municipais na Consulta, devido ao não cumprimento das demandas eleitas nos anos anteriores. É que além dos mais de trezentos milhões de reais pendentes das Consultas Populares de 2003 a 2006, a Famurs também cobrava do Governo a dívida com os municípios decorrentes de convênios e repasses nas áreas da educação, saúde e assistência social, que somavam outros 298 milhões de reais.

Apesar de o Governo reconhecer o passivo de investimentos e serviços priorizados nas Consultas de 2003 a 2006, não se chegava a um entendimento quanto à operacionalização desse compromisso. Os Coredes apresentam propostas, que também polarizam as discussões do X Encontro Anual de Avaliação e Planejamento dos Coredes, realizado no início de maio de 2007 em Ijuí. Na Carta de Ijuí o tema é abordado na ótica da busca pelo aperfeiçoamento do processo de participação popular, reconhecendo as consultas como patrimônio da sociedade gaúcha, mas apontando para a necessidade de minimizar o desgaste institucional dos Coredes e do Governo, pelo não cumprimento de boa parte das prioridades eleitas. Para recuperar a credibilidade do processo os Coredes defendiam o estabelecimento de um cronograma de pagamento das demandas pendentes por meio de cotas mensais para atender a ordem de priori-

dades estabelecidas no âmbito de cada Corede. Além disso, propuseram um conjunto de adequações nas consultas futuras, visando a recuperação e manutenção da credibilidade do processo.

Em 25 de junho de 2007, durante reunião da Comissão Geral da Consulta Popular (CGCP), os Coredes propuseram a discussão de uma minuta de Termo de Ajuste a ser firmado entre Governo, Coredes, Famurs, AGM e Uvergs. De acordo com o termo assinado pelas entidades, o passivo de 180 milhões de reais referente às Consultas de 2003, 2004 e 2005, empenhados e liquidados, mas pendentes de pagamento, serão pagos de acordo com as disponibilidades de caixa segundo critérios e prioridades ajustados com a participação da CGCP. Das ações votadas na Consulta de 2006, as de investimentos, avaliadas em 190 milhões, seriam executadas nos exercícios de 2007, 2008, 2009 e 2010, na proporção de 25% em cada um, e as ações de custeio, avaliadas em cem milhões, seriam executadas pelas diversas Secretarias com base em critérios definidos pela CGCP. Este Termo de Ajuste, que continha ainda diversos outros aspectos com vistas a adequar e melhorar as consultas futuras foi firmado pelas entidades (TERMO DE AJUSTE, 2007).

Mesmo assim, em três de julho, os 25 presidentes das Associações de Municípios reunidos em Assembleia da Famurs, decidem não participar da Consulta Popular em 2007. Em onze de julho a Famurs participou da Assembleia do Fórum dos Coredes, onde ficou acertado que a entidade poderia reavaliar sua posição. Na assembleia da Famurs, realizada dia 24 de julho, no entanto, não houve consenso, sendo que ficou a cargo de cada prefeito a decisão de participar ou não da Consulta.

Os cerca de 250 prefeitos que participaram nesta terça-feira, dia 24.07, da Assembleia Geral da Famurs – Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, na sede da entidade, aprovaram a proposta do governo do Estado para o pagamento da dívida com as prefeituras que já soma cerca de R\$ 300 milhões nas áreas da Saúde, Educação e Assistência Social referente aos anos de 2001 a 2006. [...] Tendo em vista que o governo do Estado apresentou uma nova proposição para a Consulta Popular 2007, a Famurs colocou também o assunto em votação. No entanto, os prefeitos não chegaram a um consenso. Em vista disso, a Famurs definiu que não se posicionará, deixando livre para que cada prefeito decida se vai participar do processo (FAMURS NOTÍCIAS, 2007).

A Consulta Popular foi realizada em 22 de agosto, apesar do apoio parcial de prefeitos e do valor disponibilizado, de quarenta milhões de reais (TAB. 6), corresponder a menos de 15% do valor da consulta de 2006. O número de eleitores (TAB. 5) que participou do processo foi de 369.417 (4,8% dos eleitores aptos do Estado), apenas cerca da metade dos eleitores

que participaram em 2006, e número semelhante ao da Consulta Popular de 1998. As avaliações do Governo, no entanto, foram positivas, considerando a crise financeira, o menor valor disponibilizado e o descontentamento de muitos prefeitos.

A Consulta de 2007 também trouxe mudanças na metodologia, ao privilegiar projetos de caráter regional, estabelecer assembleias regionais ampliadas nas quais se definem os projetos estruturantes para o desenvolvimento da região e as diretrizes de orientação às assembleias públicas municipais para definição da cédula de votação, além da prestação de contas por parte do governo, apresentando e avaliando a execução orçamentária e a situação financeira do Estado. Estas mudanças e a recuperação da credibilidade no processo à medida que o Governo passou a cumprir o Termo de Ajuste no que se refere ao passivo assumido e à execução das ações eleitas em 2007, aumentaram a participação de eleitores em 2008 para 6% dos eleitores. Em 2009, como se verifica na TAB. 5, o número de votantes aumentou em 100% em relação a 2008, atingindo o maior percentual (12%) de votantes em todas as Consultas já realizadas desde 1998.

TABELA 5 – Consultas Populares e Orçamento Participativo: participantes, 1998 a 2009

Ano	A Eleitores aptos no RS	B Votantes na Consulta Po- pular	Relação % B/A
1998	6.846.077	379.205	5,5%
1999	6.846.077	188.528	2,8%
2000	7.112.134	281.926	4,0%
2001	7.112.134	378.340	5,3%
2002	7.352.139	333.040	4,5%
2003	7.352.139	462.299	6,3%
2004	7.543.188	581.115	7,7%
2005	7.543.188	674.075	8,9%
2006	7.750.583	726.980	9,4%
2007	7.750.583	369.417	4,8%
2008	7.910.768	478.310	6,0%
2009	7.910.768	950.077	12,0%

Fonte: elaboração do autor com base em relatórios do Governo

Obs.: No período de 1999 a 2002 estão computados os participantes de todas as etapas do OP; nos demais anos apenas os cidadãos que votaram no dia da CP.

A razão desse aumento deve-se em parte à recuperação da credibilidade do processo, mas principalmente a uma inovação metodológica: a vinculação de 15% do montante disponibilizado para a Consulta à participação na mesma. Dessa forma, quanto mais eleitores parti-

cipam da Consulta, mais recursos a região recebe. Assim, em 2009 o Governo disponibilizou 115 milhões de reais para a Consulta Popular. Desse montante, cem milhões foram distribuídos pelos critérios em vigor desde 2007, e os outros quinze milhões foram distribuídos entre as regiões após a realização da Consulta, tendo por base o índice de participação obtido por cada região. Comparando os dados da TAB. 6, verifica-se que, apesar da ampliação do valor disponibilizado para a Consulta em mais de 100% no último ano, o montante ainda é pouco mais de um terço do valor disponibilizado na maioria dos anos no Governo anterior.

TABELA 6 – Consultas Populares: Valores destinados – 2003 a 2009

Ano da Consulta/Ano do Orçamento	Valor destinado à Consulta (em milhões de reais)
2003/2004	310
2004/2005	337
2005/2006	202
2006/2007	310
2007/2008	40
2008/2009	50
2009/2010	115

Fonte: elaboração do autor com base nos relatórios anuais de gestão

Apesar de os valores serem pequenos considerando-se o orçamento do Estado, e apesar de terem diminuído nos últimos anos, a participação aumentou significativamente, como se viu. Essa participação, porém, não cresceu homogeneamente nas diferentes regiões, como se pode verificar na TAB. 7, que apresenta o número de votantes na Consulta Popular de 2009 por Coredes.

Analisando a TAB. 7, constata-se que alguns Coredes obtiveram uma adesão significativa da sociedade regional, atingindo uma participação percentual de mais de 45% dos eleitores, enquanto no outro extremo houve baixa participação, com apenas 4% dos eleitores votando na Consulta. Isso evidencia que a dinâmica de atuação dos Coredes pode ser muito diferente dependendo da região.

Tem se argumentado que tendencialmente as regiões onde se concentram os principais centros urbanos, com altas densidades populacionais, há uma participação relativa menor nos processos participativos.

TABELA 7 – Consulta Popular 2009: Comparcimento de eleitores por Corede

COREDE	ELEITORES 2008 - exclu- ída a absten- ção*	Votantes			
		Urnas conven- cionais	Voto pela Internet	Total	% Elei- tores CP 2009
Médio Alto Uruguai	99.114	43.142	2.390	45.532	45,94%
Celeiro	91.140	37.812	1.344	39.156	42,96%
Nordeste	82.279	15.533	10.355	25.888	31,46%
Rio da Várzea	73.001	20.021	2.877	22.898	31,37%
Paranhana Encosta da Serra	122.913	33.220	713	33.933	27,61%
Missões	166.302	38.940	4.510	43.450	26,13%
Vale do Jaguari	80.615	18.755	1.382	20.137	24,98%
Produção	215.997	41.151	10.264	51.415	23,80%
Vale do Taquari	212.944	42.566	7.540	50.106	23,53%
Noroeste Colonial	106.091	21.430	3.106	24.536	23,13%
Alto Jacuí	103.950	22.721	979	23.700	22,80%
Campos de Cima da Serra	62.271	10.808	2.967	13.775	22,12%
Fronteira Noroeste	135.158	24.702	4.981	29.683	21,96%
Jacuí Centro	99.292	19.786	1.390	21.176	21,33%
Alto da Serra do Botucaraí	68.686	11.249	3.195	14.444	21,03%
Norte	146.133	18.697	6.959	25.656	17,56%
Vale do Rio Pardo	272.837	44.863	2.912	47.775	17,51%
Hortênsias	80.681	7.280	6.252	13.532	16,77%
Centro Sul	157.764	24.625	666	25.291	16,03%
Litoral	185.467	24.084	5.425	29.509	15,91%
Serra	522.290	45.652	19.450	65.102	12,46%
Fronteira Oeste	341.967	38.462	2.994	41.456	12,12%
Campanha	134.563	12.058	2.421	14.479	10,76%
Central	247.738	20.034	3.637	23.671	9,55%
Sul	538.203	39.757	10.855	50.612	9,40%
Metropolitano Delta do Jacuí	1.456.660	102.019	12.011	114.030	7,83%
Vale do Caí	107.318	6.951	684	7.635	7,11%
Vale do Rio dos Sinos	790.394	27.382	4.118	31.500	3,99%
<b>TOTAIS</b>	<b>6.701.768</b>	<b>813.700</b>	<b>136.377</b>	<b>950.077</b>	<b>14,18%</b>

Fonte: elaboração do autor com base nos relatórios da Consulta Popular

\* Considera o número de eleitores aptos menos a abstenção média nas últimas eleições gerais de cada período

De fato, dos seis Coredes em que situam os doze municípios gaúchos com mais de 180 mil habitantes, quatro estão entre os cinco Coredes com participação relativa inferior a 10%. Dois, no entanto, apresentaram percentual superior, com destaque para o Corede Produção (Passo Fundo é um município mais populoso, com cerca de 180 mil habitantes), que obteve uma participação de mais de 23%, oitavo maior índice entre os Coredes, bem superior ao ín-



dice geral de participação no Estado, da ordem de 14%. Além disso, diversos municípios com populações inferiores a trinta mil habitantes tiveram pouca participação, como no caso de Nova Hartz, com 16,6 mil habitantes, onde apenas nove habitantes votaram na Consulta, ou seja, menos de 0,1%. Também Vista Alegre do Prata, com menos de mil e quinhentos habitantes, teve participação inferior a 1%.

#### 5.7.4 A Regionalização do PPA 2008/2011 e dos Orçamentos Anuais

Desde o início da sua trajetória em 1991, os Conselhos mantiveram entre suas metas a discussão da regionalização do orçamento estadual. O que, aliás, é um preceito constitucional, uma vez que tanto no plano federal como no estadual há essa previsão. A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 1989, define no artigo 149, parágrafos primeiro e oitavo:

Art. 149 – [...]

§1º - A lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma **regionalizada**, as diretrizes, objetivos e metas, quantificadas física e financeiramente, dos programas da administração [...]

§8º - Os orçamentos anuais e a lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizados com o plano plurianual, deverão ser **regionalizados** e terão, entre suas finalidades, a de **reduzir desigualdades sociais e regionais** (grifos nossos).

Em 2007 os Coredes participaram do esforço de discussão regionalizada do PPA 2008-2011. A Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) apresentou o PPA de forma regionalizada, introduzindo os Cadernos de Regionalização. Como consta do Relatório de Governo do ano de 2008,

Os enfoques do desenvolvimento regional e da regionalização dos programas assumiram importância destacada neste Plano Plurianual que, além de atender obrigação imposta pela Constituição, torna as políticas públicas mais efetivas, uma vez que é na dimensão espacial que os problemas sociais, efetivamente, se manifestam. Assim, outra iniciativa relevante para o aperfeiçoamento da ação de Governo [...] consistiu na introdução dos **Cadernos de Regionalização**. Através deles, o Plano passou a contemplar a dimensão territorial em seus programas e ações, permitindo a especificação das metas e da carteira de projetos e iniciativas regionais prioritárias, com base nas nove Regiões Funcionais de Planejamento, através da discussão e articulação do Governo com os agentes de planejamento regional, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento [...] e com a sociedade local (RELATÓRIO DE GESTÃO 2007, 2008, p. 137-8, grifos no original).

Os Coredes organizaram o processo de elaboração do PPA com a realização de seminários em todas as Regiões Funcionais de Planejamento, em conjunto com a Seplag, debatendo com a comunidade regional.

Para efeito da elaboração dos Cadernos de Regionalização do PPA 2008-2011, a regionalização dos indicadores, ações e metas passíveis de serem regionalizados foi definida por duas escalas de abrangência: pelas nove Regiões Funcionais de Planejamento, e pelos então 26 Coredes. Os Cadernos de Regionalização foram publicados e disponibilizados para consulta nos portais do Governo.

Também houve significativo avanço em termos de infraestrutura para o acompanhamento e monitoramento das ações de Governo, por meio do desenvolvimento e implantação do Sistema de Informações de Planejamento e Gestão (Sisplag), integrando a programação pluri-anual dos órgãos do Estado às realizações de Governo, permitindo o acompanhamento sistemático das políticas públicas em diferentes escalas geográficas: município, Corede e Região Funcional de Planejamento. A implantação de sistema de acompanhamento do orçamento estadual vinha sendo defendida pelos Coredes há muito tempo, e explicitada entre suas ações estratégicas, como se pode verificar na carta de Torres, de 2004.

No que se refere aos orçamentos anuais, desde 2005 já vinham sendo agregados demonstrativos regionalizados dos investimentos da administração direta, das estatais e dos projetos eleitos na Consulta Popular. A partir de 2009, novos avanços permitiram que o Orçamento do Estado para 2010 apresentasse a regionalização também para as despesas correntes (despesas de pessoal, transferências constitucionais e legais, e outras despesas), além das despesas com investimentos, inclusive das estatais. Essas ações contribuem no sentido de dar transparência ao destino dos recursos públicos, já que permite à sociedade saber onde os recursos orçamentários são aplicados, fundamental no processo de avaliação da distribuição das ações governamentais no âmbito das regiões, visando garantir a correção das disparidades regionais como consequência do planejamento de políticas públicas melhor focadas.

### 5.7.5 Fortalecimento da relação entre Coredes e Parlamento: revigoramento do FDDR e o Programa Sociedade Convergente

Os Coredes sempre pautaram em suas avaliações e metas a necessidade de revitalizar permanentemente as relações com o Legislativo Estadual. Apesar do funcionamento do FDDR ao longo dos anos, em especial no que se refere ao debate de atividades já rotineiras decorrentes do ciclo orçamentário, traduzidas nas audiências públicas regionalizadas, havia dificuldades em compor pautas para o FDDR, especialmente em anos eleitorais. Também era apontada a falta de articulação do Fórum dos Coredes com as diversas Bancadas, Comissões Permanentes ou Especiais da Assembleia. Por isso, quando no final de 2007, o futuro presidente da Assembleia convidou o Fórum dos Coredes para discutir uma proposta de ação para a gestão 2008 da Assembleia, os Coredes perceberam a oportunidade para revitalizar a relação com o Parlamento, como esclarece o Presidente do Fórum em depoimento:

*a aproximação com a Assembleia [...] é necessária e ela foi muito tumultuada ao longo dos anos, a cada troca de presidente mudou completamente postura, [...] a interlocução [...], [os Coredes] nunca conseguiram ter [...] uma interlocução como tinha sido com o Paulo Odone [1999] e agora com o Alceu Moreira [2008] [...] e até muito mais por uma iniciativa dele, não é, nós criamos um enorme status, [...] conquistamos uma série de avanços que vínhamos buscando há bastante tempo [...] e eu entendo que isso seja indispensável, nós temos que ter assim como temos com o executivo uma relação forte, uma relação que se concretiza através de recursos de projetos, de ações efetivas, também, com a Assembleia Legislativa temos que avançar mais nessa direção, quer dizer, enraizar o Fórum Democrático [...] estruturá-lo melhor, fazer com que ele seja efetivamente esse canal de uma interlocução plural com a sociedade, mas não apenas da Assembleia [mas] de todos aqueles segmentos representados e o fórum efetivamente ampliou agora com o sociedade convergente, ampliou enormemente [...] [por isso] no segundo semestre, nós já começamos uma aproximação com o próximo presidente para garantir isso, que parece que está inteiramente assegurado que é a continuidade com reforço, até, aprofundamento dessa caminhada que [se] realizou em 2008 (Paulo Frizzo, presidente do Fórum dos Coredes, gestão 2007-2009).*

O novo Presidente propôs o Programa Sociedade Convergente, por meio do qual pretendeu resgatar para a Assembleia Legislativa o papel de articuladora, em conjunto com as demais instâncias institucionais e setores organizados da sociedade, do processo de pensar de forma organizada o futuro da sociedade e de buscar a convergência positiva rumo ao equilíbrio social do Rio Grande do Sul.

Mas esse era um Programa de Gestão, para um mandato de apenas um ano, e que por isso dificilmente teria continuidade. O que importava era de fato dar institucionalidade ao pro-

cesso de revitalização do FDDR, esse sim, de caráter permanente na estrutura do Parlamento gaúcho.

Nos meses de janeiro e fevereiro foram realizadas as discussões e negociações que culminaram com a aprovação da Resolução de Plenário da AL nº 3.010, de seis de março de 2008. Esta Resolução alterou a estrutura organizacional do FDDR, ampliando a sua composição aos diferentes segmentos da sociedade. Foi criado um Colégio Deliberativo, composto por 38 membros, representantes desses diversos segmentos (QUADRO 15).

QUADRO 23 – Composição do Colégio Deliberativo do FDDR

Assembleia Legislativa	1 vaga Presidência AL		11 Titulares 11 Suplentes	
	1 vaga por Partido Político com representação na Casa			
Coredes	1 vaga Presidência do Fórum		5 Titulares 5 Suplentes	
	4 vagas para os 28 Coredes			
Universidades	2 vagas para as Universidades Públicas		5 Titulares 5 suplentes	
	2 vagas para as Universidades Comunitárias			
	1 vaga demais universidades e IES			
Sociedade Civil Organizada	4 vagas para organizações representativas da produção e do setor patronal		12 Titulares 12 Suplentes	
	4 vagas para organizações sindicais e profissionais representativas do trabalho			
	4 vagas para movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil			
Instâncias Federativas	1 vaga para a Famurs		5 Titulares 5 Suplentes	
	1 vaga para a Uvergs			
	1 vaga para o Poder Executivo da União			
	1 vaga para o Poder Executivo do Estado			
	1 vaga para	AGM		
		Associações Regionais de Municípios		
		Associações Regionais de Câmaras de Vereadores		
		Tribunais Regionais do Poder Judiciário da União		
		Poder Judiciário do Estado		
		Ministério Público Federal e Estadual		
Tribunal de Contas do Estado				
Defensoria Pública do Estado				

Fonte: Elaboração do autor com base na Resolução 3.010/2008 e relatórios do FDDR

O Fórum dos Coredes esteve presente na formatação da proposta que culminou com o Programa Sociedade Convergente. Assim, em 2008, além das atividades já rotineiras em audiências públicas voltadas à discussão do PPA, das LDOs e dos Orçamentos Anuais, o FDDR desenvolveu um intenso conjunto de reuniões e encontros técnicos no processo de discussão de três temas básicos definidos pelo Colégio Deliberativo, instalado no final de abril: estruturas e meios do Estado; Infraestrutura: transportes, energia e saneamento; e desenvolvimento harmônico e sustentável.

Nesse processo foram realizadas 154 atividades: onze reuniões do Colégio Deliberativo, 71 encontros dos Grupos Executivos de Acompanhamento de Debates (GEADs), 27 Assembleias Regionais de Convergência (três em cada Região Funcional de Planejamento), além de seminários, diálogos de convergência e oficinas de soluções. O Fórum e os Coredes participaram ativamente desse processo, com representantes integrando cada um dos GEADs e organizando as assembleias regionais.

Em 2010, com nova presidência na Assembleia Legislativa, houve mudanças na coordenação do FDDR e o Programa Sociedade Convergente não teve sequência. No entanto, as atividades do FDDR continuam, com a realização de diversas audiências públicas em Porto Alegre ou nas regiões dos Coredes. Novos GEADs foram criados, como o de Orçamento e Políticas Públicas, que passou a coordenar o processo de discussão do Orçamento Estadual 2010 nas audiências públicas.

As relações do Fórum dos Coredes com a Assembleia Legislativa avançou também em termos de apoio logístico. Desde o início de 2008 o Fórum passou a ocupar espaço físico cedido pela Assembleia Legislativa, além de passar a realizar as reuniões e assembleias do Fórum em espaços da AL. Esse avanço foi importante, uma vez que os Coredes não possuíam mais o espaço que partilhavam com a Uvergs no Centro Administrativo do Poder Executivo. No final de 2008 os Coredes passaram a ocupar espaço especificamente destinado ao Fórum, no novo Espaço de Convergência inaugurado no térreo do Palácio Farroupilha. Além do espaço, o Fórum passou a ter apoio de estrutura material (computadores, telefone, material de expediente) e de pessoal, através da cedência de funcionário público de carreira, que passou a exercer a função de Secretário Executivo do Fórum dos Coredes.

A falta de apoio logístico, em termos de pessoal, material ou recursos financeiros tem sido apontado como um dos problemas dos conselhos municipais e regionais, pois a ausência desse apoio fragiliza a atuação dos conselhos (em especial os Comudes). No caso dos Coredes, por força de lei, há o repasse mensal, por parte do Executivo Estadual, de recursos para auxiliar na sua manutenção, além do apoio de Universidades, Administrações Públicas Municipais e outras entidades, em termos de espaço, material e pessoal. O Fórum, no entanto, por não ser uma instância prevista na legislação, não pode receber esse tipo de apoio, o que dificulta ainda mais a sua dinâmica de funcionamento. Por esse motivo o apoio da AL passou a ser fundamental. A Assembleia Legislativa também apoiou financeiramente o custeio dos Encontros Anuais dos Coredes de 2008 e 2009.

#### **5.7.6 Concretização de um antigo sonho dos Coredes: o Processo de Planejamento Estratégico Participativo Regional**

Um dos objetivos fundamentais dos Coredes é a formulação e execução de estratégias regionais, consolidadas em planos estratégicos de desenvolvimento regional. Desde os anos noventa o Fórum dos Coredes tem incentivado os Conselhos e elaborarem seus planos estratégicos, além de incentivar que cada Corede articulasse os Comudes para que elaborassem planos municipais de desenvolvimento. Diversos Coredes elaboraram planos ao longo dos últimos vinte anos. Três preocupações, no entanto, tem sido objeto das discussões no Fórum nos últimos anos: a importância de atualizar periodicamente os planos, o estabelecimento de processos participativos para a construção dos planos e a necessidade parâmetros comuns básicos para orientar os processos de elaboração dos planos, visando o mínimo de padronização que permitisse compatibilização entre os planos das regiões e a consolidação no plano estadual.

A elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento dos 28 Coredes passou a se constituir numa das principais metas da Gestão 2007/2009 do Fórum dos Coredes. O fortalecimento dos Coredes passava pelo processo de planejamento estratégico, na visão do atual presidente do Fórum:

*eu acho que os Coredes hoje estão precisando, em geral, de uma chacoalhada, de uma renovação, [...]a questão dos Coredes, efetivamente fazerem seu planejamento, desencadearem seu planejamento estratégico, para saber, exatamente pra onde, que desenvolvimento querem construir, onde querem chegar, que posição querem [...]. Eu acho que isso hoje é o principal desafio [...] (Paulo Frizzo, presidente do Fórum dos Coredes, gestão 2007-2009).*

Com o objetivo de viabilizar o processo de planejamento nas regiões coredianas, a diretoria do Fórum dos Coredes que assumiu em julho de 2007, instituiu um Grupo de Trabalho (GT) para elaborar uma metodologia que pudesse ser utilizada por todos os Coredes. No XI Encontro Anual de Avaliação e Planejamento dos Coredes realizado em Vacaria em março de 2008, o GT apresentou a primeira versão da proposta metodológica, que seria posteriormente validada pela Assembleia do Fórum.

Do XI Encontro participaram a Presidência da Assembleia Legislativa, diversos Secretários e representantes do Governo Estadual (Secretaria de Relações Institucionais, Secretaria da Casa Civil e Secretaria de Planejamento e Gestão) e do Ministério de Integração Nacional (Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional). Essa participação fortaleceu a articulação no sentido de construir parcerias para viabilizar a elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento.

No caso do Ministério da Integração Nacional, o fato de que 20 Coredes integram totalmente ou parcialmente a Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul ou a Mesorregião Grande Fronteira Mercosul, passou a fortalecer parcerias com os Coredes e com o Fórum dos Coredes, como o Convênio firmado para a realização de Curso de Gestão Estratégica e do Desenvolvimento Regional e Local, voltado para qualificação técnica de atores sociais vinculados aos Coredes. A Carta de Lajeado, resultante do XII Encontro Anual dos Coredes aborda o tema com destaque:

Um dos pontos de destaque foi a parceria firmada com o Governo Federal, através do Ministério da Integração Nacional, e com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, através das Secretarias Extraordinária de Assuntos Institucionais e de Planejamento e Gestão, para a capacitação técnica em planejamento estratégico regional. O fruto desta parceria foi a realização, em Santa Maria, no período de 2 a 20 de março de 2009, do 8º Curso Internacional de Gestão Estratégica do Desenvolvimento Regional e Local. Antecedido por um treinamento à distância, via Internet, este curso foi ministrado por técnicos do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes), órgão vinculado à Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) e do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (Iica) no Brasil. [...] representantes de todos os Conselhos Regionais de Desenvolvimento cursaram 182 horas de formação e capacitação, habilitando-os para liderarem o processo de elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento de cada Região (CARTA DE LAJEADO, 2009).

O Fórum encaminhou Projeto ao Governo Estadual, em que solicitava recursos da ordem de 3,8 milhões de reais, com o objetivo de cobrir os custos do processo de elaboração dos planos estratégicos, que constavam de despesas de deslocamento, estadia e alimentação de

atores sociais dos municípios integrantes de cada Corede, para qualificação em oficinas e posterior participação em seminários organizados para as diferentes etapas de construção dos planos, até custos com a impressão dos planos, visando sua divulgação. O Governo acenou com parte significativa da verba, a AL participaria com montante equivalente e parte seria buscada junto aos municípios.

Apenas a verba do Executivo Estadual, no montante de um milhão de reais foi incluída no Orçamento de 2009. Decorrido um longo período de negociação e superação de entraves burocráticos durante o primeiro semestre de 2009, foi firmado um Termo de Ajuste e Referência entre o Governo e o Fórum dos Coredes. Posteriormente, todos os Coredes firmaram Convênio com o Governo, em que se comprometem a elaborar os Planos Estratégicos Regionais num período de 180 dias a contar da assinatura do Termo. Esse processo está em andamento e deve estar concluído até março/abril de 2010. Dessa forma os Coredes estão efetivamente atingindo uma meta perseguida durante anos, que é a de contar com os Planos Estratégicos das 28 regiões coredianas, consolidados pelas Regiões Funcionais de Planejamento.

De acordo com os encaminhamentos recentes do Fórum e conforme diversas manifestações em entrevistas, os Planos Estratégicos constituir-se-ão em elemento fundamental para a elaboração do Pró-RS-4, tendo em vista a proximidade do período eleitoral de 2010.

Relatos de diversos Coredes evidenciam que, apesar da existência de uma metodologia mínima a ser seguida por todos os conselhos, e pela existência de atores/técnicos capacitados no curso ministrado pelo Ilpes, as dinâmicas adotadas pelas regiões são muito diferentes umas das outras. O desafio será a garantia de possibilidade de compatibilização dos diversos planos no nível estadual, por um lado, mas talvez maior desafio será, como consta do Termo de Referência firmado com o Governo, de servir “para alcançar uma visão renovada da perspectiva de futuro de cada uma das regiões”.



## 6 UMA LEITURA À LUZ DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE

No capítulo anterior fez-se a descrição e análise da emergência e trajetória dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, enfatizando diferentes momentos importantes dessa trajetória, tendo implicitamente presentes um conjunto de categorias e variáveis de análise. Neste capítulo, far-se-á uma leitura desse processo a partir dessas categorias de análise, conforme o desenho proposto no CAPÍTULO 4.

### 6.1 Configuração dos espaços públicos

Quando se analisa os Coredes e o Fórum dos Coredes no que se refere à configuração dos espaços públicos, considerando a existência de diversos espaços, alguns podem ser classificados como ampliados e abertos à participação de qualquer cidadão, outros classificados como mais restritos, nos quais participam os representantes ou delegados indicados ou eleitos. Da análise dos diferentes espaços com base no marco legal, relatórios, outros documentos e entrevistas realizadas, propõe-se a classificação dos mesmos, dada a sua função e dinâmica na arquitetura organizacional dos conselhos, em espaços ampliados, semirrestritos e restritos, conforme o QUADRO 16.

QUADRO 24 – O movimento corediano e a configuração dos espaços públicos

Aspectos	Categorias	Espaços/Processos
Configuração dos espaços públicos	Ampliado	Assembleias Públicas Municipais
		Assembleias Regionais Ampliadas
		Consulta Popular
		Audiências Públicas do FDDR
	Semirrestrito	Assembleias Públicas de Planejamento Estratégico
		Assembleias do Fórum dos Coredes-RS
		Assembleias Gerais dos Coredes
	Restrito	Reuniões dos Conselhos de Representantes dos Coredes
		Reunião ampliada da Diretoria Executiva do Fórum (participação do Conselho Deliberativo e outros)
		Reuniões da Diretoria Executiva do Fórum
Reuniões das Diretorias Executivas dos Coredes		
		Comissão Estadual da CP

Fonte: Elaboração do autor

A Consulta Popular, entendida aqui como a etapa final do processo de participação da sociedade civil na definição e escolha de projetos a integrem o Orçamento Anual do Estado,

constitui-se sem dúvida no espaço mais ampliado de todos, de natureza quase plebiscitária. Uma crítica muitas vezes externada é a de que a Consulta seria instrumento típico de democracia representativa e não participativa. Entende-se, entretanto, que este argumento não é válido, uma vez que a Consulta é apenas a etapa final de um processo em que a cidadania está presente e que, portanto, enquanto processo decisório, a consulta é altamente eficaz, desde que garantida a efetividade das políticas eleitas pela população. Também as etapas preparatórias desse processo, em que se realizam as assembleias públicas municipais e assembleias regionais ampliadas apresentam esta característica. Nas críticas feitas pelos defensores do Orçamento Participativo como o modelo ideal para garantir a participação universal voluntária dos cidadãos, considera-se que o modelo do Processo de Participação Popular/Consulta Popular elitiza o processo, não garantindo a participação universal voluntária dos cidadãos. Para os críticos do Orçamento Participativo, no entanto, a participação universal voluntária seria, em boa medida, resultante da atuação da estrutura dos partidos aliados do governo que implementa o OP. Apesar dessas críticas, entende-se que o OP é um instrumento mais eficaz no que se refere ao processo de mobilização e discussão, antes do processo decisório propriamente dito. Por isso, ampliar a participação universal e voluntária do cidadão na fase preparatória do processo, especialmente nas assembleias públicas municipais é um desafio para o processo coordenado pelos Coredes e Comudes.

No caso das Assembleias Regionais Ampliadas, a participação dos delegados é que qualifica as mesmas. Como os delegados são eleitos nas assembleias municipais, mais uma vez constata-se que o processo depende muito da dinâmica no âmbito local.

Um segundo grupo de espaços pode ser categorizado como semirrestrito, pois os mesmos são abertos à participação de qualquer cidadão interessado, mas, quando não obtido o consenso para as deliberações, adota-se processo de votação, em que apenas os representantes oficiais participam. É o caso da Assembleia do Fórum dos Coredes-RS, das assembleias dos Coredes e das reuniões dos Conselhos de Representantes dos Coredes.

Como espaços mais restritos podem ser listados as reuniões das diretorias executivas dos Coredes e do Fórum dos Coredes. Ainda assim, é necessário lembrar que muitas vezes essas reuniões também são ampliadas com a presença dos integrantes das comissões setoriais no caso dos Coredes, ou dos integrantes do Conselho Deliberativo no caso do Fórum dos Coredes. Também a Comissão Estadual da Consulta Popular se enquadra como espaço restrito. As

reuniões nesse grupo normalmente não são abertas a outros participantes, ainda que não se exclua a participação sem direito a voto.

O problema que pode ser apontado quanto aos espaços semirrestritos é que, mesmo sendo abertos à participação, normalmente não existe um incentivo explícito no sentido dessa participação. Em muitos casos as reuniões são convocadas apenas através de correio eletrônico ou correspondência, sem divulgação pública na mídia ou em portal de acesso público, o que diminui a possibilidade de participação voluntária nesses espaços.

## 6.2 Configuração interna de poder

Quanto à configuração interna de poder das diversas instâncias dos Coredes e de outros espaços com os quais os mesmos se relacionam, considerando a composição dos arranjos, pode-se afirmar que a maioria deles se enquadra no modelo denominado autônomo, conforme se verifica no enquadramento proposto no QUADRO 17.

QUADRO 25 – O movimento corediano e a configuração interna de poder dos espaços públicos de interação

Aspectos	Categorias	Espaços/Processos
Configuração interna de poder	Autônomo	Fórum dos Coredes
		Assembleias, Conselhos de Representantes e Diretorias Executivas dos Coredes
		Assembleias Públicas Municipais, Assembleias Regionais Ampliadas do PPP/CP
	Paritário	Comissão Estadual da CP (paridade Governo/Sociedade)

Fonte: Elaboração do autor

O Fórum dos Coredes é formalmente integrado pelos Presidentes dos 28 Conselhos. Na prática, no entanto, funciona com a participação de todos os integrantes das diretorias executivas ou ainda com a participação de técnicos das equipes de apoio dos Conselhos. Apenas em momentos muito específicos, como nas eleições da diretoria do Fórum, há um controle mais rígido da participação dos presidentes na Assembleia.

A configuração da estrutura organizacional dos conselhos evidencia que o processo de criação dos mesmos conduziu a desenhos bastante diversos em termos de composição dos dois principais órgãos deliberativos: as assembleias gerais e os conselhos de representantes.

Entre as assembleias gerais ou assembleias regionais gerais como são denominadas em diversos Coredes, encontram-se algumas cuja composição privilegia os órgãos estatais, com pouca presença de entidades da sociedade civil. É o caso, por exemplo, do Corede Missões, cuja assembleia é composta pelos prefeitos (25) e presidentes das câmaras de vereadores (25), de um representante de cada órgão público federal e estadual (que na região passam de dez), além dos deputados federais e estaduais com domicílio eleitoral na região de abrangência do Corede. Além desses membros (cerca de sessenta), integra a assembleia um representante de cada Comude organizado (25, se estiverem organizados em todos os municípios), que representam a sociedade civil. Apesar da argumentação de dirigentes desse Corede no sentido de que a pluralidade partidária presente entre prefeitos e presidentes de Câmaras de Vereadores garante a autonomia do processo, e de que os Comudes são os organismos mais representativos da sociedade civil, entende-se que uma configuração desse tipo fragiliza o processo de discussão do desenvolvimento, dada a baixa presença de segmentos e entidades integrantes da sociedade civil organizada. Em especial, no caso do Corede Missões, já que o mesmo não possui em sua estrutura o conselho de representantes, presente nos demais Conselhos. Assim, a Diretoria Executiva, de apenas quatro membros, é responsável pela maioria das decisões, já que o Estatuto prevê apenas duas assembleias gerais ordinárias por ano.

No outro extremo, pode-se exemplificar com o desenho da assembleia geral regional do Corede Rio da Várzea, cuja composição, além dos prefeitos (dezessete), presidentes das Câmaras de Vereadores (dezessete), presidentes de Comudes (dezessete) e dos deputados federais e estaduais com domicílio eleitoral na sua região de abrangência, contempla representantes de qualquer entidade civil formalmente organizada e devidamente habilitada, e todo e qualquer cidadão residente e domiciliado na região, devidamente credenciado. Ou seja, nesse caso podem participar da assembleia, potencialmente, todos os habitantes da região, desde que credenciados. O Conselho de Representantes do Corede Rio da Várzea, órgão deliberativo de primeira instância, eleito pela Assembleia Geral Regional, é composto por cerca de oitenta membros. Além dos prefeitos, presidentes de Câmaras de Vereadores e Comudes (51 membros), e dos parlamentares, integram o Conselho de Representantes mais 21 representantes, sendo um por segmento: funcionários públicos; trabalhadores rurais, do comércio, da indústria e do turismo; empresários rurais, do comércio, da indústria; cooperativas; conselhos municipais setoriais, associações de moradores, movimentos ambientalistas, profissionais liberais, instituições financeiras; ensino superior, fundamental, médio e profissionalizante; área da saúde, saúde pública, assistência social e segurança pública.

Diversos Coredes, mesmo não tendo em sua estrutura assembleias com a amplitude deste último, apresentam ampla representatividade dos diversos segmentos da sociedade. É o caso do Corede Sul, cuja assembleia é composta por cerca de 400 membros. Com 22 municípios em sua área de abrangência, participam da assembleia um representante por município dos conselhos municipais setoriais, três representantes por município dos sindicatos das classes trabalhadoras e três dos sindicatos da classe empresarial. Também compõem a assembleia dois representantes por município das associações de moradores (sendo um urbano e um rural), um representante por município das cooperativas, um dos funcionários públicos, um de cada Comudes, os prefeitos, os presidentes de Câmaras de Vereadores, os reitores de universidades que atuam na região, os dirigentes de entidades voltadas a atividades de desenvolvimento (Embrapa, Emater, Agência de Desenvolvimento da Lagoa Mirim), os parlamentares federais e estaduais com domicílio eleitoral na região e três representantes por município da sociedade civil organizada (entidades religiosas e culturais, clubes de serviços, de promoção social entidades de profissionais liberais, e similares). O Conselho de Representantes desse Corede mantém esta mesma composição, agora com um, dois ou três representantes de cada segmento, também com ampla maioria dos representantes da sociedade civil.

O Corede Delta do Jacuí, cuja assembleia pode chegar potencialmente a mais de 600 participantes, mantém uma composição semelhante à do Corede Sul no que se refere aos segmentos da sociedade civil, incluindo ainda representantes de centros de tradições gaúchas, de creches e de grêmios estudantis. Também participam como membros natos na assembleia desse Corede todos os vereadores ativos nos poderes legislativos dos municípios que integram sua região de abrangência, ou seja, 130 vereadores. Da mesma forma, integram a assembleia um representante de cada conselho municipal, o que deve superar mais de 200 representantes. Também os partidos políticos podem indicar representante para a assembleia.

O Corede-Norc é outro conselho que possui uma assembleia com presença significativa de segmentos da sociedade civil entre seus até 130 integrantes, com ênfase aos conselhos municipais setoriais e programáticos, às associações de moradores, aos movimentos sociais de caráter regional, cooperativas e partidos políticos. Como em outros conselhos, porém, os trabalhadores rurais, trabalhadores urbanos, empresários rurais e empresários urbanos indicam apenas um representante por segmento, representação esta que poderia ser ampliada para um representante por tipo de sindicato/área. Nesse Corede, o Conselho de Representantes tem a

participação majoritária dos coordenadores ou presidentes dos Comudes, que ocupam mais da metade das vagas.

A maioria dos Coredes possui uma Diretoria Executiva composta por quatro membros (um Presidente, um Vice-Presidente, um Secretário e um Tesoureiro). Alguns Coredes ampliaram as Diretorias Executivas com dois vice-presidentes (cinco membros) ou com dois vice-presidentes e/ou dois secretários e dois tesoureiros (seis ou sete membros).

Assim, como se demonstra na TAB. 8, as Diretorias Executivas dos Coredes são compostas por 28 presidentes, 33 vice-presidentes e 71 secretários e tesoureiros, num total de 132 integrantes das diretorias dos 28 Coredes. Os dados evidenciam que em 50% dos Coredes os representantes das Instituições de Ensino Superior (IES) ocupavam, em 2008/9 a presidência dos mesmos.

Os representantes de IES ocupam ainda seis das vice-presidências (18,2%) e oito vagas dos demais cargos (11,3%), sendo que no total ocupam 21,2% dos cargos das diretorias executivas dos Coredes. Três presidentes (10,7%) são representantes de movimentos sociais, três são ex-prefeitos e dois são vereadores.

Ainda que ocupem apenas a presidência de um Corede, os prefeitos e vice-prefeitos são o segundo segmento mais presente nas diretorias executivas, ocupando 22 cargos (16,7 %) no total, sendo quinze vice-presidências (45,5%). Tanto as IES quanto os governos locais têm se constituído nas principais forças dos Coredes ao longo de sua trajetória. Já o terceiro segmento, com 15,2% dos cargos, sendo 8 vice-presidências (24,2%), é o dos presidentes ou coordenadores dos Comudes, que passou a ter importância nos últimos anos. Criados em sua maioria a partir de 2003, com um papel pontual no processo da Consulta Popular, os Comudes vem aumentando sua importância na dinâmica dos Coredes.

Em alguns Coredes os coordenadores dos Comudes passam a se constituir no grupo principal do Conselho de Representantes, o que vem contribuindo para reforçar o papel dos mesmos. Por outro lado, é necessário ter presente que os Comudes são espaços públicos locais cuja composição também se pauta nos princípios da pluralidade, porém, a coordenação dos comudes é ocupada por um segmento dessa pluralidade, o que pode reforçar, em tese, um dos demais segmentos, no âmbito do jogo de forças dos Coredes.

TABELA 8 – Composição das diretorias executivas dos Coredes – 2008/9

Órgãos/entidades/segmentos que representam	Integrantes das Diretorias Executivas							
	Presidentes		Vice-Presidentes		Secretários e Tesoureiros		Total	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
IES (principalmente universidades comunitárias)	14	50,0%	6	18,2%	8	11,3%	28	21,2%
Prefeitos/Vices Comudes	1	3,6%	15	45,5%	6	8,5%	22	16,7%
Servidores de Órgãos Estatais Municipais	0	0,0%	8	24,2%	12	16,9%	20	15,2%
Sindicatos de Trabalhadores / Centrais Sindicais / Associações de Moradores / Outros Movimentos Sociais	1	3,6%	0	0,0%	17	23,9%	18	13,6%
Vereadores	3	10,7%	1	3,0%	4	5,6%	8	6,1%
Servidores Associações de Municípios/Consórcios Intermunicipais	2	7,1%	0	0,0%	4	5,6%	6	4,5%
Empresários, Profissionais Liberais, e associações empresariais	1	3,6%	0	0,0%	4	5,6%	5	3,8%
Servidores de Órgãos Estatais Estaduais	0	0,0%	1	3,0%	4	5,6%	5	3,8%
Ex-Prefeitos	1	3,6%	1	3,0%	2	2,8%	4	3,0%
Fundações e Agências de Desenvolvimento	3	10,7%	0	0,0%	0	0,0%	3	2,3%
Servidores de Órgãos Estatais Federais	0	0,0%	0	0,0%	3	4,2%	3	2,3%
Associações Religiosas	0	0,0%	0	0,0%	1	1,4%	1	0,8%
Servidores Públicos Inativos / Aposentados	1	3,6%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,8%
Outros*	1	3,6%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,8%
Total	0	0,0%	1	3,0%	6	8,5%	7	5,3%
Total	28	100,0%	33	100%	71	100%	132	100%

\* Em outros foram classificados aqueles ocupantes cujos segmentos ou entidades de origem não foram identificados.

Fonte: Elaboração do autor com base em dados obtidos dos Coredes

Também os servidores municipais (englobando aqui tanto os funcionários estatutários como os ocupantes de cargos em comissão, inclusive secretários municipais) ocupam 13,6% do total dos cargos, especialmente os de tesoureiro e secretário. Em seguida aparecem os movimentos sociais, com 6,1% dos cargos. Os movimentos sociais ocupam a presidência de três Coredes (10,7 %). Apesar disso, em diversas avaliações aparecem recomendações no sentido

de incentivar maior participação desse segmento nos Coredes, seja ocupando cargos nas diretorias executivas, seja tendo uma presença mais ativa nos conselhos de representantes e nas assembleias.

Os estatutos dos Coredes, de um modo geral definem mandatos de dois anos para os integrantes das diretorias executivas. Alguns Coredes permitem apenas uma reeleição para o mesmo cargo, mas a maioria permite reeleição sem limite de mandatos. Essa situação não tem sido apontada como um empecilho à atuação democrática e plural dos conselhos e dos segmentos que o integram. No entanto, essa norma pode levar a práticas de perpetuação no poder de determinado grupo. Como exemplo disso, pode ser apontado o caso do Corede Centro-Sul, cujo presidente está no comando há mais de 10 anos. Em sua última eleição, o mesmo já não era mais cidadão residente na área de abrangência do Corede, em função de transferência de atividade profissional. Ainda assim, mesmo residindo e atuando profissionalmente fora da região foi mais uma vez reeleito como presidente do Conselho. Em que pese o fato dos bons serviços voluntários prestados pelo referido cidadão ao movimento corediano, situações dessa ordem fragilizam o movimento. Em diversos momentos os Coredes têm avaliado a necessidade de incorporar novas lideranças ao movimento, capacitando-as para assumir a coordenação do processo. Como afirma o atual presidente do Fórum,

*porque muitos Coredes estagnaram, uns regrediram. A renovação principal me parece que viria da liderança de uma boa parte dos Coredes, se isso acontecesse eu acho que já se estaria aí numa situação muito melhor (Paulo Frizzo, presidente do Fórum dos Coredes – gestões 2007-2009 e 2009-2011).*

Classificam-se também como autônomas as assembleias públicas municipais e as assembleias regionais ampliadas, etapas do processo da Consulta Popular, coordenadas pelos Comudes e Coredes (QUADRO 17). Percebem-se aí dinâmicas ainda muito diferentes nos municípios. Em 2009, por exemplo, nos municípios do Corede Noroeste Colonial, nas assembleias públicas municipais foram registrados os resultados constantes da TAB. 9. Em alguns municípios a participação parece ter ficado restrita aos membros do próprio Comude, enquanto que outros evidenciam um processo de participação mais aberto. Comparado ao número de eleitores desses municípios, a participação nessa fase do processo variou de 0,5% a 6% dos eleitores.



TABELA 9 – Participantes das Assembleias Públicas Municipais no Corede Noroeste Colonial em 2009

Assembleias Públicas Municipais		
Município	Participantes	Delegados eleitos
Bozano	31	1
Ajuricaba	233	5
Nova Ramada	62	2
Coronel Barros	105	3
Augusto Pestana	214	5
Condor	40	1
Pejuçara	12	1
Ijuí	204	5
Panambi	226	5
Jóia	164	4
Catuípe	65	2
<b>Total</b>	<b>1.356</b>	<b>34</b>

Fonte: elaboração do autor com base nas Atas das Assembleias

Por outro lado, coordenações de Comudes argumentam que existe um trabalho preparatório anterior às assembleias municipais, com prazos para encaminhamento, por parte de entidades e/ou segmentos sociais, de projetos a serem submetidos à avaliação da assembleia. Em função disso, alegam que a participação pode ser menor numericamente, mas mais qualitativa, com a presença de representantes de setores e entidades que já discutiram projetos em outros espaços.

Nas assembleias regionais ampliadas os delegados eleitos nas assembleias públicas municipais passam a atuar juntamente com os membros das assembleias gerais regionais dos Coredes, com vistas à definição dos projetos que passam a integrar a cédula de votação da Consulta Popular. Na prática percebe-se que os Coredes não aproveitam o potencial dessa dinâmica de eleição de delegados, cuja única função tópica se restringe à mencionada anteriormente. Os Coredes poderiam integrar esses delegados no movimento corediano, aproveitando-se e qualificando-os como novas lideranças, tanto para qualificar o processo de monitoramento da execução dos projetos eleitos na Consulta, como para se integrar na discussão e promoção do desenvolvimento local e regional.

Além disso, as assembleias regionais ampliadas poderiam eleger um ou mais representantes entre os delegados municipais, que passariam a constituir um colegiado de âmbito estadual, que poderia integrar a Comissão Estadual da Consulta Popular, hoje uma comissão paritária.

### **6.3 Natureza dos espaços e caráter das deliberações**

Desde a emergência da ideia dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, no início da década de noventa, os cidadãos e segmentos da sociedade que assumiram a bandeira do movimento corediano e se empenharam na sua construção, tinham como objetivo motivador a ideia de que as sociedades regionais possuíam capacidade para pensar seu desenvolvimento, propor as ações necessárias para viabilizá-lo e que o Estado (nas diferentes esferas) teria o dever de implementar ou de prover os recursos necessários para sua concretização. Na realidade persiste o confronto de diferentes concepções dos espaços públicos e seu papel na esfera pública. De um lado, o entendimento da esfera pública como a geradora das influências do mundo da vida que afetam as decisões do sistema político, e, de outro, o entendimento da existência de uma esfera pública empoderada por meio de mecanismos institucionais para que as decisões aí tomadas vinculem o sistema político, isto é, garantam que as deliberações do mundo da vida efetivamente sejam implementadas pelo mundo do sistema. Pela descrição e análise da trajetória realizada no CAP. 5, verifica-se que em grande parte isso continua sendo um ideal a perseguir, apesar dos inúmeros avanços obtidos na dinâmica de luta dessas duas décadas.

No QUADRO 18 apresentam-se diversos processos e instâncias dos espaços públicos vinculados à dinâmica dos Coredes, classificados no grupo de espaços/processos consultivos ou deliberativos. Também se descrevem os processos considerados vinculantes e não vinculantes.

Os Coredes sempre consideraram elemento crucial para a promoção do desenvolvimento a elaboração dos Planos Plurianuais do Estado. Instrumento de planejamento de médio prazo, o PPA é elaborado sempre no primeiro ano de gestão dos governos e sua abrangência temporal é de quatro anos, com vigência do segundo ano de uma gestão até o final do primeiro ano da gestão seguinte.

QUADRO 26 – O movimento corediano: natureza dos espaços e caráter das deliberações

Aspectos	Categorias	Espaços/Processos
Natureza dos espaços e caráter das deliberações	Consultivo	Audiências Públicas do FDDR
		Audiências Públicas do PPA Estadual
		Plano Rumos-RS 2015
	Deliberativo	Comissão Estadual da CP
		Assembleias Públicas Municipais da CP
		Assembleias Regionais Ampliadas da CP
		Assembleias Gerais dos Comudes, Coredes e Fórum dos Coredes
	Vinculante	CP – projetos escolhidos pelo voto popular passam a integrar a proposta orçamentária do Estado – portanto a CP vincula o governo no âmbito do Executivo
	Não vinculante	Processo de participação na elaboração do PPA – Coredes e Comudes envolvem-se e apresentam projetos estruturantes. Governo avalia e incorpora ou não na proposta que encaminha ao Legislativo. No âmbito do FDDR repete-se a dinâmica

Fonte: Elaboração do autor

Analisando as diferentes dinâmicas desenvolvidas pelos diversos governos nestes últimos vinte anos em relação ao planejamento de médio prazo, verifica-se que a relação estabelecida com os Coredes foi no máximo de parceria. De um modo geral os governos utilizaram a leitura da realidade regional elaborada pelos Coredes, fortalecendo assim o diagnóstico técnico-político necessário ao planejamento. No entanto, entende-se que os processos periodicamente construídos pelos Coredes, seja nas suas avaliações anuais, seja na elaboração dos documentos denominados Pró-RS, ou mesmo nas propostas especificamente produzidas e elaboradas para subsidiar os Planos Plurianuais, inserem-se em práticas de democracia deliberativa.

Da mesma forma, em sentido estrito, as decisões tomadas em diferentes instâncias sobre o Plano Plurianual, não vinculam o Executivo a incluir as decisões na proposta e ser encaminhada ao Legislativo. Também o Poder Legislativo, mesmo no caso da realização de audiências públicas de caráter regional para debater as propostas de planejamento ou orçamentárias, não está obrigado a incorporar as demandas defendidas pelas sociedades regionais nesses espaços.

No caso da Consulta Popular, por força da própria Lei Estadual, os projetos/ações escolhidos pelo voto popular integram automaticamente os projetos das leis orçamentárias anuais.

O Legislativo, ainda que pudesse modificar ou não aprovar tais demandas, dificilmente tomaria essa posição, pelas repercussões políticas consequentes.

Dessa forma, as manifestações da cidadania em processos de discussão e problematização nos espaços públicos são ouvidas pelo sistema político e às vezes transformam-se em decisões efetivas. Em alguns casos, as decisões tomadas nos espaços públicos possuem caráter vinculante, cabendo aos agentes políticos, à máquina burocrática, implementar as ações decididas no âmbito desses espaços públicos.

#### 6.4 Autonomia

No QUADRO 19 reúnem-se informações a respeito da autonomia dos Coredes. Pode-se afirmar que o movimento corediano tem na autonomia um de seus princípios basilares. Na Declaração de Princípios adotada desde 1997 pelos Coredes, o segundo princípio defende a autonomia do movimento em relação às diferentes instâncias governamentais, às correntes político-partidárias ou a quaisquer outras organizações.

QUADRO 27 – O movimento corediano e a autonomia dos espaços públicos de interação

Aspectos	Categorias	Espaços/Processos
Autonomia	Financeira	Coredes recebem algum recurso do Estado para despesas de manutenção Alguns Coredes viabilizam outros apoios de caráter mais regional
	Administrativa	Coredes dependem de parcerias com outras instituições (Universidades, Prefeituras, Comudes, etc.)
	Infraestrutura/logística	Coredes dependem de parcerias com outras instituições (Universidades, Prefeituras, etc.)
	Possibilidades de exercer a própria vontade - independência	O movimento corediano tem pautado sua atuação tendo por base a sua independência pautada em sua declaração de princípios

Fonte: Elaboração do autor

Sua postura de independência ao longo de sua trajetória, se em vários momentos colocou em risco sua existência, talvez tenha sido a principal força que permitiu seu reconhecimento pelos diversos governos.

Os Coredes não possuem estrutura de infraestrutura própria. Por isso, dependem do apoio de outras instituições. Em termos de apoio institucional, por exemplo, os Coredes estão fortemente respaldados pelas Instituições de Ensino Superior que atuam nas diferentes regiões, especialmente as Universidades, Centros Universitários e Faculdades de caráter comunitário, mas também de unidades da Universidade Estadual e das Universidades Federais. A TAB. 10 reúne as respostas dadas pelos Coredes a quesito que solicitava que informassem por ordem de importância as entidades que lhes davam apoio institucional. As IES são a principal instituição de apoio a quatorze Coredes, sendo citadas em outros nove como apoiadoras importantes. O apoio das IES traduz-se na cedência de pessoal técnico de apoio (secretário executivo ou equivalente) em espaço físico para sediar os conselhos, em equipamentos básicos (computadores, móveis e utensílios) e materiais de consumo, além da logística de comunicação (internet, telefone, etc.).

Os Comudes também são citados por quinze Coredes como instituições de apoio à sua atuação. Este dado é importante, considerando que os Comudes, de criação mais recente, têm sido considerados como espaços ineficientes e de pouca importância para o processo de promoção do desenvolvimento e da cidadania. A confirmação de mais da metade dos Coredes demonstra que estão havendo avanços no sentido de fortalecer a relação Coredes/Comudes como rede local/regional necessária ao processo.

A presença das Associações de Municípios é uma evidência de avanços no relacionamento dos Coredes com outros mecanismos de organização das sociedades regionais. Muitas regiões dos Coredes possuem a mesma abrangência territorial das Associações de Municípios, o que permite uma sinergia na busca de metas comuns de atuação. Algumas Associações, inclusive, estão repassando auxílio financeiro para a manutenção dos Coredes. Em algumas regiões a secretaria executiva do conselho funciona no mesmo espaço físico da associação de municípios, dividindo, portanto, a estrutura de infraestrutura logística.

Os Coredes recebem o repasse de um valor mensal do Estado, com base na legislação que os formalizou em 1994 e com base em critérios definidos pelo Fórum dos Coredes. Este valor é insuficiente para a manutenção dos conselhos, mas é considerado importante para o custeio de despesas de deslocamento dos dirigentes, telefone, material de consumo e outros serviços de terceiros. O Coredes prestam contas anualmente dos recursos aplicados e devolvem o recurso eventualmente não utilizado.

No caso específico do Fórum dos Coredes, no entanto, o mesmo deixou de receber o apoio financeiro do Estado a partir de 2007, devido a parecer técnico da Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE), que entende que o Fórum, por não estar previsto em lei, como no caso dos Coredes, não pode receber repasse de recursos do Estado. A partir de então o Fórum vem negociando uma adequação na Lei de criação dos Coredes, para institucionalizar o Fórum. Enquanto isso, a manutenção das atividades do Fórum depende de apoio institucional dos Coredes e de outras instituições da sociedade.

TABELA 10 – Apoio institucional recebido pelos Coredes

Entidades que dão apoio	Número de Coredes (por ordem de importância das entidades)			
	Primeiro	Segundo	Terceiro	Quarto
Universidades/IES	14	4	2	2
Comudes	1	5	7	2
Associações de Municípios	3	7	2	5
Prefeituras Municipais	5	5	9	2
Outras entidades (órgãos estaduais ou federais, agências de desenvolvimento, sindicatos etc.)	3	3	3	6
Não respondeu/Outros	1	3	3	10
Não devolveu questionário	1	1	1	1
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>28</b>

Fonte: Elaboração do autor com base nos questionários.

Além desta verba de manutenção, a partir de 2003, os conselhos também recebem recurso específico repassado pelo Estado para o custeio do processo anual da Consulta Popular, cuja prestação de contas específica deve ser realizada após a conclusão do processo da Consulta. Além desses recursos, diversos Coredes estabelecem parcerias com os Municípios ou com as Associações de Municípios, sendo que seis conselhos informam o recebimento regular de repasse de recursos para sua manutenção.

## 6.5 Pluralismo e igualdade participativa

O QUADRO 20 retrata o movimento corediano em termos de pluralidade e igualdade participativa. A forma de escolha dos representantes, de um modo geral, é feita por meio da indicação das entidades que integram as instâncias dos Coredes. A cada dois anos os conselhos solicitam às entidades e segmentos que compõem a Assembleia Geral, a indicação formal dos representantes titulares e suplentes. Fica a critério de cada segmento a forma de efetuar as indicações. Este é um aspecto que merece maior atenção por parte dos Coredes, uma vez que a implantação de mecanismos mais publicizados e transparentes podem fortalecer a atuação dos Coredes nas suas regiões e ampliar a presença dos setores mais excluídos da sociedade. A utilização de editais de convocação para processos de indicação de representantes, a realização de fórum específico para que os segmentos possam discutir a indicação de candidatos para ocupar vagas na assembleia podem ser algumas formas de melhorar o funcionamento dos Coredes.

A avaliação participativa, no âmbito do Fórum dos Coredes, é um dos pontos positivos da atuação dos conselhos nestes vinte anos. A realização de encontros anuais de avaliação e planejamento é certamente um dos aspectos importantes na trajetória dos Coredes e seguramente um dos responsáveis pela sua continuidade como movimento da sociedade gaúcha. A prática da edição e publicação das Cartas desses encontros, com a síntese do processo de avaliação e a sistematização das diretrizes e estratégias de atuação para o ano em curso, é fundamental nesta dinâmica. Os encontros são abertos à participação de qualquer cidadão, mas, mais uma vez, a presença principal é, além dos integrantes do Fórum e das diretorias dos Coredes, de representantes de Comudes e administrações municipais. Percebe-se aí a necessidade de dar maior capilaridade, ampliando esse processo de avaliação para o âmbito territorial regional e municipal. Os encontros anuais dos Coredes poderiam ser precedidos por encontros regionais, envolvendo não apenas os conselhos de representantes dos Coredes, mas todos os segmentos que compõem as assembleias regionais. Esta foi uma das constatações feitas no Primeiro Encontro Estadual dos Comudes, em 2007, que sugeriu a realização de encontros anuais de Comudes na região de cada Corede, além dos encontros anuais de avaliação dos Coredes e dos Comudes.

QUADRO 28 – O movimento corediano: pluralismo e igualdade participativa dos espaços públicos de interação

Aspectos	Categorias		Espaços/Processos
Pluralismo e igualdade participativa	Forma de escolha dos representantes		De modo geral, indicação pelas entidades que compõem as instâncias dos Conselhos O Fórum dos Conselhos escolhe em assembleia os representantes em diferentes instâncias junto ao Poder Executivo e Legislativo Estadual
	Avaliação participativa		Encontro Anual de Avaliação e Planejamento do Fórum dos Coredes
	Canais de divulgação e qualidade da informação		Correio eletrônico, jornais e rádio são os canais mais utilizados
	Prática democrática	Voto universal voluntário dos participantes	Consulta Popular
Voto universal dos representantes		Fórum, assembleias, conselhos de representantes	

Fonte: Elaboração do autor

No que se refere aos canais de difusão utilizados pelos Coredes para viabilizar a publicação de suas ações e garantir o acesso à informação por parte dos participantes das instâncias e processos desenvolvidos, o correio eletrônico é o meio mais utilizado. Neste aspecto, existe uma boa organização estabelecida para o fluxo de informações. O Fórum dos Coredes, através de sua Secretaria Executiva repassa as informações aos integrantes das diretorias dos 28 Coredes, cujos endereços eletrônicos estão cadastrados. Tudo circula nesta rede, convocações, convites, temas em discussão, textos básicos para serem discutidos e apreciados nas assembleias do Fórum, demandas de órgãos do Estado, da AL, de outras entidades (Uvergs, AGM, Famurs, Comitês de Bacias Hidrográficas, etc.) são permanentemente veiculadas por esse canal. Os Coredes, por sua vez, mantêm suas redes de endereços eletrônicos dos participantes de seus conselhos de representantes e assembleias regionais, e também dos Comudes.

A TAB. 11 reúne as informações a respeito dos canais de divulgação e difusão para as informações, utilizados pelos Coredes. Além do correio eletrônico, o jornal e o rádio são os canais mais utilizados. Chama atenção a baixa utilização do Portal dos Coredes (<http://www.nidus.org.br/coredesrs/sitemgr/sitemgr-site/>), um portal disponibilizado para a divulgação de informações pelos Coredes, sendo que cada Corede possui *login* e senha de acesso para disponibilizar as informações de sua região. Mesmo o Fórum dos Coredes praticamente não utiliza esse canal, criado especificamente com o objetivo de viabilizar uma maior



interatividade entre os 28 Coredes e o Fórum, além de potencialmente ser um canal importante para o processo de transparência e publicização das ações dos conselhos.

TABELA 11 – Canais de difusão e divulgação mais utilizados pelos Coredes

Canais de difusão	Número de Coredes (por ordem de importância dos canais)				Coredes que citaram sem ordenar
	Primeiro	Segundo	Terceiro	Quarto	
Correio eletrônico (e-mail)	18	1	2	-	5
Jornais regionais	1	10	9	-	5
Emissoras de rádio da região	1	8	7	3	4
Portal dos Coredes na Internet	-	1	2	2	-
Telefone, Correio	-	-	-	3	-
Outros (TV, boletim impresso e eletrônico, reuniões e assembleias)	2	1	-	2	7

Fonte: Elaboração do autor com base nos questionários

Quanto ao tipo de informação veiculada entre os participantes dos Coredes, conforme se verifica no TAB. 12, informações de caráter geral sobre o desenvolvimento da região foram mais lembrados pelos Coredes, juntamente com as informações de caráter mais operacional sobre o processo da Consulta Popular realizada anualmente, e sobre o andamento do processo de execução dos projetos escolhidos pelas regiões.

Quanto à Consulta, é importante lembrar que o Governo do Estado mantém um portal específico sobre a mesma (<http://www.consultapopular.rs.gov.br>), que mantém as informações sobre os resultados das votações de todas as Consultas realizadas desde 2003, inclusive com os projetos eleitos, além de permitir o acompanhamento da execução orçamentária dos projetos incluídos no Orçamento do Estado.

Além dessas informações, os Coredes citaram também as relativas ao processo de luta organizada contra a renovação da concessão das Praças de Pedágio gaúchas, movimento no qual os Coredes estão engajados há vários anos e impediu, em 2009, a renovação antecipada

dos contratos com as empresas concessionárias, conforme projeto encaminhado pelo Executivo à Assembleia Legislativa.

TABELA 12 – Tipo de informação que circula entre os participantes dos Coredes

Tipo de informação	Número de Coredes (por ordem de importância dos canais)			
	Primeiro	Segundo	Terceiro	Quarto
Informações de caráter geral sobre o desenvolvimento da região para manter os participantes informados	8	1	10	-
Informações sobre a Consulta Popular, repassadas pelo Fórum e pelo Governo do Estado	7	10	3	1
Informações específicas relacionadas aos temas em pauta para as reuniões do Corede, como vistas à deliberação	6	9	5	-
Diagnósticos e estudos setoriais produzidos pelos diferentes órgãos e entidades que atuam na região	-	-	2	11

Fonte: Elaboração do autor com base nos questionários

## **7 OS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO ESPAÇOS DE CIDADANIA INTERATIVA: o caso dos Comudes do Corede Noroeste Colonial.**

Esse capítulo descreve e analisa os conselhos municipais de desenvolvimento dos municípios integrantes do Corede-Norc, enquanto espaços de cidadania interativa, utilizando o modelo do capítulo 4, caracterizado no QUADRO 4. Inicialmente, porém, abordam-se aspectos relativos à presença da participação e da cidadania no referencial normativo constitucional e infraconstitucional no âmbito federal, estadual e municipal, evidenciando o discurso oficial presente no marco legal constitucional, complementar e ordinário, constitutivo da democracia semidireta ou participativa brasileira.

### **7.1 Participação e cidadania na Constituição Federal**

De todas as Constituições brasileiras, certamente, a de 1988 é a que incorpora avanços mais significativos no que se refere à participação da sociedade civil na gestão pública, tanto que é conhecida como a Constituição Cidadã. Como já se abordou no capítulo 1, o regime democrático brasileiro constitui-se no que é denominado de **democracia semidireta** por combinar elementos de democracia direta com os elementos mais tradicionais da democracia representativa, como está explicitado no parágrafo único do artigo 1º:

Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de **representantes eleitos** ou **diretamente**, nos termos desta Constituição (grifos nossos).

Além disso, a cidadania constitui-se num dos fundamentos da República Federativa do Brasil, ao lado da soberania, da dignidade da pessoa humana e do pluralismo político.

Diversos artigos na Constituição Federal referem-se às exigências e formas de participação popular, tanto no processo legislativo como na administração pública:

- a) No processo legislativo os mecanismos institucionais de participação direta na atividade legislativa<sup>35</sup> são o plebiscito (art. 14, I; art. 18, §§ 3º e 4º; e art. 49, XV); o referendo (art. 14, II e art. 49, XV) e a iniciativa popular (artigos 14, III; art. 27, § 4º; art. 29, XIII; e art. 61, § 2º).

---

<sup>35</sup> Estes dispositivos foram amplamente estudados em Cidadania Ativa, por Benevides (2000).

- b) No processo de gestão: colegiados de órgãos públicos (art. 10); planejamento público (art. 29, XII); seguridade social (art. 194, parágrafo único, VII); saúde (art. 198, I e III); assistência social (art. 204, I e II); ensino público (art. 206, VI); cultura (art. 216, § 1º); atendimento aos direitos da criança e adolescente (art. 227, § 7º).

No que diz respeito ao planejamento do desenvolvimento, o artigo 3º da CF inclui entre os objetivos fundamentais da República a garantia do desenvolvimento nacional (inciso II) e a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III). Já o inciso IX do artigo 21 enumera entre as competências da União a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. O artigo 43 define que “para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”.

Na atividade de planejamento e administração pública, as formas de participação concretizam-se especialmente através dos conselhos comunitários ou conselhos gestores de políticas – sejam eles programáticos, setoriais, temáticos, territoriais ou globais – e de instrumentos e dinâmicas mais específicas, como os fóruns e conferências setoriais locais, regionais, estaduais e mesmo nacionais, o orçamento participativo, o planejamento estratégico participativo, as consultas populares e as audiências públicas (SOARES e CACCIA-BAVA, 1998; CACCIA-BAVA, 2001, ALLEBRANDT, 2002).

Pode-se afirmar que a descentralização e a participação popular são assumidas como princípios pela Constituição Federal de 1988 e também por Constituições Estaduais<sup>36</sup> e Leis Orgânicas Municipais.

Os diversos mecanismos e instrumentos de participação foram sendo detalhados na legislação complementar e nos processos de descentralização de políticas sociais, como no caso da Lei Orgânica da Saúde, que instituiu o Sistema Único e Descentralizado de Saúde – SUS (Leis 8080/90 e 8142/90), da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8742/93), do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90) e do Estatuto do Idoso (Lei 10741/03).

---

<sup>36</sup> No Rio Grande do Sul a Assembleia Legislativa, poucos anos após a promulgação da Constituição do Estado aprova Emenda Constitucional para institucionalizar o princípio da participação, como se verá a seguir.

Com a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e do Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001), surgem outros mecanismos voltados à ideia da consolidação (pelo menos no âmbito formal/normativo) da democracia participativa.

Exemplo disso é a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), que na seção que trata da transparência da gestão fiscal, define:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à **participação popular e realização de audiências públicas**, durante os processos de **elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos**.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para **consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade** (grifos nossos).

Mas é no Estatuto da Cidade que a exigência da participação da sociedade civil no processo de elaboração, execução e controle dos instrumentos de planejamento e gestão estão mais presentes, como no processo de elaboração do Plano Diretor do município. Da mesma forma, a exigência da realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, como condição prévia à sua apreciação pelo poder legislativo, contribui para o processo de construção da democracia participativa.

No artigo 2º do Estatuto da Cidade, são definidas diretrizes da política urbana, entre as quais se destacam, no que concerne à participação:

II – gestão democrática por meio da **participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade** na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – **cooperação** entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

XIII – **audiência do Poder Público municipal e da população interessada** nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população (grifos nossos).

Entre os instrumentos a serem utilizados para viabilizar a política urbana, o artigo 4º menciona:

- I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- III – planejamento municipal, em especial:
  - a) plano diretor;
  - b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
  - c) zoneamento ambiental;
  - d) plano plurianual;
  - e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
  - f) **gestão orçamentária participativa**;
  - g) planos, programas e projetos setoriais;
  - h) planos de desenvolvimento econômico e social (grifos nossos).

Além disso, no parágrafo 3º define-se que “os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil”.

No que diz respeito à elaboração do plano diretor, o § 4º do artigo 40 determina:

- § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
  - II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
  - III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Mas certamente os elementos mais importantes que o Estatuto traz no que tange à gestão democrática e à participação na gestão pública estão nos artigos 43 a 45:

- Art. 43 - Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:
- I – **órgãos colegiados** de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
  - II – **debates, audiências e consultas públicas**;
  - III – **conferências** sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – **iniciativa popular** de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Art. 44. No âmbito municipal, a **gestão orçamentária participativa** de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de **debates, audiências e consultas públicas** sobre as propostas do **plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual**, como **condição obrigatória** para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa **participação da população e de associações representativas** dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania (grifos nossos).

O Estatuto enfatiza a existência de colegiados, como os conselhos municipais, a exigência da prática de debates, audiências e consultas públicas como condição prévia para a análise e apreciação por parte do poder legislativo.

Portanto, o marco legal da gestão pública passa gradativamente a institucionalizar os mecanismos, instrumentos e espaços de democracia participativa, a partir das experiências concretas disseminadas principalmente no âmbito local ao longo das últimas décadas do século passado, regulamentando, assim, as orientações nesse sentido já inseridas na Constituição de 1988. Se isso ocorre no âmbito federal, não é diferente nos outros entes federativos.

## 7.2 Mecanismos de participação na Constituição Estadual do RS

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, promulgada em 03 de outubro de 1989, também incorpora diversos mecanismos de participação da população no processo de formação, formulação, implementação e avaliação das políticas públicas e define orientações ou normas para o processo de desenvolvimento e planejamento regional, além de manter aqueles já previstos obrigatoriamente na Constituição Federal.

Já no artigo 2º, além de vincular a soberania popular à forma clássica do sufrágio universal e do voto direto e secreto, enfatiza o exercício da democracia direta através dos instrumentos clássicos previstos no processo legislativo, detalhando, nos artigos 68 e 69, aspectos operacionais quanto à sua utilização:

Art. 2º - A soberania popular será exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos e, nos termos da lei, mediante: **I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular.**

Art. 68 – A **iniciativa popular** no processo legislativo será exercida mediante a apresentação de: I – projeto de lei; II – proposta de emenda constitucional; III –

emenda a projeto de lei orçamentária, de lei de diretrizes orçamentárias e de lei de plano plurianual [...].

Art. 69 – A Assembleia Legislativa e as Câmaras Municipais, no âmbito de suas competências, poderão promover consultas referendárias e plebiscitárias sobre atos, autorizações ou concessões do Poder Executivo e sobre matéria legislativa sancionada ou vetada (grifos nossos).

No capítulo que trata da administração pública, entre os princípios a serem observados (pelos poderes legislativos e executivos do Estado e dos municípios), está o da participação (incluído pela Emenda Constitucional n.7/1995). Define também que a ação político-administrativa do Estado deve ser acompanhada por Conselhos Populares e que a administração será descentralizada para aproximar os serviços da população:

Art. 19 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, **da participação**, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte:

[...]

III – a administração pública será organizada de modo a **aproximar os serviços** disponíveis de seus beneficiários ou destinatários;

[...]

§ 2º - A ação político-administrativa do Estado será acompanhada e avaliada, através de mecanismos estáveis, por **Conselhos Populares**, na forma da lei (grifos nossos).

No que se refere ao planejamento e ao desenvolvimento regional, a Constituição do Estado define que os instrumentos de planejamento e gestão (PPA, LDO e LOA) sejam regionalizados, que o Estado adote uma política de desenvolvimento estadual e regional que respeite as peculiaridades locais, cuja definição cabe a órgão de representação paritária.

Art. 149 – [...]

§1º - A lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma **regionalizada**, as diretrizes, objetivos e metas, quantificadas física e financeiramente, dos programas da administração [...]

§8º - Os orçamentos anuais e a lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizados com o plano plurianual, deverão ser **regionalizados** e terão, entre suas finalidades, a de **reduzir desigualdades sociais e regionais**.

Capítulo II – Da política de desenvolvimento estadual e regional

Art. 166 – A política de **desenvolvimento estadual e regional**, em consonância com os princípios da ordem econômica, tem por objetivo promover a melhoria da qualidade de vida da população, a distribuição equitativa da riqueza produzida, o estímulo à permanência do homem no campo e o desenvolvimento social e econômico sustentável.

Art. 167 – A definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com **representação paritária do Governo do Estado e sociedade civil**, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servido-



res públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas.

§ 1º - As diretrizes previstas neste artigo serão implementadas mediante o plano estadual de desenvolvimento [...]

§ 2º - O plano estadual de desenvolvimento respeitará as peculiaridades **locais** [...]

Art. 168 – O sistema de planejamento será integrado pelo órgão previsto no artigo anterior e disporá de mecanismos que assegurem ao cidadão o acesso às informações sobre qualidade de vida, meio ambiente, condições de serviços e atividades econômicas e sociais, bem como a **participação popular no processo decisório** (grifos nossos).

Ainda no que se refere à exigência de instituição de conselhos comunitários, à participação comunitária e popular, diversos artigos da Constituição Estadual podem ser mencionados:

Art. 177 – [...]

§ 5º - Os Municípios assegurarão a **participação das entidades comunitárias** legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.

[...]

Art. 179 – A lei instituirá o sistema estadual de transporte público intermunicipal de passageiros [...]

§ 1º - A lei de que trata este artigo disporá obrigatoriamente sobre:

VI – os instrumentos de implementação e as formas de participação comunitária.

[...]

Art. 190 – A Segurança Social é garantida por um conjunto de ações do Estado, dos Municípios e da sociedade, destinadas a tornar efetivos os direitos ao trabalho, à educação, à alimentação, à cultura, ao desporto, ao lazer, à saúde, à habitação e à assistência social, assegurados ao indivíduo pela Constituição Federal, guardadas as peculiaridades locais.

§ 1º - Será estimulada e valorizada a **participação da população**, através de organizações representativas, na integração e controle da execução das ações mencionadas neste artigo.

§ 2º - Os projetos de cunho comunitário terão preferência nos financiamentos públicos e nos incentivos fiscais, além de outros.

Art. 197 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VI – **gestão democrática** do ensino público

[...]

Art. 207 – O Conselho Estadual de Educação, **órgão consultivo, normativo, fiscalizador e deliberativo** do sistema estadual de ensino, terá autonomia administrativa e dotação orçamentária própria [...].

[...]

Art. 222 – O Poder Público, com a **colaboração da comunidade**, protegerá o patrimônio cultural, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamentos, desapropriações e outras formas de acautelamento e preservação.

[...]

Art. 242 – As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde no âmbito do Estado, observadas as seguintes diretrizes:

[...]

IV – **participação, com poder decisório**, das entidades populares representativas de usuários e trabalhadores da saúde, na formulação, gestão, controle e fiscalização das políticas de saúde.

[...]

Art. 260 – O Estado desenvolverá política e programas de assistência social e proteção à criança, ao adolescente e ao idoso, portadores ou não de deficiência, com a **participação de entidades civis**, obedecendo aos seguintes preceitos:

[...]

§ 1º - A coordenação, o acompanhamento e a fiscalização dos programas a que se refere este artigo caberão a **conselhos comunitários**, cuja organização, composição, funcionamento e atribuições serão disciplinados em lei, assegurada a participação de representantes de órgãos públicos e de segmentos da sociedade civil organizada.

§ 2º - Ficam instituídos o Conselho Estadual do Idoso e o Conselho Estadual da Criança e do Adolescente (grifos nossos).

Verifica-se que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul avança no sentido de explicitar a figura dos **conselhos comunitários e conselhos populares**, além de incorporar o caráter deliberativo no caso do Conselho Estadual de Educação, garantindo-lhe também a autonomia administrativa e dotação orçamentária própria. Também, no caso do Conselho Estadual de Saúde, a Constituição do Estado garante poder decisório na formulação, gestão, controle e fiscalização da política de saúde. A própria Constituição Estadual já instituiu diversos conselhos, como o caso do Conselho Estadual do Idoso e o Conselho Estadual da Criança e do Adolescente. Além disso, define a **participação** como um dos princípios da administração pública direta e indireta, tanto para o nível estadual como municipal.

No que tange à questão do desenvolvimento a Constituição do Estado, seguindo a Constituição Federal, deixa clara a importância do planejamento como instrumento necessário para a busca do desenvolvimento econômico e social. Mais ainda, define em diferentes artigos a obrigatoriedade da participação da sociedade civil, da população, seja ao definir a criação de Conselhos Populares, seja ao garantir a representação paritária entre governo e sociedade organizada nos diferentes conselhos.

### 7.3 As leis orgânicas dos municípios do Corede Noroeste Colonial

A Constituição Federal de 1988 passa a considerar os municípios como entes federativos<sup>37</sup>, juntamente com os Estados e o Distrito Federal. Mas, como afirma Tenório (1999a, p.233), “a Constituição Federal, no Brasil, é rígida e limita a autonomia dos entes da Federação [...]”. A autonomia dos municípios é, portanto, relativa e limitada aos preceitos constitu-

<sup>37</sup> Este desenho torna o Brasil único no mundo. Muitos estudiosos afirmam ser esta uma situação esdrúxula pois consideram que não existe federação de municípios, apenas federação de estados. (Tenório & Costa, 1999). Outros, como Collaço (1983, p.47), entretanto, já defendiam a condição do município como ente federado bem antes da aprovação da nova Constituição, afirmando que “o Brasil, pois, não se caracteriza por ser uma federação bidimensional, amoldada ao tipo histórico (...) caracteriza-se isto sim, por ser uma federação tridimensional (três pessoas políticas internas), para empregar a expressão tão ao gosto de Rosah Russomano”.

cionais do nível estadual e federal. As leis orgânicas municipais<sup>38</sup>, elaboradas e aprovadas pelo poder constituinte municipal, incorporam os mecanismos gerais relativos à participação popular contido nas Constituições.

Em outro estudo (ALLEBRANDT, 2002) foram abordados os mecanismos de participação da sociedade civil constantes na Lei Orgânica no município de Ijuí. Mostrou-se que naquele município o envolvimento decisivo da sociedade e das entidades locais<sup>39</sup> alimentou o debate desenvolvido durante a constituinte municipal, culminando com a Lei Orgânica que incorporou diversos mecanismos no sentido da consolidação e institucionalização da participação comunitária no planejamento, gestão, controle e avaliação da gestão pública, no processo de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Neste município, a constituinte também foi palco de diversos conflitos, sendo que um dos principais foi a discussão gerada com respeito ao caráter dos conselhos municipais. Enquanto a proposta do relator defendia que os conselhos deveriam ser **órgãos de cooperação e assessoramento governamental**, houve um movimento da sociedade, coordenado especialmente pela Comissão Interinstitucional Municipal de Saúde, no sentido de garantir o **caráter deliberativo** no texto constitucional. A pressão popular realizada garantiu o caráter deliberativo. Isso é importante, ainda que não garanta que os conselhos efetivamente funcionem com tal prerrogativa, ou, se funcionam, não garante que o executivo coloque em ação as decisões deliberadas.

O mecanismo de participação da sociedade na gestão pública explicitado no período das constituintes municipais era o dos conselhos gestores de políticas públicas. Neste sentido, é importante verificar o que dizem as Leis Orgânicas dos municípios no que se refere à atuação dos conselhos municipais ou conselhos gestores de políticas públicas. A tabela 8 reúne informações sobre as leis orgânicas dos municípios do Noroeste Colonial.

---

<sup>38</sup>Os municípios gaúchos, ao contrário dos municípios dos demais estados brasileiros, já possuíam autonomia constitucional para elaboração e apreciação de suas próprias leis orgânicas antes das novas constituições estadual e federal.

<sup>39</sup> Além do envolvimento dos partidos políticos, foi fundamental a participação de entidades vinculadas ao movimento sindical e outras entidades de caráter associativo cultural e assistencial; a organização comunitária já existente, com Associações de Bairros congregadas no Conselho de Bairros de Ijuí, institucionalizado pela prática de muitos anos, mas não institucionalizado do ponto de vista formal pelo poder público; a existência do Movimento pela Retomada do Desenvolvimento de Ijuí desde 1983; a existência do Conselho Municipal de Educação, criado por lei municipal ainda em 1973 e funcionando ativamente desde 1983; o funcionamento da Comissão Interinstitucional de Saúde – CIMS, também desde 1983, nascida de movimento da sociedade civil; e o plano de governo do partido que estava exercendo o segundo mandato consecutivo, foram elementos que, no nível local, alimentaram o debate desenvolvido durante a constituinte municipal. (ALLEBRANDT, 2002)

Como a maioria dos municípios brasileiros, os do noroeste colonial também viveram a fase conselhistas da década de 90. A TAB. 13 evidencia que todas as leis orgânicas analisadas, fazem em seu texto alguma referência aos Conselhos. É bem verdade que existe uma diferença muito grande entre os municípios na forma e quantidade da abordagem feita. Um primeiro aspecto que chama atenção é que enquanto algumas leis orgânicas dedicam um título, capítulo e/ou seção específico para os conselhos, ainda que apareçam referências dispersas em outros títulos/capítulos/secções, outros municípios não dedicaram um local específico. Nestes últimos, as referências aos conselhos aparecem de maneira dispersa ao longo do texto das leis orgânicas. Percebe-se mesmo que às vezes estas referências parecem estar totalmente fora de contexto.

TABELA 13 – Os conselhos municipais nas leis orgânicas dos municípios do Corede Noroeste Colonial

nº	Município	abordagem sobre conselhos			referências a conselhos			tipos de conselhos mencionados	referências a conferências e fóruns	
		Título, capítulo, seção específicos	quantidade de artigos	quantidade de parágrafos	quantidade de incisos	referências genéricas aos conselhos	referências a conselhos específicos			referências aos conselheiros
1	Ajuricaba	Sim	4	3	16	6	15	2	15	0
2	Augusto Pestana	Sim	6	3	0	3	4	2	2	0
3	Bozano	Sim	13	6	15	7	12	2	17	0
4	Catuipe	Não	4	0	0	1	3	1	8	0
5	Condor	Sim	19	11	13	3	38	16	5	1
6	Coronel Barros	Sim	9	2	1	4	5	1	4	0
7	Ijuí	Sim	8	5	16	7	19	3	17	0
8	Joia	Não	4	3	17	6	17	1	17	0
9	Nova Ramada	Sim	27	12	12	11	30	0	11	1
10	Panamby	Sim	17	4	2	8	11	4	6	0
11	Pejuçara	Sim	13	7	15	6	27	1	17	0
		9 sim								
somam		2 não	124	56	107	62	181	33	119	2

Fonte: Elaboração do autor com base nas leis orgânicas

Alguns municípios apresentam algumas peculiaridades no que se refere ao marco legal constitucional do nível local.

No caso do município de Condor, a lei orgânica faz 41 referências a conselhos, entretanto, 27 destas referências (aproximadamente dois terços) são todas direcionadas aos conselhos distritais. A lei dedica um capítulo longo aos Distritos, com seções sobre a divisão administrativa do município em distritos, sobre os conselheiros distritais e sobre a administração distrital. O que normalmente seria remetido à lei ordinária ou complementar, está bastante deta-

lhado na carta magna do município, com as atribuições e funções dos conselhos, dos conselheiros e dos administradores distritais. É preciso lembrar que Condor é um município com cerca de 40% da população residindo no meio rural em 2008, mas esta é uma característica também presente na maioria dos municípios do Noroeste Colonial, sem que as leis orgânicas dos demais municípios tenham dado a mesma atenção a estes conselhos. Um aspecto interessante é que o conselho é composto por três membros escolhidos entre os eleitores residentes no respectivo distrito e um administrador distrital, nomeado pelo Prefeito. Além disso, as eleições são de responsabilidade da Câmara de Vereadores, que, por meio de decreto legislativo regulamenta a inscrição de candidatos, a coleta de votos e a apuração dos resultados.

A lei orgânica de Condor também dedica um capítulo específico para o planejamento municipal e, na seção II deste capítulo trata dos **conselhos municipais e da cooperação no planejamento municipal**.

O artigo 168 define que “os conselhos municipais são **órgãos governamentais**, que tem por finalidade **auxiliar** a Administração na orientação, planejamento, interpretação e julgamento de matérias de sua competência” (grifos nossos). Esse é um aspecto recorrente, que aparece no marco legal, no discurso oficial.

Afinal, qual do lugar dos conselhos? Em geral, estudiosos, gestores públicos e políticos entendem que, sendo criados legalmente pelo Estado, tendo caráter deliberativo em alguns casos, possuindo atribuições executivas em outros, constituem-se efetivamente como um espaço estatal. É por este motivo que em boa parte dos conselhos municipais no Brasil, o cargo de presidente dos mesmos é exercido pelos Secretários Municipais, que além de serem os coordenadores da pasta setorial na administração local, coordenam o conselho municipal e, vias de regra, também coordenam o Fundo Municipal da área, quando este existe. Para este grupo, se entendidos como espaço da sociedade civil, independentes do Estado, como poderiam tomar decisões sobre políticas públicas locais? O Estado – os integrantes do governo eleitos legitimamente e os integrantes permanentes dos órgãos estatais, os servidores – estaria, neste caso, transferindo seu poder legítimo, portanto sua responsabilidade, à sociedade por meio dos conselhos? (ALLEBRANDT, 2002, 2003).

Também para Teixeira (2000a), os conselhos são órgãos públicos, criados por lei, regidos por regulamentos aprovados por seu plenário e referendados pelo Executivo e, em muitos

casos, têm caráter obrigatório definido na legislação, sendo que a sua não existência penaliza os municípios no processo de repasses de recursos pelas outras esferas de governo. Sua composição, não imposta de forma padronizada, garante a sua especificidade, apesar da exigência de paridade de representantes do governo e da sociedade civil.

Este autor concebe “os conselhos como estruturas de uma nova institucionalidade no país” (p. 103) que envolve partilhar espaços de deliberação entre o Estado e a sociedade civil.

[...] esse processo se insere num movimento maior de constituição de uma esfera pública que poderia ser melhor (sic) caracterizada como esfera pública ampliada, uma vez que é uma extensão do Estado até a sociedade através da representação desta regida por critérios diferenciados da representação parlamentar ou mesmo sindical. Estamos entendendo esfera pública como espaço de interação entre Estado e sociedade, inserido nas instituições estatais. Diferenciado, portanto, de espaços públicos como entende Habermas, no sentido de encontros simples, episódicos, fundados no agir comunicativo. Estes são espaços autônomos que captam os ecos dos problemas sociais nas esferas privadas, os condensam e transmitem para a cena pública. Não se podem considerar estas esferas públicas como não estatais, pois há uma vinculação institucional dos Conselhos ao aparelho de Estado (TEIXEIRA, 2000a, p. 103).

Da mesma forma Daniel (2000) entende que os conselhos são parte do Estado, já que instituídos por este. Mas enfatiza que Estado não é sinônimo de governo, por isso é importante garantir a autonomia dos conselhos em relação ao governo, já que é mais difícil estabelecer sua autonomia em relação ao Estado.

Os estudos desenvolvidos por Allebrandt (2002, 2003) sobre a questão têm orientado para o entendimento de que, apesar de terem sido instituídos pelos governos, portanto sendo instâncias do Estado, pelas suas características e constituição, são assumidos e dinamizados pela sociedade civil. Os conselhos constituem-se em conquista da sociedade civil, que lutou pela sua inclusão na Constituição e nas Leis Orgânicas, como resultado da influência das discussões em nível macro no país na busca da ampliação dos espaços públicos necessários à ainda incipiente democracia em processo de construção.

Entende-se, portanto, que os conselhos não são exclusivamente estatais nem exclusivamente entidades da sociedade civil. São espaços de interação entre o Estado e a sociedade civil.

Na contemporaneidade, os espaços públicos não estão fechados em si mesmos, tanto pelo instituído através dos discursos normativos como pelas práticas e demandas da sociedade

civil. E essa relação é permeada pela possibilidade da participação interativa. O que leva à ideia de intercomplementariedade das diferentes instâncias coexistentes na sociedade.

Como se referem as Leis Orgânicas em relação a estes aspectos?<sup>40</sup>

Augusto Pestana: “os Conselhos Municipais são **órgãos governamentais**, com funções **deliberativa não normativa** [...]” (art. 70);

Pejuçara: “os conselhos municipais são **órgãos deliberativos de cooperação e assessoramento governamental** e, têm por finalidade **auxiliar** a administração [...]” (art. 99); redação idêntica encontramos nas leis orgânicas de Bozano (art. 97), Ijuí (art. 59), Panambi (art. 93), Nova Ramada (art. 188), e Ajuricaba (art. 71).

Nova Ramada: “os Conselhos Setoriais têm por finalidade **cooperar** com o governo municipal e **auxiliar** na administração, orientação, planejamento e **fiscalização**” (art. 26); “é assegurada a participação dos Conselhos Comunitários nas decisões mais importantes do Município” (Inciso I do art. 188); “o Conselho Municipal de Educação, órgão consultivo, opinativo, normativo, fiscalizador e deliberativo do Sistema Educacional de Ensino, terá autonomia administrativa e dotação orçamentária própria [...]” (art. 199);

Joia: o art. 5º trata das atribuições do Município, dentre as quais a do Inciso XLV, “criar conselhos municipais como **órgãos consultivos de cooperação governamental**”. Já no art. 62, define que os “Conselhos Municipais poderão constituir-se como órgãos de **consulta, deliberação, cooperação e fiscalização** governamental [...]”;

Portanto, percebe-se que o discurso oficial tende a enquadrar os conselhos como órgãos governamentais, ligados ao governo ou às secretarias municipais, ou ao poder executivo, ou à administração municipal. Aparecem quase sempre na condição de órgãos de cooperação, de assessoramento, de auxiliares da administração. Em alguns casos aparecem como órgãos fiscalizadores e de controle e apenas em alguns casos aparecem como órgãos deliberativos. As leis orgânicas quase não abordam a questão da autonomia dos conselhos.

---

<sup>40</sup> Os grifos são todos nossos, e os artigos mencionados são os das respectivas leis orgânicas.

É possível abordar a questão do caráter deliberativo ou consultivo na ótica da partilha de poder político. A existência de conselhos municipais que realmente funcionem, sejam eficientes, eficazes e qualifiquem a gestão pública, supõe a divisão de poder com o governo local. Trata-se, segundo Daniel (1994, p. 30), da partilha do poder político entre Estado e sociedade, que ocorre através da participação da sociedade na gestão pública. “Há uma diferença de qualidade entre espaços de deliberação e consulta que não pode ser subestimada”, ainda que o nível de decisões seja circunscrito ao âmbito no qual estas decisões são legítimas. Entretanto, em muitas situações em que esteja presente apenas o caráter consultivo, também ocorre a partilha de poder:

[...] São os casos, por exemplo, de audiências públicas democráticas ou processos de consulta ou fiscalização sobre ações de governo em canais formais, em reuniões ou assembleias em bairros e entidades, com a presença de um representante do governo. Em geral, o resultado é que o prefeito e seus auxiliares tendem a assumir, nestes espaços, compromissos públicos junto à população (DANIEL, 1994, p. 30).

É necessário levar em conta que os governantes locais são eleitos periodicamente a partir de disputas em torno de propostas/projetos diferenciados para os municípios. A legitimidade dos eleitos impõe-lhes o dever de conduzir o governo local. Portanto, mesmo que a divisão do poder com a sociedade seja permitida e recomendada, ou, em alguns casos, até obrigatória, não se pode esperar que o governo local delegasse todo o processo decisório para a sociedade.

Raichelis (2000) afirma que o caráter deliberativo dos conselhos da década de 90 é a novidade em relação aos conselhos anteriores. Segundo ela, é preciso aprofundar o debate sobre o caráter deliberativo, já que não é a existência dos conselhos que incomoda os governos, mas sim a natureza de suas atribuições, o caráter deliberativo garantido legalmente. Soares e Gondim (1998, p. 87-8) lembram que, segundo algumas análises, os conselhos, muitas vezes concebidos como um poder paralelo ao do Estado, tendem a esvaziar não só o legislativo local, mas também o Executivo, já que este deve dividir o poder decisório com os conselhos deliberativos. Pode ocorrer “uma perigosa confusão do interesse público com interesses privados ou corporativistas”. Por outro lado, como mostra Bonfim (2000), mesmo sendo deliberativos do ponto de vista da legislação, mesmo que os conselhos deliberem sobre recursos e programas, o governo não necessariamente executa estas deliberações.

Caccia-Bava (2001, p. 38-9) reforça que “o espaço e o tempo da deliberação são essenciais, pois é nesta ocasião que é possível passar de um simples agregado de opiniões para



construir um julgamento verdadeiramente cidadão”, pois a deliberação é o “momento de tensão que aponta no sentido da construção do interesse geral, ou do interesse público”. Esse é um processo que necessita de informações, de avaliações, de colaborações de especialistas e, especialmente de argumentações diversas e contraditórias. Entretanto, Teixeira (2000a, p. 94) alerta que não se deve encarar a questão da deliberação apenas pelo seu aspecto formal, pois “se não temos pressão social, obviamente o caráter deliberativo não tem força e não se realiza”. Mesmo quando os conselhos tomam decisões compatíveis com os interesses da comunidade, estas só são executadas quando não contrariam os interesses do governo ou do poder dominante.

Como já se mostrou em outras pesquisas (ALLEBRANDT, 2002; 2003) a Lei Orgânica de Ijuí estendeu o caráter deliberativo a todos os conselhos municipais. Esta questão constituiu-se numa das principais polêmicas no processo da constituinte municipal, em 1990, uma vez que a proposta do Relator propunha os conselhos como meros órgãos consultivos. A intervenção da população organizada por movimentos sociais e especialmente pela então Comissão Interinstitucional Municipal de Saúde (mais tarde transformada no Conselho Municipal de Saúde) garantiu o caráter deliberativo no texto da lei. Na votação em segundo turno houve tentativa de votar emenda que voltava a retirar o caráter deliberativo dos Conselhos, emenda proposta pelo relator derrotado no primeiro turno. Mas a sociedade civil estava atenta e viabiliza a manutenção do caráter deliberativo dos conselhos. Este fato mostra que a sociedade civil teve participação ativa no processo da constituinte neste município, lutando para incorporar conquistas julgadas fundamentais. Neste caso, houve mobilização e, principalmente, argumentação na defesa das posições políticas, o que revela a existência da cidadania interativa e deliberativa.

A discussão e o processo da constituinte em Ijuí, por ser o município com maior população e maior grau de urbanização do Corede-Norc, portanto também de vida política mais efetiva, certamente influenciou outros municípios menores na região, razão porque o texto relativo aos conselhos é semelhante em vários municípios. Mesmo assim, é plausível supor-se que o aspecto deliberativo esteve bastante ausente das discussões, mesmo que já estivesse presente na discussão a nível nacional, em especial quanto à atuação dos conselhos gestores na área da saúde e, ainda que em menor grau, na da educação.

O prefeito de Ijuí da gestão 2001/2004 reafirmava a polêmica sobre a questão do caráter deliberativo dos conselhos:

*[...] a Lei Orgânica diz que os Conselhos são deliberativos. A Lei Orgânica nossa. Vamos ter que modificar isso. [...] a Lei Orgânica, segundo nós consultamos [...], não pode conter [o caráter] deliberativo. Conselho deve ser cooperativo (Ex-Prefeito de Ijuí).*

A consulta a que se referia o Prefeito foi feita pelo Secretário Municipal de Planejamento, que perguntava ao órgão consultor se o Conselho Municipal de Saúde, por ser órgão deliberativo conforme a lei, definindo investimentos e outras despesas, era responsável solidário e como ficaria a responsabilização desse órgão. Da resposta a esta consulta, destaca-se:

O Conselho de Saúde, assim como os demais conselhos municipais, **não passa de um órgão de assessoramento**, não sendo possível, portanto, atribuir-lhe competências administrativas, como a definição de investimentos e despesas realizados com recursos públicos. Existindo, porventura, previsão em contrário na legislação municipal, **deve ser providenciada sua modificação**, passando-se essas atribuições – decisão e autorização de gastos com recursos públicos vinculados à saúde – ao Secretário da Saúde ou da Fazenda.

Assim, **não sendo viável estipular** ao Conselho de Saúde a **competência para definir investimentos e despesas**, não há que se falar em responsabilidade solidária de seus integrantes na aplicação dos recursos públicos da saúde.

Neste particular, cabe anotar-se que as competências sugeridas pelo Conselho Nacional de Saúde na Resolução nº 33-92, para os respectivos Conselhos Estaduais e Municipais, devem, necessariamente, ser interpretadas como de **caráter meramente opinativo**. (PARECER, 2000, grifos nossos)

Com base nestas considerações, alguns integrantes do governo propuseram (em 2001) estudos pela Procuradoria Geral do Município visando à possibilidade de encaminhamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade com relação ao artigo 59 da Lei Orgânica, ou então, negociar com o legislativo uma emenda à Lei Orgânica, adequando a redação a esse entendimento de que os conselhos são meros órgãos de assessoramento e cooperação governamental, sendo seu caráter consultivo e opinativo, mas em hipótese nenhuma, deliberativo. Este encaminhamento, entretanto, não foi feito, devido às possíveis repercussões de ordem política, devido à polêmica que já se estabelecera na ocasião da constituinte municipal a esse respeito. De qualquer forma a questão da natureza deliberativa ou consultiva dos conselhos é uma espécie de “calcanhar de Aquiles” desses espaços de interação da democracia participativa, presente no marco legal dos conselhos e na sua práxis.

Além dos dispositivos constantes das leis orgânicas, cada município foi estabelecendo a legislação ordinária que define as normas legais de organização e funcionamento de cada um dos conselhos municipais que existem. De uma forma geral, cada conselho possui uma lei específica, de caráter mais geral, sendo que o regulamento interno de funcionamento normalmente é institucionalizado por decreto do poder executivo. No caso dos conselhos municipais de desenvolvimento, a institucionalização deu-se de forma bastante semelhante na maioria dos municípios, como se verá a seguir.

#### **7.4 O marco legal no processo de criação dos Comudes no Noroeste Colonial**

As Leis Orgânicas são bem anteriores à criação dos Comudes. É verdade que muitos municípios já possuíam conselhos de desenvolvimento organizados. Durante a década de 70, vários municípios gaúchos criaram os Conselhos de Desenvolvimento como consequência da implantação de Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado. Estes, porém, tendiam a se preocupar excessivamente com a questão urbano-territorial. Na década de 90, em consequência das discussões e decisões das constituintes municipais e das demandas dos Coredes, já em processo de construção, muitos municípios criaram seus Conselhos Municipais de Desenvolvimento. Vários municípios priorizaram os chamados Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, dada a condição de municípios essencialmente rurais. No final dos anos 90 os municípios passaram a criar os Conselhos dos Fóruns de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – DLIS, como exigência para participar das ações do Programa Comunidade Solidária do Governo FHC.

Apesar disso, quando, em 2003, o Fórum dos Coredes e o Governo Estadual propuseram a criação dos Comudes como exigência para participar da PPP/Consulta Popular, a maioria dos municípios encaminhou novos projetos aos legislativos municipais, criando os Comudes (QUADRO 21), que em muitos casos passaram a conviver com conselhos de desenvolvimento existentes e em funcionamento regular.

Verifica-se que apenas em Ijuí a lei que criou o conselho é de período anterior a 2003. Isso ocorreu porque em Ijuí a nova lei do conselho resultou de uma ampla discussão em diversos fóruns municipais de desenvolvimento, desenvolvidos ao longo dos anos de 2000 a 2002. Além disso, a Lei 4046/2002 altera a estrutura e funcionamento do Conselho de Desen-

volvimento do Município de Ijuí (CODEMI), criado em 1992, pela Lei 2.743<sup>41</sup>. É por isso também que Ijuí não denomina seu conselho de Comude, mas de Codemi. Entendeu o município que não havia porque alterar novamente a lei, adequando-a ao “*kit Comude*”, pois o Comude, com a arquitetura organizacional instituída em 2002 fora fruto de ampla discussão com a comunidade e, além do mais, era uma maneira de firmar e preservar a autonomia municipal. A criação do Codemi, em 1992, também respondia à demanda feita pelo Conselho de Desenvolvimento Regional Noroeste Colonial, que desde 1991 incentivava os municípios a organizarem os seus conselhos municipais de desenvolvimento.

QUADRO 29– Os Comudes do Corede-Norc: leis de criação e existência de estatuto

Município	Comudes	
	Lei de criação	Existência de Estatuto
Ajuricaba	1454/jun2003	SIM
Augusto Pestana	770/nov2003	SIM
Bozano	162/mai 2003	NÃO
Catuípe	1303/nov2003	SIM
Condor	1365/jul2003	SIM
Coronel Barros	630/jun2003	SIM
Ijuí	4046/dez2002	NÃO
Joia	1397/jun2003	SIM
Nova Ramada	495/mar2003	SIM
Panambi	2201/jun2003	SIM
Pejuçara	1093/nov2003	SIM

Fonte: Elaborado pelo autor

O município de Panambi também possuía um conselho voltado às questões do desenvolvimento, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Panambi (Codesp), criado em 1992, por meio da Lei 1.228<sup>42</sup>. Nessa lei, o Codesp era definido como “órgão colegiado, de caráter permanente, que tem por finalidade analisar, estudar e propor ao Município [...] ações e medidas abrangentes, tendentes a fomentar e sustentar o desenvolvimento socioeconômico de Panambi”. Além disso, o artigo 2º da Lei define como atribuição do Codesp “par-

<sup>41</sup> Essa lei de 1992 concretiza a retomada de implantação de diversos conselhos, conforme previa a Lei Orgânica aprovada em 1990. Mas Ijuí já vivenciava a dinâmica de atuação de conselhos preocupados com o desenvolvimento do município e desenvolvimento urbano desde a década de 50, como exemplifica o Conselho do Plano de Desenvolvimento Integrado (1969) e o Conselho de Assessoramento do Plano Diretor (1953). A esse respeito, ver Allebrandt (2002).

<sup>42</sup> Essa lei, no caso de Panambi, revoga a Lei 167, de 1963, que já instituíra um conselho de desenvolvimento no município.

participar e integrar-se ao Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial”. Como em Ijuí, essa lei foi fruto da primeira ação dos recém-criados Conselhos Regionais, voltada ao incentivo para a criação dos conselhos municipais de desenvolvimento. Panambi, porém, optou em editar uma nova lei em 2003, tendo por base o “*kit Comude*”, mesmo que não o adotando na íntegra, como veremos mais adiante.

O “*kit Comude*”, disponibilizado para todos os municípios gaúchos e enviado ao Poder Executivo e Legislativo dos municípios, foi organizado pelo Governo do Estado e o Fórum dos Coredes, e constava de: uma minuta de projeto de lei a ser encaminhada pelo executivo ao legislativo; um modelo de estatuto; um modelo de ata de fundação e aprovação do Estatuto do Comude; e um modelo de requerimento de registro do Comude junto aos Cartórios de Registro Civil de Pessoas Jurídicas. É natural que a legislação municipal relativa aos Comudes tenha seguido essencialmente o modelo proposto. Mesmo assim, como se verá, os municípios do Corede Noroeste Colonial, em muitos casos, adequaram aqueles modelos a peculiaridades locais.

## **7.5 Avaliação da estrutura e dinâmica dos Comudes do Noroeste Colonial**

Nesta seção vai se descrever e analisar a arquitetura organizacional dos Comudes da região do Corede-Norc, composto por onze municípios. Será analisada a estrutura organizacional e a dinâmica de funcionamento dos Comudes, à luz dos aspectos e características para análise de espaços de cidadania interativa propostos no Capítulo 4, seção 4.4.

Os dados para essa análise foram organizados na TAB. 14, a partir da leitura das leis de criação dos Comudes, dos seus estatutos e/ou regulamentos e a partir de entrevistas com conselheiros e agentes públicos, além da observação participante em assembleias e reuniões do Corede-Norc. O objetivo é analisar estes espaços, verificando o tratamento oficial dado a um conjunto de aspectos e características importantes para conhecer a dinâmica de funcionamento e a estrutura de poder dos conselhos.

### **7.5.1 A configuração organizacional e existência de espaços públicos ampliados**

Quanto à estrutura básica dos conselhos, o “*kit Comude*” propunha os seguintes órgãos:

- a) Assembleia Geral Municipal: também denominada de Assembleia pública municipal, foi concebida como o órgão máximo de deliberação do Comude, sendo constituída de todos os cidadãos que comprovem domicílio eleitoral no município;
- b) Conselho de Representantes: é o órgão de representação da Assembleia Geral, assumindo um conjunto de atribuições que garantem a vida do conselho;
- c) Diretoria Executiva: é o órgão gestor das ações desenvolvidas pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Representantes, escolhidos dentre os membros deste último, para os cargos de presidente, vice-presidente, primeiro e segundo secretários e primeiro e segundo tesoureiros;
- d) Conselho Fiscal: integrado por três membros efetivos e três suplentes, também dentre os integrantes do Conselho de Representantes; e
- e) Comissões Setoriais: criadas pelo Conselho de Representantes, como órgãos técnicos para estudar e dimensionar os problemas municipais e elaborar programas e projetos.

Este desenho básico da estrutura foi seguido pelos municípios do Corede-Norc nos aspectos mais importantes. Os dez municípios (Ijuí será analisado a seguir em função de sua especificidade) mantiveram o espaço da Assembleia pública municipal no formato proposto, isto é, aberta à participação de todos os cidadãos com domicílio eleitoral no município. Como já foi referido quando da descrição do modelo, esses espaços públicos ampliados são fundamentais para a qualificação do processo de participação da sociedade na gestão das políticas públicas. No âmbito municipal, a Assembleia pública é o espaço mais amplo em que todos os cidadãos eleitores podem participar, discutindo os problemas do desenvolvimento local e regional, deliberando sobre políticas públicas, escolhendo os delegados para as instâncias regionais do processo de consulta popular, enfim, constituindo-se sujeitos do desenvolvimento da sociedade da qual fazem parte.

Os municípios também mantiveram em seus Comudes os conselhos de representantes e as diretorias executivas. O desenho das diretorias executivas é igual em todos os conselhos. Já os conselhos de representantes possuem configurações internas bastante diferenciadas, como se verá no item seguinte. Ambas são instâncias que permitem o funcionamento operativo dos

Comudes. Quanto às comissões setoriais, apenas um dos municípios não previu explicitamente na lei a possibilidade de criá-las, o que, porém, não impede a sua existência. O Codemi de Ijuí apresenta dois níveis de espaços públicos ampliados: um fórum de desenvolvimento e uma Assembleia. De acordo com a Lei 4.046/2002, o Fórum Municipal de Desenvolvimento de Ijuí “constitui-se no espaço público mais amplo para a discussão comunitária da problemática e potencialidades do desenvolvimento local e regional, com vistas à definição das diretrizes para orientar o Plano Estratégico Participativo de Ijuí” (art. 5º) e é composto pelos “[...] cidadãos interessados na discussão do desenvolvimento” (art. 6º).

A Assembleia do Codemi elege os membros não natos do conselho de representantes, delibera sobre o plano de desenvolvimento e sobre outros temas, reunindo-se uma vez por semestre. Sua composição é de membros natos e representantes de órgãos e/ou entidades organizadas no município que se cadastrem para integrá-la. Podem, portanto integrar a assembleia: um representante titular e um suplente de cada sindicato de trabalhadores, de cada sindicato de empregadores, de cada sociedade ou associação religiosa, de cada clube de serviços, de cada associação profissional, de cada fundação, associação ou entidade de interesses culturais e/ou educativos e de cada associação ou entidade de interesses temáticos, territoriais ou de minorias organizadas.

Além desses representantes, são considerados membros natos o prefeito, vice-prefeito, vereadores em exercício e suplentes diplomados, parlamentares federais e estaduais com domicílio eleitoral em Ijuí, presidente, coordenador ou representante de cada conselho municipal e de cada associação de moradores de bairro, titular ou representante de cada órgão da administração direta ou indireta, órgão local do governo federal e estadual, partido político organizado no município, além dos integrantes do conselho de representantes. Com essa composição, a assembleia pode potencialmente chegar a funcionar com mais de 200 membros titulares.





TABELA 15 - Os Comudes no Noroeste Colonial (conclusão)

Município	Variáveis										
	Ajuricaba	Augusto Pestana	Bozano	Catuípe	Condor	Coronel Barros	Ijuí	Joia	Nova Ramada	Panambi	Pejuçara
<b>Autonomia</b>											
Previsão formal de autonomia administrativa e financeira	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Impedimento formal para detentores de cargos eletivos ou de confiança assumirem a direção do conselho	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Existência de Conselho Fiscal	S	N	N	S	N	N	NSA	S	N	N	N
Existência de Secretaria Executiva	N	N	N	N	N	S	S	N	N	N	N
<b>Forma de escolha/indicação dos conselheiros:</b>											
Indicação pelas entidades, instituições ou segmentos	14	3	3	5	16	8	0	5	9	12	10
Livre indicação do executivo, de órgãos estatais ou de permissionários e concessionários	3	1	2	2	4	2	0	0	0	4	8
Indicação pelo Legislativo	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0
Eleição	0	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0
Titulares do cargo máximo das entidades, órgãos ou instituições	9	12	9	0	12	8	8	12	2	24	9
<b>Mandato</b>											
Conselho de representantes	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Diretoria Executiva/Núcleo de Coordenação	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2
Possibilidade de recondução ou reeleição	SL	SL	SL	SL	SL	SL	SL	SL	SL	SL	SL
<b>Gestão de Fundo de Desenvolvimento Municipal</b>											
Define diretrizes e aprova plano de aplicação	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	ND
Acompanhamento e controle	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	ND
Gestor de FUNDO	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S
<b>Situação</b>											
Instalado	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Estatuto / Regulamento aprovado	S	S	N	S	S	S	N	S	S	S	S
<b>Funcionamento</b>											
Funcionamento Regular	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Funcionamento Irregular											
Não Funcionando											
<b>Periodicidade das reuniões/sessões/encontros/conferências</b>											
Diretoria Executiva/Núcleo de Coordenação	M	ND	ND	ND	ND	ND	ND	M	M	M	M
Conselho de Representantes/Conselho Diretor	ND	M	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Assembleia Geral do Comude	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	SEM	NSA	NSA	NSA	A
Fórum Municipal de Desenvolvimento/Conferência Municipal/Assembleia Pública Municipal/Assembleia Geral Municipal	A	A	A	A	SEM	ND	A	A	A	SEM	A

**Legenda:** EPA=espaço público ampliado; EPR=espaço público restrito; SM=semanal; M= mensal; SEM=semestral; A=anual; S=sim; N=não; SL= sem limite; SR=sem recondução. ND=não definido; NSA=não se aplica.

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa documental (leis, estatutos, decretos, portarias, atas) e entrevistas

O Codemi de Ijuí possui ainda na sua organização três comissões permanentes (desenvolvimento social e cultural, desenvolvimento econômico e gestão pública e infraestrutura) além de poder instituir comissões temáticas especiais. As comissões permanentes são integradas por cinco membros titulares e cinco suplentes, indicados pelo Conselho de Representantes, dentre os integrantes da Assembleia.

Na proposta de Ijuí, o Fórum de Desenvolvimento corresponde à assembleia pública municipal dos Comudes, mas é um espaço ainda mais amplo, pois não restringe a participação aos eleitores domiciliados. Todos os cidadãos que moram no município podem participar, sejam eleitores ou não. Este aspecto, se do ponto de vista da participação universal dos cidadãos residentes na discussão dos problemas e definição de soluções é mais democrática, pode criar eventuais problemas nas assembleias públicas municipais relativas ao processo da Consulta Popular, que, este sim, exige a condição de eleitor cadastrado no município.

Em termos de classificação geral quanto ao tipo de estrutura, todos os conselhos são do tipo ampliado, em função da existência da figura da assembleia pública municipal, da qual podem participar todos os eleitores devidamente registrados nos respectivos municípios.

No caso de Ijuí, a participação aberta e irrestrita dos cidadãos ocorre no Fórum Municipal de Desenvolvimento e a participação voluntária de ocupantes de cargos, titulares ou representantes de órgãos, entidades e organizações não governamentais e dos movimentos sociais na Assembleia do Codemi, garantem e qualificam esse enquadramento de espaço público ampliado para os conselhos municipais de desenvolvimento dos municípios da região do Corede Noroeste Colonial.

### **7.5.2 A configuração interna do poder nos Comudes: a composição do Conselho de Representantes**

A composição dos conselhos é um dos elementos importantes na definição de sua dinâmica. Dependendo desse desenho, o conselho pode ser mais ou menos ativo e efetivo em sua ação. É desse desenho que surgem os chamados “conselhos chapa branca”, isto é, dominados pelo poder executivo, constituindo-se em mera aparência de democracia participativa. É claro que a simples composição não é garantia de uma atuação qualificada e efetiva dos conselhos,

mas é certamente um aspecto de grande importância. Por isso, vai-se analisar este aspecto no caso do Conselho de Representantes dos Comudes.

O Conselho de Representantes foi concebido no “*kit Comude*” como o órgão de representação da assembleia geral, composto por membros natos (prefeito municipal, presidente da Câmara de Vereadores, titulares do poder judiciário e do ministério público e parlamentares estaduais e federais com domicílio eleitoral no município) e por membros indicados por entidades representativas de segmentos (classes produtoras e empreendedoras, classes de trabalhadores, entidades da sociedade civil e cidadãos do município que tenham concretizado significativa contribuição à sociedade). O *kit* não definia quantos seriam os representantes indicados, apenas sugeria que fosse garantido o caráter paritário entre os três primeiros segmentos.

De acordo com a TAB. 14, o número de integrantes do Conselho de Representantes varia de oito a quarenta nos onze municípios, totalizando 227 integrantes nos Comudes do Corede-Norc.

Analisando a TAB. 15 podem-se fazer algumas constatações. Ao contrário do que tem sido dito a respeito do processo de criação dos Comudes, os municípios do Corede-Norc não adotaram simplesmente as orientações do *kit* proposto pelo governo estadual. No caso dos presidentes das comissões setoriais, cuja presença no conselho foi sugerida, nenhum dos dez municípios (não está se considerando Ijuí nesta comparação, pois a lei neste município foi bem anterior à existência do *kit*) adotou esta proposta, apesar da maioria prever a existência de comissões setoriais. Em seu lugar, oito dos municípios incluíram como membros os presidentes dos conselhos municipais, cujo número pode variar bastante de um a outro município. Apesar de alguns municípios terem explicitado na lei “presidentes de conselhos municipais setoriais” na prática também se constata a participação de conselhos do tipo programático, como os conselhos da merenda escolar, do Fundeb, do Programa Bolsa Família. Dois municípios optaram por representantes (Catuípe com um e Coronel Barros com três) dos conselhos setoriais.

Quanto à inclusão dos titulares do Poder Judiciário e do Ministério Público, apenas cinco municípios seguiram esta orientação. Quanto à participação dos parlamentares estaduais e

federais no conselho, apesar das críticas<sup>43</sup> quanto a esta sugestão à época da criação dos Comudes, sete municípios do Corede mantiveram esta prerrogativa.

O município de Coronel Barros optou por incluir quatro secretários municipais como membros natos. Este município elaborou sua lei no que se refere à composição em dois grupos: representantes do município e representantes da sociedade civil. Curiosamente, incluiu entre os representantes do município os presidentes dos conselhos municipais. Este município também integrou um representante de cada instituição de ensino superior que atua no município como membro nato.

Pejuçara incorporou como membros do Conselho de Representantes os membros da Diretoria Executiva do Comude. Por isso, a Diretoria Executiva em Pejuçara é eleita pela Assembleia Geral Municipal, ao contrário dos demais municípios, em que a mesma é eleita pelo Conselho de Representantes, dentre seus membros, enquanto Panambi incluiu um representante da Associação Comercial e Industrial.

No grupo dos representantes não natos, o “*kit Comude*” recomendava a participação de três segmentos de forma paritária (classes produtoras, trabalhadores e entidades da sociedade civil), e cidadãos eméritos. Apenas quatro municípios seguiram essa divisão, variando apenas a quantidade de membros.

Verificando apenas os três segmentos que deveriam ter participação paritária, sete municípios seguiram essa orientação, variando apenas a quantidade de representantes para cada segmento, mas, além desses membros, incluíram outros com grande diversidade. Dois desses municípios não mantiveram os cidadãos eméritos. Um deles agregou representantes dos órgãos públicos municipais e outro incluiu representantes de entidades religiosas. Os outros três municípios construíram modelos bem diferentes, incluindo representantes da Emater-RS local, das associações comerciais e industriais, das associações de bairros e até de associação de estudantes universitários do município. Chama atenção ainda que um dos municípios incluísse dois representantes das classes produtoras e nenhum da classe de trabalhadores.

---

<sup>43</sup> As críticas referiam-se à dificuldade operacional de participação efetiva dos parlamentares nas reuniões dos conselhos, que também já limitavam suas possibilidades de calendário para se adequarem às possibilidades dos parlamentares. Além disso, a experiência dos Coredes, em cuja estrutura os parlamentares são membros natos das assembleias gerais, o histórico era de fraca ou nenhuma participação.

TABELA 16 – A composição dos Conselhos de Representantes dos Comudes nos municípios do Corede-Norc (continua)

Membros	Municípios											
	kit Comude	Ajuricaba	Augusto Pestana	Bozano	Catuípe	Condor	Coronel Barros	Ijuí	Joia	Nova Ramada	Panambi	Pejuçara
Composição do Conselho de Representantes: membros natos												
Prefeito municipal	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1
Representante do Poder Executivo					1							
Presidente da Câmara de Vereadores	1	1	1	1		1		1	1	1	1	1
Representante do Poder Legislativo					1		2					
Titulares do Poder Judiciário e do Ministério Público	X	X	X	X							X	
Presidentes das Comissões Setoriais Parlamentares, estaduais e federais, com domicílio eleitoral no município	X											
Presidentes dos conselhos municipais		X	X	X		X			X	X	X	X
Representantes dos conselhos municipais					1		3					
Representantes dos órgãos públicos federais e estaduais instalados no município									X			
Secretários Municipais							4					
Representantes das instituições de ensino superior estabelecidas no município												X
Membros da Diretoria Executiva												6
Presidente da Intersindical								1				
Presidente da União de Bairros								1				
Presidente da Associação Comercial e Industrial								1			1	
Presidente do Conselho de Distritos								1				
Presidente da Fidene (fundação regional de desenvolvimento)								1				
Presidente da Cotrijuí (cooperativa regional)								1				



TABELA 18 – A composição dos Conselhos de Representantes dos Comudes nos municípios do Corede-Norc (conclusão)

Membros	Municípios											
	kit Comude	Ajuricaba	Augusto Pestana	Bozano	Catuípe	Condor	Coronel Barros	Ijuí	Joia	Nova Ramada	Panambi	Pejuçara
Composição do Conselho de Representantes: membros eleitos em Assembleia Geral dentre candidatos indicados pelos segmentos												
Representante eleito dentre candidatos indicados pelos sindicatos								1				
Representante eleito dentre candidatos indicados pelas sociedades ou associações religiosas								1				
Representante eleito dentre candidatos indicados pelos clubes de serviços								1				
Representante eleito dentre candidatos indicados pelas associações profissionais								1				
Representante eleito dentre candidatos indicados pelas entidades culturais e científico-educativas								1				
Representante eleito dentre candidatos indicados pelas associações e entidades de interesses temáticos, territoriais ou de minorias organizadas								2				
Representante eleito dentre candidatos indicados pelos conselhos municipais								1				

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa documental (leis, estatutos, decretos, portarias, atas) e entrevistas.

Obs.: o número indica a quantidade de representantes; quando há X no lugar de número é porque o mesmo é variável de acordo com a quantidade de entidades existentes

No caso específico de Ijuí, resultado de ampla discussão em diferentes fóruns ampliados ao longo dos anos de 2000 e 2001, o desenho do Codemi foi sendo formatado nesses espaços. O Conselho de Representantes é composto por dezesseis membros, sendo oito natos e oito eleitos pela Assembleia do Codemi. Como se verifica na TAB. 15, os membros natos são o prefeito, o presidente do poder legislativo, os titulares da Intersindical (entidade que reúne sindicatos de trabalhadores), da Associação Comercial e Industrial, da Uabi (que congrega as

36 associações de moradores de bairros organizadas na zona urbana do município), do CDI (que congrega os oito Conselhos Distritais organizados na zona rural do município) e os presidentes da Fidene e da Cooperativa Regional Triticola Serrana Ltda.(Cotrijuí) (entidades de caráter regional, a Fidene na área da educação e do desenvolvimento e a Cotrijuí na área da produção agroindustrial e do desenvolvimento rural). Além dos membros natos a Assembleia do Codemi elege a cada dois anos representantes titulares e suplentes de diversos segmentos, dentre candidatos indicados pelos mesmos.

Percebe-se, portanto, que no que se refere à composição dos conselhos, a existência de grande diversidade no número de integrantes dos conselhos de representantes. Nesse caso, apesar da orientação do “*kit Comude*”, as especificidades locais falaram mais alto. De especial importância considera-se a presença dos representantes dos conselhos municipais setoriais, o que facilita o papel de articulador dos conselhos setoriais atribuídos aos Comudes e que contribui significativamente para “construir um espaço democrático permanente e uma escola para o avanço da prática da democracia” como propunha o *kit* em um de seus artigos.

A composição leva ao enquadramento em diferentes tipos de conselhos. No caso dos Comudes, todos são do tipo autônomo, que corresponde ao oitavo tipo proposto no modelo de análise: o conselho sociedade-governo ou autônomo. Este tipo de conselho caracteriza-se pela supremacia da sociedade civil na composição, o que garante, ao menos no plano formal, a hegemonia do poder da sociedade civil, criando condições mais efetivas de deliberação, de participação ativa no processo de construção de políticas públicas, no acompanhamento e controle da gestão pública. Deve ser feita uma ressalva no caso de Coronel Barros, onde a lei define a composição como paritária, com 50% de representantes do município e 50% de representantes da sociedade civil. Entretanto, como já foi alertado acima, estão considerados como representantes do município três presidentes de conselhos municipais. Na tipologia do modelo de análise os conselhos municipais são considerados como entidades que se situam entre o Estado e a sociedade civil. Mas o entendimento de que os conselhos são órgãos governamentais ou estatais, está presente, se não no discurso do marco legal, no discurso e na prática de muitos políticos e agentes públicos, especialmente nos pequenos municípios.



### 7.5.3 Natureza dos conselhos: consultivo ou deliberativo?

Quanto à natureza dos conselhos, em todos os municípios os Comudes são deliberativos, além de consultivos em relação a um conjunto variado de atividades relacionadas à promoção do desenvolvimento local. Os conselhos de todos os municípios preveem entre suas atribuições a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento municipal e a deliberação sobre diretrizes para a política de desenvolvimento municipal, da mesma forma que assumem a função de fiscalização e acompanhamento dos planos e das ações dos governos locais. Podem participar do processo de planejamento, inserindo-se nas dinâmicas adotadas nos municípios, especialmente nas discussões preparatórias e nas audiências públicas organizadas para a elaboração dos instrumentos de gestão pública (PPA, LDO, LOA). Alguns municípios explicitaram essa atribuição nas leis dos Comudes.

Se do ponto de vista formal esse é um quadro positivo, na prática não significa que essas prerrogativas sejam efetivamente exercidas. Como já foi referido quando da apresentação desse modelo de análise, a previsão do caráter deliberativo não é suficiente. Mesmo quando os conselhos deliberam, não significa que os agentes políticos executem essas deliberações. Diversos entrevistados trazem isso à tona, quando se referem a mudanças no tratamento dado aos conselhos e conselheiros pelas novas administrações, especialmente quando integrantes do conselho assumiam ativamente determinada posição partidária em período de campanha, ou mesmo que se mantendo distantes das campanhas, o simples fato de serem filiados a partido político diferente do Prefeito. Essa situação dificulta as relações e em muitos casos o conselho acaba perdendo o espaço anteriormente conquistado.

No entanto, relatos de dinâmicas em diversos municípios evidenciam grandes avanços no sentido de qualificar a democracia participativa, consolidando o caráter deliberativo dos conselhos municipais de desenvolvimento.

Em Ijuí, a lei prescreve que o Fórum Municipal de Desenvolvimento (que, como já foi referido anteriormente, é o espaço mais amplo em que todos os cidadãos podem participar voluntariamente) define as diretrizes estratégicas para orientar o Plano Estratégico Participativo de Ijuí (Pepi). Essa e outras deliberações ocorrem em edição anual, que é instalada através de edital contendo a programação do Fórum, expedido conjuntamente pelo Prefeito e pelo Coordenador do Codemi. Do ponto de vista formal isso demonstra a importância para o desenvol-

vimento do município desse conselho. Por sua vez, o artigo 8º da Lei, que trata das atribuições da Assembleia do Codemi, define entre elas a de “apreciar e deliberar sobre o Plano Estratégico de Desenvolvimento de Ijuí”. Também as Leis Municipais nº 4.049, de 17 de dezembro de 2002 e 4.951, de 30 de março de 2009, que criam a política de incentivo ao desenvolvimento do município e o Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico (Fundec), prevê que o Codemi definirá as diretrizes da política municipal de incentivo ao desenvolvimento econômico e social, aprovará os respectivos projetos e fiscalizará sua execução. Assim, cabe ao Conselho Municipal de Desenvolvimento emitir parecer aos projetos de doação de áreas nos distritos industriais e de benefícios de infraestrutura (terraplanagem, pavimentação, etc.) e tributários (isenção de IPTU, ITBI e ISS), que deve acompanhar o projeto que o Executivo encaminha ao Poder Legislativo para apreciação final. Mesmo o Prefeito sendo membro nato do Conselho Diretor do Conselho, em 2008, por exemplo, o Codemi apreciou favoravelmente cinco projetos e devolveu nove ao Executivo com parecer contrário, devido a falhas nos dossiês e estudos técnicos das demandas ou por entender que os empreendimentos propostos não careciam de subsídio público. Em 2007, alguns projetos encaminhados diretamente ao legislativo foram por ele devolvidos, solicitando o parecer do Conselho. Essa prática evidencia não só o caráter deliberativo do conselho, mas a vinculação de sua deliberação às ações do Executivo, que não pode enviar o projeto à Câmara de Vereadores sem o parecer, ainda que esse seja contrário à concessão de subsídio. Apenas a Câmara é que tem, nesse caso, o poder de reconsiderar o mérito do parecer, mas não a existência do mesmo. O Conselho tem dado tal importância para essa atribuição, que nomeia comissão para visitar *in loco* os empreendimentos a serem subsidiados e/ou convida dirigentes das empresas para participarem das reuniões do Conselho quando expõem sua demanda e são questionados pelos conselheiros.

É necessário salientar que dos onze municípios do Corede-Norc apenas Ijuí atribui ao Conselho de Desenvolvimento essa função de caráter mais normativo, decisório e fiscalizador no que se refere ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico. Mas outros municípios, como o de Condor, também mantinham a prática de encaminhar ao Comude as políticas e projetos de incentivo a empreendimentos econômicos no município. O problema, nesse caso, não existindo a institucionalização do processo, é que a prática pode ser mais facilmente abandonada pela gestão nova que assume o governo municipal.

Práticas como essas tornam a gestão pública mais transparente e, pelo menos potencialmente, as políticas públicas mais efetivas, ainda que a decisão de transferir o poder aos con-

selhos, inicialmente ocorra por outras razões, como pode se depreender pela fala de um dos prefeitos:

*Para você ter uma ideia, quando oferecemos uma área de terra para um Curtume voltado para exportação, que movimenta um volume fantástico de dinheiro, sofri [sic] até CPI aqui. Então, uma das coisas mais importantes que conseguimos no município foi dar autonomia para o Comude, ele tem poderes legais, eu não dou despacho nenhum, vai pro Comude, nos pedem dados, analisam e dão 'ok', aí vem pra mim, e para a Câmara de Vereadores. Nenhum tribunal questiona isso, então eu fico tranquilo. [...] Todas as terças-feiras têm reunião com o secretariado, qualquer ideia nova é discutida [...] com todo mundo, nunca tomo uma decisão sozinho, depois passa para uma discussão ampla no Comude. (Ex-prefeito de um dos municípios do Corede-Norc).*

No que se refere ao planejamento, entretanto, a maioria dos municípios prevê a interação com os Comudes nesses processos.

Como já previa o “kit Comude”, entre os objetivos do conselho está o de propor e/ou elaborar planos estratégicos de desenvolvimento municipal e entre as atribuições da assembleia geral municipal está a de discutir e aprovar as diretrizes da política de desenvolvimento do município.

Em alguns municípios as leis avançaram mais, como no caso de Pejuçara, que define entre as competências do Comude:

IX – Acompanhar a execução de ações de governo no município;

X – Constituir-se em instância de discussão e formulação de propostas para a elaboração dos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos municipal, estadual e federal (Art. 4º da Lei Municipal 1.093, de 25 de novembro de 2003).

Em Panambi o conselho tem entre suas atribuições

VI - constituir instância de discussão e formulação de propostas para servirem como subsídios à elaboração dos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos municipal e estadual, bem como articular políticas públicas voltadas ao desenvolvimento;

VII – acompanhar e fiscalizar a execução das ações ou investimentos escolhidos no Comude e incluídos nos orçamentos, municipal e estadual (Art. 3º da Lei Municipal 2.201, de 26 de junho de 2003).

Essa inovação, no caso desse município, no entanto, não se repete no Estatuto do referido Conselho, que, provavelmente adotado às pressas à época da criação dos Comudes, acabou seguindo o modelo do “kit Comude”, inclusive com vários incisos do artigo 7º do referido es-

tatuto mantendo *ipsis literis* a redação sugerida no *kit*: “apreciar e aprovar os planos estratégicos anuais e plurianuais do Comude de... (nome do município); [...] aprovar [...] os relatórios do Comude de (nome do município) e de seus órgãos”.

#### **7.5.4 A questão da autonomia dos conselhos**

Todos os Comudes do Corede Noroeste Colonial possuem previsão formal nas leis de criação e em seus estatutos de autonomia administrativa e financeira. Com referência à autonomia financeira as leis definem que o orçamento anual especificará (ou na maioria das leis “poderá consignar”) através de dotação específica, recursos para a manutenção das atividades do Comude. Na maioria dos casos essas dotações não ocorrem. Naqueles municípios em que há demandas específicas por parte dos Conselhos por meio de documento formal solicitando a dotação à época da elaboração do orçamento, e que a rubrica orçamentária específica seja criada e a dotação aprovada, não há, no entanto, garantia de sua liberação. Em nenhum caso existe critério de repasse mensal ou de outra periodicidade da verba prevista aos conselhos, que posteriormente prestariam contas da aplicação desse recurso, de acordo com as regras pertinentes, como é no caso dos Coredes, que recebem verba de manutenção do orçamento estadual, em valores definidos conjuntamente com os conselhos.

No caso dos municípios, os Comudes dependem de negociação com os Secretários Municipais ou com o Prefeito para obterem os recursos para sua manutenção. Dependem, portanto, das boas relações entre conselho ou presidente do conselho e secretário ou administração municipal. O que falta é a operacionalização através dos instrumentos de gestão, como o orçamento, de normas já existentes. Ou então, como no caso da concessão das diárias, o que se necessita é uma lei específica que autorize o Executivo a repassar diárias para integrantes de conselhos municipais criados por lei, ainda que os mesmos não sejam servidores municipais. Este tipo de legislação existe em alguns municípios, como no caso de Panambi, o que facilita, pelo menos do ponto de vista legal, que o município possa ressarcir despesas de conselheiros para participar de reuniões dos Coredes, de cursos de qualificação, dos encontros anuais de avaliação dos Coredes e bianuais dos Comudes.

No Primeiro Encontro Estadual dos Comudes, ocorrido em 2007, esse foi um dos temas de discussão e um dos itens da Carta de Passo Fundo. Entretanto, ainda não houve avanços neste sentido. Ao contrário do que afirmam muitos prefeitos, a existência de uma lei municí-

pal que normatize o repasse de diárias ou o ressarcimento de despesas para conselheiros não contradiz a Lei de Responsabilidade Fiscal. O que é ilegal é a manobra muitas vezes utilizada: um funcionário público ou um detentor de cargo em comissão recebe a diária e a repassa a um conselheiro. Além disso, o entendimento errôneo de que não se podem ressarcir despesas de conselheiros acaba sendo utilizado como argumento por parte de alguns prefeitos para que os conselhos sejam integrados preferentemente por servidores de carreira ou detentores de cargos em comissão.

No que se refere à existência de Secretaria Executiva, apenas as leis de Coronel Barros e Ijuí contém esse dispositivo. No caso de Ijuí, por exemplo, a Secretária Executiva apoia não só o Codemi, mas todos os demais conselhos, em número superior a vinte<sup>44</sup>. Além disso, só no ano de 2008, três diferentes servidores ocuparam a Secretaria, o que dificulta em muito o funcionamento do conselho.

Os Comudes também se ressentem da inexistência de espaço físico de boas condições e da infraestrutura de material e equipamentos de informática. Se em alguns municípios houve avanços nesse sentido nos últimos anos, vários ainda não conseguiram resolver esse problema básico. Esse certamente não é um problema só dos Comudes, estende-se aos demais conselhos municipais, e mesmo aos Coredes. No caso dos Coredes, no entanto, essas condições são supridas pelo apoio logístico dado pelas universidades comunitárias e estatais, desde a criação dos conselhos, seja no que se refere a espaço físico, como logístico (telefone, computadores, veículos para deslocamento, etc.), seja no tocante à cedência de técnicos ou docentes para a realização das atividades de apoio de secretaria ou de estudos com vistas ao planejamento e outros projetos.

Já com relação à existência de conselho fiscal, o mesmo só foi previsto nos estatutos dos Comudes em três dos municípios. A ideia presente na proposta do *kit* era que os Comudes, a exemplo dos Coredes, se constituíssem como pessoa jurídica de direito privado, organizados sob a forma de associação civil, sem fins lucrativos. Para tanto, há necessidade da existência de conselho fiscal. Os Comudes organizados dessa forma, devidamente cadastrados no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), podem solicitar registro de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), o que lhes permitiria a busca de recursos públi-

---

<sup>44</sup> Com exceção do Conselho Municipal de Saúde, que possui Secretário Executivo concursado especificamente para esse cargo, e o de Educação, que possui funcionário cedido pela Secretaria Municipal de Educação.

cos e a execução de projetos de desenvolvimento (assumindo nesse caso o papel de agência de desenvolvimento) ou, simplesmente, a busca de recursos para sua manutenção, garantindo autonomia financeira.

Ao abordar a configuração interna de poder dos conselhos, afirmou-se que os Comudes do Corede-Norc são todos do tipo sociedade-governo ou autônomos. No entanto, aqui se agrega o aspecto de que nenhuma das leis prevê impedimento formal para que detentores de cargos eletivos ou de cargos de confiança assumam a coordenação dos conselhos. Esse fato faz com que muitas vezes o presidente ou coordenador do Comude seja o próprio Prefeito, um Secretário Municipal, ou um dos representantes indicados pelo Poder Executivo. Na maioria dos casos, no âmbito do Corede Noroeste Colonial tem se procurado evitar essa prática. Isso, porém, depende muito do jogo de forças e da dinâmica dos próprios conselhos. Se o governo é amplamente minoritário na composição do Comude, e como a escolha da Diretoria Executiva é feita pelo Conselho de Representantes, essa situação só ocorre se os membros da sociedade civil permitirem.

### **7.5.5 A legitimidade do mandato dos conselheiros**

O mandato dos conselheiros nos onze Comudes do Corede-Norc é de dois anos. O mandato da diretoria executiva, também é de dois anos em dez dos Comudes. Apenas em Ijuí o mandato do núcleo de coordenação é de um ano. Em nenhum dos Comudes há restrições para reeleição ou recondução dos conselheiros, podendo permanecer por diversos mandatos, sem nenhuma limitação. É claro que, mesmo o mandato sendo de dois anos, no caso dos ocupantes de vagas de membros natos, os mesmos são naturalmente substituídos sempre que os ocupantes dos cargos são substituídos.

Dos 227 integrantes nos onze conselhos, 105 são os titulares do cargo máximo de entidades, órgãos ou instituições ou de mandatos (Prefeito, Presidente da Câmara de Vereadores, Deputados). O maior número deste grupo se refere aos presidentes de conselhos municipais setoriais. Em seguida, aparecem 85 conselheiros indicados pelas entidades, instituições ou segmentos, como no caso de representantes das classes trabalhadoras e de empregadores, indicados pelos respectivos sindicatos, e dos clubes de serviços ou outras entidades da sociedade civil organizada. É de livre escolha do executivo ou de outros órgãos estatais municipais, estaduais ou federais, a indicação de 26 conselheiros, sendo oito deles no município de Peju-

çara. Cabe aos Legislativos locais a indicação de apenas três conselheiros (isso ocorre apenas em dois municípios, já que nos demais é o próprio Presidente da Câmara que integra o Conselho). Apenas o município de Ijuí prevê a escolha de conselheiros por eleição, em número de oito, como já foi analisado anteriormente.

Evidentemente que o avanço no sentido de compor os Comudes com conselheiros que fossem eleitos em assembleia ou de outra forma, legitimaria mais os mandatos dos mesmos. Ainda assim, a indicação pelas entidades pode ser aperfeiçoada se as mesmas, ao receberem demanda para indicação de conselheiros, levarem a discussão para as reuniões das diretorias dos sindicatos ou entidades sociais ou, preferentemente, convocarem reunião dos associados ou assembleias específicas para esta indicação. Não é isso o que ocorre normalmente. Quem acaba assumindo o ônus da indicação é o dirigente máximo da entidade, ancorado na legitimidade de seu cargo na entidade.

O outro aspecto importante para a legitimação é a forma como os indicados atuam no conselho e o relacionamento que estabelecem com seus representados. Na maioria dos casos, os entrevistados não têm clareza do caráter de seu mandato: é do tipo fiduciário ou de representação livre? ou é um mandato imperativo, em que o representante deve ser um delegado que deve a todo instante reuni-los para saber como se posicionar frente a determinado problema em discussão no conselho. O entendimento geral é de que o mandato deve ser livre, que os representantes devem dispor de liberdade para, no processo deliberativo dos conselhos, poderem assumir posições, inclusive modificando-as durante o processo de argumentação e deliberação. De fato, já foi analisado que num processo deliberativo os participantes não podem dispor de um mandato imperativo outorgado por outros indivíduos. Especialmente quando a atribuição principal dos Comudes é a promoção do desenvolvimento local sustentável, são os princípios desse desenvolvimento que devem pautar a atuação dos conselheiros. Assim, o representante deve discutir com seu segmento ou com os integrantes de sua entidade os princípios que devem conduzir sua postura na dinâmica do conselho, mas deve possuir liberdade de ação, ainda que o segmento ou entidade imponham um limite nessa liberdade. Deve dispor de liberdade, de tal forma que seja possível, em princípio, a modificação das posições prévias, produto da confrontação e discussão sobre as diversas perspectivas e valores, e deve ter discernimento para saber quando deve levar uma questão aos representados antes de tomar a decisão no conselho.

De fundamental importância para garantir legitimidade é o canal de comunicação existente entre o representante e seus representados. Mesmo tendo o mandato livre, não significa que uma vez representante, não necessite informar o que ocorre no âmbito do Comude. Alguns representantes afirmam que mantêm um fluxo regular com suas entidades, efetuando relatórios e expondo nas assembleias ou reuniões dos segmentos ou das entidades a dinâmica de funcionamento e as decisões encaminhadas nos Comudes. Mas certamente há necessidade de aperfeiçoar estes mecanismos de legitimação da ação dos conselheiros, tanto da ótica dos próprios Comudes e Coredes, quanto da ótica das entidades e segmentos que indicam representantes. O fato de integrar um conselho supõe também assumir uma responsabilidade, não só por parte do representante, mas por parte da entidade que o indicou. Isso vale principalmente no caso da promoção do desenvolvimento, já que esse tema deveria interessar a todos os segmentos e entidades que atuam no município.

#### **7.5.6 A efetividade dos conselhos**

Na TAB. 14 apresentam-se ainda aspectos relativos à regularidade de funcionamento dos conselhos e à periodicidade das reuniões, assembleias, conferências e fóruns. Verifica-se que todos os Comudes do Corede-Norc estão instalados e funcionando regularmente. Apenas o Comude de Coronel Barros não possui previsão formal de realização de assembleia pública municipal ou fórum equivalente. Nos demais, é obrigatória uma assembleia anual (sete Comudes) ou semestral (três Comudes). Quanto às reuniões dos Conselhos de Representantes, apenas um Comude define que as mesmas são mensais. Os demais não definem periodicidade. As diretorias executivas devem se reunir mensalmente em cinco dos conselhos, sendo que os demais não definem a periodicidade. Percebe-se que de um modo geral existe flexibilidade para o funcionamento dos conselhos. De fato, alguns conselhos realizam até cinco reuniões mensais em alguns períodos, mas em outros podem ficar até dois ou três meses sem realizar encontros. Se isso é positivo no sentido de responder às demandas existentes, por outro pode ser sinal de que o conselho não cumpre seus objetivos primordiais. É o que se verifica em alguns casos, onde os Comudes só são acionados de fato por ocasião da realização da Consulta Popular do Governo do Estado. Mas há evidências de que essa dinâmica vem sendo aperfeiçoada, com os Comudes passando a ser demandados pela sociedade ou pelo poder público para uma discussão mais efetiva do desenvolvimento local.



Por outro lado, no caso do Corede-Norc, os presidentes ou coordenadores dos Comudes são membros natos do Conselho de Representantes do Corede. Dessa forma, a atuação do Corede faz com que os Comudes mantenham-se mais ativos. Mais que isso, da Diretoria Executiva atual do Corede-Norc, quatro dos cinco membros são coordenadores de Comudes, o que vem garantindo a construção de uma rede interativa entre Comudes e Corede.

Ainda assim, alguns dos Comudes são bastante ausentes das discussões. Ainda em 2009, por ocasião da Consulta Popular foi constatado isso. Na segunda Assembleia Regional Ampliada com os Delegados eleitos nas Assembleias Municipais, o Comude de um dos municípios trouxe as suas demandas de projetos para compor a cédula de votação para a Consulta totalmente em desacordo com as diretrizes orientadoras definidas na primeira Assembleia Regional Ampliada. Gerada a polêmica constatou-se que o Codemi estivera ausente nas reuniões preparatórias e assembleia de diretrizes. Mesmo tendo recebido todas as informações, as mesmas foram desconsideradas pelo Comude do município. Isso gerou grande frustração nos delegados daquele município e nos cerca de 300 cidadãos que participaram de duas assembleias municipais para definir os projetos prioritários daquele município.

## CONCLUSÃO

O retorno à democracia no Brasil, durante a década de oitenta do século passado, no âmbito normativo concretizou-se na Constituição Cidadã de 1988, que estabeleceu no País um modelo de democracia semidireta ou participativa. Ao longo das duas últimas décadas diferentes práticas foram desenvolvidas e diferentes arranjos institucionais vêm sendo experimentados em todo o território nacional. Conselhos gestores de políticas públicas e as experiências do orçamento participativo são os exemplos mais típicos deste período, surgidos tanto por embates de segmentos da sociedade, quanto por vontade política de agentes públicos, especialmente no âmbito da esfera de poder municipal.

Mais raras são as experiências que procuraram transferir para o âmbito supramunicipal e estadual dinâmicas de inserção direta e participação da sociedade no processo de discussão e promoção do desenvolvimento e das decisões sobre as políticas públicas. Mais raras ainda, experiências de âmbito regional/estadual que sobreviveram a diferentes governos estaduais. Este é o caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento implantados no Rio Grande do Sul no início da década de noventa, e que continuam atuando como espaço de interação entre a sociedade e o Estado após cinco diferentes Governos.

O objetivo central desta tese foi compreender em que medida os Coredes e os Comudes fortalecem o processo de construção da cidadania e a gestão do processo de desenvolvimento local e regional, e se esses arranjos institucionais podem ser entendidos como espaços deliberativos que contribuem para o fortalecimento da democracia participativa.

Estabeleceu-se inicialmente (CAPÍTULOS 1 a 3) um entendimento sobre as teorias democráticas, com ênfase na democracia deliberativa, que ocupa lugar de destaque no debate democrático contemporâneo. Para tanto, partiu-se dos conceitos clássicos do modelo procedimentalista de política deliberativa habermasiano, verificando os conceitos centrais e as críticas de diversos autores cujas análises contribuem para a conceituação de uma modelo de democracia deliberativa ou participativa factível para as sociedades complexas contemporâneas. Foram discutidos e problematizados elementos conceituais centrais como a participação, cidadania, sociedade civil e relações de poder.

A democracia deliberativa é entendida, então, como um modelo político decisório que tem como um de seus elementos centrais a participação da população na definição das políticas públicas, isto é, a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva constitui-se em pressuposto teórico-normativo. Pauta-se em relações dialógicas entre os participantes, que articulando cooperação e conflito, permite que a cidadania tome decisões orientada por diversos princípios, em especial os da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social ou bem comum.

Com base nesse conceito ampliado de cidadania deliberativa, foram recuperados e analisados diferentes modelos de análise de experiências concretas e foi elaborada uma matriz de aspectos e categorias que orientou o processo de análise desta pesquisa (CAPÍTULO 4). A configuração dos espaços públicos em ampliados, semirrestritos ou restritos objetiva verificar o grau de abertura dos diferentes processos e instâncias relacionados à atuação dos Coredes e Comudes, avaliando o princípio da inclusão e a real possibilidade de articulação dos interesses da cidadania nos processos de discussão e tomada de decisões. A configuração interna de poder permite conhecer os espaços públicos em termos de composição dos diferentes segmentos que compõem a sociedade. Verifica-se a diversidade dos participantes, quais os segmentos, setores, entidades e associações participam nas diferentes instâncias decisórias dos processos de discussão e promoção do desenvolvimento local e regional. Para entender o tipo e grau de participação praticada nos espaços e processos, analisa-se a natureza e o caráter das deliberações, que podem ser apenas consultivos ou de deliberação e decisão, e podem ser vinculativos ou não, no sentido de obrigarem o poder público a executar ou não o que foi decidido. A autonomia busca verificar a independência dos espaços públicos ou das instâncias e processos em que a cidadania delibera e decide, e também as condições operativas dos conselhos, isto é, sua autonomia administrativa, financeira e de infraestrutura e logística. Para analisar o aspecto da igualdade participativa, é importante conhecer a forma de escolha dos representantes, os processos avaliativos relacionados aos processos deliberativos e aos espaços e arranjos institucionais. Conhecimento e informação são fundamentais para o processo de deliberação e decisão, por isso é importante avaliar os canais de divulgação e difusão utilizados e também os tipos e a qualidade das informações veiculadas. Por fim, é preciso conhecer como e quem toma as decisões, analisando como se dá o processo decisório e qual o tipo de mandato dos representantes nos processos e instâncias dos diferentes arranjos institucionais.

No CAPÍTULO 5 desenvolveu-se a descrição reflexivo-analítica da trajetória dos Conselhos de Desenvolvimento Regional do Rio Grande do Sul, tendo como fio condutor os princípios e elementos dos processos de cidadania deliberativa discutidos nos capítulos anteriores. Iniciou-se a trajetória com uma análise do discurso e das práticas de participação da população na gestão pública no primeiro governo eleito na Capital do Estado com o fim do regime militar e de descentralização e regionalização das políticas públicas no Governo do Estado na gestão Simon. O PEDR, que não chegou a ser implantado, foi instrumento importante para a mudança cultural de setores do aparelho burocrático do Estado, ainda que se perceba na sua concepção uma visão estadocêntrica. A criação da Secretaria de Ciência e Tecnologia e a implantação do Programa de Polos de Inovação Tecnológica, interiorizando a pesquisa e fortalecendo a rede de universidades comunitárias foi uma ruptura com um modelo de desenvolvimento centrado na capital e nos grandes centros de pesquisa aí situados, impactando de diversas maneiras o processo de desenvolvimento regional.

É nesse processo que emerge e toma corpo a ideia dos Coredes. Ainda que formalmente tenha surgido como elemento de campanha do candidato Collares, a sociedade gaúcha, especialmente as comunidades regionais interioranas menos dinâmicas do ponto de vista econômico, assumiram a ideia e passaram a atuar decisivamente como protagonistas para garantir a sua institucionalização como um espaço da sociedade, garantindo-lhe um formato que evitasse ao processo ser presa fácil de ideologias partidárias. Ao mesmo tempo, a institucionalização dos Coredes por meio de Lei buscava evitar a dependência da vontade política de futuros governantes para a continuidade da experiência. Três aspectos importantes marcam esse período. O primeiro foi o envolvimento decisivo da sociedade, assumindo e dinamizando o processo como seu e criando os conselhos nas regiões após ampla discussão. O segundo foi a criação, já em março de 1992, do Fórum dos Coredes, instância estadual de organização dos conselhos viabilizando sua atuação como rede de promoção do desenvolvimento. O terceiro aspecto desse período foi a luta pela institucionalização por lei estadual dos Coredes.

Mesmo legalizados, a análise da trajetória dos Coredes durante o governo Britto mostrou as enormes dificuldades dos Coredes no relacionamento com setores governamentais. Apesar disso, podem ser apontados cinco pontos importantes para a trajetória dos Coredes nesse período. O primeiro foi a participação das regiões na discussão do Plano Plurianual do Estado, apesar da pouca efetividade desse processo em termos de resultados concretos nos projetos demandados pelas regiões. O segundo foi uma maior aproximação com a Assembleia

Legislativa, que resultou, a partir de 1996, na realização de audiências públicas regionais anuais para a discussão da proposta orçamentária e para o recebimento de emendas de interesse das regiões. O terceiro elemento foi a implantação da Consulta Popular no último ano do governo Britto. Se por um lado a implantação da consulta pode ser vista como estratégia política de um governo sem grandes tradições com práticas de participação popular, em ano eleitoral, num período em que a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre era visto como modelo de participação da sociedade na gestão pública, por outro lado os Coredes tinham consciência de que a consulta vinha ao encontro de suas demandas de participação mais efetiva da sociedade civil e das regiões na definição dos recursos orçamentários. O quarto aspecto refere-se à organização interna do movimento e ao fortalecimento do processo de avaliação e planejamento nos encontros anuais dos Coredes, e com a sistematização e publicação das Cartas dos Coredes, a partir de 1996. O quinto ponto a ser ressaltado nesse período foi a elaboração do documento Pró-RS, que tinha por objetivo servir de base orientadora da intervenção dos Coredes nos debates e discussões sobre os rumos do desenvolvimento gaúcho no período de campanha eleitoral ao governo do Estado, prática mantida até hoje.

O período seguinte foi a gestão do governo da Frente Popular. Como se mostrou na análise deste período, os Coredes alimentavam muitas expectativas para avançar na construção dos Coredes como espaços efetivos de interação entre a sociedade e o Estado. Expectativas que foram frustradas pelo embate produzido por conta de outra visão no que se refere à institucionalização e coordenação desses espaços e dos instrumentos e processos utilizados. Ainda que ao nível da intenção conforme explicitado no Plano de Governo estava a ideia de construção coletiva e coordenação conjunta do processo entre governo e Coredes, ao assumir o governo, a Frente Popular optou por transferir para a esfera estadual a experiência exitosa do OP em alguns municípios, concebido enquanto um modelo de gestão que se abre à participação da população nas discussões e definições da peça orçamentária, e nesse formato, caberia aos integrantes dos Coredes, na condição de cidadãos, voluntariamente participar ou não do processo. Apesar dos embates, do afloramento de tensões e conflitos, no entanto, foi um período de muitos avanços na trajetória dos Coredes, com vários pontos a serem ressaltados. O primeiro aspecto é a firmeza de posição dos Coredes no processo de negociação com o Governo, culminando com o Protocolo de Cooperação firmado em abril de 1999, que permitiu avanços no formato do OPE e especialmente nas relações entre Coredes e diversos órgãos governamentais. O segundo foram os significativos avanços no processo de elaboração do PPA 2000-2003, com grande envolvimento dos Coredes e integração com a SCP. O terceiro aspecto foi a

criação do FDDR no âmbito da Assembleia Legislativa, que permitiu uma mudança significativa na postura e cultura dos deputados estaduais na forma de se relacionar com a sociedade gaúcha, que passaram a interiorizar sua presença de forma institucional, para debater com as comunidades os grandes problemas e as alternativas de solução. O quarto aspecto foi a elaboração do Pró-RS II, que culmina com a apresentação de um conjunto de dezesseis projetos estruturantes voltados ao desenvolvimento do Estado, que orientou o debate com os candidatos às eleições gerais em 2002.

No período que se seguiu os Coredes conquistaram alguns avanços no processo de ampliação da participação da sociedade. A relação institucional do Governo com os Coredes foi assumida pelo Gabinete do Vice-Governador, que passou a participar ativamente das atividades promovidas pelos Coredes, que conquistaram assim um bom espaço de parceria para operacionalizar uma nova dinâmica voltada ao desenvolvimento regional e local. Dois pontos cabem ser ressaltados nesse período. O primeiro foi a parceria Coredes/Governo para a construção da proposta da nova consulta, o PPP/CP, um modelo híbrido entre o OPE e a CP/1998. Como foi analisado, o PPP/CP incorporou vários elementos do processo do OPE, como as assembleias públicas municipais e as assembleias ampliadas regionais. Manteve, porém, a votação voluntária dos eleitores como etapa decisória final do processo. A adesão dos eleitores ao processo foi crescente, apesar da dificuldade do Governo na execução dos projetos eleitos pela população. O segundo ponto a ser ressaltado, foi a decisão de vincular a participação dos municípios do PPP/CP à criação dos Comudes. A existência de conselhos municipais de desenvolvimento como elos importantes para a integração em rede do âmbito local/regional era objetivo buscado pelos Coredes desde a década de noventa. A tentativa de implantá-los por força de lei estadual em 1998/1999 foi julgada inconstitucional pelo STF, por isso a concretização dos Comudes a partir de 2003 foi muito significativa. Ao mesmo tempo, a entrada destes novos atores complexificou o processo de discussão e coordenação para os Coredes, para o Fórum dos Coredes e também para o Governo. A CP de 2006, apesar dos problemas, teve a participação de 9,4% dos eleitores gaúchos aptos, percentual significativo para uma eleição de adesão voluntária dos eleitores, especialmente considerando que boa parte dos projetos eleitos nos últimos anos não havia sido executada. A justificativa do Governo para a não execução dos projetos eleitos pela população era a crise financeira do Estado.

É nesse estado de crise que inicia uma nova gestão no governo. Secretários e órgãos do próprio governo passaram a defender a não realização da Consulta Popular, pelo menos na-

quele ano. Os prefeitos, liderados pelas suas associações regionais e pela Famurs, assumem uma posição contrária à realização da consulta em 2007, em função de que o ônus político da não execução das demandas eleitas nas consultas acabava refletindo em primeira instância na esfera local. Coube aos Coredes assumir a defesa pela não suspensão do processo, pois temiam que se deixasse de ser realizada neste ano haveria dificuldades na sua retomada nos anos seguintes. O processo de negociação culminou com a assinatura do Termo de Ajuste entre o Governo Yeda, os Coredes, a AGM, a Famurs e a Uvergs, estabelecendo cronograma de cumprimento do passivo gerado pelas Consultas Populares desde 2003 e diminuindo para apenas 40 milhões de reais os recursos para a Consulta de 2007. Esse é justamente o primeiro ponto a ressaltar neste período: a recuperação da credibilidade do processo da Consulta Popular, que permitiu uma adequação importante em 2009, com a valorização da participação, que passou a ter um peso na distribuição dos valores, o que ampliou a adesão para quase um milhão de eleitores na consulta. O segundo ponto importante desse período foi a regionalização do PPA, através dos Cadernos de Regionalização por Regiões Funcionais e dos orçamentos anuais, que a partir de 2010 passaram a ser regionalizados por Coredes, tanto em termos de despesas de investimentos como para as despesas de custeio, tornando mais transparente a ação do Estado, meta defendida pelos Coredes há vários anos. Outro ponto a ser destacado foi o fortalecimento da relação entre Coredes e Assembleia Legislativa, revigorando o FDDR e permitindo inclusive a apoio logístico e administrativo ao Fórum dos Coredes. O último ponto a ser ressaltado foi a conquista dos Coredes, através de convênio específico com o Executivo Estadual, do custeio de despesas para a elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento nos 28 Coredes.

No CAPÍTULO 6 efetuou-se uma análise com base nos aspectos e categorias definidas anteriormente, procurando evidenciar como os Coredes praticam o pluralismo, a igualdade participativa, como se desenvolvem os diversos processos deliberativos e decisórios, e como estão compostas as relações internas de poder das instâncias e espaços participativos. No CAPÍTULO 7 apresenta-se um estudo de caso sobre os conselhos municipais de desenvolvimento da região de abrangência do Corede Noroeste Colonial. Sendo os Comudes bem mais recentes, considerou-se importante realizar uma análise para entender melhor como estes espaços estão estruturados e como funcionam no processo de interação com os Coredes e na dinâmica local da promoção do desenvolvimento.

Os processos deliberativos enfrentam dificuldades de operacionalização, relacionadas aos arranjos institucionais e às condições de inclusão e de condução do processo, ou quanto aos resultados possíveis.

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.

Por muito tempo houve razoável ausência de compreensão do papel que cabe aos Coredes no processo político, devido à persistência de traços da democracia clientelista nas diferentes regiões do Estado.

A partidarização das disputas para ocupar a coordenação de Coredes em diversos momentos dificultou em algumas regiões o processo de construção de identidade e de poder da sociedade civil. Este mesmo fator levou, ainda recentemente, à fragmentação de alguns Coredes, a partir da criação de novos conselhos. Há necessidade de retomar as discussões e formalizar os critérios (há apenas um acordo tácito sobre esta questão) para a criação de novos Coredes, pois se corre o risco de balcanização do processo de identidades regionais.

Da mesma forma, há necessidade de superar as diferenças de infraestrutura e recursos entre os conselhos, a persistência de alto grau de desmobilização e de desconhecimento ou falta de compreensão do papel que cabe aos Coredes no processo político por parte de vários segmentos da sociedade, a inexistência de um programa permanente de qualificação dos conselheiros e conselhos no âmbito municipal e regional, o fortalecimento da inserção dos coredianos nos diferentes espaços de governança.

Desafio dos Coredes é não se afastar do seu papel estratégico de articular a promoção do desenvolvimento, passando a concentrar-se prioritariamente na tarefa de coordenação do processo das consultas populares e dinâmicas similares em diferentes governos estaduais. Esta preocupação é seguidamente apontada pelos próprios Coredes em seus processos de avaliação. O desenho da atual CP é em grande parte construção do movimento corediano, assumido por diferentes governos. O risco, como ocorre em algumas regiões, é que o Corede, e especialmente os Comudes, só existem na prática com este objetivo. Se existe o dever legal de parti-



cipar da organização e implementação desses processos, isso deve ser assumido sem abandonar a formulação de diretrizes estratégicas de desenvolvimento para as regiões. O recente esforço de elaboração dos Planos Regionais de Desenvolvimento pode contribuir nesse sentido, desde que os Coredes façam um esforço no sentido de que a definição dos projetos e a escolha da população estejam em sintonia com os objetivos estratégicos presentes nesses planos. Além disso, os Coredes deveriam avançar no sentido de qualificar o processo de prestação de contas por parte do Governo nas Audiências Públicas da CP analisando todo o orçamento do Estado, bem como avançar em relação ao montante disponibilizado para a CP, hoje em menos de 0,5% do total do orçamento e aproximadamente 2,5% da despesa de capital.

Por outro lado, a prática de definição, por meio da escolha popular, de parte do orçamento público do Estado, deve ser ampliada para processos similares no âmbito local. Os Comudes podem ser mais propositivos em seus municípios, incentivando os governos municipais a tornar o processo de alocação dos recursos públicos mais transparentes, adotando metodologias participativas como o orçamento participativo e as consultas populares.

A quase generalizada baixa participação de segmentos comunitários e populares, em especial dos menos organizados, que se imaginava seria rapidamente solucionada com a implantação dos Comudes e sua potencial presença capilar nas comunidades locais, permanece um problema a ser mais bem equacionado pelo movimento corediano.

A relação dos Coredes e Comudes com os poderes legislativos municipais não tem sido significativa. Os legislativos municipais, como se verificou no estudo de caso do Noroeste Colonial, participam fomalmente das assembleias e/ou dos conselhos de representantes dos Comudes, da mesma forma que integram as instâncias formais dos Coredes. A participação, no entanto é pouco efetiva. Caberia um esforço no sentido de aproximação dos Coredes e Comudes, enquanto elemento da democracia participativa, da estrutura e dinâmica da democracia representativa. No âmbito estadual, o Fórum dos Coredes tem buscado esta integração, tanto é que nos últimos três anos conseguiu apoio institucional em termos de infraestrutura administrativa e logística. A relação do Fórum e dos Coredes com o Parlamento dá-se especialmente pela atuação do FDDR. No entanto, a relação com o parlamento gaúcho parece ficar muito condicionada pela vontade da sua presidência. Como o mandato de presidente da Assembleia Legislativa é de apenas um ano, é um desafio permanente para o Fórum dos Coredes garantir continuidade e perenidade numa parceria entre o movimento e o parlamento.

A ênfase numa atuação mais articulada e integrada entre os Coredes e os Comudes merece mais atenção por parte do movimento. Os Comudes têm sido presas mais fáceis de aparelhamento partidário ou de governo, dificultando o cumprimento de sua função de promotor do desenvolvimento local e articulador da dinâmica de interação e controle social em que atuam os diferentes e diversos conselhos setoriais e programáticos que existem nos municípios. O envolvimento mais efetivo dos Comudes na dinâmica dos Coredes é uma estratégia que qualifica esse processo.

A experiência dos Comudes foi apenas tangenciada nesta pesquisa com base no estudo de caso dos Comudes do Corede-Norc. Os resultados apresentados são ainda incipientes, mas se constituem num desafio para novos estudos e aprofundamentos, para melhor compreender estes espaços públicos de deliberação.

Outro aspecto para novos estudos diz respeito à questão da articulação nacional dos Coredes. As diferentes escalas territoriais tem impacto na questão do desenvolvimento regional e local. Nesse sentido as articulações entre as escalas de poder regional e nacional significaram a inclusão de recursos no Plano Plurianual da União e o reconhecimento pelo governo federal do papel inovador dos Conselhos no processo de gestão do desenvolvimento territorial. Por isso, a relação e integração dos Coredes com os Fóruns das Mesorregiões (Metade Sul e Grando Fronteira do Mercosul), o papel dos Coredes na institucionalização das Mesorregiões como política pública de caráter nacional, iniciada no Governo FHC e mantida e aperfeiçoada no Governo Lula, precisa ser melhor estudada e compreendida.

A democracia é um processo contínuo de construção e reconstrução. Coredes e Comudes constituem-se numa nova forma de praticar a democracia.

Os Coredes e Comudes constituem-se em processos de cidadania deliberativa, que vem produzindo mudanças, ainda que lentamente, na perspectiva pública dos indivíduos, na cultura da sociedade civil, na postura e modo de agir da sociedade política e no *modus operandi* da máquina burocrática e dos governos. Mas esse é um processo de mudança em longo prazo, para os quais é necessária uma prática contínua e não episódica e pontual. Constituem-se em processo dialógico, que necessita ser construído e reconstruído permanentemente pelos participantes, para evitar o risco do controle corporativo, político ou administrativo por meio de cooptação e manipulação.

O formato institucional dos Coredes e dos Comudes, ao mesmo tempo em que resulta do processo deliberativo provoca mudanças nos princípios democráticos. Estes arranjos institucionais, com suas regras, critérios, instâncias e espaços construídos pelos participantes, assumem um determinado desenho que confere operacionalidade ao processo deliberativo, mas, mais que isso, também modifica padrões políticos, econômicos e sociais, isto é, transforma o quadro mais amplo da cultura e das relações sociais.

## REFERÊNCIAS

ABERS, R. *Inventing local democracy: neighborhood and participatory policy-making in Porto Alegre-Brazil*. Tesis (Doctor of Philosophy) –University of California, Los Angeles, 1997.

ABERS, R. N. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. London: Lynne Rienner Publishers, 2000.

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL, 20 e 21 jun. 2001. Porto Alegre: Emater-RS;Fetag-RS, 2001.

ABRAMOVAY, Ricardo. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. **Texto para discussão do IPEA**, Brasília, nº 702, 2000.

ABRAMOVAY, Ricardo. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

ACSELRAD, Henri. Território e Poder: a política de escalas. In: \_\_\_\_\_ (org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 33-344.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. A participação da sociedade na gestão pública. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002. (Coleção trabalhos acadêmico-científicos. Série dissertações de mestrado, 32)

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Conselhos distritais e a gestão do desenvolvimento local: relações de poder e participação na gestão pública local. In: Seminário Internacional Sobre Desenvolvimento Regional, 3, 2006, Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006. CD-ROM

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Conselhos distritais e a gestão do desenvolvimento local: relações de poder e participação na gestão pública. In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (Org.). **Desenvolvimento regional, democracia local e capital social**. Ijuí:Ed. Unijuí, 2008. P. 173-210.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Conselhos Distritais: experiência de cidadania interativa. **Participe - Revista de Participação, Cidadania e Gestão Local**, Ijuí, v. 4, nº 6/7, jan/jun 2004 e jul/dez 2004. p. 49-60.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. In: ENANPAD, 27º, 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia-SP: ANPAD, 2003. CD-ROM.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Espaços Públicos Ampliados para o Processo de Planejamento do Desenvolvimento Local/Regional: os Coredes e Comudes no Rio Grande do Sul. **Participe - Revista de Participação, Cidadania e Gestão Local**, Ijuí, v. 6, nº 10/11, jan/jun 2006 e jul/dez 2006. p. 41-56.

- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos de Estado**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. O Método nas Ciências Sociais. In: GEWANDSZNAJDER, F.; ALVES-MAZZOTTI, A. J. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 107-188.
- AMARAL FILHO, J. do. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, nº 14, p. 35-70, dez. 1996.
- AMARAL FILHO, J. do. Desenvolvimento regional endógeno: (re)construção de um conceito, reformulação das estratégias. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v.26, n.3, jul./set. 1995.
- ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. (org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- ARRETCHE, Marta T.S. A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem? **Espaço & Debates**, São Paulo, v. XVI, nº 39, p. 75-87, 1996.
- ARRETCHE, Marta T.S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, nº 40, p. 111-141, jun. 1999.
- ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO. PNUD/FJP/IPEA. 2002. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>. Acessado em 05/01/2006.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Sociologias**. Porto Alegre, v.1, nº 2, p.18-43. jul./dez. 1999.
- BAIERLE, Sérgio Gregório. **Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80**. 1992. 162 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Departamento de Ciências Políticas do IFCH da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/SergioBaierle.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2009.
- BAIERLE, Sérgio Gregório. Lutas em Porto Alegre: entre a revolução política e o transformismo. **Relatório do Projeto MAPAS**. Porto Alegre, dezembro 2005.
- BAIERLE, Sérgio Gregório. **Lutas urbanas em Porto Alegre: entre a revolução e o transformismo**. Porto Alegre: Cidade, 2007. Disponível em: <<http://www.ongcidade.org/site/arquivos/biblioteca/lutaslivro.pdf>>. Acesso em 25 fev. 2009.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. Articulação de Atores Sociais, Capital Social e Desenvolvimento Regional: o caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. In: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (org.). **Desigualdades Regionais**. Salvador: SEI, 2004. p. 219-50. (Série Estudos e Pesquisas, nº 67)

BANDEIRA, Pedro Silveira. **O capital social e a atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul**. 2003. 365 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. In.: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. (orgs.). **Determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. (Desenvolvimento local-regional, v. 1). p. 23-128.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. **Texto para discussão do IPEA**, Brasília, nº 630, fev. 1999.

BAQUERO, M.; CASTRO, H. C. de O.; GONZÁLEZ, R. S. (orgs.). **A construção da democracia na América Latina**: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política. Porto Alegre/Canoas: UFRGS/Centro Educ. La Salle, 1998.

BARREIRA, Irllys A. F. (coord.). **Os desafios da gestão municipal democrática**: Fortaleza. Recife: Polis, 1998.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. (orgs.). **Determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. (Desenvolvimento local-regional, v. 1).

BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. (orgs.). **Respostas regionais aos desafios da globalização**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002. (Desenvolvimento local-regional, v. 2).

BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. **Desenvolvimento regional**: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

BECKER, Dinizar Firmiano. Coredes na trilha do aperfeiçoamento (entrevista). In: ALLEBRANDT, S. L. (ed.) Espaços Públicos: visões e reflexões. **Caderno Hora H Cidadania**. Ijuí, Coomunica, 04 abr. 2003. p. 8

BEDIN, Gilmar Antonio. Estado, cidadania e globalização do mundo: algumas reflexões e possíveis desdobramentos. In: OLIVEIRA, Odete Maria de (coord.). **Relações internacionais & globalização**: grandes desafios. Ijuí: Ed. Unijuí, 1997a. p. 123-149

BEDIN, Gilmar Antonio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. Ijuí: Ed. Unijuí, 1997b.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**. 3.ed. São Paulo: Ática, 2000.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Democracia e cidadania. **Revista Pólis**, São Paulo, nº14, p.11-19, 1994.

BENHABIB, S. *Liberal dialogue versus critical theory of discursive government*, 1989.

BENHABIB, S. *Toward a deliberative model of democratic legitimacy*, 1996.

BHABHA, Homi K. **O local da cultura**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

BLUME, Roni. Território e ruralidade: a desmistificação do fim do rural. Porto Alegre, UFRGS/PPGDR, 2004. (Dissertação de Mestrado). Disponível em <http://www.ufrgs.br/dissertações>. Acesso em 05 jan. 2007.

BLUMM, M.; SOUZA, C. Autonomia política local em contextos de desigualdades infra e inter-regionais. In: ENANPAD, 23, 1999, Foz do Iguaçu. **Anais**. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. CDROM.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. Brasília: Ed. UNB, 1985.

BOHMAN, J. “La democracia deliberativa u sus críticos”. **Metapolítica**, México, v. 4, n. 14, p. 48-57, abr./jun. 2000.

BOHMAN, J. **Public deliberation: pluralism, complexity and democracy**. Cambridge: MIT, 1996.

BOISIER, Sérgio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, nº 13, 111-43, jun. 1996.

BONFIM, Raimundo. A atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas. In: CARVALHO, M. do C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (orgs.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000. p. 99-119.

BORBA, J; LÜCHMANN, L.H.H. Orçamento participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. In: \_\_\_\_\_(orgs.). **Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 2007.

BRANDÃO, Helena H. Nagamine. **Introdução à análise do discurso**. Campinas: Ed. Unicamp, 2004.

BRASIL. Constituição: República Federativa do Brasil. 13ª ed. Atualizada. Porto Alegre: Co-rag, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 2 ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do estado em 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, 34(4):7-26, jul./ago. 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill Grau. **O público não-estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O surgimento do Estado Republicano. **III Simpósio Internacional sobre Justiça**. Porto Alegre, 1-5, setembro 2003, revisado em 2004.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia republicana e participativa. **Novos Estudos Cebrap**. 71:77-91, março 2005.

BUARQUE, Sergio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro, Garamond, 2002.

BURITY, Joanildo. Globalização e identidade: desafios do multiculturalismo. **Trabalhos para discussão**. Fundação Joaquim Nabuco, nº 107, mar 2001. Disponível em <http://www.fundaj.gov.br/docs/publi/ema.html>. Acesso em 17 jan. 2006.

BUTZKE, Luciana. O papel das associações de municípios na dinâmica de planejamento regional e urbano em Santa Catarina- estudo de caso sobre a trajetória da Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí. 2007. Dissertação de Mestrado, ( Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Filosofia e Ciências Humana, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007. 149 folhas

CACCIA-BAVA, Sílvio (org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo, Cortez, 1998. p. 143-192.

CACCIA-BAVA, Sílvio. Democracia e poder local. **Revista Polis**, São Paulo, nº 14, p.3-9, 1994.

CACCIA-BAVA, Sílvio. Dilemas da gestão municipal democrática.. **Publicações Polis Artigos**, São Paulo, 2000. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicacoes/artigos/dilemas.html>>. Acesso em: 19 set. 2001.

CACCIA-BAVA, Sílvio. **Participação, representação e novas formas de diálogo público**. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. **Democracia local e participação popular**: a lei orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular em questão. São Paulo: Cortez, 2000.

CAMAROTTI, Ilka; SPINK, Peter (orgs.). **Parcerias e pobreza**: soluções locais na construção de relações sócio-econômicas. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

CARVALHO, J. et al. Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. In: ENANPAD, 23. **Anais**. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. CDROM

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.) **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo, Polis, 2000. (Publicações Polis, 37)

CARVALHO, Maria do Carmo A.A. Participação social no Brasil hoje. São Paulo, Polis Papers, 1998. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes/papers/19982.html>. Acesso em: 19 set. 2001.

CASTELLÀ, Carola; JORBA, Laia. *Evaluación de las experiencias participativas em La gestión local de Cataluña: potencialidades y amenazas*. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas – INAP**. Barcelona, n. 32, jan.-abr. 2005.

CASTELLS, Manuel. **El poder de la identidad**. (La era de la información: economía, sociedad y cultura vol. 2). Madrid: Alianza Editorial, 1998.

CASTELLS, Manuel. **La sociedad red**. (La era de la información: economía, sociedad y cultura vol.1). Madrid: Alianza Editorial, 1998.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. **As cidades como atores políticos**. *Novos Estudos Cebrap*, 45:153-66, 1996.



CHERCHIGLIA, M. L.; DALLARI, S. G. A reforma do estado e o setor público de saúde: governança e eficiência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, nº 5, p. 65-84, set./out. 1999.

COELHO, V. S.P.; NOBRE, M. (orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J; REGH, W. (EDS.) **Deliberative democracy**. Essays on reason and politics. Massachusetts. Institute of Tecnology, 1999.

COHEN, J. Igualitarismo, internacionalização e cidadania. **RBCS**, vol 15, n 44: 161-170, outubro 2000.

COHEN, J. L.; ARATO, A. **Civil society and political theory**. Cambridge: Mass.: MIT, 1992.

COHN, Amélia. Políticas Sociais e Pobreza no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, nº 12, 1-17, jun./dez. 1995.

COLLAÇO, Flávio Roberto. **O município na federação brasileira**. Florianópolis, Ed. UFSC, 1983.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA SERRA. Diretrizes estratégicas para o desenvolvimento da região do Corede-Serra. Caxias do Sul: Corede-Serra; UCS, 2004.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. A integração na busca do desenvolvimento sustentável do litoral. Torres: Corede-Litoral, 2002.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO NOROESTE COLONIAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Plano estratégico de desenvolvimento regional**. Ijuí, Corede NORC, 1994.

CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO: Alto Jacuí, Fronteira Noroeste, Médio Alto-Uruguai, Missões, Noroeste Colonial. **Plano estratégico de desenvolvimento da região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul**. Ijuí, Coredes, 1996.

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada a dos modernos. **Filosofia Política**. Porto Alegre, Nº 2, 1985, p. 09–25.

COREDES-RS. **Pró-RS III**: bases para um consenso pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul. [S.l. : s.n.], 2006.

COREDES-RS. **Pró-RS II**: por uma organização social pró-desenvolvimento regional do RS. Vol 1: o funcionamento e os fundamentos de uma experiência de organização social do desenvolvimento regional. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002a.

COREDES-RS. **Pró-RS II**: por uma organização social pró-desenvolvimento regional do RS. Vol 2: a organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002b.

COREDES-RS. **Pró-RS**: estratégias regionais pró-desenvolvimento do Rio Grande do Sul. 2ª ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1999.

COSTA, Frederico Lustosa da. Programa de estudos e pesquisa em reforma do estado e governança. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, 34(1):267-70, jan./fev. 2000.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **O processo decisório municipal como instrumento da autonomia**: considerações a partir do caso paulistano. (Texto para discussão).

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles. Desafios para o funcionamento eficaz dos conselhos. In.: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.) **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo, Polis, 2000. p.73-77. (Publicações Polis, 37)

CUNILL-GRAU, Nuria. Participación Ciudadana. **Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos**. Caracas: CLAD, 1991.

CUNILL-GRAU, Nuria. **Repensando o público através da sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Tradução de Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

CUNILL-GRAU, Nuria. *Situando algunas de las condiciones de un nuevo contrato social: la ruptura de mitos para la reconstrucción y desarrollo de sus negociadores*. In: **Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado**, Brasília, 1999.

DALLABRIDA, V. R.; BÜTTENBENDER, P. L. (orgs.). **Planejamento estratégico territorial**: a experiência de planejamento do desenvolvimento na região Fronteira Noroeste – RS - Brasil. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

DAHL, R. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

DAHL, R. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1989

DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade. **Revista Polis**. São Paulo: Polis, nº 14, p. 21-41, 1994.

DANIEL, Celso. Conselhos, esfera pública, co-gestão. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.) **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo, Polis, 2000. p. 121-133.

DANIEL, Celso. Poder estatal local – um quadro teórico e uma análise dos governos locais com participação popular no Brasil recente. Dissertação de Mestrado. EAESP-FGV, São Paulo, 1982.

DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. **Espaço & Debates**, v. VIII, nº 24, p. 26-39, 1988.

**DECLARACIÓN DE MÁLAGA**. *Constitución del grupo de trabajo sobre democracia participativa e presupuestos participativos*. Málaga, março 2007. Disponível em: <http://redfal.org>

DE MASI, Domenico. **A sociedade pós-industrial**. 3.ed. São Paulo, SENAC, 2000.

DE TONI, J.; KLARMANN, H.. Regionalização e planejamento, reflexões metodológicas e gerenciais sobre a experiência gaúcha. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA. PORTO ALEGRE, 1º, 16 e 17/05/2002, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: FEE; PUC-RS, 2002.

DEMO, Pedro. Participação e planejamento – Arranjo Preliminar. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, 25 (3): jul/set. 1991.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997.

DOWBOR, Ladislau. Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços. **Artigos Online**. São Paulo, 1995. Disponível em: <http://dowbor.org/5espaco.asp>. Acesso em: 02 mai. 2007.

DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. **Artigos Online**. São Paulo, 1994. Disponível em: <http://www.ppbr.com/ld/govport.shtml> . Acesso em: 19 set. 2001.

DOWBOR, Ladislau. O poder local diante dos novos desafios globais. In.: Fundação Prefeito Faria Lima. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999. Disponível em [http://www.cepam.sp.gov.br/v11/biblioteca/publicacoes\\_download.asp](http://www.cepam.sp.gov.br/v11/biblioteca/publicacoes_download.asp). Acesso em 23 abr. 2007.

DRYZEK, John S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

EASTERBY-SMITH, Mark; THORPE, Richard; LOWE, Andy. **Pesquisa gerencial em administração: um guia para monografias, dissertações, pesquisas internas e trabalhos em consultoria**. São Paulo: Pioneira, 1999.

ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. In: MARX, K.; ENGELS, F. **Obras escolhidas em três tomos**. Lisboa: Ed. Avante; Moscou: Ed. Progresso, 1985. (tomo III - p. 213-374).

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial**. Tradução Christina Bastos Tigre. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004.

EVANS, Peter. Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**. Dossiê, Porto Alegre, ano 5: n 9: 20-63, jan./jun. 2003.

FACHIN, Roberto; CHANLAT, Alain (orgs.). **Governo municipal na América Latina**. Porto Alegre, Sulina/Ed. Universidade UFRGS, 1998.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Tradução de Izabel Magalhães. Brasília: Ed. UNB, 2001.

FARAH, Marta F. S. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, nº 4, p. 126-56, jul./ago. 1997.

FARAH, Marta F. S. Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, 31(3):191-2, maio/jun. 1997.

FARIA, Cláudia Feres. O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul. 2005. Tese (Programa de Pós Graduação em Ciências Humanas- Sociologia Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

FARIA, Cláudia Feres. Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra ( 1999-2002). **Opinião Pública**.Campinas, vol 12,n 12: 378-406, novembro 2006.

FEDELE, Marcello. **As administrações públicas**. Ijuí: Unijui, 1999.

FEDOZZI, Luciano. **O poder da aldeia**: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 2.ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro, FASE/IPPUR, 1999.

FEE. **Índice de Desenvolvimento Econômico do RS (IDESE)**: 1991-2000. Porto Alegre: FEE, 2003. (Documentos FEE nº 58).

FERNANDES, José. Considerações sobre os Conselhos Regionais de Desenvolvimento propostos no Programa POVO GRANDE DO SUL do Governo Alceu Collares/João Gilberto. Santa Maria, 1991. Folheto.

FERNANDES, José. O arquiteto de um caminho direcionado ao desenvolvimento. In:ROTH, João Luíz de Oliveira (Ed.). **Sala 406, onde tudo começou** – Coredes: a participação popular. Santa maria: Casa Editorial, 2005. p. 25-27.

FERRÃO, João. Relações entre mundo rural e mundo urbano: evolução histórica, situação actual e pistas para o futuro. **EURE (Santiago)**. [online]. set. 2000, vol.26, no.78, p.123-130. Disponível em: <http://www.scielo.cl>. Acesso em 30 dez. 2005.

FIGUEIREDO, Rubens; LAMOUNIER, Bolívar. **As cidades que dão certo**: experiências inovadoras na administração pública brasileira. Brasília, MH Comunicação, 1996.

FISCHER, Rosa Maria Bueno. Foucault e a Análise do Discurso em educação. **Cadernos de Pesquisa**, nº 114, p. 197-223, nov. 2001.

FISCHER, Rosa Maria Bueno. **O desafio da colaboração**: práticas de responsabilidade social entre empresas e terceiro setor. São Paulo: Ed. Gente, 2002.

FISCHER, Tânia (org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FISCHER, Tânia. Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local. In: \_\_\_\_\_ (org.). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

FISCHER, Tânia. O poder local no Brasil: temas de pesquisas e desafios da transição. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, 25(2): 86-92, abr./jun. 1991.

FISCHER, Tânia. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In: \_\_\_\_\_ (org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 12-32.

FÓRUM DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL. **Pró-RS II: por uma organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul**. 2 vol. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2002.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 5ª ed. Rio de Janeiro, Graal, 1985.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Associativismo, exclusão social e novas formas de organização: um exemplo de economia solidária na França: o caso das Régies de Quartier. In.: FISCHER, Tânia (org.) **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador, BA: CASA DA QUALIDADE, 2002. p. 298-313.

FRANCA, Luiz Penna. **CONSAD: Formação de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local**. Rio de Janeiro: IBAM/DES/NEL, 2003.

FRANCO, Augusto de. **Porque precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável**. 2ª ed. Brasília: Instituto de Política/Millennium, 2000.

FRANTZ, Walter. Um processo de educação política na participação do debate sobre desenvolvimento regional: a experiência de organização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 9, nº 2, p. 7-29, mai./ago. 2004.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Arte Nova, 1977.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (org.). **Estudo sobre a nova estratégia de desenvolvimento regional e a experiência da mesorregião Grande Fronteira do Mercosul**. Erechim: Edifapes, 2003b;

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; IPEA; PNUD. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil. 2000**. CDROM.

GEUSS, Raymond. **Teoria crítica: Habermas e a escola de Frankfurt**. Campinas: Papyrus, 1988.

GIROUX, Henry. **Teoria crítica e resistência em educação: para além das teorias de reprodução**. Petrópolis: Vozes, 1986.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos de educação e a reforma do Estado. In.: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.) **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo, Polis, 2000. p.35-40. (Publicações Polis, 37)

GOMES, José Maria. **Política e democracia em tempos de globalização**. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: Clacso; Rio de Janeiro: LPP, 2000.

GONZAGA, Adriana; RANGEL, Ronaldo. Cidadania, município e movimentos sociais: o caso do município de Vitória. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 30(4): 5-21, jul./ago. 1996.

GOUVEIA, Carlos A. M. Análise Crítica do Discurso: enquadramento histórico. In: MATEUS, M. H.; CORREIA, C. N. (eds.). **Saberes no tempo**: homenagem a Maria Henriqueta Costa Campos. Lisboa: Ed. Colibri, 2002. p. 335-51.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. **Rumos 2015**: Estudo sobre Desenvolvimento Regional e Logística de Transportes no RS. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 2005.

GRABOIS, J. Que urbano é esse? O habitat num espaço de transição do norte de Pernambuco. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 13, nº 36, mai./ago. 1999.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

GRAZIANO-DA-SILVA, José. O Novo Rural Brasileiro. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 7, nº 1, p. 43-81, mai. 1997.

GRAZIANO-DA-SILVA, José. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. Relatório de Pesquisa. II Seminário do Projeto Rurbano, IE/UNICAMP, out. 2001. Disponível em <http://www.eco.unicamp.br/prjetos/rurbano/html>. Acesso em 06 jan. 2006.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**. Porto Alegre: LPM Edit., 1980.

HABERMAS, Jürgen. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

HABERMAS, Jürgen. A nova intransparência: a crise do Estado de bem-estar e o esgotamento das energias utópicas. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, nº 18, 1987.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2 volumes [1992]

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HABERMAS, Jürgen. O que significa Política Deliberativa? In: \_\_\_\_\_. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. 2ª ed. Tradução de George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Ed. Loyola, 2002. [1996] p. 307-97.

HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa**. Madrid, Taurus, 1987.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. In: \_\_\_\_\_. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. 2ª ed. Tradução de George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Ed. Loyola, 2002. [1996] p. 277-305.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, nº 36, p. 39-53, 1995.

HAYEK, Friedrich. **O caminho da servidão**. Porto Alegre: Globo, 1977.

HIRSCH, Joachim. Globalização e Mudança Social: o conceito da teoria materialista do Estado e a teoria da regulação. **Mundialização Estado e políticas públicas**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, 1998.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. 4ª Ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988 (Os Pensadores).

HOBBS, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBBS, Eric J.; RANGER, Terence O. A invenção das tradições. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

HOFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cad. CEDES*, Campinas, v. 21, n. 55, 2001. p. 30-41. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 30 Jun. 2008.

HORTALE, Virginia Alonso. O conceito de descentralização aplicado aos serviços de saúde: dimensões, padrões e regularidades. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, 31(3): 23-35, maio/jun. 1997.

IBGE, Departamento de População e Indicadores Sociais. **Síntese de Indicadores Sociais 2002**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

IBGE. **Atlas do Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros: Gestão Pública**, 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL (coord.). **Gestão pública e desenvolvimento regional: concepções e experiências**. (Anais do Seminário Internacional sobre gestão pública e desenvolvimento regional) Ijuí, Editora UNIJUÍ, 1998.

JACOBI, Pedro Roberto. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

JORBA, Laia; MARTÍ, Joel; PARÉS, Marc. *La qualitat em la participació: orientacions per a l'avaluació participada*. Finestra Oberta, n. 51, Barcelona, 2007.

JOVCHELOVITCH, Sandra. **Representações sociais e esfera pública: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2000.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prestes. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, 32(2): 11-22, mar./abr. 1998.

KANT, Immanuel. **Crítica da razão pura**. V. I e II, São Paulo: Nova Cultural, 1987 (Os Pensadores).

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. O que é administração pública no Brasil? In: Enanpad, 24. **Anais**. Florianópolis, 2000. CDROM

KLARMANN, Herbert. Região e identidade regional: um estudo da espacialidade e representatividade regional no Vale do Rio Pardo. Dissertação de Mestrado. Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da UNISC. Santa Cruz do Sul, 1999.

KLIKSBERG, Bernardo. Seis teses não-convencionais sobre participação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, nº 3, p. 7-37, mai./jun. 1999.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KOWARICK, L; SINGER, A. A experiência do PT na Prefeitura de São Paulo. **Novos Estudos Ceprap**. São Paulo, n.35, p.195-216, mar., 1993.

KRUG, Jorge Gilberto. **A mobilização comunitária**. São Paulo: Cortez, 1982.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. Para “além” do estado: tendências, limites e alcance das novas formas de gestão urbana a nível local. 1994. Dissertação (Mestrado em Economia) Instituto de Economia, Campinas, 1994.

LENCIONE, S. Região e geografia: a noção de região no pensamento geográfico. In: **Geografia novos rumos e perspectivas**. São Paulo, Contexto, 2002.

LENIN, Vladimir I. **O Estado e a revolução**. São Paulo: Hucitec, 1987.

LESBAUPIN, Ivo. **Poder local x exclusão social**: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2000.

LIMA, Maria Aparecida Barbosa. Avaliação de impactos de projetos de investimentos públicos em ciência e tecnologia sobre o desenvolvimento regional. 2005. 241 f. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Administração). UFRGS. Porto Alegre, 2005.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo civil**, S. Paulo, Livraria Martins Fontes Editora, 2005.

LOJKINE, Jean. **A revolução informacional**. São Paulo, Cortez, 1995.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa do PPGSP/UFSC**, nº 33, p. 1-44, nov. 2002.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 19-26, Jan./Abr. 2006a.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. 2002. 215 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2002.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. **Katálysis**. Florianópolis. v. 6, n.2:165-175, jul./dez. 2003.



LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. Participação, oportunidades e interesses. **Civitas**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 119-129, jan./jun. 2006b.

LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452007000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000100007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 dez. 2009.

MACPHERSON, C.B. *The life and times of liberal democracy*, 1977.

MAQUIAVEL, **O príncipe e escritos políticos**. 4ª Ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

MANIN, B. *On legitimacy and political deliberation*, 1987.

MANIN, B. *The principles of representative government*, 1977.

MARQUES, L. (org.) **Rio Grande do Sul: Estado e cidadania**. Porto Alegre: Palmarinca, 1999.

MARQUES, Mário Osório. **A aprendizagem na mediação social do aprendido e da docência**. 2ª ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2000.

MARQUES, Mário Osório. **Conhecimento e modernidade em reconstrução**. Ijuí: Ed. Unijuí, 1993.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1967.

MARSIGLIA, Javier. Desenvolvimento e gestão local: temas e atores em um cenário de mudanças. In.: CACCIA-BAVA, Sílvio (org.) **Desenvolvimento local**. São Paulo, Polis, 1996. p. 63-74.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MASSOLO, Alejandra. Em direção às bases: descentralização e município. **Espaços e Debates**. São Paulo, NERU, 8(24), 1988.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. Tradução de Luís Felipe Rodriguez del Riego. São Paulo: Fundap, 1996.

MDA/SDT/CONDRAF. Referências para o programa territorial de desenvolvimento rural sustentável. Brasília, IICA, versão de setembro de 2003. (Documento de trabalho).

MENDES, Eugenio Lima. **O orçamento do governo local sob condições de participação dos cidadãos: o caso da prefeitura de Santos**. 1995. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1995.

MESQUITA, Zilá. Divisões regionais do Rio Grande do Sul: uma revisão. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 5, nº 2, p. 95-146, 1984.

MESQUITA, Zilá. Do território à consciência territorial. In: MESQUITA, Z. (org). **Territórios do cotidiano**: uma introdução a novos olhares e experiências. Porto Alegre: UFRGS; Edunisc, p.82-97, 1995.

MOISÉS, J. A. Sociedade civil, cultura política e democracia: descaminhos da transição política. In: COVRE M.L.M. **A cidadania que não temos**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.

MOURA, Suzana; LOIOLA, Elizabeth; LIMA, Ana Luiza de Codes. A gestão local do desenvolvimento econômico: as experiências de Salvador e Porto Alegre. In: Enenpad, 23. **Anais**. Foz do Iguaçu, 1999. CDROM

MOURA, Joana Vaz de; SILVA, Marcelo K. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v 16, número suplementar: 45-54, ago. 2008.

MUÑOZ, Andrea E. P. Regionalização para o planejamento e o desenvolvimento do Rio Grande do Sul. 2007. Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas 2007. 205 folhas

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S.P.; NOBRE, M. (orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 21-62.

NOGUEIRA, Conceição. A Análise do Discurso. In: ALMEIDA, L. S.; FERNANDES, E. M. (Eds). **Métodos e técnicas de avaliação**: novos contributos para a prática e investigação psicológicas. Braga-PT: Univ. do Minho/CEEP, 2001. p. 15-47.

NOZIK, R. *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books, 1974.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 2.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

NYGAARD, Paul Dieter. As regionalizações e o planejamento estadual – uma discussão sobre as dificuldades e possibilidades de um ajustamento. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.11, nº 1, p. 184-197, 1990.

O'CONNOR, James. **A crise fiscal do Estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicações, 1997.

PACHECO, Regina Sílvia. Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e accountability democrática. Trabalho apresentado no Seminário **A Reforma da Administração Pública**: possibilidades e obstáculos. Recife, ago.1998.

PAIVA, Carlos Águedo Nagel. **Como identificar e mobilizar o potencial de desenvolvimento endógeno de uma região?** Porto Alegre: FEE, 2004. (Documento FEE n. 59).

PAIVA, Carlos Águedo Nagel. **Ilusões e sabedorias da análise regional**. Porto Alegre: FEE, 2005b.

PAIVA, Carlos Águedo Nagel. O que é uma região de planejamento com vistas ao desenvolvimento endógeno e sustentável. In: JORNADAS DE ECONOMIA REGIONAL COMPARADA, 1<sup>as</sup>, 2005, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: FEE;PUC-RS, 2005a. CD Rom.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PARÉS I FRANZI, Marc; CASTELLÀ JOSA, Carola; JORBA GALDÓS, Laia. *Alguns criteris i recomanacions per millorar la qualitat dels processos participatius*. **Innovació democràtica**. Barcelona, n. 2, fev. 2007. p. 29-40.

PARÉS, Marc; CASTELLÀ, Carola. Criteris, metodolgies i reflexions entorn l'avaluació de la participación ciutadana. Mimeo. 2008.

PAULA, Ana Paula Paes de. Reinventando a democracia: Ongs e movimentos sociais na construção de uma nova gestão pública. São Paulo, EAESP, 1998. Dissertação de Mestrado.

PAULA, J. A. De; CUNHA, A. M.; SIMÕES, R. F. **Regionalização e história: uma contribuição introdutória ao debate teórico-metodológico**. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2005. (Textos para discussão, nº 260).

PAZ, Rosangela. A representação da sociedade civil nos conselhos de assistência social. In.: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.) **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo, Polis, 2000. p.58-62. (Publicações Polis, 37)

PENIN, Sonia Teresinha de Souza. Alternativas metodológicas na relação ensino-pesquisa. Leituras e Imagens. Florianópolis, v.2, p.35-47. 1997.

PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J. SOLA, L. (orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Ed. Unesp; Brasília: Enap, 1999.

PERIN, Z.; DAMO, M.; BONETTI, C. (Orgs.) **Consensos e estratégias para o desenvolvimento da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul**. Erechim: EDIFAPES, 2003a.

PERIN, Zeferino (org.). **Desenvolvimento regional: um novo paradigma em construção**. Erechim: EdiFapes, 2004.

PINHEIRO, Roseni. A dinâmica dos conselhos municipais de saúde do estado do Rio de Janeiro: três estudos de caso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, 30(5): 64-100, set./out. 1996.

PINHO, J. A G. de; SANTANA, M. W. O governo municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90. In: FISCHER, T. (org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p.275-97.

PINHO, José Antonio G. de; SANTANA, Mercejane Wanderley. Inovação na gestão pública no Brasil: uma aproximação teórico-conceitual. In: Enanpad, 22. **Anais**. Foz do Iguaçu, 1998. CDROM.

PINHO, José Antonio G. de; SANTANA, Mercejane Wanderley. O que faz o Governo Municipal no Brasil? In: Enanpad, 24. **Anais**. Florianópolis, 2000. CDROM

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Administração e liberdade**: um estudo do conselho de escola à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996. 170p.

PIZZA JÚNIOR, Wilson. Razão substantiva. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, 28(2):7-14, abr./jun. 1994.

POCHMANN, M. et. al (org.). **Atlas da exclusão social, volume 5**: agenda não liberal da inclusão social no Brasil. Vol. 5. São Paulo: Cortez, 2005.

POSSENTI, Sírio. Esboço de uma epistemologia da análise do discurso. In: \_\_\_\_\_. **Discurso, Estilo e Subjetividade**. São Paulo: Martins Fontes, 1993. p. 23-33.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**, Rio de Janeiro, Graal, 1980.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Rio de Janeiro: Zahar. 1968.

PREFEITURA MUNICIPAL DE IJUÍ. Lei orgânica do Município de Ijuí. Ijuí, Prefeitura Municipal, 1990.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem ao Congresso Nacional, 2004. Brasília, 2004. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/noticias/publicacoes/mensa04/>. Acesso em 05 mai. 2007.

PRETECEILLE, Edmond. Paradigmas e problemas de políticas públicas. **Espaço e Debates**, São Paulo, NERU (29):54-67, 1990.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

RADDATZ, Vera L. S. Rádio de fronteira: da cultura local ao espaço global, Tese Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação– Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2009.

RAICHELIS, Raquel. Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional. In.: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.) **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo, Polis, 2000. p.41-46. (Publicações Polis, 37)

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, Ed. Sagra Luzzatto, 2000; Org. Por Paulo Lenir dos Santos.

RISCAL, Sandra. O conceito de soberania em Jean Bodin: um estudo do desenvolvimento das idéias da administração pública, governo e Estado no século XVI. Campinas, SP: Faculdade de Educação/UNICAMP, 2001. Tese de Doutorado.

- ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-Providência**. Brasília: Editora da UnB, 1997.
- ROTH, João Luíz de Oliveira (Ed.). **Sala 406, onde tudo começou** – Coredes: a participação popular. Santa Maria: Casa Editorial, 2005.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. 4ª Ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987. (Os Pensadores)
- RÜCKERT, Aldomar A. Reforma do Estado e tendências de reestruturação territorial. Cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul. 2002. Tese (Programa de Pós-Graduação em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- SABATOVSKI, E.; FONTOURA, I. P.; FOLMANN, M. (org.). **Constituição Federal de 1988 e convenções internacionais**. 8ª ed. Curitiba: Juruá Ed., 2001.
- SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- SADER, E.; GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SANTORO, P.; PINHEIRO, E. (org.) **O planejamento do município e o território rural**. São Paulo: Polis, 2004.
- SARAIVA, Luiz Alex Silva; CAPELÃO, Luiz Gonzaga Ferreira. A nova administração pública e o foco no cidadão: burocracia x marketing? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, 34(2): 59-77, mar./abr. 2000.
- SCHNEIDER, Sérgio; BLUME, Roni. Ensaio para uma abordagem territorial da ruralidade: em busca de uma metodologia. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, nº 107, jul./dez. 2004. p. 109-135.
- SCHNEIDER, Aaron. Conflito político e instituições orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24: .87-103, jun. 2005.
- SCHNEIDER, Aaron; GOLDFRANK, Benjamin. Construcción institucional competitiva: el PT y el presupuesto participativo de Rio Grande do Sul. In: WANDERLEY LUMBAMBO, Catia; BANDEIRA COELHO, Denilson; MELO, Marcus André. Diseño Institucional y participación política experiencias en el Brasil contemporáneo. CLACSO, Buenos Aires, 2006. p. 253-291
- SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Sergio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1984.
- SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 1998, Ijuí-RS. Anais. Ijuí: Ed. Unijuí/IPD, 1998. (Gestão Pública e Desenvolvimento Regional: concepções e experiências).
- SERVA, Maurício. Abordagem substantiva e ação comunicativa: uma complementaridade proveitosa para a teoria de organizações. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, 31(2):108-34, mar./abr. 1997.

SIEDENBERG, Dieter Rugar. Desenvolvimento e disparidades socioeconômicas no Rio Grande do Sul. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 6, nº 2, maio/ago. 2001.

SIEDENBERG, Dieter Rugar. Uma abordagem epistêmico-sistemática do conceito de desenvolvimento. **REA-Revista de Estudos da Administração**, Ijuí, v. 2, nº 3, jul./dez. 2001.

SILVA, Lessandra da. Institucionalização de práticas participativas na gestão pública: caminho para democratização do espaço local? Estudo de caso do orçamento participativo de Niterói. In: Enenpad, 24. **Anais**. Florianópolis, 2000. CDROM

SILVA, Paulo R. Guimarães da; D'ARC, Hélène Rivière. Participação social: instrumento de gestão pública? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, 30(2): 44-70, mar./abr. 1996.

SILVA, Rosângela Vianna Alves da. Descentralização e municipalização: a redefinição do papel do Estado no âmbito local. In: Enenpad, 24. **Anais**. Florianópolis, 2000. CDROM

SILVA, Felipe Carreira da. Habermas e a esfera pública: reconstruindo a história de uma ideia. **Sociologia, Problemas e Práticas**. n 35: 117-138, 2001.

SILVA, Marcelo K. Construção da participação popular. 2001. Tese (Doutorado em em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências da UFRGS. Porto Alegre, 2001

SMITH, Adam. **A riqueza das Nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. 2ª Ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os Economistas).

SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SOARES, José Arlindo; GONDIM, Linda. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Sílvio (org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo, Cortez, 1998. p. 61-96

SOUZA, Bernardo de. A constituição do Rio Grande do Sul e a participação popular. In: Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, Seminário Estadual. Assembleia Legislativa, Porto Alegre, 1999. p. 24-45.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, nº 3, p. 103-12, 1996.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SOUZA, Manoel Tibério Alves de. Argumentos em torno de um “velho” tema: a descentralização. **Dados**. Rio de Janeiro, 40(3):377-411, 1997.

SOUZA, Manoel Tibério Alves de. Iniciativa econômica local, imagem e territorialidade: os casos de Fortaleza e Recife. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 32(6):7-42, nov./dez. 1998.

SPINK, Mary Jane (org.). **Práticas discursivas e produção de sentido no cotidiano**: aproximações teóricas e metodológicas. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2004. 296 p.

SPINK, P.; CLEMENTE, R.(orgs.). **20 experiências de gestão pública e cidadania**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

SPINK, Peter. Estratégias locais de combate à pobreza. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis e ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (coord.). **Pobreza, cidadania e segurança**. Rio de Janeiro, José Olympo, 2000. p. 137-51.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Vida urbana e gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1988.

TEIXEIRA, Aníbal. **Reengenharia de governo**. São Paulo: Makron Books, 1996.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In.: CARVALHO, M. do C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (orgs.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000b. p.99-119. (Publicações Polis, 37)

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de Políticas Públicas: efetividade e eficácia dos Conselhos. In.: CARVALHO, M. do C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (orgs.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000a. p.92-96. (Publicações Polis, 37)

TENÓRIO, F. G.; COSTA, F. L. da. Bases conceituais e metodológicas para o estudo da participação cidadã na gestão pública: entre práticas e representações sociais. **Cadernos EBAP**, Rio de Janeiro, nº 93, mar. 1999.

TENÓRIO, F. G.; DUTRA, J. L. A.; MAGALHÃES, C. M. R. de. Gestão Social e Desenvolvimento Local: uma perspectiva a partir da cidadania deliberativa. In: Enanpad, 28. **Anais**. Curitiba: ANPAD, 2004. CDROM

TENÓRIO, F. G.; FILHO, H. M. Cidadania deliberativa: um estudo de caso. **Anais**. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 out. 2002.

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, nº 4, p. 101-25, jul./ago. 1997.

TENÓRIO, F. G, et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: EnAPG, 3. Salvador. 2008. Anais... Salvador: EnAPG, 2008.

TENÓRIO, F. G, et al. Metodologia de construção dos critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENAPEGS, 3., 2009, Juazeiro. Anais... Juazeiro: ENAPEGS, 2009.

TENÓRIO, Fernando G. (org.). Participação cidadã na gestão pública – relatório das práticas e das representações sociais (cidade do Rio de Janeiro e do município de Nova Friburgo). **Cadernos EBAP**, Rio de Janeiro, nº 112, mar. 2001.

TENÓRIO, Fernando G. **Flexibilização organizacional: mito ou realidade?** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

TENÓRIO, Fernando G. **Gestão social: metodologia e casos**. Rio de Janeiro: FGV, 1998a.

TENÓRIO, Fernando G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 32, nº 5, p. 7-23, set./out. 1998b.

TENÓRIO, Fernando G. Inovando com democracia, ainda uma utopia. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 33, nº 6, p. 229-38, nov./dez. 1999a.

TENÓRIO, Fernando G. Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, nº 5, p. 85-102, set./out. 1999b.

TENÓRIO, Fernando G. **Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado: ensaios de Gestão Social**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005.

TENÓRIO, Fernando G (org.) **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

TENÓRIO, Fernando G.; COSTA, Frederico Lustosa da. Marco legal da participação cidadã no município do Rio de Janeiro. **Cadernos EBAP**, Rio de Janeiro, FGV/EBAP, n.95, abril 1999b. 34p.

THOMPSON, John B. **Idelologia e cultura moderna: teoria crítica na era dos meios de comunicação de massa**. Petrópolis, vozes, 1995.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL. Normas para apresentação de trabalhos acadêmicos. 8ª ed. rev. e ampl. por Clarice Agnes e Inácio Helfer. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: FEE; UFRGS Ed., 2002.

VEIGA, José Eli da. A encruzilhada estratégica do Brasil rural. In: *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural em América Latina y Europa*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2001a. Disponível em <http://www.fea.usp.br/professores/zeeli/>. Acesso em 15 jan. 2006.

VEIGA, José Eli da. A relação rural/urbano no desenvolvimento regional. **Cadernos do CEAM/UNB**, vol. 17, fev. de 2005. pp. 9-22 Disponível em <http://www.fea.usp.br/professores/zeeli/>. Acesso em 15 jan. 2006.

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. 2ª ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: O desafio do Século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005b.

VEIGA, José Eli da. **Do global ao local**. Campinas: Ed. Autores Associados, 2005a.

VEIGA, José Eli da. Neodesenvolvimentismo: quinze anos de gestação. **São Paulo em Perspectiva - Seade**, v. 20, nº 3, jul./set. 2006.



VEIGA, José Eli da. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. CNDRS, MDA, NEAD, **Texto para discussão**, nº 01, Brasília, 2001b. Disponível em <http://www.fea.usp.br/professores/zeeli/>. Acesso em 15 jan. 2006.

VEIGA, José Eli da. Potencial de cooperação e articulação no desenvolvimento rural. **CADERNOS DO CEAM**, v. V, nº 23, p. 221-278, jan. 2006b. Disponível em <http://www.fea.usp.br/professores/zeeli/>. Acesso em 15 jan. 2007.

VEIGA, José Eli da. Vicissitudes da governança cidadã: os conselhos regionais gaúchos (COREDE). **RdE – Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. VIII, nº 13, p. 19-27, jan. 2006a. Disponível em <http://www.fea.usp.br/professores/zeeli/>. Acesso em 15 jan. 2007.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1998.

VERZA, Severino Batista. **As políticas públicas de educação no município**. Ijuí: UNIJUÍ, 2000.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 4.ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

VIEIRA, Suzana Gauer. A teoria democrática de Jürgen Habermas. **Revista Jurídica UNIJUS**, Uberaba, v. 4, nº 1, ago. 2001.

VILLA-VERDE, Valéria. Território, ruralidade e desenvolvimento. **Série Primeira Versão do IPARDES**, Curitiba, nº 01, mai. 2004.

VITA, A. **Democracia e justiça**. São Paulo: Lua Nova: CEDEC, São Paulo, n.50, p. 5-23, 2000.

VITA, A. Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas? In: COELHO, V. S. & NOBRE, M. (org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: ed. 34, 2004.

ZANOTELLI, Cláudio Luiz. Globalização, Estado e culturas criminosas. In.: **FÓRUM SOCIAL MUNDIAL**, 2º, 31 jan. a 5 fev. 2002, Porto Alegre.

## **ENTREVISTAS REALIZADAS**

- ADAMOLI, José. *Entrevista pessoal*. Porto Alegre, janeiro de 2009.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. *Entrevista pessoal*. Porto Alegre, janeiro de 2009.
- BAQUIERI, Ângela. *Depoimento Escrito*. Porto Alegre, 04/09/2009.
- BEDIN, Gilmar Antônio. *Entrevista pessoal*. Ijuí, fevereiro de 2009.
- COELHO, João Gilberto Lucas. *Entrevista pessoal*. Porto Alegre, janeiro de 2009.
- TENROLLER, Rosana Maria. *Depoimento Escrito*. Ijuí, 14/10/2009.
- FRANTZ, Telmo. *Entrevista pessoal*. Ijuí, fevereiro de 2009.
- FRANTZ, Walter. *Entrevista pessoal*. Ijuí, fevereiro de 2009.
- FRIZZO, Paulo Afonso. *Entrevista pessoal*. Ijuí, fevereiro de 2009.
- HECK, Valdir. *Entrevista pessoal*. Ijuí, fevereiro de 2009.
- PERIN, Zeferino. *Entrevista pessoal*. Porto Alegre, janeiro de 2009.

## **DOCUMENTOS**

### **Atas**

- Ata da Assembléia do Fórum dos Coredes, março 1999
- Ata do Fórum dos Coredes, 24/01/2007
- Atas das Assembleias Públicas Municipais, 2009

### **Cartas dos Coredes**

- Carta de Caxias, 1998
- Carta de São Leopoldo, 1998
- Carta de Porto Alegre, 1999
- Carta de Imbé, 2001
- Carta de Canela, 2002
- Carta de Capão da Canoa, 2003
- Carta de Torres, 2004

Carta de Nova Petrópolis, 2005

Carta de São Lourenço do Sul, 2006

Carta de Ijuí, 2007

Carta de Vacaria, 2008

Carta de Lajeado, 2009

### **Carta dos Comudes**

Carta de Passo Fundo, 2007

### **Legislação Federal**

Constituição Federal de 1988

Lei 8080/90

Lei 8142/90

Lei 8742/93

Lei 8069/90

Lei 10741/03

Lei Complementar 101/2000

Lei 10. 257/2001

### **Legislação Estadual**

Constituição do Estado do RS

Lei Complementar 195/88

Decreto n. 32.567, 02/06/1987

Lei n. 32.678, 09/11/1987

Lei n.10.356, 10/01/1995

Emenda Constitucional n. 7/1995

Lei n.10.532, 08/1995

Substitutivo ao Projeto de Lei da Consulta, 1998

Lei 11.305, 14/01/1999

Decreto n.39.518, 14/05/1999

Lei n.11.451/2000

Decreto 40.349/2000

Lei n. 11.931, 24/06/2003

Decreto 42.293, 10/06/2003

### **Legislação Municipal**

Decreto Municipal 9423, de 27/04/1989 Lei Orgânica do Município de Porto Alegre de 1990-LOM, Porto Alegre, 2009

Lei Orgânica de Ajuricaba

Lei Orgânica de Augusto Pestana

Lei Orgânica de Bozano

Lei Orgânica de Catuípe

Lei Orgânica de Condor

Lei Orgânica de Coronel Barros

Lei Orgânica de Ijuí

Lei Orgânica de Joia

Lei Orgânica de Nova Ramada

Lei Orgânica de Panambi

Lei Orgânica de Pejuçara

Lei 4046/2002, Ijuí

Lei 2.743, 1992, Ijuí

Lei 167, 1963, Panambi

Lei 1.228, 1992, Panambi

Lei 1.093, 25/11/2003, Pejuçara

Lei 2.2001, 26/06, 2003, Panambi

**Planos de Governos do RS**

Plano do Governo Simon (1987-1990), 1987,

Plano do Governo Collares (1991-1994), 1990

Plano do Governo Britto (1995-1998), 1994

Plano do Governo da Frente Popular (1999-2002), 1998

Plano do Governo Rigotto (2003- 2006), 2002

Plano do Governo Yeda (2007- 2010), 2006

**Relatórios de Gestão dos Governos do Estado do RS**

Relatório de Gestão 1991, 1992

Relatório de Gestão 1993, 1994

Relatório de Gestão 1995, 1996

Relatório de Gestão 1996, 1997

Relatório de Gestão 1996, 1997

Relatório de Gestão 1997, 1998

Relatório de Gestão 1998, 1999

Relatório de Gestão 1999, 2000

Relatório de Gestão 2000, 2001

Relatório de Gestão 2003, 2004

Relatório de Gestão 2006, 2007

Relatório de Gestão 2007, 2008

Relatório de Gestão 2008, 2009.

**Outros Documentos**

JORNAL DO POVO, 21 mai, 1991

JORNAL DO POVO, 26 mai, 1991

TEXTOS & LETRAS, 1991

GOVERNO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Conselhos Regionais: um caminho para o entendimento- a força que vem do povo, Porto Alegre, 1991

Anteprojeto de Lei, 1991

Relatório Técnico do I encontro de Articulação e Desenvolvimento Regional na Região Noroeste Colonial do RS, 1991

Relatório de Reunião na região da Grande Santa Rosa, 1991

Forum dos Coredes de setembro de 1993

DDRU- Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano, 1995

Projeto de Lei, 1998

ADI 2.037/99

ADI 2.217/99

Diário da Assembleia, 08/04/1999

Diário da Assembléia, 15/06/1999

Plano Plurianual 2000-2003

Diário da Assembleia, 09/04/1999

Fórum Democrático, 15/04/1999

Protocolo de Cooperação, 27/04/1999

FDDR- Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, 1999

Parecer 12.508/1999

GAZETA, 28/09/1999

Diário da Assembléia, 29/09/1999

Diário da Assembléia, 19/10/1999

Diário da Assembléia, 12/10/1999

Diário da Assembléia, 18/11/1999

Diário da Assembléia, 19/11/1999

Diário da Assembléia, 30/11/1999

Orçamento Participativo do Estado do RS 1999-2002

Zero Hora, 22/12/2002

Relato de Reunião de Comissão Mista, 05/02/2003

Relato de Audiência, 2003

ZERO HORA, 12/02/2003

CORREIO DO POVO, 20/02/2003

Termo de Ajuste, firmado entre Coredes e Governo do Estado, 2007

FAMURS Notícias, 2007

Resolução de Plenária da AL, n 3.010, 06/03, 2008

Relatórios FDDR, 2008

Parecer, 2000

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA – Sociedade Convergente: **Cadernos de Convergência-** Documento Base para discussão dos temas: Estrutura e meios do Estado: causas e consequências do endividamento; Infraestrutura: transporte, energia e saneamento; desenvolvimento harmônico e sustentável, fase 1, Porto Alegre, 2008.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)



[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)