

O LEGADO GAÚCHO: ANÁLISE DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Claudia Cristina Wesendonck

Universidade do Oeste do Estado do Paraná (UNIOESTE)/ Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS)

Pedro Henrique Müller Amorim

Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS)

Josiane Carla Moreira Guimarães Amorim

Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS)

Sandro Wiechork

Universidade do Oeste do Estado do Paraná (UNIOESTE)

Resumo:

No Estado do Rio Grande do Sul, o Processo de Participação Popular foi desencadeado através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) instituídos em 1994, pela Lei 10.283 de 17 de outubro e regulamentada pelo Decreto 35.764 de 29 de dezembro do mesmo ano. **Objetiva-se** apresentar as principais características e aspectos relacionados à regulamentação do processo e evolução. Parte-se da premissa que a definição de processos de regionalização e utilização de indicadores para avaliar as condições de desenvolvimento são essenciais para evidenciar as desigualdades regionais e servem de referência para o planejamento de políticas públicas. A **metodologia** utilizada foi o método dialético crítico, pesquisa bibliográfica e análise de documentos e dados secundários. As **principais conclusões** aferem que os COREDES foram criados em um momento histórico no qual se afirmavam em nível nacional e regional os pressupostos da democracia participativa e da descentralização. A proposta de regionalização mostrou-se flexível e capaz de adaptar-se às oscilações políticas e as próprias reivindicações locais por novas articulações microrregionais. Esta versatilidade vem afirmando os COREDES como estruturas promotoras da descentralização, gestão democrática do Estado e efetiva participação da sociedade civil na definição dos rumos do desenvolvimento. As regiões de COREDES vêm se constituindo como referência oficial. Quanto ao processo de implantação dos mecanismos de participação popular constata-se que as mudanças na forma de



execução têm levado a população a ter desconfiança em sua operacionalidade, dificultando sua legitimação como instrumento capaz de consolidar a democracia participativa na gestão do Estado.

Palavras-Chave: Participação Popular. Democracia. Desenvolvimento.

1. Introdução

A mobilização das diferentes organizações, movimentos e instituições sociais brasileiras para colocar fim ao Regime Militar (1964 a 1985) fez emergir e se consolidar a ideia de que a sociedade brasileira somente poderia superar as heranças autoritárias, paternalistas e antidemocráticas com uma efetiva participação dos diferentes atores sociais na sociedade civil e na gestão do Estado. Insurge desta mobilização a ideia de “participação cidadã”, entendida como a intenção dos diferentes atores de interferir, de tomar parte no processo político-social, de defender seus interesses e de enfatizar as dimensões da universalidade, da generalidade, da igualdade de direitos e da responsabilização coletiva na gestão dos assuntos públicos (NOGUEIRA, 2004).

Na compreensão de Dagnino (2002), a mobilização da sociedade brasileira, na década de 1980, especialmente através dos movimentos sociais, redefiniu a noção de cidadania, apontando para uma compreensão de sociedade na qual seus membros são entendidos como “sujeitos portadores de direitos”, incluindo-se aí o direito de participar efetivamente na gestão da mesma.

Nas reflexões e na mobilização dos diferentes atores sociais tornou-se claro que só era possível garantir a redemocratização da sociedade brasileira a partir do alargamento dos limites da democracia liberal tradicional, avançando rumo a uma democracia de efetiva participação dos cidadãos no processo de decisão (DEMO, 1994; DALLARI, 2001). Para que isto fosse possível era necessário “cercar o Estado da cidadania organizada” (DEMO, 2003), capaz de colocar o poder público a serviço do cidadão. Era preciso cercar o Estado de uma trama bem amarrada de associações, cooperativas, sindicatos, partidos, comunidades, clubes, entre outros, que tornem a democracia algo diário, normal, natural. Pois, a noção de direito humano como incondicional pode não se efetivar se ficar restrita às garantias legais, “porque o acesso concreto depende muito mais da cidadania popular do que de garantias legais” (DEMO, 2003, p. 107).

Os ideais da redemocratização exigiam também uma ampla reforma do Estado, tanto em seus aspectos organizacionais e operacionais quanto em sua concepção. Um Estado democrático de direito, descentralizado e com ampla participação da sociedade na sua gestão e fiscalização. A Constituição Federal de 1988 repôs as bases para o funcionamento

de um Estado democrático de direito e efetivou, pelo menos no texto legal, a ideia de descentralização participativa (NOGUEIRA, 2004).

Desde então, a gestão administrativa das grandes políticas passou a ser definida como tendo caráter democrático e descentralizador, variando muito suas formas e ritos nas diferentes regiões e estados do país. Este artigo analisa a experiência de descentralização e de participação da sociedade na gestão das políticas de Estado, levada a efeito pelo Estado do Rio Grande do Sul, a partir da experiência dos COREDES. Inicia-se o artigo retomando os conceitos básicos de descentralização e participação da sociedade. Na sequência aborda-se o processo de reforma do Estado no Brasil e a implantação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Estado do Rio Grande do Sul. Finaliza-se o artigo analisando-se a trajetória histórica dos conselhos.

2. Os Princípios da Descentralização e da Participação da Sociedade

Ao estudar as experiências alternativas de desenvolvimento que se constituem na Itália a partir da década de 1970, Putnam (2002) destaca que o final do século XX é marcado por uma ironia. A suposta supremacia filosófica da democracia liberal se faz acompanhar de uma crescente insatisfação com seus resultados práticos, levando a população a buscar alternativas. Entre estas alternativas estão processos de participação efetiva da sociedade na definição das políticas e na gestão do Estado.

Boaventura de Sousa Santos (2002) refere que o modelo hegemônico de democracia liberal representativa, apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade, baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social. Em tempos recentes, a democracia participativa tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade.

No caso do Brasil, Raichelis (2000) destaca que a crise socioeconômica do final dos anos setenta desencadeou a emergência de novos espaços e forças sociais que passaram a formular projetos para fazer frente à mesma, forçando a redefinição das relações entre o Estado e a sociedade civil. A mobilização das forças que buscavam uma revitalização da

sociedade civil conquistou espaços decisivos no processo constituinte, garantindo, no texto constitucional, a definição de mecanismos de transferência do poder do Estado para a sociedade civil.

A constituição destes espaços está ligada a uma nova postura dos movimentos populares. Durante o Regime Militar, os movimentos sociais adotaram uma postura crítica de “de costas” para o Estado, negando-se a participar dos espaços institucionais por os julgarem formas de cooptação e dominação. Com a abertura política, os movimentos passam a encarar esses espaços como “campos” a serem ocupados para garantir avanços em prol da classe trabalhadora e do processo democrático (RAICHELIS, 2000).

Avritzer (2000) utiliza a expressão arranjos deliberativos ou arranjos participativos, para se referir a estes espaços públicos. Lembra que eles são importantes porque o Estado, assim como o mercado não possui as informações completas para a tomada de decisões, por isso é fundamental que os atores sociais tragam informações para que a deliberação contemple plenamente os problemas políticos envolvidos. Em segundo lugar as informações devem ser compartilhadas e discutidas para a busca de soluções mais adequadas. Estes espaços são fundamentais para incentivar a participação, socializar as informações relevantes, testar múltiplas experiências e levar para a esfera pública a definição das políticas, prioridades e ações.

Dagnino (2002) ressalta que a constituição destes espaços representa o resultado da luta pela redemocratização da sociedade brasileira, empreendida pelos movimentos sociais e por outros setores da sociedade organizada, que forjou a redefinição da noção de cidadania, baseada no reconhecimento de seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade. No rol destes espaços situa os conselhos institucionais, os fóruns de políticas, as câmaras setoriais, as conferências municipais, as experiências de orçamento participativo, entre outros.

Por meio da efetivação destes espaços de participação da população na gestão do Estado e da própria sociedade esperava-se que seria possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil, um padrão marcado pela centralização e pelo autoritarismo. Entendia-se que a mudança deste padrão seria possível porque a participação provocaria um tensionamento nas agências estatais e nas

organizações da sociedade civil, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis, mais eficientes e mais suscetíveis ao controle da sociedade (TATAGIBA, 2002).

No mesmo rol da reivindicação de participação da sociedade estava inserida a ideia de descentralização, compreendida como a possibilidade de aproximar do cidadão as esferas de poder do Estado e da sociedade civil. Com esta aproximação seria facilitado o controle, a fiscalização, a transparência, a avaliação e a participação. A ideia de descentralizaçãoⁱⁱ não é nova na trajetória da sociedade brasileira (OLIVEIRA, 1995).

A novidade é que, desta vez, ela esteve associada ao movimento pelo fim do Estado autoritário e de seus mecanismos de poder fortemente centralizados e burocratizados. Isto fez com que a descentralização se tornasse um “sinônimo inconteste” da democracia, de maior equidade na distribuição dos bens e serviços e de maior eficiência na operação do aparato estatal (SILVA e COSTA, 1995).

Nogueira (2004) adverte que descentralização não significa a entrega de pedaços do Estado para particulares, nem tão pouco a simples delegação de poder do centro para a periferia, das cúpulas para as bases, do nacional para o subnacional ou ainda a simples transferência de encargos e responsabilidades. A descentralização também não significa enfraquecer os níveis centrais de governo em benefício dos níveis locais ou regionais, mas sim o fortalecimento recíproco de todos eles. Deveria ser uma “espécie de repactuação das relações intergovernamentais feita em nome da suspensão da concorrência predatória de todos contra todos” (NOGUEIRA, 2004, p. 73). Ela só se sustenta se produzir efeitos virtuosos e se estiver organizada a partir de um claro esquema de coordenação e articulação dinâmica entre os diferentes níveis de governo. Não se trata simplesmente de dar mais poder à esfera local, mas sim de reforçar todas as esferas de poder, criando sinergias entre elas e submetendo-as ao controle social.

3. A Reforma do Estado Brasileiro e os COREDES no Rio Grande do Sul

As propostas de participação da sociedade e de descentralização, presentes de forma intensa na luta pela redemocratização no Brasil, sofreram forte impacto e, em alguns de seus aspectos centrais, até mesmo malversação com o ingresso do ideário neoliberal e sua proposta de reforma do Estado. As propostas de participação ficaram restritas aos limites da democracia liberal uma vez que se optou por uma reforma do Estado que

seguisse os moldes da administração das empresas privadas, acentuando as questões da eficiência, da produtividade e da contenção de custos (PEREIRA, 1998).

Em relação ao processo de descentralização adotou-se uma opção centrada no repasse de atribuições para as instâncias intermediárias do Estado ou para a sociedade civil (no caso das parcerias), sem a conseqüente rediscussão das receitas e da articulação na gestão. Em alguns casos significou até mesmo a abertura de espaços para a ação da iniciativa privada em funções eminentemente de Estado (LESBAUPIN, 2003).

A Constituição Brasileira de 1988 foi amplamente reformada, garantindo que os princípios do ideário neoliberal fossem aplicados na gestão do Estado e que o conjunto de direitos anteriormente estabelecidos fossem completamente reformulados. Porém, a reação dos movimentos sociais e das diferentes organizações da sociedade civil e política não permitiram que as reformas de caráter neoliberal destruíssem por completo os anseios e as experiências de participação democrática e de descentralização participativa e coordenada. Estas experiências avançaram mais nas sociedades local-regional em que a sociedade civil conseguiu criar mecanismos capazes de “socializar a política e o poder” (SADER, 1998) e cercar as diferentes esferas de poder com uma “cidadania organizada” (DEMO, 1994), ultrapassando os limites da democracia liberal tradicional em direção a uma democracia efetiva com a participação dos cidadãos nos processos que os envolvem (CHAUÍ, 2001; DEMO, 2003).

No caso específico do Estado do Rio Grande do Sul, ao longo das duas últimas décadas do século XX e da primeira do século XXI emergiram diversas experiências de participação popular e de gestão descentralizada das políticas de Estado. A implantação do Orçamento Participativo (OP) no Município de Porto Alegre a partir de 1989 e as diretrizes estabelecidas e implementadas pelo governo estadual, a partir de meados da década de 1990, na instituição de um modelo amplo de consulta popular para elaboração do orçamento estadual, podem ser tomadas como exemplo. Outro exemplo expressivo foi a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDE’s, instituídos formalmente em 1994. Num certo sentido, essas experiências fizeram ressaltar uma posição de vanguarda do Estado no cenário nacional, ao exercício da cidadania e à participação da sociedade civil nos espaços públicos (WESENDONCK, 2009).

A experiência exitosa do OP no município de Porto Alegre, que serviu de exemplo para outras experiências similares em diversas cidades e países, levou à tentativa de

implantação do mesmo processo em âmbito estadual, durante o Governo de Olívio Dutra, cujo mandato iniciou em 1999. Porém, uma vez que os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDE's já estavam legalmente instituídos desde 1994 em todo o Estado do Rio Grande do Sul como órgãos auxiliares de planejamento regional, acabou ocorrendo a adaptação da chamada Consulta Popular (instituída no Governo de Antônio Britto, 1995-1998) na implementação do Orçamento Participativo nas regiões dos referidos Conselhos (WESENDONCK, 2009).

Para melhor compreender a trajetória de tais instrumentos de planejamento e gestão no período em que foram instituídos o Orçamento Participativo (OP) e a Consulta Popular, é necessário considerar que há um descompasso entre os períodos de gestão em nível local (Prefeitura de Porto Alegre) e nível estadual (Governo do Estado), conforme disposto no Tabela 01, levando diferentes partidos ao poder em diferentes anos.

Tabela 01 - Períodos, gestores, partidos e instrumentos de planejamento no RS, 1989-2002.

Período	1989 – 1992	1993 – 1996	1997 – 2000	
Prefeito Alegre	Olívio Dutra	Tarso Genro	Raul Pont	
Partido	PT	PT	PT	
Instrumento	Institui Orç. Participativo	Orçamento Participativo	Orçamento Participativo	
Período	1991 – 1994	1995 - 1998	1999 – 2002	
Governador RS	Alceu Collares	Antonio Britto	Olívio Dutra	
Partido	PDT	PMDB	PT	
Instrumento	Institui COREDES	Institui Consulta Popular	Institui OP Estadual	

Fonte: Elaborado pelos autores (2014).

Ao tomar como referência as políticas estaduais de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul, percebe-se que estas foram implantadas num contexto de interesses e forças político-partidárias diferentes, se considerados os níveis local (município) e estadual (regiões). Quando o Partido dos Trabalhadores assumiu o Governo do Estado em 1999, com a ideia de expandir a experiência do OP realizada em Porto Alegre desde 1989 num processo similar para todo Rio Grande do Sul, confrontou-se com a existência e atuação dos COREDE's, legalmente instituídos desde 1994, e a Consulta Popular (CP), oficialmente instituída em 1998, cada qual com sua própria lógica de funcionamento. Evidentemente a

existência concomitante destes três instrumentos (OP, COREDES e CP) implicou na necessidade de adaptações processuais, arranjos e consensos políticos mínimos, que acabaram sendo costurados mediante a superação de dificuldades e negociações políticas envolvendo o Governo do Estado, partidos políticos, COREDE's, Assembleia Legislativa e outras instituições sociais (WESENDONCK, 2009).

Quanto às políticas de planejamento e desenvolvimento regionais, a troca de governo no nível estadual (Olívio Dutra / PT – Germano Rigotto/PMDB), levou à necessidade de novas adaptações, embora estas tenham sido mais de nomenclatura do que de essência: a partir de então o processo passou a denominar-se Processo de Participação Popular – PPP, englobando princípios que dizem respeito à valorização de COREDE's enquanto instâncias regionais de planejamento, à consolidação de assembleias abertas à participação do cidadão, à tentativa de uma distribuição equitativa dos recursos públicos em regiões mais carentes e, não por último, a uma maior transparência na elaboração do orçamento estadual.

Tabela 02 - Períodos, gestores, partidos e instrumentos de planejamento no RS, 1989-2014.

Período	2001-2004	2005-2008	2009-2012	
Prefeito Alegre	Tarso Genro	José Fogaça	José Fortunatti	
Partido	PT	PPS / PMDB	PDT	
Instrumento	Orçamento Participativo	Orçamento Participativo	Orçamento Participativo	
Período		2003-2006	2007-2010	2011-2014
Governador RS		Germano Rigotto - PMDB - Oficializa	Yeda Crusius - PSDB - Mantém	Tarso Genro - PT - Mantém
Partido		Processo de Participação (PPP)	Processo de Participação (PPP)	Processo de Participação
Instrumento(s)		e Consulta Popular (CP)	e Consulta Popular (CP)	(PPC) Processo de Participação Cidadã e Consulta Popular (CP) cria Conselho Estadual de Desenvolvimento

Fonte: Elaborado pelos autores (2014).

Com a troca de governo (Germano Rigotto / PMDB – Yeda Crusius / PSDB), o processo acabou se consolidando sem maiores percalços, embora tenha sido cogitado não realizar a Consulta Popular em 2007, em função do passivo de dívidas acumuladas pelo

Estado, relativas ao não cumprimento de demandas orçadas. Porém, governo e sociedade chegaram a um consenso: os recursos disponíveis para a Consulta Popular de 2007 foram drasticamente diminuídos, as demais dívidas foram consolidadas e repactuadas e o compromisso de liquidação pontual das demandas foi assumido a partir daquele momento. Com a recente troca de governo no nível estadual não ocorreram mudanças significativas no processo, sendo instituído, porém, um Conselho Estadual de Desenvolvimento, composto por 50 lideranças regionais oriundas dos mais diversos segmentos, que tem por função assessorar diretamente o Governador do Estado em questões estratégicas.

A experiência sofreu adaptações que modificaram a sistemática de sua realização e, em alguns casos, alteraram substancialmente o projeto original do Orçamento Participativo. Porém, pode-se afirmar que a experiência se consolidou e trouxe grandes avanços, especialmente os relacionados à valorização das instâncias regionais de planejamento; à consolidação de assembleias abertas à participação do cidadão; à tentativa de uma distribuição equitativa dos recursos públicos em regiões mais carentes e, de certa forma, à maior transparência na elaboração do orçamento estadual.

A implantação dos COREDE's no Estado, a partir da regulamentação da Constituição Estadual de 1989, que previa mecanismos de participação popular na definição e na gestão das políticas públicas, pode ser tomada como exemplo da descentralização e de participação da sociedade na gestão do Estado. É de destacar que a reflexão sobre o desenvolvimento regional já era expressiva, tanto no Estado quanto no Brasil, a partir do processo da redemocratização. No caso Gaúcho, no processo de campanha eleitoral para o governo do Estado, em 1990, a questão da regionalização estava presente em praticamente todas as plataformas de governo, inspiradas nos ditames da Constituição Estadual de 1989. Alceu Collares, governador eleito em 1990 pelo PDT, previa no seu Plano de Governo a proposta de implantação de Conselhos como órgãos auxiliares de ação governamental.

A perspectiva era de que, com a implementação dos Conselhos Regionais, poderia surgir um espaço descentralizado de decisão, aberto à participação, com suporte técnico para decidir e restringir, com decisões baseadas nas políticas públicas presentes no Governo e assumindo também as responsabilidades destas (FERNANDES, 1991).

Desta forma, já logo após a posse, iniciou-se o processo de discussão sobre a formulação dos COREDE's, cuja instituição ocorreu somente em 1994, pela Lei 10.283 de

17 de outubro e regulamentada pelo Decreto 35.764 de 29 de dezembro do mesmo ano, no final do Governo Collares.

Neste viés, Bandeira (1999, p.43) a institucionalização dos COREDE's teve,

[...] por objetivo promover o desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo nas regiões, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, o estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente.

Entre as atribuições dos COREDE's estavam a promoção e a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e a implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região; elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional; manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política; constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelecido no art. 149, parágrafo 8º, da Constituição do Estado; orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região; e respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais (FEE, 2014).

4. Análise dos Dados

4.1 Trajetória Histórica dos COREDES

Ao analisar a trajetória histórica da experiência dos COREDES, nas diferentes gestões do Estado que se sucederam até o momento, percebe-se que eles consolidaram-se como instâncias regionais de articulação da sociedade civil organizada; como espaços privilegiados de participação da sociedade na discussão das políticas de desenvolvimento das regiões; como espaços importantes na elaboração de planos estratégicos para o desenvolvimento das regiões; como instâncias essenciais na promoção dos interesses das regiões junto às instâncias do governo estadual e federal. A implantação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES) em quase todos os municípios gaúchos significou a consolidação dessa ideia e a efetivação da mesma nas esferas microrregionais de poder e gestão do Estado.

A efetivação de propostas de descentralização e participação da sociedade civil na gestão do Estado vem se consolidando também em nível de governo federal. O governo

federal vem direcionando, cada vez mais, sua política de desenvolvimento regional para ações que envolvem principalmente mesorregiões. Nesse contexto, as políticas estratégicas estaduais assumem cada vez maior importância no cenário microrregional, ou seja, o espaço territorial intermediário entre os municípios e o estado.

Entendendo-se desta forma, o planejamento do desenvolvimento microrregional precisa assumir uma visão estratégica, que não se deixa dominar pelas emergências e urgências de curto prazo, estruturando prioridades numa perspectiva de construção de um modelo de desenvolvimento sustentável de médio e longo prazo. Esta nova concepção estratégica de planejamento para o desenvolvimento regional requer a estruturação de todo um processo que requer a mobilização, o envolvimento e a interação permanente entre as organizações da sociedade civil e do Estado. Também requer que se criem mecanismos eficientes para a realização de diagnósticos a respeito das condições de desenvolvimento das regiões capazes de subsidiar a elaboração de políticas públicas capazes de superar as desigualdades e integrar as diferentes regiões no processo nacional de desenvolvimento.

A estrutura dos Conselhos é composta pelos seguintes órgãos: Assembleia Geral Regional; Conselho de Representantes; Comissões Setoriais. Participam dos conselhos regionais,

Os Deputados Estaduais e Federais com domicílio eleitoral na área de abrangência do Conselho; - Prefeitos e Presidentes de Câmaras de Vereadores, como representantes dos poderes públicas da região; - representantes das instituições de ensino superior que atuam na região; - representantes das associações, sindicatos e conselhos setoriais criados por lei, como membros da sociedade civil organizada, identificada pelos seguintes segmentos sociais: - empresários e trabalhadores da indústria, do comércio e do setor de serviços; - empresários e trabalhadores rurais; - cooperativas e associações de produtores; - conselhos de desenvolvimento municipal; - movimentos ecológicos; - movimentos comunitários; - entidades da sociedade organizada; - cidadãos residentes na região de abrangência (COREDESUL, 2013, s/p).

Através de fóruns de discussão, articulação, decisão e integração de políticas, ações, lideranças e recursos orientados esses COREDES, representam seus municípios, buscando à promoção do desenvolvimento regional e à redução das desigualdades regionais. São instrumentos de mobilização social, capazes de aprofundar a compreensão dos problemas regionais, e através de canais de comunicação são capazes de realizar parcerias com as administrações públicas, possibilitando a participação da comunidade organizada e dos

cidadãos na formulação e implementação de iniciativas voltadas ao desenvolvimento regional.

A experiência e a trajetória dos COREDES desencadeada a partir de meados dos anos 1990 no Estado do Rio Grande do Sul configura-se como uma estratégia pioneira de organização regional no Brasil, onde a estrutura institucional, os mecanismos de participação social, as formas de encaminhamento das demandas regionais, o amadurecimento dos processos e relações entre governo e sociedade foram sendo aperfeiçoados ao longo do tempo. Criados a partir de iniciativa articulada do governo do Estado do Rio Grande do Sul com as respectivas regiões, os COREDES são definidos como espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões (COREDES, 2010).

A temática dos COREDES e, mais recentemente, dos COMUDES tem marcado presença nos espaços sociais, políticos e econômicos e, ainda que não na mesma intensidade, nos espaços acadêmicos gaúchos ao longo das últimas décadas.

Como afirma Frantz (2003, p. 9), processa-se algo de novo no cenário do poder político do Estado do Rio Grande do Sul. Para este autor, o algo de novo é “[...] um processo de educação política pela participação no debate sobre o desenvolvimento regional”, é a 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”.

Conforme indicam alguns estudiosos das questões de desenvolvimento (NYGAARD, 1990; RÜCKERT, 2002; VEIGA, 2006), no Rio Grande do Sul, entre as décadas de 1970 e 2000, surgiram três propostas de regionalização direcionadas ao planejamento do desenvolvimento regional. A primeira foi o Sistema de Desenvolvimento Regional Urbano (Sisdru), do governo Triches (1971/1974), no período de ditadura militar e contemporâneo do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) em nível nacional; a segunda, já no período de redemocratização do governo Simon (1986/1990), foi o Programa de Descentralização Regional; a terceira foi a proposta dos COREDES, que surgiu no período de campanha eleitoral para governador, em 1990. As duas primeiras propostas de divisão regional tinham uma preocupação de absorver e promover a estrutura regionalizada do

governo estadual, além de implantar, em cada região, um processo de planejamento para o seu desenvolvimento. A terceira também buscava a implantação de processo de planejamento e gestão do desenvolvimento regional, mas sua centralidade está mais na participação da sociedade neste processo e menos na estruturação da máquina pública de forma regionalizada. As duas primeiras propostas não chegaram a ser concretizadas. Já a proposta dos COREDES foi implantada gradativamente a partir de 1991 e se encontra em desenvolvimento até hoje, tendo sobrevivido a cinco governos estaduais e atuando, no presente, em parceria com o sexto governo.

A discussão sobre o desenvolvimento regional no Estado Gaúcho já vinha sendo levada a efeito no final dos anos 80 do século passado com forte envolvimento de alguns atores sociais regionais (especialmente as universidades comunitárias e parcela do empresariado mobilizado por elas). A discussão sobre a regionalização dos recursos públicos estaduais na área da ciência e tecnologia, ainda no Governo de Pedro Simon (1987-1990), com a criação descentralizada de Polos de Modernização Tecnológica, cujas bases se firmaram nas universidades comunitárias gaúchas. (ALLEBRANDT *et.al.*, 2011).

Em 1990, durante o processo de campanha para o governo do estado, a questão da regionalização estava presente. O governador eleito, Alceu Collares, PDT, previa, no seu Plano de Governo, a proposta de criação de conselhos de desenvolvimento, como órgãos auxiliares de ação de governo. Para Fernandes (2005), o que se imaginava na proposta de constituição dos conselhos regionais era a criação de um espaço descentralizado de decisão, aberto à participação plural, com suporte técnico para decidir considerando as restrições, com decisões baseadas nas políticas públicas do Governo em exercício e assumindo corresponsabilidade nas decisões.

Em 1991, inicia-se o processo de criação dos conselhos, ainda que sua institucionalização legal aconteça apenas em 1994, pela Lei 10.283, de 17 de outubro, e sua regulamentação, pelo Decreto 35.764, de 29 de dezembro do mesmo ano, já no final do governo Collares. Já no final de 1991, 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 atores, reúne-se ordinariamente uma vez por mês, normalmente em Porto Alegre, e é o principal espaço de interação com o governo estadual, com a Assembleia Legislativa e com as

estruturas do aparelho de Estado, além de se constituir no espaço de deliberação do movimento corediano estadual. (ALLEBRANDT et.al., 2011).

O Estado Gaúcho está dividido em 497 municípios autônomos, que se constituem, juntamente com o estado, em entes federados da República Federativa do Brasil. Organizados inicialmente em 21 conselhos, hoje são 28 os COREDES 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 criaram os seus COMUDES a partir de 2003.

Em 1996, ocorreu a institucionalização do COREDE Metropolitano do Delta do Jacuí, ficando subdividido em 22 regiões. A partir desta configuração territorial, uma nova região somente poderia surgir pelo desmembramento (ou fusão) de regiões já existentes. Para contrapor-se ao movimento de fracionamento regional, que, via de regra, atende a interesses políticos emergentes e momentâneos, foi decidido que nenhuma nova região que viesse a ser criada fosse configurada por um número de municípios inferior à região com menor número de municípios, 07, existente na época (Campanha). Atualmente, estão legalmente instituídos 28 COREDES no Estado.

O Indicador de Desenvolvimento Socioeconômico - IDESE além de ter um papel fundamental como balizador na distribuição dos recursos do Orçamento Participativo, também passou a ser utilizado como instrumento importante na destinação das transferências do Estado do Rio Grande do Sul aos municípios gaúchos. Essas transferências são disciplinadas por meios de Lei Orçamentária Estadual, proposta pelo Executivo e aprovada pelo Legislativo a cada ano, a fim de conduzir o gerenciamento do Orçamento Estadual do ano seguinte.

A Primeira Lei Orçamentária a mencionar especificamente o IDESE como na transferência de recursos foi a Lei Nº 12.135, de 03 de agosto de 2004.

§ 2º - As transferências de recursos mencionadas no “caput” deste artigo estarão condicionadas ao aporte de contrapartida pelo município beneficiado no valor mínimo correspondente a 20% (vinte por cento) do total do convênio ou do instrumento congênere, salvo quando se tratar de recursos destinados à obra estadual ou para os municípios com baixos indicadores sociais, casos em que a contrapartida será de 10% (dez por cento) do total do convênio ou do instrumento congênere.

§ 3º - Para fins de atendimento ao disposto no § 2º deste artigo, consideram-se municípios com baixos indicadores sociais aqueles que apresentarem, para o exercício da elaboração da Proposta Orçamentária, Índice de Desenvolvimento Social e Econômico (IDESE), calculado pela Fundação de Economia e Estatística Sigfried Emanuel Heuser (FEE), abaixo de 85% da média do Estado.

A prioridade na distribuição das transferências teve como objeto os municípios considerados com baixos indicadores sociais, isto é, com IDESE abaixo de 85% da média do Estado. O objetivo do legislador foi, obviamente, o de tentar contribuir para a redução das desigualdades regionais do estado por meio das transferências de recursos aos municípios com desempenho econômico e social abaixo da média do estado do RS. Mas, independentemente do nível de desenvolvimento do município, é exigida uma contrapartida deste de, no mínimo, 10% do valor dos recursos transferidos. (OLIVEIRA, 2013, p. 28).

As Leis Orçamentárias Anuais, a Lei Nº 12.574, de 18 de julho de 2006, tornou mais preciso o critério de distribuição das transferências do Estado do Rio Grande do Sul aos municípios gaúchos, com base no IDESE:

§ 2º - As transferências de recursos mencionadas no “caput” deste artigo estarão condicionadas ao aporte de contrapartida pelo município beneficiado, de acordo com sua classificação em relação ao Índice de Desenvolvimento Socioeconômico - IDESE - calculado pela Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser - FEE - correspondente ao exercício anterior, no valor mínimo correspondente aos seguintes percentuais:

I - 15% (quinze por cento) para municípios com baixo nível de desenvolvimento no cálculo do IDESE (índices até 0,499);

II - 20% (vinte por cento) para municípios com médio nível de desenvolvimento no cálculo do IDESE (índices entre 0,500 a 0,799);

III - 30% (trinta por cento) para municípios com alto nível de desenvolvimento no cálculo do IDESE (índices maiores ou iguais a 0,800).

A exigência de contrapartida na distribuição de recursos aos municípios passou a ser atrelada a percentuais específicos, de acordo com o nível de desenvolvimento dos municípios gaúchos: quanto mais desenvolvidos os municípios, de acordo com o ranking do IDESE, maior seria a exigência de contrapartida. Aos menos desenvolvidos (inferior a 0,499) seria exigida a menor contrapartida: 15%. Aos de desenvolvimento intermediário (entre 0,500 e 0,799), uma contrapartida de 20%. Aos de maior nível de desenvolvimento (maior ou igual a 0,800) seria exigido o maior percentual de contrapartida na liberação de transferências 30% (OLIVEIRA, 2013, p. 29).

A Lei 12.750 de 20 de julho de 2007, repete os mesmos dispositivos da Lei Orçamentária anterior sobre a forma de distribuição de recursos aos municípios. Uma pequena alteração é introduzida no percentual destinado aos municípios, no inciso primeiro do artigo segundo, que, ao invés de exigir 15% de contrapartida dos recursos para os municípios considerados de baixo nível de desenvolvimento (IDESE até 0,499), de modo idêntico ao previsto na Lei 12,574, estabelece um percentual de 10% dos recursos para esses municípios.

Existe a preocupação do legislador em beneficiar os municípios de menor desenvolvimento econômico e social na transferência de recursos, ao exigir deles um menor percentual de contrapartida em relação à Lei anterior.

A Lei Nº 13.213, de 05 de agosto de 2009, a qual dispunha sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária do exercício econômico-financeiro de 2010 trouxe novas alterações no modo da distribuição das transferências.

§ 2º - As transferências de recursos mencionadas no “caput” deste artigo estarão condicionadas ao aporte de contrapartida pelo município beneficiado, de acordo com sua classificação em relação ao Índice de Desenvolvimento Socioeconômico - IDESE, calculado pela FEE, correspondente ao ano de 2007, no valor mínimo correspondente aos seguintes percentuais:

I - 6% (seis por cento) para municípios com índice de desenvolvimento no cálculo do IDESE até 0,649 (seiscentos e quarenta e nove milésimos);

II - 10 % (dez por cento) para municípios com índice de desenvolvimento no cálculo do IDESE entre 0,650 (seiscentos e cinquenta milésimos) e 0,699 (seiscentos e noventa e nove milésimos);

III - 15 % (quinze por cento) para municípios com índice de desenvolvimento no cálculo do IDESE entre 0,700 (setecentos milésimos) e 0,749 (setecentos e quarenta e nove milésimos);

IV - 20% (vinte por cento) para municípios com índice de desenvolvimento no cálculo do IDESE entre 0,750 (setecentos e cinquenta milésimos) e 0,799 (setecentos e noventa e nove milésimos); e

V - 30% (trinta por cento) para municípios com índice de desenvolvimento no cálculo do IDESE igual ou superior a 0,800 (oitocentos milésimos).

Oliveira (2013, p. 30) relata que a Lei 13.501, de 04 de agosto de 2010, estabelece os mesmos critérios para a distribuição de recursos aos municípios gaúchos conforme estabelecido na Lei 13.213, utilizando o IDESE de 2007. O mesmo ocorre com as Leis

13.769, de 04 de agosto de 2011 (que utiliza o IDESE de 2008), e 14.069, de 26 de julho de 2012 (que utiliza o IDESE de 2009).

5. Considerações Finais

Percebe-se, assim, que os Processos de Participação Popular desenvolvidos no Estado do Rio Grande do Sul encontram-se fundamentados sobre uma representatividade econômica praticamente insignificante do ponto de vista orçamentário, mas importante do ponto de vista da construção da cidadania.

Por outro lado, o processo vem se consolidando anualmente com a fixação de parâmetros e normas processuais repetidas. Porém, é necessário que a população tome posse de seus direitos e se conscientize de que sua participação no processo não é apenas de caráter consultivo, mas sim de efetivo controle.

Há que se considerar ainda que o processo não é desencadeado de maneira absolutamente uniforme em todos os 28 COREDES. Existem diferentes níveis de estruturação e articulação entre o Poder Público, a sociedade, as instituições de ensino que dão suporte técnico às ações, os COMUDES e o próprio cidadão. Deve-se considerar que durante décadas o cidadão não foi chamado a expressar sua opinião no que diz respeito às políticas de desenvolvimento local e/ou regional, os mesmos configuram a necessidade de consolidação do processo de conscientização da cidadania.

Os COREDES são frutos da confluência de duas vertentes de pensamento e reivindicação social das últimas décadas do Século XX, uma nacional e outra estadual. No plano nacional, refere-se ao caráter participativo da democracia. No âmbito estadual, à questão da diversidade microrregional do Rio Grande do Sul e sua expressão cada vez mais acentuada na sociedade gaúcha e nas políticas públicas. Os COREDES passaram por várias 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 nas diferentes regiões do Estado. Há a 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 conselhos 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 e fortalecer a inserção dos coredianos nos diferentes espaços de governança. (ALLEBRANDT *et al.*, 2013)

O desafio dos conselhos é não se afastar do seu papel estratégico de articular a promoção do desenvolvimento e se concentrar prioritariamente na tarefa de coordenação do processo das consultas populares e dinâmicas similares em diferentes governos estaduais. O desenho da atual consulta cidadã é, em grande parte, construção do movimento corediano, assumido por diferentes governos.

Verifica-se que o processo está se consolidando gradativamente. Isto se deve, em boa parte, ao compromisso assumido pelo Governo Estadual de cumprir, rigorosamente, acordos firmados com a sociedade civil e seus órgãos representativos sobre o pagamento do passivo orçamentário de consultas anteriores, dando credibilidade ao processo.

Neste sentido a atuação pró-ativa do Fórum dos COREDE's, da FAMURS – Federação da Associação dos Municípios do RS, da AGM – Associação Gaúcha de Municípios, da UVERGS – União dos Presidentes de Câmaras de Vereadores do RS e de muitos prefeitos e líderes políticos, e, não por último, da própria sociedade gaúcha em defesa do Processo de Participação Popular, também precisa ser mencionada.

Finalmente, cabe constatar que este processo de participação popular desencadeado no Estado Gaúcho é fruto de uma caminhada e aprendizagem de parte a parte (Estado e Sociedade) que tem aproximadamente 16 anos de experiências acumuladas, uma vez que se iniciou em meados dos anos 90 e subsistiu à diversas gestões político-administrativas. Enfim, não se trata de um projeto político-partidário, mas da institucionalização social de um processo participativo de desenvolvimento regional.

A discussão sobre os diferentes processos de participação popular poderia ser ampliada, trazer mais informações e centrar a análise e crítica sobre isto, avaliar as diferentes experiências. A crítica está no uso do IDESE como parâmetro para a distribuição dos recursos entre as regiões pois há limitações e até, um possível manejo inadequado deste indicador para os propósitos da consulta popular. O mais incrível, neste cenário, é que



quando a população já está se inserindo no processo em curso são modificados propostas e paradigmas de participação e de espaço geográfico. O desafio está posto.

6. Referências Bibliográficas

ALLEBRANDT, S. L. **A Cidadania e o Processo de Desenvolvimento Local e Regional: um estudo sobre a atuação dos conselhos municipais e regionais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2007** [tese]. UNISC. Santa Cruz do Sul, 2013.

BANDEIRA, P. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_630.pdf>. Acesso em: 09 Set. 2014.

Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Lei nº 10.283/94, regulamentada pelo Decreto nº 35.764/94.

FEE – Fundação de Economia e Estatística. **Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – IDESE**. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_idese.php>. Acessado em: 23 set. 2014.

FERNANDES, J. **Considerações sobre os Conselhos Regionais de Desenvolvimento propostos no Programa POVO GRANDE DO SUL do Governo Alceu Collares/João Gilberto**. Santa Maria, 1991. Folheto.

AFFONSO, R. de B. Á.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

_____. **Federalismo no Brasil: descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: Revan/FAPESP, 2000.

ARRETCHE, M.; RODRIGUES, V. **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: FUNDAP, FAPESP; Brasília: IPEA, 1999.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 29. ed. Atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Orgs.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

CHAUÍ, M. **Convite à filosofia**. 7.ed. São Paulo: Ática, 2001.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DALLARI, D. de A. **O futuro do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2001.

DEMO, P. Focalização de políticas sociais, debate perdido, mais perdido que a agenda perdida. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 76, ano XXIV, p. 93-117, nov. 2003.

_____. **Pobreza política**. 4.ed. Campinas: Autores Associados, 1994.

FRANTZ, W. **Desenvolvimento: um fenômeno social complexo**. – (cadernos Unijuí). Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. 4.ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

NYGAARD, P. D. As regionalizações e o planejamento estadual – uma discussão sobre as dificuldades e possibilidades de um ajustamento. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 184-197, 1990

OLIVEIRA, F. de. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, R. de B. Á.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 77-90.

OLIVEIRA, G.B. de; LIMA, J.E. de S. **Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável**. In: *Revista FAE*, Curitiba, v.6, n.2, p.29-37, maio/dez. 2003.

PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 3.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 2. ed. Revisada. São Paulo: Cortez, 2000.

RICO, E. de M.; DEGENSZAJN, R. R. **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

RÜCKERT, A. A. **Reforma do Estado e tendências de reestruturação territorial. Cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul**. 2002. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

SADER, E. Da privatização do Estado à privatização da esfera pública. In: VIZENTINI, P. F.; CARRION, R. (Orgs.). **Século XXI: Barbárie ou solidariedade?** Alternativas ao neoliberalismo. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998, p. 257-267.

SANTOS, B. de S. (Org.). **Conhecimento prudente para uma vida decente.** São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, P. L. B.; COSTA, V. L. C. Descentralização e crise da Federação. In: AFFONSO, R. de B. Á.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **A Federação em perspectiva:** ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 261-83.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

VEIGA, J. E. da. Vicissitudes da governança cidadã: os conselhos regionais gaúchos (COREDE). RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico, v. 8, n. 13, p. 19-27, jan. 2006a. Disponível em: <<http://www.fea.usp.br/professores/zeeli/>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. de A. (Orgs.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva.** 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

WESENDONCK, C. C. **O processo de participação popular (PPP) como fator de desenvolvimento socioeconômico nos COREDE's RS:** direcionamentos, referências e indicadores. [Dissertação] Mestrado em Desenvolvimento. UNIJUÍ. Ijuí, 2009.