



## **A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DO VALE DO RIO PARDO, RIO GRANDE DO SUL**

Jovani Augusto Puntel

Cláudia Tirelli

Taciane Lais da Silva

### **Resumo:**

Este artigo discute a efetividade da participação da sociedade civil nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), instituídos no RS na década de 1990, na esteira da criação de inúmeras institucionalidades participativas (IPs) em todo o território brasileiro. A análise sustenta-se nos aportes teóricos fornecidos por autores das Ciências Sociais brasileira que têm afirmado que a contribuição dessas IPs para a democracia e para os processos de desenvolvimento das regiões não pode ser simplesmente presumida, mas precisa ser demonstrada através de investigações empíricas. Com base nessa problematização, este artigo analisa os resultados de uma investigação empírica realizada no Corede Vale do Rio Pardo (VRP/RS) durante o ano de 2015, a partir da qual se buscou demonstrar que formato de desenho institucional foi adotado por este conselho, quem são os atores que influenciam efetivamente nas suas deliberações e como estão estabelecidas as relações desse conselho com o Governo Estadual. Com base nos dados coletados por meio de análises documentais, observações diretas nas Assembleias e realização de entrevistas semiestruturadas com participantes dos eventos do Conselho, pode-se compreender a forte ligação e dependência dos Coredes em relação à gestão estadual, personificada pela ampla participação de atores vinculados à burocracia governamental, do estado e dos municípios, e o predomínio de pautas de interesse e sob direção da gestão estadual. Os resultados apontam para os limites de representatividade e de atuação desses espaços participativos regionais, os quais acabam atuando mais como uma extensão do Governo do Estado do que como representantes dos anseios da comunidade regional.

**Palavras chave:** Participação. Sociedade Civil. Estado. Democracia.

### **O surgimento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Estado do Rio Grande do Sul (RS)**

Este artigo discute a efetividade dos processos de participação da sociedade civil nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Estado do RS. Esses conselhos integram as inúmeras Institucionalidades Participativas (IPs) que se espalharam pelo Brasil a partir da década de 1990 (Conselhos de direitos e de políticas públicas, fóruns, conferências, OPs,



etc.). Discutir a efetividade desses Conselhos significa pensar na qualidade dos seus processos deliberativos e na representatividade e capilaridade dessas instituições em relação à sociedade das distintas regiões.

Nas próximas páginas apresenta-se uma análise a respeito da atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) no Estado do Rio Grande do Sul (RS), discutindo a efetividade da participação da sociedade civil nesses espaços e a sua contribuição para o aprofundamento da democracia. Tomamos como recorte empírico a atuação do Corede da região do Vale do Rio Pardo (RS), no ano de 2015.

Neste período acompanhamos todas as atividades realizadas por esse Conselho, sendo elas, as assembleias ordinárias e as audiências públicas. Além da observação direta e registro em diário de campo, aproximadamente 70% dos atores deste Conselho responderam a um questionário. A análise desses dados trouxe algumas informações importantes e orientou a aplicação das entrevistas semiestruturada, que foram respondidas por vinte atores do Corede VRP, escolhidos de acordo com os segmentos registrados no Estatuto deste Conselho. Também realizamos análise documentária, como atas e publicações em jornais e mídias digitais. A pesquisa bibliográfica permitiu que fosse reconstituída a trajetória de atuação destes Conselhos, bem como compreende-los a partir da análise de outros autores.

Segundo Cargnin (2014), o retorno de temas e preocupações relacionado ao planejamento, à elaboração de políticas de desenvolvimento regional e à instituição de mecanismos de participação popular no Rio Grande do Sul foi influenciado, em grande medida, pela emergência da questão da estagnação do desenvolvimento da Metade Sul. Essa problemática motivou uma ação política de cunho regional, iniciada em meados da década de 1980, em favor da sua emancipação como unidade federativa, provocando uma reação do Governo do Estado, que associado ao Governo Federal, propôs iniciativas para apoiar o desenvolvimento daquela região.

À esse movimento somaram-se diversas lideranças regionais, vinculadas principalmente às Instituições de Ensino Superior (IEs), as quais se articulavam em torno das discussões sobre o desenvolvimento das regiões onde estavam instaladas. Esse movimento de criação dos Coredes foi favorecido, também, pela criação de alguns dispositivos da Constituição Federal de 1988 e pela Constituição Estadual do RS de 1989,



os quais estabeleceram marcos importantes para o planejamento estatal, instituindo a obrigatoriedade de elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs)<sup>1</sup> em todas as escalas de governo do Brasil. No caso do RS, a Constituição Estadual estabeleceu que esses planos deveriam adotar uma regionalização para facilitar a elaboração desse planejamento e o acompanhamento da população na sua execução.

Tendo em vista contribuir nesses processos, no ano de 1991, no início do Governo de Alceu Collares (PDT), foram criados os Coredes, os quais foram formalizados legalmente no ano de 1994. Esses Conselhos apresentam entre seus objetivos, mobilizar a sociedade em torno dos problemas que afetam o desenvolvimento de suas regiões, contribuir para o planejamento governamental e promover iniciativas para o enfrentamento das desigualdades regionais (CARGNIN, 2014; COREDE, 2010). Ao longo de sua criação esses Conselhos têm se proposto a organizar a sociedade civil para participar no planejamento governamental, tendo em vista construir propostas de estímulo ao desenvolvimento de suas regiões. Trata-se de uma institucionalidade participativa que visa aproximar a sociedade civil dos seus governantes.

Na área do desenvolvimento regional os Coredes têm contribuído através da construção dos Planos Estratégicos (PE), elaborados em grande parte pelas IES de suas regiões, e, custeados com recursos disponibilizados pelo governo estadual. Esses planos apresentam um diagnóstico sobre a realidade das regiões de cada Corede, com a finalidade de subsidiar o planejamento governamental e orientar outras iniciativas de desenvolvimento que devem ser realizadas por iniciativa desses Conselhos<sup>2</sup>.

Outra missão importante atribuída a esses Conselhos foi a de organizar a participação da sociedade para contribuir na construção do planejamento governamental, o que tem ocorrido, principalmente, através de discussões regionais para a indicação das grandes

---

<sup>1</sup> A elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs) em todas as escalas de governo do Estado brasileiro são determinados, inicialmente pela Constituição Federal de 1988, e elaborados devem ser elaborados a cada quatro anos, ao final do primeiro ano de gestão do administrador público, servindo para orientar os três anos de sua gestão e a gestão do primeiro ano de gestão do próximo governo.

<sup>2</sup> Uma análise sintetizada dos principais instrumentos que contemplam a participação social no planejamento governamental na região do VRP pode ser lida em Silveira e Campos (2012). Esses autores colocam as dificuldades e a importância de envolver os diferentes atores nesses processos de planejamento, ao mesmo tempo que permitem a sociedade regional refletir e se comprometer para alcançar as ações propostas. Esses autores vão destacar, ainda, a falta de tempo e de recursos para realizar esses processos participativos de forma adequada e mais produtiva.



áreas de investimento à serem contempladas nos Planos Plurianuais do Governo Estadual. Os Coredes também têm contribuído na organização do processo participativo para a definição das prioridades regionais via Consulta Popular (CP). Através da realização da CP a sociedade define as prioridades regionais que deverão ser contempladas no orçamento anual (aproximadamente 1% do orçamento estadual) do Governo do Estado<sup>3</sup>.

Desde a sua criação os Coredes mantiveram uma relação muito próxima com as IEs e com os processos de gestão governamental. De acordo com Büttgenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011), essa proximidade perdura na atualidade, tendo em vista que, em grande parte,

[...] os Coredes são frutos da coalizão propositiva do governo do estado e as estruturas representativas das regiões. Mesmo passadas duas décadas, ainda são vistos e reconhecidos em muitas regiões como estruturas vinculadas ao governo do estado e de forma limitada como um mecanismo de organização e representação das próprias regiões, para o enfrentamento dos desafios da promoção do desenvolvimento. Esta imagem preponderantemente governamental é atenuada nas regiões onde os Coredes são coordenados por universidades ou entidades públicas não governamentais. (p. 102).

Ao resgatar alguns aspectos referentes a criação dos Coredes, compreende-se que esses arranjos participativos estabelecem conexão com a tríade participação, democracia e desenvolvimento. Essas institucionalidades também se inscrevem no conjunto das instituições que buscam soluções para enfrentar as desigualdades regionais, aprofundar a democracia e qualificar as políticas públicas do Estado. No entendimento de Wampler (2011), muitos processos participativos existentes no Brasil podem ser considerados como “enxertos” na estrutura do Estado e devem ser analisados a partir de sua inserção em contextos mais amplos (político-partidário, associativo, econômico, normativo-legal, etc.), tendo em vista compreender como eles transformam as políticas públicas e o grau de incentivo que são capazes de gerar.

---

<sup>3</sup> A Consulta Popular foi instituída no ano de 1998, durante o Governo Antônio Britto (PMDB), e pode ser definida como uma metodologia que viabiliza a participação da sociedade, através do voto, na escolha das prioridades regionais para serem inseridas no orçamento do Governo Estadual. A CP foi viabilizada por meio da Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998, sofrendo ao longo dos governos, várias alterações na sua execução (RIO GRANDE DO SUL, 2016).



Em nosso entendimento, a indissociabilidade entre os Conselhos e o Estado não deve ser considerada como eminentemente negativa. Pelo contrário, entende-se que esta proximidade deve ser usufruída como uma oportunidade para que os Conselhos alcancem suas demandas junto aos órgãos competentes do governo estadual. Entretanto, considera-se que essa proximidade tornar-se-ia um ganho para os Coredes na medida em que eles apresentassem uma boa capilaridade com a sociedade civil. Conforme mencionado por Tatagiba (2002), os acordos e as decisões desses fóruns participativos deveriam se sustentar publicamente e serem apropriados pela sociedade. Dessa forma, a publicidade e as discussões dos temas se mostram como elementos fundamentais para dar legitimidade e sustentação para as decisões tomadas.

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

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

Esses estudos se mostram ainda mais importante, na medida em que diversos autores (TATAGIBA, 2002; PERISSINOTTO E FUKS, 2007; COELHO e FAVARETO, 2012) têm mencionado que alguns fóruns participativos apresentam procedimentos políticos pouco democráticos, pois constituem um desenho institucional que assegura a participação de atores que já detêm posições privilegiadas em outros espaços públicos, ao mesmo tempo em que excluem os representantes de grupos ou categorias com menos recursos, fazendo com que esses permaneçam sem poder de influência.

Em direção semelhante, Tatagiba (2002; 2006); Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) têm chamado a atenção para que não se conceba a sociedade civil e o Estado como atores homogêneos. Esses autores têm enfatizando que os espaços públicos de discussão são



compostos por uma multiplicidade de atores, com diferentes capacidades de recursos (humanos, técnicos, financeiros e organizacionais). Na perspectiva desses autores, observar as desigualdades de recursos entre os atores que compõem esses espaços é crucial para se avaliar o grau de democraticidade dessas IPs. A análise desses elementos faz-se necessária para que se possa conhecer como são estabelecidas as diferenças já na composição dos Conselhos, na escolha dos representantes, tendo em vista verificar quem de fato participa e se coloca em condição de tomar parte dos processos decisórios.

Ao analisar a configuração dos Coredes no período de 1990 a 2010, Allebrandt *et al.* (2011) vão dizer que a maioria desses conselhos se constituiu como espaços autônomos com ampla participação da sociedade regional. Para exemplificar, os autores afirmam que o Corede Sul, que abrange 22 municípios, chega a alcançar cerca de 400 membros em suas assembleias e que o Corede Delta do Jacuí chega a ter 600 participantes.

Outro elemento analisado por Allebrandt *et al.* (2011) refere-se a formação do quadro de lideranças desses Conselhos que perfaziam, nos anos de 2008/9, 132 membros. Dentre os 28 Coredes existentes, 50% tinham como presidente um representante das IES e seis como vice-presidentes (18,2%). Além desses, três presidentes (10,7%) eram representantes de movimentos sociais, três eram prefeitos e dois eram vereadores. Por sua vez, os prefeitos e vice-prefeitos formavam o segundo segmento mais presente nas diretorias executivas, ocupando 22 cargos (16,7 %). Dessa forma, no período 2008/2009, as IES e os governos locais se constituíram como as principais forças dos Coredes ao longo de sua trajetória, sendo seguidas, a partir de 2003, pelas lideranças dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes).

Os autores que nos baseamos neste artigo defendem que se supere certas visões idealizadas sobre essas institucionalidades participativas. Neste caso, precisa-se problematizar a suposta representatividade da comunidade regional nessas IPs e verificar, a partir de investigações empíricas nos conselhos, como está funcionando a sua democracia interna, quais atores estão aptos a participar (de acordo com o estatuto) e quais participam efetivamente desses espaços públicos de deliberação.

Conforme Avritzer (2011) as análises sobre a efetividade das IPs têm procurado atrelar os conceitos de prática democrática, prática deliberativa e qualidade do processo discursivo no interior das instâncias. Nesse sentido, trata-se de analisar com maior atenção



o i) desenho institucional; ii) a efetividade deliberativa e a iii) qualidade dos processos decisórios nessas IPS. Busca-se elementos que evidenciem os nexos causais entre os processos participativos e a qualidade das políticas estabelecidas, entre participação e mais democracia. Estas análises têm buscado compreender a efetividade das decisões, ou seja, os encaminhamentos e os resultados gerados a partir das discussões, e a efetividade das próprias IPs em termos do aprofundamento democrático em seu próprio interior.

Na mesma direção encontra-se a análise de Coelho e Favareto (2012) que enfatiza a necessidade de se buscar evidências empíricas que demonstrem a relação causal entre participação, democracia e desenvolvimento, ao invés de simplesmente pressupô-la. Trata-se de buscar evidências empíricas que demonstrem se a participação da sociedade civil nessas IPs contribui, de fato, para gerar maior circulação de informações, maior controle social, aperfeiçoamento das políticas públicas e, por consequência, mais desenvolvimento. Esses autores afirmam que não são poucos os avanços em termos de empoderamento de forças sociais nesses processos participativos, no entanto, ainda faltam elementos que confirmem os ganhos em termos de [...] “dinamização da vida social e econômica, aproximando ganhos individuais e coletivos” (COELHO e FAVARETO, 2012, p. 241).

Diante do exposto, na próxima sessão vamos apresentar a região de atuação do Corede VRP. Posteriormente apresentaremos o arranjo institucional deste Conselho, alguns elementos que motivam ou constroem a participação dos atores, mencionando os indicadores de participação nas Assembleias realizadas durante o ano de 2015. Ao tratar desses aspectos acreditamos estar trazendo elementos suficientes para evidenciar como tem ocorrido os processos de comunicação desses representantes com a sociedade e a efetividade das decisões tomadas nesses processos participativos.

## **A região do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo**

A região do Corede VRP é formada por 23 municípios e abrange uma superfície de 13.171,7km<sup>2</sup> (5,09% do território gaúcho) e uma população de 418.141 habitantes (ano de 2010), sendo que 263.962 residiam no meio urbano (63%) e 154.179 (37%) no meio rural (IBGE, 2010). A diversidade ambiental, cultural, as disparidades socioeconômicas, de estrutura fundiária, industrial e populacional mostram uma região desigual, a ponto de ter sido identificado nesse conjunto de municípios três microrregiões distintas, sendo elas:



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

**b) Microrregião Centro** - é formada por 8 municípios: Herveiras, Santa Cruz do Sul, Mato Leitão Sinimbu, Vale do Sol, Boqueirão do Leão, Venâncio Aires e Vera Cruz. Essa microrregião se caracteriza fundamentalmente pela forte presença de empresas ligadas à

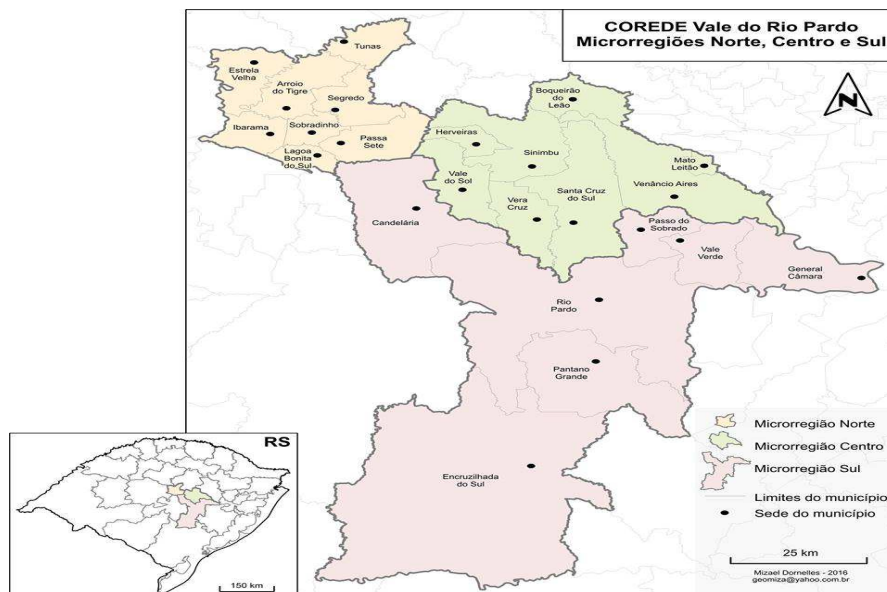
**c)** cadeia produtiva do Tabaco (tais como a Souza Cruz, Universal Leaf Tabacos Ltda., Philip Morris, entre outras), o que causa uma importante repercussão no desenvolvimento do conjunto de municípios da região;

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

Na Figura 01, exposta a seguir, identificamos as três microrregiões do Corede VRP, sendo que na AMCSERRA fazem parte os municípios da Microrregião Norte. Por sua vez, na AMVARP participam os municípios das Microrregiões Centro e Sul. Para a realização da CP, essa região é “dividida” em microrregião serrana (Municípios ao Norte) e Baixo VRP (Municípios ao Centro e Sul).

Figura 01 – Região de abrangência do Corede Vale do Rio Pardo





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

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

Assim, apresenta-se uma séria de iniciativas isoladas que não se consolidam frente à cadeia produtiva do Tabaco, que predomina na região há várias décadas. Em termos de desenvolvimento para a região, criar e propor alternativas para diversificar a atividade da região não se constitui em um desafio posto somente a esse Corede, mas dada a complexidade da região, exige a articulação de atores públicos e privados e o empenho de toda a sociedade.

Conforme Reis (2005; 2015), diante da diversidade que compõe os territórios é importante compreendê-los a partir de sua genealogia, como construções sociais abertas para uma infinidade de possibilidades de interações. Nesse sentido, não negamos, por exemplo, a importância da participação da sociedade nas políticas territoriais amplamente difundidas no Brasil e a criação de diversos espaços participativos. No entanto, entende-se que a avaliação sobre a efetividade da participação dos distintos atores nesses espaços



participativos e sua contribuição para os processos de democratização das políticas públicas e de desenvolvimento dos distintos territórios precisam ser verificados empiricamente.

De acordo com Schmidt (2001), a Região do Vale do Rio Pardo apresenta um vasto capital social que se expressa pela capacidade da sociedade se mobilizar em torno de diversas organizações sociais, entidades culturais e recreativas, Centro de Tradições Gaúchas (CTGs), sindicatos, cooperativas e associações com diversos fins. Se de fato os diversos conselhos municipais, movimentos sociais, associações de prefeitos, universidades, atores governamentais e outras organizações civis constituem um potencial para articular o desenvolvimento da região e criar uma convergência em torno dos diversos canais de planejamento e execução de políticas públicas, é algo que precisa ser investigado.

Nesta direção cabe as contribuições de Reis (2005), ao mencionar que o território é constituído por uma genealogia de processos que lhe conferem uma natureza incerta. Nessa concepção, o território não é interpretado somente como um conjunto físico de paisagens materiais, nem como um receptáculo passivo de políticas. Ele é a expressão das interações protagonizadas pelos diversos atores do território ou exógenos a ele, que reagem de forma inesperada frente às mudanças de conjuntura. Nesse contexto se faz importante analisar e compreender a natureza das estruturas e das dinâmicas sociais, o papel desempenhado pelos atores intervenientes nesses espaços e as consequências decorrentes dessa trama. Na próxima seção vamos tratar sobre a participação dos atores no Corede VRP.

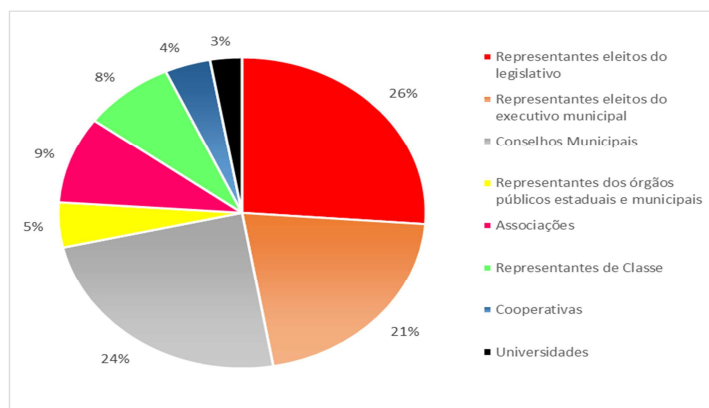
## **O Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo**

Conforme já mencionamos, os Coredes foram criados tendo em vista envolver a participação da sociedade nos debates em torno do desenvolvimento de sua região, servindo também como elo de comunicação entre sociedade e governo. O Estatuto do Corede VRP estabelece que esse Conselho tem como finalidade promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, com o objetivo de subsidiar a formulação e a implantação de políticas e de diretrizes que promovam o desenvolvimento integrado da região, diminuindo os desequilíbrios existentes (Estatuto do COREDE, Art. 2º, 2007).



Tendo em vista facilitar a análise, elaboramos categorias para agrupar os atores que compõem o arranjo institucional do Corede VRP<sup>4</sup>. Na categoria dos representantes eleitos do legislativo, agrupamos os vereadores, os deputados estaduais e deputados federais. Na categoria representantes do executivo municipal refere-se à representação dos prefeitos. Estabeleceu-se uma categoria específica para os conselhos municipais e outra para os demais órgãos públicos estaduais e municipais. A representação da sociedade civil foi agrupada na categoria associações e ONGs. Criou-se uma categoria para os representantes de classe, na qual constam os diversos sindicatos e representantes de categorias específicas. Formulou-se, por fim, uma categoria para agrupar as cooperativas e outra para as universidades e as organizações vinculadas a elas. Ao todo, o Corede VRP agrega 108 atores, distribuídos conforme o Gráfico 1, apresentado a seguir.

Gráfico 01 - Composição do Corede Vale do Rio Pardo no ano de 2015



Fonte: Estatuto do COREDE (2007) e Atas da Assembleia do COREDE VRP (2015).

<sup>4</sup> De acordo com seu Estatuto (Subseção I, Art. 14), o Corede VRP deve integrar em sua composição a representação dos seguintes segmentos da região: dos deputados federais e estaduais; dos prefeitos dos municípios; dos presidentes das câmaras de vereadores e dos presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDEs); quatro representantes da classe trabalhadora; três representantes da classe empresarial; três representantes dos conselhos municipais (além dos presidentes dos COMUDEs); dois representantes das uniões de associações comunitárias; três representantes das cooperativas de produção; três representantes de instituições de ensino superior; um representante dos micro e pequenos empresários; um representante dos setores de turismo/lazer/esporte; um representante dos profissionais liberais; um representante da associação dos secretários municipais de educação; um representante da associação dos aposentados e um representante dos movimentos ecológicos das ONGs; um representante das agremiações estudantis; um representante do polo de modernização tecnológica do VRP; um representante dos órgãos públicos em nível estadual; um representante da área da Educação; um representante da área da saúde; um representante da área do meio ambiente; um representante da área da ecologia; e um representante das ONGs (Estatuto do COREDE, 2007).



Agrupando os representantes eleitos (deputados federais, deputados estaduais, prefeitos e vereadores), vamos ter uma representação de 47% desse segmento no Conselho. Percebe-se, assim, uma ampla representação dos atores da sociedade política. Por sua vez, os burocratas, aqueles atores vinculados ao governo estadual e às administrações municipais, sejam os Conselhos Municipais, secretarias, coordenadorias e corporações vinculadas à administração pública, representam 29% dos atores do Corede. Por fim, as organizações civis representam 24% dos atores desse Conselho, o que evidencia sua sub-representação nesse espaço.

Fazendo este agrupamento distinguindo somente os atores da sociedade civil e os atores vinculados à administração pública, teríamos 24% dos segmentos da sociedade civil e 76% dos atores vinculados ao Estado. O elemento central que percebemos nessa composição é a ampla ocupação desse espaço pelos representantes da sociedade política e pelos burocratas do Estado. Conforme explicou um de nossos entrevistados que já foi Presidente deste Corede e também tem realizado pesquisas sobre a atuação deles,

*[...] têm Conselhos que, em função das particularidades, conseguiram construir um fórum mais representativo, enquanto que em outras regiões esses fóruns são mais restritos. Gosto de citar como exemplo o Corede de Noroeste Colonial, onde o desenho da representação define qual é o número de representantes do segmento. Lá você tem um prefeito representando os prefeitos, aqui no VRP temos todos os prefeitos. Aqui e em outras regiões a gente vê o domínio da representação do Estado, através da prefeitura, das câmaras municipais, dos órgãos estaduais que estão instalados na região, então dá para ver que a sociedade civil, de um modo geral, está sub-representada em grande parte dos Conselhos. (ENTREVISTA nº 5).*

Desde o início percebe-se que, ao distribuir desproporcionalmente a representatividade da sociedade no Conselho, esse arranjo distribui assimetricamente o poder decisório. Mesmo que Lavallo (2011) sinalize que a sociedade civil e o Estado se constituem reciprocamente, isso não significa dizer que as relações se dão harmonicamente e que não haja disputas nesses espaços. Em muitos casos, atores da sociedade civil e atores vinculados ao Estado podem se unir em torno de pautas comuns. Todavia, em nosso entendimento, a falta de pluralidade na representação restringe os debates e faz com que atores com menor capacidade de recursos continuem sem voz nesse espaço.



Os limites de determinados arranjos institucionais é que alguns deles distribuem o poder de forma assimétrica entre seus integrantes, atribuindo a alguns atores um peso maior no processo decisório. Para Avritzer (2011), em que pese a relevância do desenho para a efetividade democrática e distributiva das IPs, diversas são as variáveis que exercem influência na escolha do próprio desenho institucional, sendo que essa composição não é neutra e expressa a constelação de forças sociais em interação em torno das mesmas. Nessa perspectiva, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) chamam a atenção para a convergência de posições entre atores sociais e políticos na determinação de seu sucesso ou fracasso. Tal convergência ganhará igualmente expressão no desenho institucional assumido por elas.

Diante do arranjo institucional apresentado pelo Corede VRP, procurou-se identificar e caracterizar os atores que frequentam esse espaço participativo. Como mencionado por Acharya, Houtzager e Lavalle (2004) as apostas de que esses espaços participativos contribuiriam para democratizar o Estado e dar voz a grupos politicamente marginalizados demandam que, cada vez mais, investiguem-se esses desenhos institucionais e as dinâmicas de tomada de decisão em seu interior.

De acordo com Tatagiba (2002; 2005); Lavalle; Acharia e Houtzager, (2005); Lavalle; Castello e Bichir (2006) para se verificar a democraticidade desses espaços participativos a que se considerar quem participa e como as decisões são tomadas. Como vimos, no arranjo institucional desse Corede, as organizações civis se encontram em situação de desvantagem em relação à paridade com os atores vinculados à administração pública, o que, em nossa concepção, apresenta-se como um primeiro limite desse Conselho. Tendo em vista melhor conhecer essa composição, no quadro, a seguir, identificamos os atores que atuam nesse espaço, agrupando-os conforme as tipologias já utilizadas anteriormente.

Quadro 01 - Atores que compõem o Corede Vale do Rio Pardo

Atores que compõem o Corede VRP- Período 2015/2017	
Representantes eleitos do Executivo Municipal	Prefeitos eleitos da região
Representantes eleitos do Legislativo	Deputados federais, deputados estaduais e Presidentes das Câmaras de Vereadores da região.
Representantes dos Conselhos Municipais	COMUDEs; Conselho Municipal de Trânsito; Conselho Municipal da Educação; COMDICA.
Representantes dos órgãos	Brigada Militar; E. E. Gomercinda D. Fontoura; Coordenadoria



públicos do Governo Estadual e Municipal	Regional da Saúde (13ª CRS); Secretaria Municipal de Economia e Turismo.
Associações	Assoc. de desenvolvimento econômico e social de Santa Cruz do Sul Novos Rumos (ASCNOR); União das Associações de Moradores de Bairro (SCS); Associação de Turismo da Região do VRP (ATURVARP); Associação dos Aposentados de Sobradinho; Associação Centro Serra Você Mulher; Associação Pró-Autismo Luz Azul; Fundação Gaia; Instituto Humanitas; Terra Araucária; Foco Empreendedor.
Representantes de Classe	STR de Rio Pardo, Santa Cruz do Sul e Vera Cruz; AFUBRA, Sind. Câmara de Comércio Indústria e Serviços (CACIVA); ACI; Associação dos Engenheiros Agrônomos (AEAVARP); União Estadual dos Estudantes (UEE); Sindicato das Indústrias da Construção Civil no Estado do Rio Grande do Sul (SINDUSCON).
Universidades	UNISC e Polo de Modernização Tecnológica do VRP; UERGS.
Cooperativas	Cooperativa Regional de Alimentos Santa Cruz Ltda. (COOPERSANTA); Sistema de Crédito Cooperativo (SICREDI); Cooperativa de Agricultores Familiares de Vera Cruz (COOPERVEC).

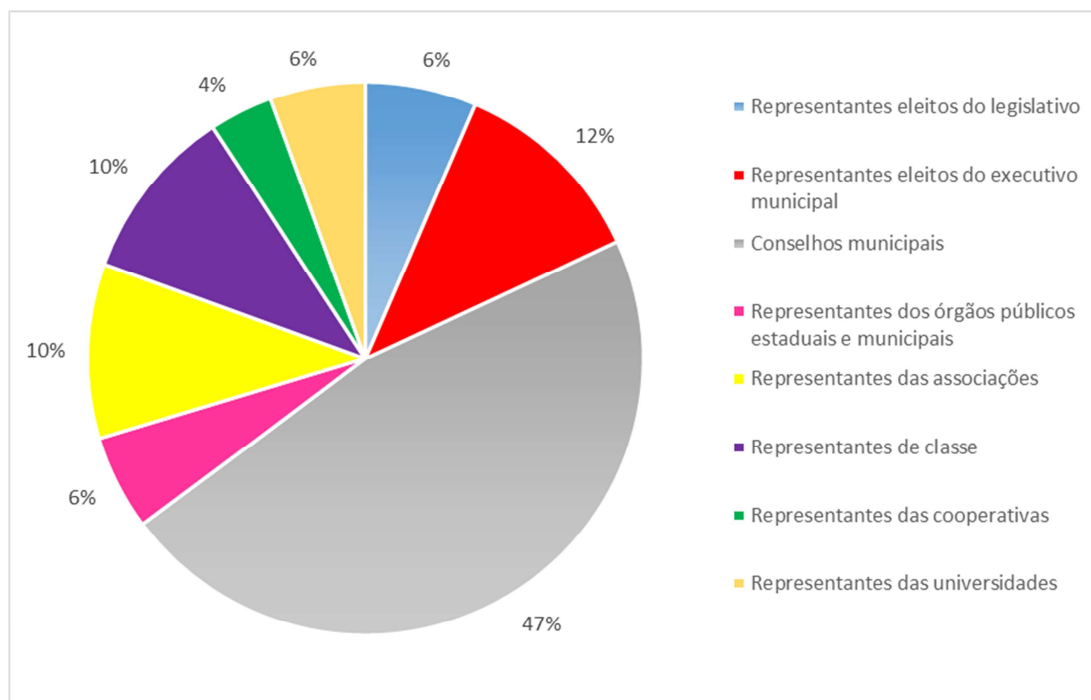
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Estatuto do COREDE VRP (2007) e Atas das Assembleia Geral do COREDE VRP (2015).

Conforme mencionamos ao tratar sobre o arranjo institucional do Corede VRP, os representantes eleitos desde Conselho estão representados por 23 vereadores, 23 prefeitos e 5 deputados eleitos da região. Esses atores possuem amplos poderes que lhes conferem maior capacidade para mediar as pautas desse Conselho junto ao Estado, nas escalas estadual e federal, entre as secretarias, ministérios e demais instituições que poderiam contribuir para viabilizar as pautas apresentadas pelo Conselho.

De acordo com Tatagiba (2006), a participação da sociedade política nos Conselhos é fundamental, no sentido de que muitas decisões tomadas nesses espaços precisam ser encaminhadas aos gestores públicos para serem efetivadas. No entanto, enquanto esses (representantes do executivo e do legislativo) representam 47% dos atores do Conselho, sua participação nas Assembleias durante o ano de 2015 alcançou 18%. Assim, se esse Conselho tem ampla representação, especialmente dos prefeitos e dos vereadores da região, há uma baixa participação efetiva deles nas Assembleias. No gráfico, abaixo, pode-se verificar o percentual de participação nas Assembleias do Corede VRP durante o ano de 2015.



Gráfico 02 – Percentual de participação dos atores nas Assembleias do Corede Vale do Rio Pardo no ano de 2015



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das atas e listas de presença das Assembleias do Corede.

Entre os 108 atores titulares que compuseram esse Conselho durante o ano de 2015, a participação média nas Assembleias foi de aproximadamente 33%. Em números absolutos, tivemos uma presença média de 36 atores titulares e a participações de 15 atores que não tinham direito a voto, entre eles, suplentes, imprensa e simpatizantes. Mesmo que os prefeitos, deputados e vereadores tenham ampla representação, eles possuem pouca participação. Contudo, mesmo com a baixa participação desses atores, predomina no Conselho a presença dos atores que mantêm algum vínculo com a administração pública, a qual é alavancada pela participação dos Comudes, cujos representantes, na sua maioria, são provenientes do quadro do funcionalismo municipal.

Do percentual total de participação, os Comudes alcançaram 47% da participação nas Assembleias. Por sua vez, a representação dos atores eleitos (deputados, vereadores e prefeitos) e com maior número de representantes assegurados pelo Estatuto do Corede,



alcançaram juntos uma participação de apenas 18%. Já os representantes da sociedade civil, juntos, tiveram uma participação de aproximadamente 30%, o que seria um indicador interessante, caso não estivesse subrepresentada<sup>5</sup>.

Além da indisponibilidade de recursos que compromete a participação de determinados atores neste Conselho, percebe-se um certo desânimo em torno da participação. Devido à restrição dos temas abordados nas Assembleias, em geral atrelados às demandas procedentes do processo da Consulta Popular, muitos atores não enxergam possibilidades de retorno a partir dessa participação. Na percepção de um dos participantes que não estava atuando ativamente nesse Conselho,

*[...] tu chega no Corede, por exemplo, ele tem uma linha de raciocínio, aquelas pessoas que estão ali, estão há mais tempo, talvez são pessoas mais colaborativas, e elas estão aí, e ninguém quer pegar a vaga, eles ficam. Então, acho que precisa uma oxigenação. Acho que o responsável pelo segmento deve fazer com que as informações cheguem na base. E outra, não percebi como nossa entidade pode ter algum ganho ao participar aí. (ENTREVISTA nº 13).*

Assim, percebe-se a baixa capilaridade que este Conselho possui em relação a sociedade em geral, bem como com as organizações que eles representam. Organizações civis com menos recursos também não estão representadas e, por consequência, não participam deste Conselho. Dessa forma, as desigualdades de recursos são elementos que, em parte, evidenciam a restrição da participação de diversos atores nesse Conselho. Conforme mencionado por um dos entrevistados,

*[...] tem pessoal que vai e participa, porque no final do mês eles tem seu rendimento assegurado. Na grande maioria, eles estão em horário de serviço e vão lá participar das Assembleias, vão com as viaturas do Estado, com carros da prefeitura ou do sindicato na hora de expediente, coisa que um agricultor, o cara da ONG, o empregado na empresa particular não vai conseguir. Ele tem que deixar de fazer o ganha-pão dele pra fazer algo pela coletividade. Mas, a maioria que sempre tá nas Assembleias é pessoal de prefeitura, de sindicato, de segurança, estão lá, mas estão ganhando, tem amparo. Têm organizações que vivem de doação, não vão pagar pra ir lá numa coisa que não dá retorno. E se vai lá, vai dizer o quê pra aqueles que estão na maioria, que são mais experientes? (ENTREVISTA nº 9).*

---

<sup>5</sup> A sociedade civil está sub-representada por ter já no Estatuto do Conselho uma menor representatividade.





Por outro lado, há que se considerar que diversas organizações mais bem estruturadas também não atuam nesse Conselho, possivelmente por não se identificarem com este espaço e possuir outros canais de intermediação para alcançarem seus objetivos. Alguns prefeitos afirmaram que o Corede VRP ficou muito atrelado à Consulta Popular e nos momentos de crise do Estado isso compromete a sua atuação, fazendo que muitos desses atores busquem outros canais de comunicação para encaminhar suas demandas. Conforme mencionou um prefeito entrevistado, muitos (prefeitos)

*[...] não participam por causa do descrédito, pela pouca importância do processo todo. Eu acho que o Corede tem um papel extremamente importante. Na realidade, o Conselho ficou com a missão de tocar a Consulta Popular. Ele também tem o dever, e esse é o objetivo, de apontar algumas ações que promovam o desenvolvimento da região. Tu podes fazer outras ações e buscar recursos em outras esferas. Então, o Corede tem um papel importante para a mobilização da sociedade, para debater e introduzir projetos de desenvolvimento da região. Acho que ele é subordinado pelos recursos da Consulta Popular, mas tem uma certa autonomia e potencial que deveria ser mais explorado. (ENTREVISTA nº 10).*

Esta fala ilustra a centralidade que o Corede tem na organização da Consulta Popular. Aponta, também, para a importância deste Conselho na definição das prioridades regionais, sejam aquelas destinadas ao planejamento do governo estadual, ou em outras instâncias. Fica evidente a expectativa de que o Conselho não restrinja a sua atuação somente às questões trazidas pela Consulta Popular, ou seja, ao que é encaminhado e demandado pelo governo estadual para ser legitimado, através do voto, pelos eleitores das várias regiões.

Ao tratar sobre a efetividade das deliberações, a exemplo da ampla representação vinculada a gestão governamental, as principais pautas discutidas no Corede VRP durante o ano de 2015 tiveram como finalidade encaminhar questões para viabilizar a execução das demandas provenientes da Consulta Popular, no ano de 2014. Assim, constatamos que, a exemplo de haver uma certa homogeneização na representatividade deste Conselho, as pautas seguiram um padrão semelhante. Nesta direção, as evidências corroboram com muitos depoimentos que mencionam a falta de autonomia dos Coredes, quer seja pela restrição das pautas aos assuntos trazidos pela gestão governamental, quer seja pelas suas limitações de recursos humanos e financeiros.



## Considerações finais

A exemplo da literatura que menciona os limites (COELHO e FAVARETO, 2012) para se estabelecer uma relação causal entre participação, democracia e desenvolvimento, em nossas análises não encontramos evidências que permitem apontar esses nexos. Concordamos que este Conselho se apresenta como um espaço com grande potencial para articular os atores regionais e promover uma ampla discussão sobre as questões que afetam o desenvolvimento dessa região. Todavia, é preciso se avançar ainda mais para se aperfeiçoar a democracia no interior do próprio Conselho.

Nossa análise sobre o arranjo institucional do Corede VRP evidenciou quem são os atores habilitados a participar, eleger e decidir sobre as pautas postas em discussão nessa institucionalidade. Constatou-se, a partir da análise das informações contidas no Estatuto do Conselho, que a sociedade civil encontra-se sub-representada nesse espaço desde a sua implantação, o que acabou favorecendo o peso relativo dos representantes da sociedade política e dos demais atores da burocracia estatal.

Este dado evidencia como a própria estruturação do Conselho, em termos dos segmentos sociais que terão direito à representatividade, já constitui o primeiro resultado de uma disputa entre os diversos atores regionais, pois nem todos conseguiram assegurar a sua representação dentro desse arranjo institucional. Esta informação é corroborada pelo fato de os Coredes existentes no RS apresentarem desenhos institucionais distintos em cada região, evidenciando que a representação de cada segmento social varia conforme o poder de influência que esse detém para garantir o seu encaixe no momento de fundação de cada Conselho.

Esse arranjo institucional permite identificar que os atores com menor capacidade de recursos (humanos, organizacionais e financeiros) não se fazem representar nesse espaço. De outro lado, atores mais poderosos também buscam outros canais de intermediação para encaminhar suas pautas. A ampla representação dos atores políticos também não se traduz na sua participação efetiva, evidenciando a falta de prioridade que esses atores atribuem a este espaço.

Nessas circunstâncias, devido a uma certa homogeneidade de representação e, por serem esses representantes em grande parte vinculados a gestão governamental, percebe-



se que as ações deste Conselho servem mais para responder as demandas da gestão governamental, geradas a partir de oportunidades e restrições oferecidas pelo próprio Estado, do que para debater questões trazidas por iniciativa dos atores da região.

Percebe-se, que a restrição da participação da sociedade civil neste espaço compromete em muito a efetividade da atuação deste Conselho, seja em termos de sua representatividade, e participação, seja em termos da qualidade das suas deliberações. A fragilidade das deliberações é decorrente dos constrangimentos dados pela baixa representatividade e reduzida participação dos atores mais influentes. Por fim, reitera-se a necessidade dessas IPs reverem o seu desenho— institucional e aumentar a sua capilaridade com a sociedade civil, tendo em vista alcançar maior legitimidade e força para encaminhar suas demandas e contribuir, de maneira mais autêntica, para o aprofundamento democrático no seu interior.

## REFERÊNCIAS

ACHARYA, A.; HOUTZAGER, P. P.; LAVALLE, A. G. Atores da sociedade civil e atores políticos - Participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER; Leonardo. *Participação em São Paulo*. UNESP, 2004.

ALLEBRANDT, S. L; et al. Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010. Caderno EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, artigo 11, set. 2011.

ALLEBRANDT, S. L; BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R. *Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES/RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas*. IPEA: CODE, 2011.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/organizador*. Brasília: Ipea, 2011.

VIII Seminário Internacional sobre

## Desenvolvimento regional

Territórios, redes e  
Desenvolvimento Regional:  
Perspectivas e Desafios



Programa de Pós-Graduação  
**Desenvolvimento  
Regional**  
mestrado e doutorado



BRASIL. Constituição Federal do Brasil, 1988. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados Disponível em < <http://bd.camara.gov.br>> Acesso em 04 de novembro de 2014.

CARGNIN, Antônio Paulo. Escalas de poder e a implementação de políticas de desenvolvimento regional no estado do Rio Grande do Sul. *Revista Política e Planejamento Regional (PPR)*, v. 1, n. 1, p.57-80, jan/jun. Rio de Janeiro; 2014.

COREDE. PRÓ-RS IV. *Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul, 2011 – 2014*. Porto Alegre: Passografic, 2010.

\_\_\_\_\_. *Estatuto do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo*. Aprovado em 21 de novembro de 2007.

CHRISTOFF, M. T. M.; CAMPOS, H. Á. *Plano estratégico de desenvolvimento do Vale do Rio Pardo (RS)*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. Recursos, influência e cultura cívica nos conselhos gestores de Curitiba. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó (SC): ARGOS, 2007.

IBGE - base cartográfica. *Malhas digitais, municípios, RS. 2010*. Disponível em:

<[ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas\\_digitais/municipio\\_2010/rs/](ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2010/rs/)>. Acesso em: 21 nov.

2016.

LAVALLE, Adrián Gurza. *O estatuto político da sociedade civil: evidências da cidade do México e de São Paulo*. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA. Textos para discussão CEPAL-IPEA, n. 28, 2011. Disponível em: <[http://www.cepal.org/brasil/publicaciones/sinsigla/xml/2/43432/CEPAL\\_28.pdf](http://www.cepal.org/brasil/publicaciones/sinsigla/xml/2/43432/CEPAL_28.pdf)>. Acesso em: 08 out. 2016.



PAIVA, Carlos Águedo Nagel; RAMOS, Marília Patta. Limitações e possibilidades da análise de indicadores regionais: o caso do COREDE do Vale do Rio Pardo. Santa Cruz do Sul. *Revista Redes*, Santa Cruz do Sul, v.10, n. 2, 2005.

REIS, José. *Território e políticas do território a interpretação e a ação*. Finisterra: L, 100, 2015, p.107-122.

\_\_\_\_\_. Uma epistemologia do território. In: Ensaios de Homenagem a António Simões Lopes. *Sociedade e Agricultura*, Lisboa, v. 13, n. 1, p. 51-74, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1991, a 72, de 2016. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdlfqNoXO4%3D&tabid=3683&mid=5359>>. Acesso em: 07 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.283, de 17 de outubro de 1994. Lei de criação dos COREDEs. Disponível em: <[http://www.coredesul.org.br/files/pub/136337207090052\\_LEI-de-Criacao-dos-COREDES.pdf](http://www.coredesul.org.br/files/pub/136337207090052_LEI-de-Criacao-dos-COREDES.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 52.471, de 23 de julho de 2015. Orienta o Regulamento a consulta direta à população para o período 2015/2016, prevista na Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998. Disponível em: <<http://www.consultapopular.rs.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/DEC-52.471-Publicado-DOE.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.451, de 28 de março de 2000. Trata sobre a criação dos COMUDEs. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/11.451.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2016.

SCHMIDT, João Pedro. *Juventude e política no Brasil: A socialização política dos jovens na virada do milênio*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001.

VIII Seminário Internacional sobre

## Desenvolvimento regional

Territórios, redes e  
Desenvolvimento Regional:  
Perspectivas e Desafios



Programa de Pós-Graduação  
Desenvolvimento  
Regional  
mestrado e doutorado



SILVEIRA, R. L.; CAMPOS; H. Processos participativos em experiências recentes de planejamento regional: o caso do Vale do Rio Pardo (RS). *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 17, n. 1, p. 203 – 216, jan/abr 2012.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. Os desafios da articulação entre Sociedade Civil e Sociedade Política sob o marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ES. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. 1ª ed. Campinas: Paz e Terra, 2006.

WAMPLER, Brian. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, Roberto (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.