



# **PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA NOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE DO COREDE VALE DO RIO PARDO/RS**

Dr<sup>a</sup> Cláudia Tirelli<sup>1</sup>

Dr. Jovani Augusto Puntel<sup>2</sup>

**Resumo:** Este trabalho discute a atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), buscando analisar o seu desenho institucional e o processo de formação da agenda regional. Através da análise destes elementos busca-se entender os limites e alcances desta instância de governança participativa para o aprofundamento da democratização das decisões governamentais e o fortalecimento da participação cidadã no âmbito deste Conselho. Embora grande parte da literatura sobre esses arranjos institucionais enfatize a sua autonomia e contribuição para o aprofundamento dos processos democráticos e o desenvolvimento das regiões, a presente pesquisa, realizada junto ao Corede Vale do Rio Pardo ao longo dos anos de 2019 e 2020, evidenciou que o desenho institucional e as dinâmicas adotadas por esse Conselho privilegiam a participação de atores vinculados à gestão pública estadual e municipal e, em menor proporção, de atores da sociedade civil que detém grande quantidade de recursos (financeiros, organizacionais e humanos).

**Palavras chave:** Estado. Participação. Democracia. Sociedade civil. Coredes.

## **Introdução**

Este trabalho propõe um olhar sobre a atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) no Rio Grande do Sul (RS), buscando analisar como o desenho institucional adotado por esses Conselhos e a sua relação com a gestão estadual se articulam com os processos de participação e de deliberação nas regiões. Esses Conselhos foram instituídos pelo Governo do Estado do RS, no início da década de 1990, com a finalidade de propiciar a participação da sociedade civil na definição das prioridades regionais – visando subsidiar o planejamento estadual e a alocação dos recursos orçamentários do Estado – além de promover a articulação dos atores sociais na construção de estratégias de desenvolvimento regional. Em uma pesquisa anterior, analisou-se o Corede Vale do Rio Pardo (VRP) a partir do seu desenho institucional, da participação efetiva dos atores nas Assembleias e do processo de definição das pautas priorizadas ao longo do ano de 2015

---

<sup>1</sup> Dr<sup>a</sup> em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

<sup>2</sup> Dr. em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).



(PUNTEL, 2017). Nesse estudo buscou-se perceber o grau de autonomia reivindicado por esses Conselhos e como atuam no sentido de articular a sociedade civil para participar no planejamento governamental e nos debates sobre o planejamento regional (PUNTEL, 2017). Cinco anos após, retoma-se esse estudo analisando o desenho institucional e as pautas discutidas nas Assembleias, tendo em vista identificar se houve mudanças importantes nesses aspectos.

Os Coredes foram criados numa conjuntura marcada pela formação de inúmeros arranjos institucionais de caráter participativo no País (Orçamentos Participativos, Fóruns, Conferências, Conselhos Gestores de Políticas Públicas, etc.), os quais se multiplicavam tendo em vista a promoção de ações conjuntas envolvendo atores da sociedade civil e do Estado. Na década de 1990, conforme Coelho e Favareto (2012), diversas agências internacionais de financiamento incluíram a participação da sociedade civil - nos processos de formulação e acompanhamento de políticas governamentais - como critério para a liberação de recursos financeiros para Estados e organizações. Esperava-se que a atuação conjunta entre sociedade civil e Estado pudesse contribuir para o aprofundamento da democracia e para a formulação e execução de políticas públicas mais condizentes com as necessidades dos seus beneficiários.

Essas expectativas também recaíram sobre a atuação dos Coredes, embora as análises sobre a efetividade desses não sejam unânimes. Enquanto alguns estudos (COREDEs, 2010; ALLEBRANDT et al., 2011) enalteciam a autonomia desses Conselhos e as amplas possibilidades de participação que abriram à sociedade civil, outras análises (TATAGIBA, 2006, DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006) têm apontado para a existência de desigualdades de representação e de participação nessas institucionalidades participativas (IPs) e para a indissociabilidade entre sociedade civil e Estado. Nesta mesma direção, autores como Lavallo (1999; 2011), Coelho e Favareto (2008; 2012) e Avritzer (2011) têm mencionado que não se pode aceitar *a priori* a existência de uma relação causal entre participação e democracia, sendo necessário que, cada vez mais, se busque investigar empiricamente os efeitos projetados por essas IPs, os resultados produzidos e os distintos fatores intervenientes nesses processos.

Este trabalho se inscreve nesta perspectiva de análise, tendo em vista verificar empiricamente os efeitos produzidos por estes Conselhos. Ao analisar a atuação do Corede do VRP durante os anos de 2019 e 2020, utilizou-se de procedimentos metodológicos que permitissem analisar a atuação desses Conselhos, colocando em suspensão a relação causal



entre participação e democracia. Para realizar a investigação procedeu-se a análises documentais nesses dois anos, procurando verificar se houve grandes mudanças nesta estrutura em relação aos aspectos observados de forma mais profunda durante o ano de 2015 (PUNTEL, 2017). Atualizamos nossa pesquisa através da análise do Estatuto do Conselho que foi modificado no ano de 2016, da ata de eleição dos Conselheiros realizada em julho de 2016, bem como das atas das demais Assembleias e reuniões promovidas por este Conselho ocorridas nos anos de 2019 e 2020.

O trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma: na primeira parte, apresenta-se uma contextualização histórica sobre o processo de criação e de atuação dos Coredes no Estado do Rio Grande do Sul, retomando os seus pressupostos e os elementos que se destacaram em sua trajetória. Posteriormente, discute-se a contribuição de alguns trabalhos desenvolvidos dentro das Ciências Sociais no Brasil, os quais buscaram problematizar o caráter virtuoso dessas IPs, enfatizando a importância de se analisar com maior cautela a capacidade relativa de agência dessas institucionalidades e dos seus atores, considerando que o aprofundamento do processo democrático não se realiza pela simples possibilidade de participação da sociedade civil nesses espaços. Por fim, apresenta-se a análise dos dados levantados pela pesquisa empírica e as considerações finais.

### **Surgimento dos Coredes no Rio Grande do Sul**

Ao tratar sobre o processo de criação dos Coredes cabe mencionar que algumas gestões estaduais já haviam tido iniciativas que buscassem construir regionalizações para o Estado do RS, tendo em vista aperfeiçoar o planejamento governamental e promover um modelo de desenvolvimento capaz de enfrentar as desigualdades regionais. Um primeiro exercício de regionalização foi realizado a partir do ano de 1973, sob a coordenação da Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas (SDO), com a denominação de *Regionalização para o Estado do Rio Grande do Sul*. Nessa proposta o território seria dividido em 12 regiões, assegurando a participação da sociedade nos debates sobre o desenvolvimento regional, mas garantindo ao Estado, a ampla coordenação, articulação e supervisão de todo processo. Essa regionalização não teve êxito por ter sido criado de forma prematura e sem o envolvimento de um maior número de lideranças que defendessem essa política (NYGAARD, 1990).

Outra proposta de regionalização do Estado do RS foi registrada no ano de 1988, durante o Governo Pedro Simon. Chamada de *Programa Estadual de Descentralização Regional*, o Estado seria dividido em 22 regiões. O objetivo dessa regionalização era promover



a descentralização do planejamento governamental através do envolvimento da sociedade nas discussões sobre o planejamento de suas regiões. Conforme explicam Toni e Klarmann (2002), esse processo buscava uma ação coordenada e eficaz dos órgãos públicos e uma melhor integração entre o Governo Estadual e os municípios e comunidades interioranas. Havia um esforço para criar mecanismos que possibilitassem a identificação das prioridades regionais para que fossem incorporadas ao planejamento regional e ao orçamento dos órgãos estaduais. Contudo esta iniciativa também não chegou a ser institucionalizada, mas abriu uma brecha para a criação dos Coredes.

Neste contexto, a criação destes Conselhos surge com o desafio de romper com uma tradição política baseada em relações clientelistas e imediatistas e desenvolver uma nova cultura política de Estado que possibilitasse a participação da sociedade nos debates e na elaboração de planejamentos regionais. Caberia a estes Conselhos promover discussões com a comunidade em suas regiões, promover a aproximação entre sociedade civil e agentes governamentais, identificar as demandas regionais, criar planos e estratégias de desenvolvimento que pudessem ser integradas e apoiadas na esfera governamental.

De acordo com Frantz (2002), a preocupação em se realizar o processo de regionalização dos Coredes se justificava pela distância existente entre os grandes planos nacionais e as realidades locais. Além disso, havia a necessidade de se criar mecanismos de gestão mais eficientes e apropriados para promover o desenvolvimento regional sustentável. Nesta direção, entendia-se que os atores regionais poderiam contribuir na formulação do planejamento das políticas governamentais numa atuação conjunta com a sociedade.

De forma ampla, a criação dos Coredes buscava criar um modelo de governança colaborativa, um arranjo institucional capaz de integrar agências públicas e atores não-estatais, com o propósito de aproximar governos (estadual e municipal) e sociedade civil em um processo de discussão das demandas e da formulação de uma agenda regional para atender seus objetivos de desenvolvimento. Concomitantemente, o governo estadual teria um arranjo com atores regionais articulados e dispostos a acolher suas demandas, promover discussões e encaminhamentos junto as comunidades.

Tendo em vista contribuir nesta dinâmica, os Coredes foram criados no ano de 1991, e instituídos oficialmente pela Lei nº 10.283 de 17 de outubro de 1994. Estabelecidos inicialmente em 18 regiões, o Art. 2º da sua Lei de criação determina que esses Conselhos atuariam para promover o desenvolvimento regional harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, o estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente.



Esses objetivos deveriam envolver a participação dos atores da sociedade civil e estatais de cada região do estado (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

Criados para suprir necessidades de planejamento governamental, os Coredes contaram com apoio financeiro do Estado e serviram-se dos serviços, estrutura e expertise das universidades para criarem seus embriões. Conforme Bandeira (2010); Allebrandt et al (2011), desde a sua criação, os Coredes mantiveram uma relação muito próxima com a sociedade política e com as Instituições de Ensino Superior (IES), principalmente com as universidades comunitárias. Essa proximidade perdura na atualidade, tendo em vista que, em grande parte,

[...] os COREDES são frutos da coalizão propositiva do governo do estado e as estruturas representativas das regiões. Mesmo passadas duas décadas, ainda são vistos e reconhecidos em muitas regiões como estruturas vinculadas ao governo do estado e de forma limitada como um mecanismo de organização e representação das próprias regiões, para o enfrentamento dos desafios da promoção do desenvolvimento. Esta imagem preponderantemente governamental é atenuada nas regiões onde os COREDES são coordenados por universidades ou entidades públicas não governamentais. (BÜTTENBENDER; SIEDENBERG; ALLEBRANDT, 2011, p. 102).

A função desempenhada pelos Coredes tem sido interpretada de maneira distinta pelos autores que analisam essas instituições participativas. De um lado, tem sido concebida como um mecanismo para estreitar a relação entre a sociedade civil e o Estado e, de outro, como um instrumento para promover debates sobre o desenvolvimento das distintas regiões e aprimorar o planejamento governamental. Nesta linha, Fedozzi (2001) vai dizer que esses Conselhos podem ser interpretados como mecanismos para melhorar a gestão dos governos estaduais, ao passo que Cargnin (2014, p. 9) concebe a criação deles como “[...] uma das primeiras iniciativas institucionais no sentido de construir uma estratégia de ação para o desenvolvimento regional” no Rio Grande do Sul. Esse autor também afirma que esses Conselhos se constituem como um fórum autônomo de discussão e decisão sobre as políticas e ações para o desenvolvimento regional.

Cabe ressaltar que a Constituição Estadual de 1989 (Art. 149, § 8) determinou que os Orçamentos Anuais e a Lei de Diretrizes Orçamentárias deveriam ser compatibilizados com o Plano Plurianual (PPA) e elaborados de forma regionalizada. Nesta direção, os Coredes<sup>3</sup> se apresentam como as instituições que irão comunicar as diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento, promovendo o debate e articulação dessas pautas entre atores públicos e da sociedade civil, integrando os representantes de trabalhadores rurais e

---

<sup>3</sup> Importante ressaltar que para fins de planejamento, o governo estadual do RS reconhece a existência de 9 Regiões Funcionais de Planejamento, a partir da nucleação dos 28 Coredes. Regionalização feita a partir do *Estudo Rumos 2015*.



urbanos, servidores públicos e empresários, todos eleitos ou indicados por suas entidades representativas.

Desde o período de sua criação, os Coredes têm se colocado como a institucionalidade responsável para organizar a participação da sociedade no planejamento governamental, promovendo estudos sobre a realidade de suas regiões, expressas nos Planos Estratégicos (PE). Os conselhos regionais também têm atuado na organização da sociedade para participar na elaboração dos Planos Plurianuais de Desenvolvimento no âmbito do governo estadual, bem como na realização da Consulta Popular (CP). Esta foi institucionalizada durante o último ano do governador Antônio Britto (1998), e seu objetivo é oportunizar a participação da sociedade gaúcha na definição das prioridades regionais a serem incluídas no orçamento estadual (Art. 1º da Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998).

Diante do exposto, percebe-se a atuação dos Coredes extremamente vinculada as demandas procedimentais do governo estadual. Nota-se a necessidade do Estado em criar regionalizações que possibilitassem construir diagnósticos mais precisos das necessidades regionais para poder responder às suas demandas específicas e realizar o planejamento das políticas e a alocação de recursos financeiros. Percebe-se ainda que existe alguns adendos constitucionais que conferem obrigatoriedade de participação da sociedade civil na definição de pautas a serem contempladas na peça orçamentaria, cabendo aos Coredes promover a aproximação entre sociedade civil e Estado em tais definições.

Na continuidade desta discussão apresenta-se algumas contribuições da literatura das Ciências Sociais que permitem compreender melhor o funcionamento e as articulações dessas instituições participativas. Trata-se de uma revisão da literatura que tem questionado a forte normatividade de parte significativa das análises produzidas ao longo dos anos de 1990 e início dos anos 2000, sobre os arranjos participativos no Brasil, atribuindo-lhes um caráter eminentemente democrático. Esta literatura crítica, baseada em perspectivas teóricas de médio alcance, tais como a sociologia relacional e as abordagens neoinstitucionais, indica a necessidade de se verificar empiricamente com se dá a relação entre atores civis e atores estatais nos vários arranjos participativos, e de que forma contribuem para o aprofundamento democrático e para o processo de desenvolvimento dos seus territórios.

### **Perspectiva crítica sobre democraticidade das instituições participativas**

Ao analisar a atuação dos Coredes no período de 1990 a 2010, Allebrandt et al (2011) vão dizer que estes Conselhos se constituem em amplos espaços de participação. Para



fundamentar essa argumentação esses autores analisam todos os Coredes do Rio Grande do Sul, e mencionam, para citar alguns exemplos, que o Corede Delta do Jacuí pode chegar, potencialmente, a ter mais de 600 participantes em suas Assembleias. Mencionam, ainda, que no período de 2008/2009, 50% dos presidentes do Coredes eram vinculados a Instituições de Ensino Superior. Havia também três presidentes que eram prefeitos, três representantes de movimentos sociais e dois vereadores. O estudo evidenciou que os prefeitos, os presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDEs) e representantes das IES ocupavam grande parte dos cargos do Conselho.

Em que pese a contribuição desse estudo de Allebrandt et al (2011) para se ter uma visão ampla sobre a composição dos cargos diretivos dos conselhos ao longo de duas décadas de funcionamento, percebe-se que os pressupostos normativos contidos nos documentos de formação dos conselhos, acabam sendo reafirmados pelas análises.

Frente a essa literatura que reitera a autonomia desses Conselhos e sua amplitude de representação da sociedade regional, percebe-se a ausência de estudos que foquem nos distintos desenhos institucionais utilizados nos Coredes, na sua representatividade dos diversos segmentos da região, no processo de formação e definição da agenda e nas suas dinâmicas de funcionamento, compreendendo como de fato acontece o processo participativo e em que medida ele possibilita as tomadas de decisão de forma democrática.

Por se tratar de um Conselho Regional de Desenvolvimento, concordamos com o entendimento de Coelho e Favareto (2008; 2012) e Abramovay, Magalhães e Schroder (2010), quando mencionam que parte importante da literatura sobre os inúmeros Conselhos criados nesse período apostaram na participação social para produzir melhores índices de desenvolvimento, partindo do pressuposto de que o diálogo autorizado pelo poder público reduz os custos da mobilização política.

Em geral, esta perspectiva parte do pressuposto de que os cidadãos possam participar nesses processos mesmo sem qualquer *expertise* nos assuntos em discussão e que as assimetrias de recursos (organizacionais, humanos e financeiros) existentes entre os diversos atores poderiam ser contornadas através da adoção de uma boa engenharia institucional. De acordo com tais estudos, os benefícios da participação estariam em estabelecer a comunicação dos atores locais com os agentes governamentais, tendo em vista que os primeiros possuem maior conhecimento acerca das suas realidades e poderiam oferecer subsídios relevantes para a formulação e a execução das políticas públicas. O mecanismo causal implícito nesse processo é que com a ampliação da participação,

[...] se daria uma mudança na qualidade do processo decisório que permitiria alterar a distribuição dos recursos públicos e a forma de implementar as políticas e de pactuar acordos regionais. Esse novo padrão, ao fomentar a



negociação e a cooperação entre vários segmentos sociais, levaria a um aumento da confiança e da coordenação entre os atores, o que poderia contribuir para a promoção do desenvolvimento. (COELHO e FAVARETO, 2008, p. 16).

Contudo, entende-se que a tese que estabelece a relação de causalidade entre participação, democracia e desenvolvimento precisa ser melhor analisada através de investigações empíricas. De acordo com Lavallo (2011) e Coelho e Favaretto (2008), não é possível afirmar que os arranjos institucionais consigam contornar as desigualdades prévias de recursos existentes entre os diversos atores, nem tampouco pode-se admitir de antemão que, frente às diferentes pautas postas em discussão, as decisões respeitem os princípios democráticos.

Tendo em vista melhor compreender a composição desses espaços, autores como Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) e Lavallo (2011) têm enfatizado em seus estudos que não se pode conceber a sociedade civil e o Estado como atores homogêneos. Recomendam, ainda, que para se reconhecer a trama das forças que integram esses espaços públicos é preciso levar em conta os distintos interesses em disputa e a heterogeneidade da sociedade civil e do Estado. Trata-se de considerar as assimetrias de recursos existentes entre os diversos atores que participam desses espaços, o que pode levar a um campo de disputa desigual que reforça a tomada de decisão pelos atores mais poderosos. Nessa direção Lavallo (2011, p. 8) vai dizer que

Pouco se sabe, ainda, da forma como se organiza e opera a heterogeneidade da sociedade civil: como se compõem e quais as consequências de diferentes ecologias organizacionais, qual a posição e as funções dos diferentes tipos de organizações civis e quais suas estratégias de articulação, como se relacionam essas ecologias organizacionais com as instituições políticas [...]

Nesta direção, Ladeira (2008), Perissinotto e Fuks (2007) têm indicado que alguns fóruns participativos têm apresentado procedimentos políticos pouco democráticos, tendo em vista que muitos deles são capturados por atores vinculados à gestão governamental ou por atores que já possuem posições privilegiadas em outros espaços públicos, fazendo com que os interesses e as demandas de grupos ou de categorias tradicionalmente excluídas e com menos recursos permaneçam sem poder de influência.

Embora se reconheça que os atores da sociedade civil e do Estado encontram-se inter-relacionados e que podem estabelecer vários tipos de relações, de ordem confrontacional ou colaborativa, as IPs que distribuem desproporcionalmente a representatividade da sociedade civil em relação aos agentes públicos acabam produzindo uma distribuição desigual do poder decisório entre esses atores. O fato de Lavallo (2011) e Dagnino Olvera e Panfichi (2006) entenderem que a sociedade civil e o Estado se constituem reciprocamente, não significa que as relações entre atores vinculados ao Estado e atores civis ocorram de forma harmônica e



que não exista disputas nessas IPs. Em muitos casos, atores da sociedade civil e atores vinculados ao Estado podem se unir em torno de pautas comuns. Contudo, em nosso entendimento, a falta de pluralidade na representação pode restringir os debates e fazer com que atores com menor capacidade de acesso a recursos não ganhem notoriedade.

Diante dessas questões, torna-se cada vez mais necessário que sejam realizados estudos que possibilitem uma melhor compreensão de como esses aspectos são enfrentadas no interior das IPs. Nesta direção, na próxima seção apresenta-se a estrutura de funcionamento desses Conselhos, analisando em especial o arranjo institucional do Corede/VRP, seu colegiado e formação da agenda.

### **Estrutura organizacional e formação da agenda do Corede Vale do Rio Pardo**

O arranjo institucional do Corede/VRP articula lideranças de 23 municípios, internamente agrupados em três microrregiões com características distintas entre si. Identifica-se a **Microrregião Norte**, formada por 8 municípios: Arroio do Tigre, Estrela Velha, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Passa Sete, Segredo, Sobradinho e Tunas. A **Microrregião Centro**, formada por 8 municípios: Herveiras, Santa Cruz do Sul, Mato Leitão Sinimbu, Vale do Sol, Boqueirão do Leão, Venâncio Aires e Vera Cruz e a **Microrregião Sul** formada por 7 municípios, sendo eles Candelária, Encruzilhada do Sul, General Câmara, Pântano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo e Vale Verde (PAIVA e RAMOS, 2005). De acordo com as demandas de planejamento, o Corede reorganiza esta regionalização interna tendo em vista facilitar seus procedimentos organizacionais, participação da sociedade e distribuição de recursos financeiros.

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

Cabe mencionar que cada Corede é orientado por um Estatuto próprio em cada região que, juntamente com o seu Regimento Interno, estabelece os regramentos específicos para seu funcionamento. Dentre as atribuições dos Coredes consta i) promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico das necessidades e potencialidades para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento da região; ii) elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional; iii) manter espaço



permanente de participação democrática; iv) constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado; v) orientar e acompanhar o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região; e vi) respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais (RIO GRANDE DO SUL, 1994). Tendo em vista atender estas atribuições, cada Conselho vai se organizar e construir uma estrutura organizacional de acordo com as particularidades da sua região.

O desenho institucional é um dos elementos centrais do nosso estudo, pois permite identificar como está prevista a representatividade social em seu interior. Em atualização de seu Estatuto<sup>4</sup> ocorrido no ano de 2016, o Art. 16 define que são membros natos da Assembleia Geral do Corede Vale do Rio Pardo os membros da diretoria executiva do Conselho, os senadores, deputados federais e estaduais com domicílio eleitoral na região, os prefeitos, presidentes das câmaras de vereadores e presidentes dos Comudes. São membros natos também os ex-presidentes do Corede, um representante de cada Universidade e Instituição de Ensino Superior com sede ou *campus* com atividade presencial na região, um representante da Associação Rio-grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural Emater/RS (ASCAR), um representante do Centro Vocacional Tecnológico do Vale do Rio Pardo, um representante do Polo de Modernização Tecnológica do Vale do Rio Pardo e um representante do Parque Científico e Tecnológico Regional. Além dos membros natos, o Art. 17 prevê os membros indicados ou eleitos por segmentos organizados na região para integrar a Assembleia Geral<sup>5</sup>.

Em nossa análise, constatamos que a Assembleia do Corede/VRP possui 62% de seus atores vinculados a órgãos governamentais, (sociedade política e burocratas do Estado)

<sup>4</sup> Até então o Conselho estava orientado pelo Estatuto aprovado no ano de 2007.

<sup>5</sup> De acordo com o Art. 17, estão previstos os seguintes representantes: quatro representantes da classe trabalhadora, indicados pelos sindicatos constituídos na região, sendo obrigatoriamente um deles do meio rural, um do comércio, um dos serviços e outro da indústria; quatro representantes da classe empresarial, indicados pelas entidades associativas constituídas na região, sendo obrigatoriamente um deles do meio rural, um do comércio, um dos serviços e um da indústria; dois representantes das Uniões de Associações Comunitárias, sendo um da área rural e um da área urbana; três representantes das Cooperativas da região; um representante dos Micro e Pequenos Empresários; um representante indicado pela Associação de Turismo da Região do Vale do Rio Pardo (ATURVARP); três representantes da sociedade civil legalmente organizada, constituída por entidades como as de profissionais liberais, entidades religiosas, clubes de serviço, entidades culturais, de promoção social, movimentos ecológicos, de defesa da cidadania e similares; um representante das Agremiações Estudantis oficiais da região; um representante dos órgãos públicos da região, em nível estadual; um representante da área da Educação; um representante da área da Saúde; um representante da área do Meio Ambiente e Agroecologia/Produção Orgânica; um representante da área das Organizações Não Governamentais (ONGs); um representante da área da Segurança Pública; um representante do Conselho Comunitário das Regiões das Rodovias Pedagiadas; um representante do Arranjo Produtivo Local; um representante do Comitê Pardo; um representante do Desenvolvimento Local e Regional; e um representante de Pessoas com Deficiência.



e 38% dos atores vinculados a sociedade civil. Procurando identificar esta capilaridade dos atores governamentais, vamos ter deputados, prefeitos e vereadores dos respectivos municípios de abrangência desde Conselho. Temos ainda os Comudes que, apesar de possuírem em sua composição uma representação paritária entre atores dos órgãos públicos e sociedade civil, encontram-se vinculado a administração governamental.

Embora esses sejam membros atores natos no Coredes, entendemos que isso não chega a ser um problema, tendo em vista que são atores eleitos pela comunidade em seus municípios, e neste caso, possuem grande capilaridade com os cidadãos, conhecimento sobre os problemas locais, bem como alta capacidade de levar as questões discutidas nesse Conselho a outros níveis da esfera governamental no âmbito dos seus municípios. Entretanto, na prática, percebe-se que prefeitos e vereadores possuem uma baixa participação efetiva nas Assembleias dos Coredes, isto porque, em nosso entender, os prefeitos elegem a Associação dos Municípios (AMVARP) como instância para discutir suas pautas e levar suas demandas a outros níveis (estadual e federal) de governo.

Como já citado, a região possui vasto capital social e espaços de discussão, mas em nossa percepção esses não se encontram articulados entre si, deixando diversas IPs e organizações com menor expressão isoladas e com pouca capacidade de encaminhar e resolver suas questões no âmbito do Corede. No caso dos Coredes, caberia uma análise mais profunda sobre os atores individuais, sua trajetória, convicções e capacidade de recursos individuais. Em nosso estudo, observou-se que em cada eleição há pouca renovação dos atores individuais não governamentais<sup>6</sup>. Do posto de vista institucional fica claro que os atores governamentais possuem uma série de recursos privilegiados que lhes conferem uma série de vantagens (organizacionais, financeira, estrutura) em relação a outros atores, tais como a facilidade de participar de reuniões em horário de expediente e deslocamento com carro institucional. No caso de prefeitos e vereadores, há a possibilidade de não participar efetivamente nesses espaços participativos e não sofrer nenhuma sanção ou prejuízo.

Por sua vez, os atores da sociedade civil dos Coredes, os quais compreendem representantes da universidade, de hospitais, Sindicatos e Cooperativas também estão amparados, em grande parte, por instituições bem estruturadas. Ao identificar os atores institucionais eleitos para compor o Corede VRP, percebe-se a ausência de vários movimentos sociais e ONGs e, até mesmo, a ausência de organizações não governamentais com grande capilaridade com a sociedade civil da região. Outro aspecto importante é que, para votar ou ser votado, a organização precisa estar previamente inserida como ator no

---

<sup>6</sup> Conforme Ata da Assembleia do Corede/VRP e lista de presença realizada em 16 de julho de 2019.



Conselho, sendo que o suplente também é indicado previamente pela instituição que já participa. Esta reflexão, em nosso entendimento, torna-se muito pertinente na medida em que muitas dessas organizações da sociedade civil possuem atuação limitada em seu município e pautas muito restritas.

Assim como os arranjos institucionais podem suprimir possíveis desigualdades de recursos (técnicos, humanos, organizacionais, financeiros) existente entre os diversos atores que atuam nesses espaços, é importante considerar que muitas vezes há regras formais e informais que condicionam o funcionamento dos espaços participativos. Dentre as regras formais podemos considerar o desenho institucional construído para o funcionamento desse Conselho, que apresenta as regras formais de representação que, como vimos no caso do Corede/VRP, apresenta-se de maneira desigual. Considera-se desigual porque favorece a representação de atores com mais recursos organizacionais e vinculados a gestão estatal. A que se considerar que o processo de definição do desenho institucional não é neutra e já define as possibilidades de representatividade. Além das regras formais, também há que se considerar a existência de regras informais (costumes, acordos, formas de agir que não foram formalizadas), as quais também condicionam as ações dos atores nesses espaços.

Nesta linha, Coelho e Favareto (2008) chamam a atenção para a dificuldade de se estabelecer conexões sistemáticas que permitam atribuir ao arranjo institucional a capacidade de sanar os limites dados pelas desigualdades de recursos. Estudos como o de Abramovay, Magalhães e Schroder (2010) também mencionam que determinados arranjos institucionais privilegiam a participação de atores tradicionais (aqueles mais bem estruturados) em seus espaços. Nessa arena, são inúmeras as variáveis a serem consideradas sobre o potencial participativo em diversas institucionalidades, exigindo cautela ao se colocar observações conclusivas.

Outro elemento que consideramos importante para dar luz a capacidade de aprofundamento democrático interno e enraizamento deste Conselho (Corede/VRP) com a comunidade foi identificar as origens e pautas postas em discussão durante os anos de 2019 e 2020. Entende-se que, quanto mais pautas forem postas em discussão e mais diversos forem os temas, maior serão os debates e mais autêntico será o processo participativo. Na tabela a seguir mencionamos a data dos eventos propostos pelo Corede/VRP, as pautas postas em discussão e o número de participantes presentes naquele evento.

**Tabela 1:** Datas, pautas e números de participantes nas atividades propostas pelo Corede/VRP durante os anos de 2019 e 2020.



Data	Pauta	Nº de participantes
25/06/2019	Assembleia Geral: prestação de contas; Projeto Polo de Modernização Tecnológica VRP; atraso da Consulta Popular; eleição dos membros do Corede (2019/2021).	49
16/07/2019	Assembleia Geral: Apresentação do mapa estratégico do governo do Estado; orientação para realização da Consulta Popular; eleição dos membros da Assembleia e Diretoria do Corede; melhorias do hospital de Candelária.	82
07/08/2019	Assembleia Pública Geral: Participação de membros do governo para orientar a realização da Consulta Popular; Definição das datas para as Assembleia Microrregionais do COREDE/VRP para deliberações da CP; Definição das datas e etapas para realização da Consulta Popular.	66
15/08/2019	Assembleia Pública Microrregional Centro Serra <sup>7</sup> (CP): Eleição dos delegados e projetos para votação na Consulta Popular.	30
15/08/2019	Assembleia Pública Microrregional Baixo Vale do Rio Pardo <sup>8</sup> . Indicação dos projetos para votação na Consulta Popular e indicação dos Delegados.	46
19/08/2019	Assembleia Pública da Consulta Popular: Definição dos projetos para votação na CP; Definição do percentual mínimo de votantes por município para acessar os recursos da CP; Definição das entidades executoras dos projetos.	50
03/12/2019	Reunião do Corede: Encaminhamentos sobre o projeto de turismo caminhadas da natureza e turismo nas escolas públicas.	* Sem registro.
10/09/2020	Consulta Popular (1ª etapa): Apresentação e definição dos Projetos para votação na região; definição das de votação e da Comissão Regional da Consulta Popular.	72

<sup>7</sup> Municípios de Arroio do Tigre, Estrela Velha, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Passa Sete, Segredo, Sobradinho e Tunas.

<sup>8</sup> Municípios de Boqueirão do Leão, Candelária, Encruzilhada do Sul, General Câmara, Herveiras, Mato Leitão, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Sinimbu, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz



16/09/2020	Consulta Popular (2ª etapa): Definição das proposta e número de delegados para a CP.	76
28/09/2020	Assembleia pública da Consulta Popular (3ª etapa): Definição dos projetos para votação na Consulta Popular.	53

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de documentos oficiais do Corede/VRP (2019/2020).

Conforme análise documental, percebe-se que as pautas predominantes nas reuniões do Corede/VRP são pautas provenientes da agenda governamental. Trata-se de encaminhamentos para discussão e realização da Consulta Popular na região. Como já mencionado na literatura, parece-nos que essa atuação conjunta com o Estado é uma premissa dada desde a criação dos Coredes. Em grande parte, esta atividade se justifica por ser a maior possibilidade do Corede definir a destinação de recursos públicos para setores de investimento considerados prioritários para a região. Enfatizamos que a parceria/público privada deve ser um elemento a ser preservado e fortalecido nessas IPs, entretanto, parece-nos problemático quando elas são absorvidas pelo Estado e passam a somente legitimar, organizar processos que conferem legalidade para alguns procedimentos legais, como viabilizar a participação da sociedade na definição de parte dos recursos financeiros do orçamento estadual.

Esta pouca diversidade de assuntos tratados nas Assembleias reflete também a falta de recursos financeiros próprios para investimento. De outro lado, percebe-se que os Coredes têm perdido uma de suas funções vitais que é o de discutir e realizar planejamentos estratégicos para a região e colocar-se como agente mobilizador para articular recursos na esfera governamental. Setor privado e organismos internacionais. Cabe mencionar que os planejamentos estratégicos dos Coredes são elaborados, em grande parte, pelas Universidades, que só os realizam mediante pagamento. Sem recursos financeiros os planos estratégicos dos Coredes vão ficando desatualizados. Por sua vez, os atores do Corede buscam encaminhar as suas demandas junto a outras esferas institucionais, de acordo com a sua própria capacidade de articulação e recursos (prefeitos, deputados, relação com empresas), o que acaba esvaziando o fórum de debate e atuação do Corede.

Por fim, consideramos que a homogeneidade das pautas postas em discussão reflete o arcabouço institucional que se apresenta sob domínio de atores governamentais e atores que possuem relação próxima com órgãos públicos. De forma ampla, o funcionamento e os debates são sustentados pelos atores vinculados a sociedade política e a gestão pública, os quais também são os propositores das pautas mais relevantes postas em debate. Em nosso



entendimento, esses debates têm se tornado ainda mais restritos, devido aos fatores de isolamento impostos pelas restrições de combate ao COVID19, exigindo que grande parte dos eventos aqui analisados acontecessem por meio de reuniões virtuais. De forma ampla, as análises aqui postas caminham na mesma direção da pesquisa realizada por Puntel (2017), indicando que houve poucas mudanças na estrutura e forma de condução deste Conselho.

### **Considerações finais**

Nossa análise sobre o arranjo institucional do Corede/VRP evidenciou que a estrutura organizacional do deste Conselho privilegia a participação de atores estatais e atores vinculados à burocracia estatal. Os atores políticos estão representados pela participação dos prefeitos, vereadores, deputados e senadores eleitos e domiciliados na região. Encontra-se, ainda, uma forte representação dos burocratas do Estado (agentes públicos vinculados à área de segurança, educação, EMATER, Comudes). Os Comudes, mesmo tendo uma composição paritária nos seus municípios, estão muito ligados ao arcabouço e as burocracias da municipalidade.

Ao identificar que a sociedade civil se encontra sub-representada nesse espaço, percebe-se ainda que ela privilegia a participação de atores providos de maiores recursos intelectuais, financeiros e de acesso aos benefícios da estrutura organizacional das instituições as quais representam. Embora não tenha sido objeto específico deste estudo, esses atores individuais que participam no Corede/VRP possuem ainda uma boa trajetória de atuação em suas instituições e muitos, frequentam este Conselho há vários anos. Em grande parte, as vantagens conferidas aos atores estatais e não governamentais acabam inibindo a participação de atores menos providos ao acesso destes recursos.

Os dados levantados sugerem que 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. Através desta análise, mesmo com alterações no Estatuto e nova eleição dos membros, não constatamos mudanças importantes em relação a pesquisa realizada durante o ano de 2015.

Constatou-se ainda que, mesmo possibilitando a participação dos diversos atores da sociedade no Conselho, as restrições começam a se tornar evidentes a partir das pautas colocadas em Assembleia e as restrições ao voto. Em nosso entendimento, esta abertura revestida de ampla democraticidade oculta, na prática, muitas restrições. Outro elemento não menos importante e que pode ser tema de outros estudos é a sobreposição existente entre os Coredes e outros espaços públicos participativos existentes na região. Mesmo não sendo



objeto deste estudo, percebeu-se que muitos atores individuais transitam em várias IPs e órgãos governamentais e levam suas demandas a esses distintos espaços. Sendo esses atores individuais representantes de categoriais sociais mais amplas, cabe entender como ocorre a sua comunicação com a categoria representada e quais as vantagens decorrentes da sua participação nesses espaços públicos.

Através dos documentos analisados foi possível constatar que essa desigualdade de representação, ou a captura do Corede VRP por agentes ligados a administração pública, se reflete na identificação das pautas postas em debate, as quais são amplamente sugeridas por provocação das demandas da realização da Consulta Popular. Na atual condição, também se percebe um esgotamento na capacidade de pressão dos Coredes, em função da dificuldade de renovação dos seus quadros internos e da ampliação da sua representatividade, além da sua debilidade para resistir à redução de recursos financeiros – por parte do Governo estadual - para atender as demandas regionais. Espera-se, por fim, que este estudo possa contribuir para as avaliações sobre a efetividade desses arranjos participativos, evidenciando os aspectos a serem revistos e qualificados para a realização de seus objetivos voltados ao planejamento e desenvolvimento regional.

### Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R.; SCHRODER, M. *Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares*. Sociologias, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 268-306, mai./ago. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/v12n24/v12n24a10.pdf>. Acesso em: 18 out. 2016.
- 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.
- 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.
- 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.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. *Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: Os COREDES do Rio Grande do Sul*. In: COELHO, J. G.; FRIZZO, P. A.; MARCONDES, V. (Orgs.). Passografic: Indústria Gráfica e Editora, 2010.
- CARGNIN, Antônio Paulo. *Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: vestígios. Marcas e repercussões territoriais*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2014.
- COREDE. *Estatuto do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo*. Aprovado em 21 de novembro de 2016.
- \_\_\_\_\_. *Ata da Eleição da Diretoria do COREDE/VRP*. Santa Cruz do Sul, 16 jul. 2019.



\_\_\_\_\_. *Lista de Presença. Eleição da Diretoria 2019.* Disponível em: <http://www.coredevrp.org.br/documentos/>. Acesso em: 08 jan. 2021.

COELHO, V. S.; FAVARETO, A. *Conexões entre participação, democracia e desenvolvimento: investigação dos impactos políticos e distributivos da participação social.* In: LAVALLE, A. (Org.). *O horizonte da política. Questões emergentes e agendas de pesquisa.* São Paulo: UNESP, 2012.

\_\_\_\_\_. *Dilemas da participação e do desenvolvimento territorial.* Revista de Desenvolvimento Econômico, Salvador (BA), ano X, n. 18, dez. 2008.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. *Para uma leitura da disputa pela construção democrática na América Latina.* In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs.). *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina.* São Paulo: Paz e Terra, 2006.

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

FEDOZZI, Luciano. *Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo.* Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 100, p.93-107, jan./jun. 2001.

FRANTZ, Walter. *A experiência corediana de organização social do desenvolvimento regional.* In: BECKER, D. F. et al. (Org.). *PRÓ-RS II. Por uma organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul Volume 1. O Funcionamento e os Fundamentos de uma experiência de organização social do desenvolvimento regional,* 2002, v. 1, p. 85-115.

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.

LADEIRA, Leonardo Carvalho. *Desafios e potenciais da participação democrática: uma análise do caso da Conferência Municipal da Juventude de Belo Horizonte.* Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

LAVALLE, Adrián Gurza. *Crítica ao modelo da nova sociedade civil.* Lua Nova, São Paulo, n. 47, p. 121-135, 1999.

\_\_\_\_\_. *O estatuto político da sociedade civil: evidências da cidade do México e de São Paulo.* Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA. Textos para discussão CEPAL-IPEA, n. 28, 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.

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

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.

PUNTEL, Jovani A. *A efetividade das institucionalidades participativas: uma análise a partir do Conselho Regional de Desenvolvimento e da consulta popular no Vale do Rio Pardo/RS.* Tese de Doutorado, UNISC 2017. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/1517> Acesso em: 05 jan. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 10.283, de 17 de outubro de 1994 (atualizada pela Lei nº 11.451, de 28 de março de 2000). Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid\\_IDNorma=12666](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666)



\_\_\_\_\_. *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.

TATAGIBA, LUCIANA. *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.

\_\_\_\_\_. *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.