



UM PROCESSO DE EDUCAÇÃO POLÍTICA NA  
PARTICIPAÇÃO DO DEBATE SOBRE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
A EXPERIÊNCIA DE ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS  
REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO  
RIO GRANDE DO SUL

*Walter Frantz<sup>1</sup>*

Resumo

O tema e a problemática do desenvolvimento regional se constitui em um núcleo importante do debate político, na atualidade. A discussão não acontece apenas no campo teórico, mas incorpora as mais diferentes experiências. Os desafios que nascem das práticas do desenvolvimento, estão postos à política, à economia, à cultura, à educação. Nas práticas do desenvolvimento se expressam interesses e se articulam poderes, nem sempre concordantes, porém, constituindo-se em energias propulsoras de participação pela capacidade crítica que podem desenvolver, pela oportunidade de uma “pedagogia da práxis” àqueles com motivações políticas construtivas.

O desenvolvimento é um fenômeno social complexo que compreende todos os sentidos e significados da vida. Começa com a formação dos sujeitos envolvidos, constituindo-se, certamente, em um dos lugares sociais de maior aprendizagem, um lugar privilegiado de educação política, especialmente, a partir das dificuldades enfrentadas.

A experiência de organização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), do Estado do Rio Grande do Sul, constitui-se como processo de educação política, no sentido da ampliação da esfera pública. É uma experiência com sentido pedagógico, voltado para a formação democrática dos cidadãos. A experiência dos COREDES representa a qualificação de um processo político, no sentido

<sup>1</sup> Professor pesquisador dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania e de Educação nas Ciências, docente do Curso de Sociologia da UNIJUI – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Doutor em Ciências Educativas – Sociologia, Pedagogia e Política, pela WWU/Universidade da Westfália, Alemanha.

de que este se torne expressão de democracia e que esta, inclusive, se torne a prática burocrática e técnica de gestão pública. E, assim, no âmbito das práticas políticas, as ações da gestão pública reduzam-se à expressão da sociedade e não da economia. Como tal, a democracia, se constituirá em elemento básico do desenvolvimento regional.

Palavras-chave: desenvolvimento regional, educação política, participação, conselhos regionais.

#### Abstract

A PROCESS OF POLITICAL EDUCATION IN THE PARTICIPATION IN THE DEBATE ABOUT REGIONAL DEVELOPMENT. THE REGIONAL DEVELOPMENT COUNCIL'S EXPERIENCE WITH ORGANIZATION IN RIO GRANDE DO SUL - The subject regional development and its difficulties are a central point of today's political debate. Discussion does not happen only in the theoretical field, but includes most different experiences. The challenges arising from the development practice demand the field of politics, economics, culture and education. Development practice expresses interests and organizes – not always harmonizing – powers that nevertheless constitute energies that enforce participation for their critical capabilities they can develop, for the opportunity of an “practical education” for those who have a constructive political motivation.

Development is a complex social phenomenon that includes all the senses and significances of life. It begins with the instruction of the subjects involved and surely constitutes one of the social places of the best learning, a place of privileged political education, especially for political difficulties faced.

The experience of organization made by the Regional Development Councils (COREDES) in the State of Rio Grande do Sul constitutes a process of political education in the sense of an expansion of public politics field. It is an educational experience turned to democratic formation of citizens. The experience of COREDES means a qualification of a political process as expression of democracy that, by the way, would get the essence of the bureaucratic and technical public administration. And therefore actions of public administration in public politics might get rather an expression of the society than of the economy. So democracy will be a basic element of regional development

Keywords: regional development, political education, participation, regional councils.

## UMA EXPERIÊNCIA POLÍTICA NOVA

No cenário do poder político do Estado do Rio Grande do Sul, processa-se algo de novo. Um novo processo político está em ação, há pouco mais de uma década<sup>2</sup>. Está em ação um processo de educação política pela participação no debate sobre desenvolvimento regional. Novas relações políticas estão em construção. Novos atores entraram em ação no cenário das relações políticas com o objetivo de construir e ampliar os espaços públicos de participação. Forças sociais e políticas entraram em ação e reação, diante dos desafios que lhes são postos no espaço da gestão pública e se expressam, fundamentalmente, através de três experiências: a dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), a do Orçamento Participativo (OP) e a do Fórum Democrático. Certamente, os seus acontecimentos podem ser inscritos em cenário mais amplo da necessidade de reinventar a política, de reestruturar a ação do estado, de redefinir a atuação de governos, de reexaminar prioridades das políticas públicas, de ampliar os espaços públicos, diante do contexto das transformações sociais contemporâneas mais profundas e globais. No entanto, as formas de encaminhamento de tais necessidades se revestem de pioneirismo, no contexto político brasileiro e, por isso, constituindo importância objetiva.

Não temos o propósito de descrever e analisar, no presente texto, essas três importantes experiências de ação política. A atenção está voltada à experiência dos COREDES. O texto tem a pretensão de desenvolver uma reflexão interpretativa daquilo que foi a experiência dos COREDES, especialmente, em sua fase de implantação. Para a descrição, recorreremos à memória dos fatos, a partir do envolvimento com os fatos, em funções coordenadoras, ao longo de seis anos<sup>3</sup>. Esses compreendem um período expressivo da fase de implantação dos COREDES. Nem tudo o que aconteceu, ao longo desse processo de organização e implantação dos Conselhos, está escrito, documentado. No entanto, existe uma memória social que deve ser resgatada e como tal constitui-se em desafio aos pesquisadores.

Processos sociais carregam, dentro de si, diferentes experiências. No entanto, mesmo em tempos e lugares diferentes, essas diferenças não se sobrepõem à natureza objetiva e universal desses processos, não impedem a leitura de um sentido mais global. Porém, os seus acontecimentos específicos também sempre guardam diferentes possibilidades de leitura e interpretação ou diferentes significados. Certamente, a história dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, guarda diferentes possibilidades de leitura,

<sup>2</sup> O sentido etimológico da palavra “política” que vem do grego contém a idéia de ir-se ao lugar público do debate, em busca da construção do comum. Esse é o sentido do processo de educação política.

<sup>3</sup> Exercício da função de presidente do Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial (1993/1998) e do Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (1993/1994).

de interpretação, mesmo que contenha valores e sentidos que se possa reconhecer, objetivamente, em outras experiências.

A implantação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, no Estado do Rio Grande do Sul, é uma resposta concreta e local ao movimento de processos sociais de transformações que trazem em si “a dissolução dos modelos burocráticos de gestão”, submetidos mais aos grupos de interesse que ao seu sentido público. (SILVA e COSTA, 2001, p. 15). Como tais, representam o início de uma ruptura na forma tradicional de gestão pública.

A criação dos Conselhos não se constitui em um fenômeno novo. Constituem uma expressão local do fenômeno da *dissolução* de modelos de gestão, favoráveis a políticas de interesses de grupos, contrários ao sentido público do poder de governo. Não se pode querer explicar ou buscar compreender a experiência dos COREDES, sem lançar um olhar para fora, para um contexto sócio-político mais amplo. No entanto, assim como existe um quadro geral explicativo para esse tipo de experiências de dissolução de modelos tradicionais de gestão, existe também um quadro específico de referência: as condições locais.

#### RAÍZES EXTERNAS DA NOVA EXPERIÊNCIA POLÍTICA

A crise das soluções globais, a crise das grandes estruturas, os mecanismos de coordenação autoritária, a própria crise da ciência positiva, a crise da certeza, das grandes verdades, compõem um fundo amplo de origem explicativa para o surgimento de experiências locais ou regionais, de natureza participativa, como a dos COREDES. Assim, de certo modo, seriam os Conselhos uma reação a tudo isso, uma nova realidade política em construção, uma nova promessa, o horizonte de um novo futuro. Seriam uma afirmação da regionalização, no contexto das dificuldades impostas pela globalização. Certamente, é possível inscrever e relacionar esse tipo de experiência na crise da contemporaneidade, na medida que não foram realizados, de todo, as promessas das ciências e das grandes experiências políticas. O novo não brota do que deu certo, mas nasce da capacidade de reação frente ao erro, à frustração, ao inacabado, ao incerto.

Com a crise das certezas, também a organização burocrática, nascida da modernidade, passou a apresentar sinais de crise (SILVA e COSTA, 2001). Os reflexos dessa situação de mudanças e transformações paradigmáticas também chegaram ao espaço da gestão pública. Na senda dessa crise, afirmou-se a questão da participação, como contraposição ao processo burocrático, em busca de democracia. A participação se constitui em uma prática concreta de democracia.

De acordo com Bordenave (1994, p. 14),

as estratégias altamente centralizadas têm fracassado na mobilização de recursos econômicos e no desenvolvimento da iniciativa própria para tomar decisões em nível local. A participação popular e a descentralização das decisões mostram-se como caminhos mais adequados para enfrentar os problemas graves e complexos dos países em desenvolvimento.

A construção ou a regeneração da democracia, como expressão da prevalência da política sobre a economia, através de uma participação organizada e efetiva, é um dos maiores desafios dos tempos atuais. A busca da participação, entre seus sentidos e significados, traduz também um fenômeno de dimensão política e cultural de superação da prática e da cultura de organização burocrática. Esta teve mais nas relações técnicas e menos nas ações políticas a sua base de afirmação, sem, no entanto, estar despida de sentido político.

Escreve Manuel da Silva e Costa (2001, p. 13) que

A organização burocrática, caracterizada pela determinação técnica e funcional (...) corresponde não só à forma capitalista de produção, mas sobretudo a uma determinada visão de mundo, a um determinado modelo de civilização, a uma determinada estrutura de pensamento: o pensamento racional e indutivo, por oposição ao conhecimento metafísico e religioso, e, finalmente, a uma determinada concepção da ciência, baseada no paradigma das certezas.

A organização burocrática moderna nasceu da crise da velha ordem, como oposição a uma ordem superada por um mundo em transformação pela incorporação do espírito crítico, das conquistas da ciência e pela afirmação do espírito capitalista. Diante da necessidade de superação das relações sociais de organização feudal e pré-capitalista (expressas pela dependência pessoal, pela vassalagem, pelo nepotismo), Max Weber desenvolveu o conceito de organização burocrática. Um olhar histórico sobre a dinâmica dessa passagem paradigmática de organização social, permite recuperar as raízes da dimensão política da moderna organização burocrática, “vista como uma forma superior de racionalidade instrumental e de dominação”, isto é, de poder (SILVA e COSTA, 2001, p. 12).

Afirma Alain Touraine (1994, p. 99):

A racionalização é uma palavra nobre quando ela introduz o espírito crítico e científico nos domínios até então controlados por autoridades tradicionais e a arbitrariedade dos processos; ela se torna uma palavra temível quando designa o taylorismo e os outros métodos de organização do trabalho que violam a autonomia profissional dos operários e que os submetem a cadências e comandos que se dizem científicos, mas que não são mais que instrumentos a serviço do lucro, indiferentes às realidades fisiológicas, psicológicas e sociais do homem no trabalho.

Através da racionalidade burocrática as antigas relações foram substituídas pelas relações de dependência formal, legal, hierárquica, funcional, superando-se a visão metafísica pela visão da certeza, do concreto. Sem essa superação, as organizações modernas, especialmente, as de natureza econômica, não poderiam ter-se desenvolvido, superando as dimensões da velha ordem. O capitalismo, certamente, escudado por suas instituições de apoio e defesa, não teria podido ter avançado em sua lógica de acumulação. Existe uma relação entre o funcionamento do sistema capitalista e a racionalidade burocrática, entre o estado moderno e a racionalidade econômica do capital. Assim, pode-se afirmar que a base econômica da organização burocrática moderna foi a forma capitalista de produção, a base política foi o estado burguês e a base cultural foi a sociedade capitalista.

Afirma Manuel da Silva e Costa (2001, p. 14):

A burocracia é não só uma forma de organização funcional e de dominação social, mas também uma maneira de pensar, uma forma histórica de conhecimento e de sabedoria. A organização burocrática, profundamente ligada à economia capitalista e empresarial, entrará, com a atual crise do capitalismo globalizado, num processo de mudança acentuada, dando lugar à organização participativa e criativa.

Com a crise da visão da certeza, com o questionamento do capitalismo, diante das dificuldades ambientais e sociais de produção e distribuição de bens e mercadorias, diante dos limites do meio-ambiente, da competição, da concentração, da superprodução, da sustentabilidade política e da segurança do sistema, nasce o questionamento daquilo que foi o instrumento da organização da produção capitalista, a burocracia. A burocracia que marginalizou o indivíduo, a sua criatividade, a sua subjetividade, a sua emotividade, cede lugar, mesmo que resistindo, à participação, a um novo paradigma, menos determinista. Isto é, diante dos problemas, da crise de organização, impõe-se a alternativa. O novo paradigma, fundado na participação, traz implícito o reconhecimento da força do capital humano e como tal a importância da identidade, do local, da regionalidade. Da força do paradigma da participação nasce o reconhecimento da importância da descentralização, da valorização do regional.

A participação aparece como a emergência de um novo modelo de organização, de um novo paradigma de organização, centrado na valorização da criatividade, na valorização do capital humano. A participação, como um processo de distribuição de poder, implica em profundas mudanças na concepção e funcionamento das organizações, tanto do ponto de vista da reorganização do poder nas organizações, quanto da reorganização das estruturas das organizações. O novo paradigma, no entanto, ainda precisa descobrir e desenvolver os seus instrumentos de gestão. Sob esse aspecto está em processo de construção. Certamente, esse desafio se constitui em uma das questões centrais do processo de educação política, de aprendizagem prática da participação.

Concretamente, a experiência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento tem nesse processo um de seus lugares sociais mais significativos e desafiadores.

O discurso da participação se legitima na crise do processo burocrático, da organização burocrática, “decomposição do modelo racionalista despedaçado (...) pelo desenvolvimento separado de lógicas de ação que não se referem mais à racionalidade: busca do prazer, do status social, do lucro ou do poder” (TOURAINÉ, 1994, p. 112). A racionalidade da organização dos espaços públicos democráticos se despedaça pela concentração do poder de estado e governo, pelo aprisionamento dos recursos públicos aos interesses de grupos, pelo autoritarismo da gestão pública, pela exclusão do eleitor. A gestão pública se vê questionada, precisando construir novas bases de legitimidade.

Na organização burocrática há um determinismo implícito; está implícita a superioridade da técnica, da razão técnica, instrumental, da interação de tipo estratégico. Na organização participativa, criativa, está presente a ação comunicativa, participativa. O novo modelo se assenta no princípio da simplicidade organizacional, na descentralização do poder e da competência, se assenta no princípio de comando pela cultura, pelos valores.

Desse cenário de transformações nasce a oportunidade para a descentralização da gestão pública, para novos espaços de cidadania, de novos instrumentos de gestão pública. Nesse espaço de transformações, afirma-se a consciência política da participação, constrói-se a nova legitimidade da gestão pública, que se expressam no processo de desenvolvimento regional.

Entretanto, para viabilizar esse modelo participativo é preciso *reinventar* o Estado, assim como no passado se inventou o estado burocrático. Essa *reinvenção* passa pela incorporação de mais vozes ao processo do debate político, pelo crescimento da consciência política, pela ampliação da esfera pública.

Afirma Mario Osorio Marques (1988, p. 106) que “a consciência estrutura-se à medida que o indivíduo relaciona-se com outros pela mediação dos procedimentos e formas de atuar socialmente elaboradas”. Na relação com os outros, debatendo sobre algo que os envolve, que aos interlocutores importa, produz-se uma nova consciência, a base de uma nova cultura. É nesse sentido que a experiência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento precisa ser compreendida e avaliada.

Afirma Boaventura de Souza Santos (2000) que hoje são muitas as experiências no mundo que vão no sentido da construção de novos espaços públicos. Por dentro delas vai o sonho da democracia, da construção de um novo paradigma de poder político que tem na participação o seu núcleo, um de seus fundamentos práticos. A cidadania é algo que nasce e se afirma na prática política da participação. Portanto, é resultado de um processo social que se consolida no estado de direito.

Segundo Santos (2000, p. 20),

ante o diagnóstico do colapso do contrato social da modernidade (...) é preciso reinventar não só a política mas também a cultura política. (...) Porque a modernidade

ocidental reduziu o poder político ao poder agregado à volta do Estado (...) há que começar pela reinvenção do próprio Estado. O objetivo é promover a proliferação de espaços públicos não estatais a partir dos quais seja possível republicar o espaço estatal entretanto privatizado pelos grupos sociais dominantes que exercem hoje o poder por delegação do Estado.

O colapso do contrato social da modernidade produziu um Estado em crise, questionado em sua legitimidade. Em que consiste essa crise, qual é o questionamento?

Elenaldo Teixeira (2001, p. 24), escreve de que a crise consiste na incapacidade do Estado de “dar resposta às demandas da sociedade, sobretudo àquelas dos segmentos mais empobrecidos e dos que sofrem vários tipos de discriminação, aglutinando-se em torno de suas carências e da defesa de seus direitos” que buscam realizar pela participação. Pela participação, através de um

processo de reivindicação, expressão e luta, estes constroem suas identidades e autonomia com uma nova maneira de encarar o Estado e de agir coletivamente, expressando aspirações e necessidades. Passam a constituir-se, então, novos atores sociais e políticos, que não só lutam por políticas públicas que os atendam, mas por serem reconhecidos como sujeito, na construção e efetivação de direitos e de uma cultura política de respeito às liberdades, à equidade social, à transparência das ações do Estado (TEIXEIRA, 2001, p. 24).

A participação ativa é componente central desse processo, no qual esta aparece como “o papel político e público da sociedade civil” (TEIXEIRA, 2001 p. 19). Segundo Teixeira (2001, p. 20), essa participação “se constitui de ações organizadas e planejadas ou, às vezes, espontâneas, numa relação contraditória entre os diversos atores, desenvolvendo-se e cristalizando-se em determinados espaços públicos”.

### O CONTEXTO DAS REFERÊNCIAS INTERNAS

Pode-se afirmar que, ao mesmo tempo, os COREDES são produto de forças e tendências políticas mais globais, geradas em processos sociais mais amplos, mas têm também, a marca de condições locais e específicas. A sua dinâmica não pode ser compreendida fora desses contextos. Muitos foram os fatores locais específicos que despertaram ou viabilizaram propostas políticas inovadoras de participação da sociedade civil nas políticas públicas. A dinâmica do processo de criação e implantação dos COREDES foi condicionada pelo contexto local.

A leitura do contexto histórico da criação e implantação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento pode ser feita em três grandes níveis, tendo como horizontes o

cenário mais amplo da dinâmica da sociedade contemporânea, o cenário da sociedade brasileira e o cenário da sociedade riograndense.

Sob uma visão histórica da realidade brasileira, a distância entre a ação do Estado, de suas grandes linhas políticas, de seus Grandes Planos Nacionais de Desenvolvimento e o cidadão, a concentração política e econômica, a dificuldade, ou mesmo a inoperância, do Estado Nacional, de suas promessas e atribuições, frente às expectativas da sociedade, compõem um leque de possíveis explicações para o surgimento de uma reação, de uma nova consciência política que propugna por maior participação das bases, pela prevalência da cultura sobre a estrutura, isto é, por maior espaço à cidadania, à sociedade civil.

Essa reação contribui para o nascimento de uma nova cultura política de maior responsabilidade social, de valorização do cidadão, de fortalecimento da sociedade civil. Contribui para o questionamento do papel do próprio Estado, para a necessidade da produção de mecanismos alternativos de gestão pública e das questões inerentes a um desenvolvimento sustentável em suas múltiplas dimensões. Contribui para o surgimento de uma nova concepção de desenvolvimento, fundada nas potencialidades regionais, na participação direta do cidadão, na transparência, na identidade, nos valores e interesses locais.

Sem o receio do risco da desagregação da unidade nacional e frente ao esgotamento das possibilidades e do alcance das grandes políticas nacionais, foi possível e mais fácil a afirmação de novas fontes e bases para o desenvolvimento, com enfoque nas regionalidades, nas localidades, diferentes daquelas ditadas pelo planejamento da administração central. Aqui, o conceito da regionalidade passa da técnica para a política.

Afirmarções de identidades regionais e locais passaram a não serem mais vistas como ameaças à desagregação da sociedade e das fronteiras nacionais, mas como potencialidades a serem promovidas e estimuladas, enquanto capital social necessário ao processo de desenvolvimento. A democracia, a participação, a política da descentralização das oportunidades de investimentos públicos, passaram a ser os valores e as estratégias de governo.

Políticos, tendo percebido o cenário das transformações mais globais e nacionais, souberam interpretar as condições objetivas locais existentes, recolhendo as aspirações e as necessidades da sociedade civil, a partir do qual fizeram suas propostas e planos de governo. Promoveram uma ação política que deu origem aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

A proposta para organizar Conselhos Regionais de Desenvolvimento veio de um governo, isto é, de uma base partidária. Porém, certamente, inspirado em diferentes experiências de participação da sociedade civil. Não se pode desconhecer a história, quando se trata de situar e entender acontecimentos sociais. Um estudo específico sobre os COREDES, com certeza, leva às raízes históricas de algumas experiências e propostas de participação popular<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Pode-se citar diferentes experiências no Rio Grande do Sul: a de Pelotas e de Porto Alegre; a do Movimento Comunitário de Base de Ijuí (MCBI), nos anos 60 e 70.

Enraizada nessas experiências, a proposta de organizar Conselhos Regionais de Desenvolvimento encontrou e despertou, na sociedade civil, muita expectativa. Ao propor a criação de Conselhos Regionais de Desenvolvimento, o governo foi ao encontro de anseios, projetos e experiências de desenvolvimento regional, já existentes. Esse foi o grande mérito político da época: incluir a proposta de criar Conselhos Regionais de Desenvolvimento nos planos de governo. A proposta fazia parte do plano do governo, eleito para o período de 1991 a 1994 e permitiu aprofundar e concretizar a oportunidade de participação política, de ampliação da esfera pública.

Porém, aqui não importa tanto classificar a sua origem, distribuir méritos, isto é, discutir se veio de cima, se nasceu do seio da cúpula governamental, de um partido, ou se surgiu da base popular. O que importa é saber que sua origem está na democracia, ainda que em construção. Enfim, surgiu do seio de um governo eleito pelo povo. Malgrado as muitas limitações e deficiências de uma experiência tão complexa e abrangente, em seu processo de implantação, ela se materializou carregada de oportunidades democráticas. Esse foi e continua sendo, sem dúvida, seu caráter pedagógico: construir a democracia, qualificar a participação popular, afirmar a cidadania. A democracia é um conceito histórico, portanto, inscrito em um contexto específico da realidade social. Ela se realiza nas circunstâncias e práticas da vida que são incertas e contraditórias.

No processo de implantação dos COREDES, o governo pôde também contar com diferentes fatores históricos e específicos regionais e locais, tais como:

- a existência de regiões com identidades culturais e economias regionais bem demarcadas, em função do processo de colonização do Estado;
- o avançado processo de integração regional, proporcionado pelas experiências das associações de municípios;
- a existência de grandes cooperativas agropecuárias, cuja presença e atuação regional produziu identidades regionais;
- o apoio e o engajamento de universidades, especialmente, a existência e a atuação das universidades comunitárias regionais que, além de contribuírem para a formação de identidades regionais específicas, acima de tudo, muitas delas assumiram a coordenação e os custos dos trabalhos de organização dos COREDES<sup>5</sup>.

É difícil, ou talvez até desnecessário, saber do peso exato de cada fator, em particular, mas pode-se argumentar pela sua importância, validade ou influência no

<sup>5</sup> As universidades comunitárias, enquanto iniciativas da sociedade civil, laicas e autodenominadas de públicas não-estatais, no espaço do ensino superior brasileiro, são um fenômeno mais recente e distinto. São um fenômeno, na maior parte, mais restrito ao sul do Brasil, especialmente, ao Rio Grande do Sul. Frantz, Walter, 2001: Universidade Comunitária e Desenvolvimento regional. A experiência da FIDENE/UNIUI. Cadernos UNIUI, Série Educação n° 67, Ijuí: Ed. UNIUI, 83 pág.

processo de criação de identidades regionais, de organização e implantação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Um dos fatores locais, embora de natureza mais política que legal, no entanto, foi a nova Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

#### A BASE LEGAL NA ORGANIZAÇÃO DOS COREDES

A nova Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, promulgada em 1989, oferece o fundamento legal e político para a descentralização da administração pública, a ampliação da esfera pública, para iniciativas de cooperação em gestão pública, entre sociedade política e sociedade civil. Oferece a base legal para a instrumentalização da participação democrática na gestão pública.

Em seu Artigo 167 diz que “a definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas”. Explicita a preocupação com a participação dos diferentes grupos sociais e a define também amplamente.

Em seu Artigo 168 determina que “o sistema de planejamento será integrado pelo órgão previsto no artigo anterior e disporá de mecanismos que assegurem ao cidadão o acesso às informações sobre qualidade de vida, meio ambiente, condições de serviços e atividades econômicas e sociais, bem como a participação popular no processo decisório”. Propõe novas estruturas de gestão pública.

No artigo 149, parágrafo 8, determina que “os orçamentos anuais e a lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizados com o plano plurianual, deverão ser regionalizados e terão, entre suas finalidades, a de reduzir desigualdades sociais e regionais”. Enfim, a lei maior estabelece novos espaços e desafios à democracia.

Embora não fale, especificamente, de Conselhos Regionais de Desenvolvimento, a Constituição induz a iniciativas dessa natureza. Redigida em clima político de afirmação da democracia, revela os interesses e os valores da sociedade, constituindo-se em marco de orientação para as suas iniciativas de organização social e política. Assim, o texto constitucional é a expressão do que vai pela sociedade. Revela suas especificidades e tendências políticas. Nesse sentido, primeiramente, é mais cultura, mais política, que lei. Transforma-se, a partir delas, em lei. Foi dessa cultura, dessa orientação política e base legal, que nasceram os COREDES.

O Governo, em 1991, atendendo ao Artigo 55 das disposições constitucionais transitórias, conclamou a sociedade a se organizar em Conselhos Regionais de Desenvolvimento para que pudesse participar, mais diretamente, das ações do governo. Afirmava o Governador, então, que o “objetivo é oportunizar a verdadeira democracia participativa,

para alcançarmos a desconcentração econômica, descentralização política e a integração regional com efetiva participação popular<sup>6</sup>. Com a criação dos COREDES, propunha, “modernizar a administração estadual, estreitar as relações entre governo e sociedade e estimular o debate sobre assuntos de interesse das comunidades”<sup>7</sup>.

Foi através de um seminário amplo, em 1991, com centenas de participantes, entre políticos, empresários, trabalhadores, professores e estudantes, que foram definidas as linhas básicas de atuação dos Conselhos: *levantar e debater as questões regionais; identificar e potencializar as vocações regionais; estabelecer prioridades de investimentos e ação estadual; decidir sobre alocação de recursos; fiscalizar a ação do governo na região*<sup>8</sup>. No centro das atribuições está a preocupação com a questão do desenvolvimento regional, isto é, com a descentralização.

Além disso, o governo instituiu um Conselho Estadual de Desenvolvimento, de cujo colegiado passaram a fazer parte representantes de diversas entidades da sociedade política e civil, sob a presidência do Governador, entre elas o Fórum dos COREDES. Enquanto estes deveriam exercer funções na definição de prioridades específicas para cada região, ao Conselho Estadual caberia atuar “no âmbito das decisões mais abrangentes, relativas às diretrizes gerais da política de desenvolvimento”<sup>9</sup>. No entanto, a experiência do Conselho Estadual não seguiu o mesmo caminho de consolidação que o dos COREDES, interrompendo-se os seus trabalhos.<sup>10</sup>

No processo de organização e implantação dos COREDES ocorreu uma ampla mobilização, envolvendo os mais diferentes setores da sociedade. Foram “construídas” regiões, a partir de identidades e critérios que levaram em conta experiências de regionalização já existentes. A consolidação de identidades regionais já existentes resultou na criação dos atuais vinte e dois conselhos. A prática de reuniões e seminários, levando à integração e identificação de regiões e lideranças, resultou na criação de um Fórum Estadual dos COREDES.

Com a destinação de percentuais da rubrica de investimentos públicos para os projetos regionais, indicados e coordenados pelos COREDES, iniciou-se o trabalho de consolidação de suas estruturas. Trabalhar com os valores orçamentários para investimentos regionais, além de ser uma das competências dos conselhos, representou

também uma estratégia importante para o seu processo de motivação, de organização e implantação. No entanto, em função disso, produziu-se, ao mesmo tempo, entusiasmo e frustrações. As dificuldades no fluxo dos recursos, muitas vezes, produziram decepções, reduzindo a participação. O compromisso político do poder Executivo do Estado de destinar um percentual das verbas de investimento público, diretamente, aos projetos apontados pelos Conselhos, criou muita expectativa e mobilização, na população e nas administrações municipais das diferentes regiões. O não atendimento dessas expectativas, conseqüentemente, gerou frustrações.

Em algumas regiões, inclusive, estabeleceu-se uma articulação competitiva entre prefeituras a favor de seus projetos locais, desconhecendo-se o sentido da regionalidade dos Conselhos.<sup>11</sup> Isso ficou muito visível por ocasião da consulta popular<sup>12</sup>, em 1998, realizada pelos COREDES e o poder executivo estadual, com a finalidade de apontar os projetos regionais prioritários para o orçamento do Estado.

Por isso, a “construção” de uma nova cultura política em relação aos investimentos no desenvolvimento regional, superando velhas noções ou mesmo práticas competitivas nos espaços das administrações públicas locais ou regionais, constituiu-se em um dos maiores desafios educativo-pedagógicos dos COREDES, constituindo-os em escola de educação política.

Essa questão revelou-se de difícil tratamento político, pois, alguns projetos de desenvolvimento, mesmo com seus efeitos ou seu sentido regional, acabam produzindo também visíveis vantagens imediatas e impactos mais locais, especialmente, quando agregam retornos fiscais, geram empregos locais, desenvolvem infra-estruturas que agregam outras atividades locais. Um exemplo disso são os investimentos em pólos tecnológicos, agregando certas vantagens locais. A constituição de Pólos Tecnológicos no interior do Estado, descentralizando um processo básico de desenvolvimento científico e tecnológico, em boa parte, coordenado pelas universidades comunitárias, pode ser considerado um dos resultados mais significativos da política de desenvolvimento regional.<sup>13</sup>

As dificuldades na liberação dos recursos para os projetos dos COREDES estão presentes ao longo de toda a sua história. Muitos foram os esforços políticos, por parte dos Conselhos, no sentido de superação dessas dificuldades. Assim, ainda, em abril de 2000, quando o Fórum dos COREDES se reuniu, em Porto Alegre, para discutir o Plano de Ação 2000, decidiu designar “embaixadores”, junto às Secretarias de Estado, isto é,

<sup>6</sup> Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social, 1992: Desenvolvimento. O Modelo Gaúcho de Democracia Participativa. Março 1992, página 2 (Publicação sob forma de revista).

<sup>7</sup> Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social, 1992: op.cit, página 6.

<sup>8</sup> Idem, página 6

<sup>9</sup> Idem, página 2.

<sup>10</sup> Na condição de presidente do Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado, tivemos a oportunidade de vivenciar essa experiência do “Conselho”, ainda que brevemente, mas que, infelizmente, ao final do Governo Collares, foi “congelada”, no nosso entender, por dificuldades originadas, especialmente, por projetos na área da política fiscal.

<sup>11</sup> Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial, 1998: Avaliação da Consulta Popular de 1998.

<sup>12</sup> A Lei Nº 11.179, de 25 de junho de 1998, dispõe sobre a consulta direta popular quanto à destinação de parcela do Orçamento do Estado voltada a investimentos de interesse regional

<sup>13</sup> Foram instalados 16 Pólos Tecnológicos no interior do Estado.

integrantes seus, nominalmente, encarregados de acompanhar a tramitação dos projetos, junto ao Executivo<sup>14</sup>.

A elaboração e a aprovação da lei dos COREDES foi antecipada por um longo processo de prática e debate. Apesar dos muitos questionamentos, especialmente, por se tratar de um projeto de governo, a Assembléia Legislativa aprovou, por quase unanimidade, a Lei Nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos COREDES. Em seu Artigo 2º a lei define que “os Conselhos Regionais de Desenvolvimento têm por objetivo a promoção do 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, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente”.

As competências e atribuições estão definidas em seu Artigo 3º: “promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região; elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional; manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política; constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o artigo 149, parágrafo 8º da Constituição do Estado; orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região; respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais”.

A estrutura básica legal dos COREDES prevê uma Assembléia Geral Regional, composta por representantes da sociedade civil organizada e dos Poderes Públicos existentes na região, assegurada a paridade entre trabalhadores e empregadores; um Conselho de Representantes como órgão executivo e deliberativo de primeira instância do COREDE e ao qual compete, de acordo com o Artigo 6º da mesma Lei, formular as diretrizes para o desenvolvimento regional, promover a articulação e integração regional entre a sociedade civil organizada e os órgãos governamentais, promover a articulação do COREDE com os órgãos públicos estadual e federal com vistas a integrar as respectivas ações desenvolvidas na região e elaborar o Regimento Interno do COREDE; uma Direção Executiva composta por um presidente, um vice-presidente, um tesoureiro e um secretário executivo e tem mandato de dois anos, cabendo-lhe dirigir a Assembléia Geral e o Conselho de Representantes e Comissões Setoriais que tratam dos temas específicos, sendo assegurada a participação dos representantes dos órgãos governamentais. A competência das Comissões é de assessoramento, de estudos dos problemas regionais e elaboração de programas e projetos regionais.

<sup>14</sup> Noroeste Colonial: Órgão de divulgação do Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial, Abril/Maio de 2000, página 4. Ijuí (RS).

Não é permitida remuneração pelas atividades exercidas nos COREDES. A participação nos trabalhos dos COREDES é considerada função pública relevante. No entanto, o orçamento do Estado deverá destinar recursos para a manutenção de suas atividades.

O Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, que regulamentou a lei dos COREDES, definindo sua constituição, suas denominações e fronteiras geográficas, suas fusões e desmembramentos, a destinação de recursos orçamentários e a formação de fundos regionais de desenvolvimento, define em seu Artigo 6º que “o Conselho de Representantes será eleito pela Assembléia Geral Regional, sendo considerados membros natos os deputados estaduais e federais com domicílio na região”. Ressalvados os membros natos, todos os demais tem mandato de dois anos e podem ser reeleitos. Além disso, deverá ser assegurada a representatividade de todos os segmentos organizados da sociedade civil, das instituições de ensino superior e dos poderes públicos das regiões, tendo os empregadores e trabalhadores assegurada participação paritária.

A mobilização, as reuniões periódicas, os seminários, os debates, envolvendo lideranças de diferentes setores da sociedade, produzindo-se conhecimento, posicionamentos comuns, solidariedade, permite também afirmar que a experiência dos COREDES se constituiu em um expressivo instrumento de integração regional e estadual<sup>15</sup>.

Pode-se também afirmar que, através dessa experiência, está em construção uma inteligência coletiva regional, desenvolvendo capital social que se expressa em organização, instrumentalização, formação de lideranças, de nova cultura política. Isso se reflete na Declaração de Princípios dos COREDES, sistematizados em 1997, com o objetivo de orientar o trabalho de todos os seus participantes: “promoção do Desenvolvimento regional; autonomia; pluralidade e identificação de consensos; confiança, cooperação e formação de parcerias; integração, articulação e consolidação das identidades regionais; busca da regionalização das políticas de desenvolvimento; aumento permanente da representatividade e da organização; apoio à continuidade das políticas públicas de interesse regional”.<sup>16</sup> Aparece com clareza a preocupação com novos laços sociais, com uma nova base política para o processo de desenvolvimento da sociedade.

A história dos COREDES ensina que, muito mais do que a política de governo, é importante a existência de estruturas organizativas regionais, de natureza comunitária e sentido coletivo: como foi o caso das universidades comunitárias. A existência de uma tal “rede” de organizações pode não só contribuir para a implantação de conselhos regionais

<sup>15</sup> Seminário internacional sobre a reestruturação da administração pública e a problemática do desenvolvimento regional. Porto Alegre, 1995. Anais do seminário.

<sup>16</sup> Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul PRÓ-RS: estratégias regionais pró-desenvolvimento do RS. Lajeado: FATES. 1999. páginas 25 e 26.

de desenvolvimento, mas consegue “abrigar” a sua organização e funcionamento. Nas regiões do Estado, onde não existiam tais condições, a organização e o funcionamento dos Conselhos enfrentaram mais dificuldades. No caso dos COREDES, sob muitos aspectos, eles são mais a expressão da existência dessas “redes” que a expressão da vontade política de governos.

#### A EXPERIÊNCIA DA FASE DE IMPLANTAÇÃO

No espaço político do trabalho de organização e consolidação dos Conselhos, representantes de cada região passaram a se encontrar para debater, elaborar estratégias de atuação, produzindo um conhecimento mútuo de suas mais diferentes preocupações e visões a respeito de gestão pública e desenvolvimento regional. As sociedades regionais se apresentavam, falavam de seus problemas, de suas frustrações, de seus projetos, produzia-se nova consciência, nova base para o desenvolvimento de uma cultura política mais participativa. Educavam-se, contribuindo para um novo cenário na gestão pública do Estado.

O fato de muitos dos que se dedicaram ao trabalho de organização e consolidação do projeto dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento não serem filiados a partidos políticos não significou, entretanto, neutralidade política, diante dos fatos. Predominou sempre em todos os momentos do trabalho uma postura supra-partidária, mas não de neutralidade, frente à política. Reconhecia-se a importância e o papel dos partidos políticos, mas a participação no processo de consolidação da experiência dos Conselhos não se fundamentava em programas ou compromissos partidários. O trabalho orientava-se politicamente, mas sem desconhecer a importância das instituições políticas históricas, especialmente, os partidos. Continha o sonho de um projeto político com sentido pedagógico em direção à ampliação dos espaços públicos, da participação da sociedade civil organizada, de mais oportunidade às regiões na elaboração das políticas públicas de desenvolvimento da sociedade e da economia gaúcha.

As lideranças dos COREDES não só participavam dessa história, exercendo funções específicas, mas também se envolviam com um olhar político, em seu sentido mais amplo. Por conta da razão e do pensamento político que orientou esse envolvimento, buscou-se desenvolver um trabalho com autonomia. Foi um envolvimento coletivo, um trabalho de equipe, sem remuneração, com muita disposição e esforço, dedicado ao processo de organização e afirmação de uma experiência de ampliação da esfera pública, a partir da sociedade civil. Predominava o entusiasmo pela oportunidade de se construir algo novo no cenário político do Estado. Foi uma valiosa experiência de construção de identidades e compromissos.

Talvez, se pudesse identificar nessas pessoas um entusiasmo comum por poderem

praticar a democracia na diversidade, preenchendo vazios do passado, deixados pelas restrições à liberdade de organização, ou podendo refazer experiências, mesmo quando nas ações imediatas dos COREDES houvesse, muitas vezes, uma certa frustração por não terem eles os seus projetos atendidos, mesmo que aprovados.

Nem sempre tudo foi fácil e sem obstáculos. Em razão disso, foi preciso lançar olhares mais longos e ousados, mais profundos, no sentido das possibilidades da proposta; foi preciso construir novas dimensões políticas, nova consciência e responsabilidade políticas, apontando para uma nova inscrição política do cidadão na gestão das coisas públicas. Enfim, foi preciso buscar novas fontes de força motivadora. Porém, a principal fonte dessa energia foi a convicção democrática, da organização da participação<sup>17</sup>.

As idéias, os interesses, as paixões e o jogo de poder democrático, foram também sustentação desse processo histórico. Pode-se afirmar que até as frustrações de expectativas, fundadas na cultura do paternalismo, nas práticas de promessas políticas fáceis, ou mesmo no clientelismo “despachante”, muitas vezes, tão desejado ou cultivado por governados e governantes, na história do País, ajudaram no direcionamento do processo de organização e implantação dessa experiência. Pois, isso exigia dos envolvidos uma reação, um posicionamento a favor de uma nova cultura política.

Algumas vezes, foi preciso aproveitar as frustrações para tirar lições, para compreender a dinâmica da realidade política, da gestão pública. Nem sempre tudo acontecia como fora planejado e aprovado, isto é, muitos projetos ficaram apenas no papel. Muitos interesses entraram em jogo, exercendo uma força sobre o projeto da criação e desenvolvimento dos novos espaços políticos. Não foram poucas as oportunidades nas quais foi preciso trabalhar com paciência pedagógica contra as velhas formas de se fazer política. Essas formas, como sabemos, se alimentam e sustentam na fraqueza política, na pouca consciência da cidadania, ou nas necessidades imediatas das pessoas enfraquecidas.

Muitas vezes, foi preciso lutar contra tudo isso, até dentro do próprio Fórum, animando-se a todos com um olhar mais para o futuro ou para o sentido pedagógico da ação. As pessoas traziam seus problemas imediatos, urgentes, carentes de soluções. Era-lhes difícil fazer a ponte de passagem de uma cultura ou prática política para outra. Quando as perspectivas de resultados imediatos diminuam, aumentava-se a perspectiva do horizonte, colocando as esperanças no futuro. Ressaltava-se o sentido político da ação, isto é, do trabalho de todos os que estavam empenhados em querer construir novas bases de poder político, nova mentalidade e consciência política nas regiões em organização. Procurava-se superar as necessidades do imediato, fosse ele de ordem material ou política, com a utopia criadora de novos comportamentos, de nova cultura política. Nas

<sup>17</sup> Aqui é importante fazer um registro especial com relação ao entusiasmo e ao apoio que sempre tivemos dos funcionários públicos e técnicos do governo, colocados à disposição para os trabalhos de organização dos COREDES. Somaram-se como cidadãos comprometidos à causa dos Conselhos.

práticas da implantação dos Conselhos, nasciam novos atores sociais, agentes das políticas de desenvolvimento regional, ampliava-se a esfera pública de atuação dos cidadãos.

### O ENCONTRO DAS TRÊS EXPERIÊNCIAS

Com a implantação do Orçamento Participativo, a partir de 1999, quando da mudança de governo, apareceram, inicialmente, algumas dificuldades de entrosamento entre as duas propostas em presença. O Orçamento Participativo, enquanto um instrumento do novo governo, na visão de alguns, de ambos os lados, parecia querer ou ter que disputar espaços e funções com as competências dos COREDES. No entanto, pelo caminho do diálogo, nasceram mecanismos de superação das dificuldades e de cooperação.<sup>18</sup>

Um diagnóstico da situação, feito pelo Fórum dos COREDES, em assembleia geral, ao final de 1999, após um ano de novo governo, no entanto, ainda registra dificuldades de entrosamento entre diferentes instâncias de Governo, da Assembleia Legislativa e os Conselhos. Mas, nessa ocasião, também, com relação à atuação do próprio Fórum e dos COREDES, foram apontados problemas de organização e funcionamento.<sup>19</sup> A complexidade desse processo, certamente, exige um maior período de amadurecimento, tanto em termos políticos como operacionais.

Assim, no Plano de Ação foram estabelecidas linhas estratégicas gerais para fazer frente aos diversos problemas ou estrangulamentos observados, tais como: “enraizar os COREDES nas bases municipais; retomar os Seminários “Os Políticos e as Políticas Regionais de Desenvolvimento”; elaborar Planos Estratégicos de Desenvolvimento; pressionar no sentido da compatibilização das regionalizações setoriais do governo; criar e viabilizar a rede de estudos, planejamento e gestão regional; buscar a ampliação das parcerias dos COREDES, em nível estadual, nacional e internacional, envolvendo tanto organizações governamentais quanto não governamentais”.

No Plano de Ação registra-se observações que permitem concluir que a experiência adquiriu identidade própria, supra-partidária, e se consolidou como um espaço importante de articulação da sociedade civil, constituindo-se em um mecanismo de ampliação da esfera pública, incorporando regiões e setores da sociedade ao debate e à participação das comunidades na formulação de políticas públicas.

Ao longo dos governos anteriores, os COREDES procuraram desenvolver uma postura independente e, muitas vezes, crítica com relação às ações oficiais de governo, constituindo-se em espaços críticos da esfera pública ampliada. Pode-se afirmar que a sociedade civil se apossou da proposta de governo, dando-lhe identidade própria, ainda

<sup>18</sup> Na verdade, o Governador Olívio Dutra e outras tantas lideranças expressivas do Partido dos Trabalhadores, sempre haviam valorizado o trabalho dos COREDES.

<sup>19</sup> Assembleia Geral do Fórum dos COREDES de 30.11 a 01.12.1999, Sede da FAMURS, em Porto Alegre.

que com limitações. Essa afirmação de identidade, inclusive, está expressa na Declaração de Princípios. Mas, em seu Plano de Ação para o Ano 2000 essa consciência e postura crítica está mais explícita, quando se faz uma avaliação de sua atuação.

*“O ano de 1999 registra avanços significativos no trabalho dos COREDES, tanto na sua relação com os Poderes Executivo e Legislativo, quanto na sua própria dinâmica de organização e funcionamento. Os Conselhos Regionais, sempre orientados pelas diretrizes estabelecidas em sua Declaração de Princípios, passaram a ter seu papel melhor compreendido pela comunidade, sendo sua importância institucional cada vez mais reconhecida pelas instâncias do poder público e pela sociedade civil. Além disso, a ampliação da presença dos COREDES na vida pública gaúcha seguramente está contribuindo para que ocorram mudanças positivas na cultura política do Estado, dentre as quais se destaca a crescente participação social e cidadã”<sup>20</sup>.*

Além disso, do contexto da divergência entre as forças político-partidárias, nasceu uma nova iniciativa, contribuindo, desse modo, para a descentralização e interiorização do debate político sobre o orçamento do Estado. A Assembleia Legislativa instituiu, por ocasião de um Seminário Estadual, em abril de 1999, como seu instrumento de interiorização do debate sobre o orçamento do Estado, o Fórum Democrático, ampliando as oportunidades aos cidadãos de participação na formulação de políticas públicas.

Segundo a palavra oficial da Assembleia Legislativa, “o Fórum, na sua essência, é o debate sobre o desenvolvimento e as formas de buscá-lo através de mecanismo cada vez mais democráticos (...) O debate deve resultar em avanços nas formas de expressão da democracia e no aperfeiçoamento dos mecanismos populares em relação às decisões sobre o desenvolvimento regional do Estado”.<sup>21</sup>

Desse modo, no Estado do Rio Grande do Sul, estão em “construção” diferentes mecanismos de participação política no processo de desenvolvimento regional: os COREDES, por parte da sociedade civil organizada; o Orçamento Participativo, por parte do poder executivo do Estado e o Fórum Democrático, instrumento do poder legislativo da sociedade política. Para além de divergências, têm eles em comum o objetivo de “construir” estruturas, conceitos e práticas, fundadas em nova cultura política que, por sua vez, busca “construir” a democracia na pluralidade. Nos espaços da sociedade se expressam interesses e se articulam poderes, nem sempre concordantes, porém, constituindo-se em energias propulsoras de participação pela capacidade crítica que desenvolvem, pela oportunidade de uma “pedagogia da práxis” àqueles com motivações políticas construtivas.

<sup>20</sup> COREDES – RS: Plano de Ação 2000.

<sup>21</sup> Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1999: Fórum Democrático. Desenvolvimento Regional. O Rio Grande debate seu futuro. Anais do Seminário Estadual, de 08 de Abril de 1999, página 4 e 5.

A política por estimular a criação de Conselhos Regionais de Desenvolvimento, a implantação da política do Orçamento Participativo, a prática do Fórum Democrático, é um caminho concreto, ainda que inacabado e imperfeito, de construção da democracia, da ampliação da esfera pública, da participação na gestão das coisas públicas. As práticas dessas três experiências podem ser valorizadas como atividades concretas, inseridas na realidade social, política, cultural e econômica, no sentido de se dar conta dos desafios que a esperança na democracia impõe: a de ampliar a esfera pública crítica e inovadora. É um processo em “construção”. A partir de 2003, o novo governo do Estado do Rio Grande do Sul não tem mais no Orçamento Participativo o seu instrumento de fomento à participação popular. O novo governo retomou a Processo de Consulta Popular, aliado a uma política de fortalecimento dos COREDES e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento. Entretanto, de acordo com informações de imprensa, o governo admite que a importância da participação popular, dizendo que “não podemos mais administrar sem a sociedade” (Correio do Povo, 13.03.2003, p. 2). As afirmações permitem concluir pelo avanço do processo participativo na gestão pública.

Depois de tantas práticas democráticas diferenciadas, de tantas promessas e expectativas por se “construir” soluções para os problemas básicos da sociedade pelo caminho da democracia, da participação popular, e apesar das frustrações havidas, ainda subsiste a esperança de que seja esse o horizonte que contenha os caminhos e os mecanismos que levem, em pleno século XXI, a humanidade a superar as profundas contradições e carências que ainda a caracterizam no campo da política, da educação, da economia. Ou estaria esgotado o caminho da democracia, entendida esta, nuclearmente, como a prática da participação política e do controle, ainda que ampla e indiretamente, *dos governados sobre os governantes?*

Afirma Edgar Morin que “quanto mais a política se torna técnica, mais a competência democrática regride (...) a redução do político ao técnico e ao econômico, a redução do econômico ao crescimento, (...) tudo isso conduz ao enfraquecimento do civismo, à fuga e ao refúgio na vida privada, à alternância entre apatia e revolta violenta e, assim, a despeito da permanência das instituições democráticas, a vida democrática se enfraquece”.

As experiências dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, do Orçamento Participativo e do Fórum Democrático, através de um processo dialético de interação, no Estado do Rio Grande do Sul, talvez, possam representar a histórica oportunidade de garantir e qualificar o processo político da participação, evitando que esta se torne uma função burocrática, técnica, reduzindo a política, o próprio Estado, à expressão da economia e não da sociedade.

## O PROCESSO DE EDUCAÇÃO POLÍTICA

Na interlocução desses atores, ocorreu um processo educativo. As práticas educativas tornaram-se políticas, no sentido da construção de novos espaços e oportunidades sociais, de novos conhecimentos e saberes, e não no sentido da introdução aos espaços sociais, às oportunidades, conhecimentos e saberes, já existentes e dominantes.

A educação não é um fenômeno neutro, isento de interesses e intenções. Ela é uma construção política. A educação, é um fenômeno complexo da existência humana e acontece de múltiplas formas, nos mais diferentes lugares sociais. O seu eixo dinâmico são as relações sociais que se desenvolvem na família, no trabalho, na escola, nos grupos sociais, nos partidos. É um fenômeno que contém aspectos culturais, políticos, técnicos.

José Carlos Libâneo (1998:22) define educação como “o conjunto das ações, processos, influências, estruturas, que intervêm no desenvolvimento humano de indivíduos e grupos na sua relação ativa com o meio natural e social, num determinado contexto de relações entre grupos e classes sociais.”

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento tornaram-se lugares sociais de educação política. O envolvimento em suas práticas, a afirmação de princípios de atuação, a ação e a reação dos seus atores em busca de seus objetivos, constitui-se em um processo educativo com sentido pedagógico que se pode denominar de educação política, entendida como uma capacitação para contribuir e influir na questão do poder político de gestão das coisas públicas.

A experiência dos COREDES carrega dentro dela as expectativas de novos caminhos e mecanismos políticos, como uma escola de educação não formal, onde todos possam encontrar o seu lugar de aprendizagem pela participação. Esse, talvez, seja o sentido fundamental dessa experiência: uma experiência de educação com seu sentido pedagógico voltado para a construção da democracia. Portanto, algo inacabado, em movimento constante, impulsionado pela ação e reação das forças sociais envolvidas. Nesse movimento a comunicação é fundamental.

Para Mario Osorio Marques (1996:14) “a educação se cumpre num diálogo de saberes, não em simples troca de informações, nem em mero assentimento acrítico a proposições alheias, mas na busca do entendimento compartilhado entre todos os que participam da mesma comunidade de vida, de trabalho, de uma comunidade discursiva de argumentação”.

A educação como ação social ou como prática social aparece, muitas vezes, de forma difusa, associada a processos de comunicação, de interação entre os atores sociais. Aparece como uma ação “entre sujeitos” ou como uma “prática sobre outros”, procurando influenciá-los em suas idéias, modos de pensar, de interpretar a vida social.

A história e a dinâmica dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento indica para um processo informal de educação, isto é, um processo não intencionalmente organi-

zado. Nesse caso, não há sempre consciência clara do sentido educativo e pedagógico de suas atividades. No entanto, a base dessa educação política informal é a produção do conhecimento que nessas práticas ocorre e de sua apropriação ativa que se expressa em participação política. As formas práticas de participação também podem ser múltiplas e complexas. Elas podem acontecer pela via dos partidos políticos, dos movimentos sociais, da organização da sociedade civil em conselhos ou grupos de pressão e tantos outros mais que a criatividade e a consciência dos cidadãos for capaz de viabilizar.

Os COREDES não são, necessariamente, lugares de consenso. São espaços públicos, abertos ao debate, à argumentação, permitindo que do confronto de idéias e opiniões nasçam novos caminhos para a gestão das coisas públicas. Diante de seu significado, os limites e as imperfeições de sua prática se apresentam como desafios a serem superados por um processo pedagógico – uma pedagogia da práxis – que permite construir novos horizontes de cultura e práticas políticas pela *ação-reflexão-ação*, através de um processo dialético de superação dos argumentos e das ações.

As experiências estão a contribuir para a afirmação de uma nova cultura e de novas práticas políticas, nas diferentes instâncias e forças sociais em presença, isto é, na sociedade civil organizada, no poder executivo e no poder legislativo. São experiências de participação política, de construção de poder em espaços e processos políticos, de ampliação da *esfera pública*. Como tais, constituem-se também em importantes espaços de educação política, fundamento de uma gestão pública participativa.

## REFERÊNCIAS

- BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O que é participação*. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- CORREIO DO POVO, ano 108, nº 164, de 13.03.2003, p. 2, Porto Alegre/RS.
- COSTA, Manuel da Silva. O reencantamento da organização: a organização participativa e a mudança de paradigma científico. In: *CADERNOS DO NORDESTE*, Série Sociologia, Sociedade e Cultura 3, vol 16(1-2), p. 11-20. Braga/Portugal: Centro de Ciências Históricas e Sociais da Universidade do Minho, Campus de Gualtar, 2001.
- LIBÂNIO, José Carlos. *Pedagogia e pedagogos, para quê?* São Paulo: Cortez, 1998.
- MARQUES, Mario Osório. *Conhecimento e educação*. Ijuí/RS: Ed. UNIUI, 1988.
- MARQUES, Mario Osório. *Educação/interlocução, aprendizagem/reconstrução de saberes*. Ijuí: Editora UNIUI, 1996.
- MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. Tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya; revisão técnica de Edgard de Assis Carvalho. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2000.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*.

Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática, Vol. 1, S. Paulo: Cortez, 2000.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

TOURAINÉ, Alain. *Crítica da modernidade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

Recebido para publicação em 04/08/03

Aceito para publicação em 05/01/04