

**Evento:** XXIV Jornada de Pesquisa

**A TRAJETÓRIA E PAPEL DOS COREDES NO DEBATE SOBRE O  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO GRANDE DO SUL<sup>1</sup>  
THE TRAJECTORY AND ROLE OF COREDES IN THE DEBATE ON  
REGIONAL DEVELOPMENT IN RIO GRANDE DO SUL**

**Taciana Angélica Moraes Ribas<sup>2</sup>, Sérgio Luís Allebrandt<sup>3</sup>, Roseli Fistarol  
Krüger<sup>4</sup>, Reneo Pedro Prediger<sup>5</sup>, João Vitor Moraes Ribas<sup>6</sup>**

<sup>1</sup> Projeto de pesquisa realizado no GPDeC/PPGDR/UNIJUI

<sup>2</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNIJUI e integrante do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania ? GPDeC. Bolsista Prosuc/Capes. Mestre em Desenvolvimento pelo PPGDR/Unijui. E-mail: taciana.ribas@yahoo.com.br

<sup>3</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional/ PPGDR/UNISC. Mestre em Administração /EBAPE/FGV. Professor no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional. Líder do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania ? GPDeC ? Unijui.

<sup>4</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNIJUI e integrante do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania ? GPDeC. Bolsista Prosuc/Capes. Mestre em Desenvolvimento pelo PPGDR/Unijui. E-mail: rfistarol@gmail.com.

<sup>5</sup> Doutorando em Desenvolvimento Regional/PPGDR/UNIJUI. Integrante do Grupo GPDeC. Bolsista Prosuc/Capes. Mestre em ciências da computação/ UFRGS. Professor na Universidade Federal da Fronteira Sul ? UFFS. E-mail: reneo.prediger@gmail.com

<sup>6</sup> Aluno do Curso de Graduação de Ciência da Computação da UNIJUI; Bolsista PIBEX/UNIJUI. E-mail: joaovitor\_ribas@hotmail.com.

Agradecimentos à Capes/Prosuc.

**Resumo:** O objetivo deste artigo foi trazer a trajetória da criação dos Conselhos Regional de Desenvolvimento - Coredes e compreender as experiências participativas e a importância destes arranjos institucionais no desenvolvimento regional no estado do Rio Grande do Sul, sendo que neste estudo traz-se a experiência do Corede Missões, em que foram entrevistados Agentes Públicos e Atores Sociais. Este trabalho traz um recorte de uma dissertação de mestrado que foi ancorada em estudos baseados na gestão e controle social. Adotou-se o paradigma da teoria crítica e utilizou-se os pressupostos metodológicos da hermenêutica de profundidade (HP) de Thompson (2011), que serviu como orientação à análise dos dados coletados por meio de entrevistas, com base em roteiro semiestruturado elaborado a partir de categorias e critérios de análise. A observação não participante orientou a presença em reuniões, assembleias e fóruns realizados na região. Nas discussões, os resultados foram analisados para diagnosticar se os objetivos para o qual os Coredes foram constituídos estão sendo atingidos. Constatou-se que as dinâmicas do controle social são discutidas no Corede Missões e que, as categorias estudadas estão

**Evento:** XXIV Jornada de Pesquisa

contempladas, mesmo que não em sua totalidade.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Regional. Coredes. Gestão Social. Controle Social.

**Abstract:** The focus of this article was bringing up the trajectory from the creation of the Development Municipal Councils - Coredes, and comprehending the participative experiences, and also, the importance of these institutional arrangements in the regional development in the state of Rio Grande do Sul, considering that in this research it is brought the experience of the Corede Missões, on what the Public Agents and Social Actors were interviewed. This work brings a summary of a mastering dissertation, which was leaned on studies based on the management and social control. It was adopted the paradigm of the critical theory, and it was used the methodological assumptions of the hermeneutics of deepness of Thompson (2011), which was served as an orientation to the analysis of the collected data by interviews, based on a semi-structured script elaborated from the categories and criteria of analysis. The non-participative observation oriented the attendance in reunions, assemblies and forums realized in the region. In the discussions, the outcomes were analyzed so it could be diagnosed if the purposes for what the Coredes were created are being achieved. It was noted that the dynamics of the social control are being discussed inside the Corede Missões and that, the studied categories are being contemplated, even though not in their maximum.

**Keywords:** Regional Development. Coredes. Social Management. Social Control.

## Introdução

Tem se percebido nas últimas décadas, discursos de uma nova gestão no que diz respeito ao setor público. O que antes era algo restrito apenas aos gestores com seus assessores técnicos agora tem um "que" a mais, em que se coloca a sociedade como parte atuante na Gestão Pública e Social. Estudos acadêmicos que estão sendo realizados desde meados dos anos 80, apontam que os gestores públicos estão com uma visão mais pautada na gestão social, em que a sociedade possa dar sua contribuição nas ações dos governos.

Esta ideia de Gestão Social e Controle Social, em que a sociedade participa nas ações dos governos ainda é nova, no entanto, é possível perceber que o estado do Rio Grande do Sul, desde o final dos anos 80, paralelamente à promulgação da Constituição Federal, tem apresentado esta concepção de uma sociedade mais participante, a fim de dar-lhes o direito de exercer sua cidadania de forma democrática.

Assim, a partir deste pensamento, mecanismos que tinham como intuito, apoiar a participação da sociedade, foram implantados no estado, como exemplo os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - Coredes, que nasceram para garantir esta participação.

Este estudo traz um breve histórico sobre a importante trajetória da criação destes conselhos e como eles tem participado das ações que visem o desenvolvimento regional, sendo que neste estudo, se trouxe a experiência do Corede Missões.

**Evento:** XXIV Jornada de Pesquisa

## **Metodologia**

O enfoque metodológico deste estudo é sob a ótica da teoria crítica que salienta o papel da ciência na transformação da sociedade cuja abordagem é essencialmente relacional, pois busca investigar o que ocorre nos grupos e instituições relacionando as ações humanas com a cultura e as estruturas sociais e políticas, visando compreender como as redes de poder são produzidas, mediadas e transformadas (ALVES-MAZZOTTI, 1998; ALLEBRANDT, 2010).

O referencial metodológico está ancorado nos pressupostos da hermenêutica de profundidade (HP) proposta por John Thompson (2011). No processo de pesquisa, o cotidiano e os ditos dos diferentes sujeitos são importantes, porém o autor adverte que não basta fazer a interpretação da doxa (opiniões, crenças e compreensões que são sustentadas e partilhadas pelas pessoas que constituem o mundo social), como se isso fosse o estudo das formas simbólicas.

Por isso sugere fazer uma ruptura metodológica com a hermenêutica da vida cotidiana, ir para outro nível de análise, pois as formas simbólicas são também construções estruturadas de maneiras definidas e que estão inseridas em condições sociais e históricas específicas (ALLEBRANDT et. al, 2018).

A pesquisa teve como lócus os 25 municípios que integram o Corede Missões: Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Dezesseis de Novembro, Entre-ijuí, Eugênio de Castro, Garruchos, Giruá, Guarani das Missões, Mato Queimado, Pirapó, Porto Xavier, Rolador, Roque Gonzales, Salvador das Missões, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Sete de Setembro, Ubiretama e Vitória das Missões. A região possui uma população de 251.709 habitantes (2015) numa área de 12.855,5 km<sup>2</sup>.

Os sujeitos que participaram desta pesquisa foram 24 representantes de Comudes, um representante do Corede e 20 representantes do poder executivo municipal. As entrevistas foram realizadas com base em roteiro semiestruturado, norteadas por matriz de categorias e critérios de análise.

Os procedimentos metodológicos utilizados foram: a análise documental, a observação não participante e a realização de entrevistas com base em roteiro semiestruturado.

## **A história da criação dos Coredes no Rio Grande do Sul**

No decorrer dos anos de 1987 a 1990 no RS, durante o governo de Pedro Simon, percebeu-se a necessidade da implementação de ações que facilitassem a integração entre o Estado, os municípios e as comunidades locais. Neste sentido foi elaborado o Programa Estadual de Descentralização Regional (PEDR), que foi instituído pelo Decreto Nº 32.567 de 02 de Outubro de 1987 que visava “[...] implementar a descentralização das atividades setoriais da Administração Estadual direta e indireta, com base em regiões territoriais[...]” (RIO GRANDE DO SUL, 1987).

**Evento:** XXIV Jornada de Pesquisa

O PEDR aponta, entre os seus objetivos, três que definem acerca da participação da sociedade, como já foi mencionado por SIEDENBERG, BÜTTENBENDER, ALLEBRANDT (2011, p. 204)

[...] buscar a **articulação da comunidade regional e sua participação nas definições e decisões sobre prioridades** para sua região, bem como na **gestão e no controle de recursos alocados** para a mesma; obter a racionalização das ações setoriais do Governo Estadual, como novas formas de administração descentralizada, e a participação da comunidade como suporte aos programas de desenvolvimento; assegurar a **participação do planejamento regional no processo de planejamento global do Estado**, através da definição dos objetivos, das potencialidades, das necessidades e das prioridades regionais, [...] transmitindo-os ao Estado para fins de agregação dos mesmos ao plano estadual (grifos nossos).

Allebrandt (2010), comenta que por meio deste Decreto, verifica-se a preocupação do governo com a reorganização da máquina pública estadual, principalmente em relação à necessidade em avançar no caráter participativo.

Assim como no governo do Estado havia esta preocupação na administração do poder executivo de Porto Alegre. Experiências de participação popular foram implantadas por meio da criação de Conselhos Populares, que mais tarde, acabaram norteando a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

Vários fatos mostram esta ideia em colocar a sociedade civil como promotora do controle social, como é possível ver no Plano do Governo Collares, 1990,

Em nosso governo a administração será feita com a efetiva participação da população, através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento são o resultado natural de tendências que observamos em microrregiões, ou regiões socioeconômico-geográficas homogêneas, onde existem especificidades próprias em termos históricos, culturais, climáticas e de produção. Esta é a tendência da modernidade, e está calcada em fundamentos políticos, sociológicos e filosóficos de descentralização política, desconcentração econômica bem como de integração regional.

Com isto, esse caráter participativo de democracia, começa a ganhar forma, e coloca o cidadão, não apenas como coadjuvante em momentos como os de eleições, em que apenas é almejado o seu voto, e sim, como peças importantes tornando os sujeitos em atores, protagonistas do controle social por meios dos mecanismos/arranjos institucionais como exemplo: os Coredes e Comudes.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) são arranjos institucionais que se constituem enquanto espaços públicos orientando a intermediação da sociedade civil com o Estado local, estadual e federal. São espaços que propiciam a discussão, decisão e interação de políticas, ações, lideranças e definição de recursos que objetivam o desenvolvimento regional do RS.

Os Coredes foram criados em meio a discussões que norteavam não só o Estado do Rio Grande do Sul, mas como todo o país, acerca da cidadania deliberativa, com a participação da sociedade nas

**Evento:** XXIV Jornada de Pesquisa

ações que viessem a orientar o desenvolvimento regional.

A experiência e a trajetória dos Coredes é considerada uma estratégia pioneira de organização regional no Brasil, “[...] onde a estrutura institucional, os mecanismos de participação social, as formas de encaminhamentos das demandas regionais, o amadurecimento dos processos e relações entre governo e sociedade foram sendo aperfeiçoados ao longo do tempo [...]” (BÜTTENBENDER, SIEDENBERG, ALLEBRANDT, 2011 a, p. 311).

A criação dos Coredes teve início em 1991, por iniciativa articulada entre a sociedade civil organizada nas regiões e o Governo do Estado. Em 1994 foram reconhecidos e institucionalizados pela Lei nº 10.283 de 17 de outubro e seu funcionamento e organização foi regulamentada pelo Decreto nº 35.764 de 28 de dezembro de 1994.

Ao todo, foram instituídos 28 Coredes no Rio Grande do Sul, distribuídos em 9 Regiões Funcionais, conforme mostra a Figura 1. “Esta regionalização considerou critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e na adequação das variáveis correspondentes de identificação das polarizações (empregos, transportes, rede urbana, saúde e educação superior)” (BÜTTENBENDER, SIEDENBERG, ALLEBRANDT. 2011b, p. 100).

Figura 1- Mapa das Regiões Funcionais e dos Coredes que as integram



Fonte: FEE/SEPLAN

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento “têm constituição jurídica própria em cada região, sendo que o foro jurídico se aplica na cidade de referência onde está instalada sua sede político-administrativa” (BÜTTENBENDER, SIEDENBERG, ALLEBRANDT, 2011a, p. 315), e funcionam por meio da participação, discussão e deliberação, que ocorrem nas assembleias ou reuniões ordinárias ou extraordinárias, seguindo o estatuto social ou regimento interno próprio.

Os Coredes, de acordo com o Art. 2º da Lei 10.283/94, têm por objetivo promover o desenvolvimento regional de forma harmônica e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região; proporcionar à melhoria da qualidade de vida da população, tratar de forma equitativa acerca da distribuição da riqueza produzida; estimular a permanência do homem em sua região e preservação e recuperação do meio ambiente.

**Evento:** XXIV Jornada de Pesquisa

No que diz respeito à competência, o Art. 3º da mesma Lei estabelece aos Coredes as seguintes atribuições:

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, por meio da valorização da ação política; constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o art. 149, parágrafo 8º, da Constituição do Estado; orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região e respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais. (LEI Nº 10.283, 1994)

Em relação às atividades desenvolvidas pelos Coredes, pode-se dizer que por ser um interlocutor entre a sociedade civil e o estado, o mesmo tem um papel de extrema importância, seguindo um comportamento de imparcialidade no desempenho de suas atividades, que são:

a produção e discussão de diagnósticos regionais, visando à elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regionais e Estadual e suas respectivas alterações e atualizações, em colaboração com os órgãos estaduais, especialmente os das áreas do planejamento e das relações institucionais, com as instituições de ensino superior e outras entidades públicas e privadas; ajuda na identificação das principais necessidades de atendimento no que se refere aos serviços de responsabilidade do Estado; fiscalização da qualidade dos serviços prestados pelos órgãos estaduais; colaboração na busca de fontes alternativas de recursos para o financiamento de investimentos públicos; apoio, perante o Governo Federal, a reivindicações de interesse regional encaminhadas pelo Governo do Estado; mobilização da comunidade regional em torno de campanhas de interesse público desencadeadas pelos Governos. (FÓRUM DOS COREDES, 2014, p. 10)

Em relação aos participantes dos Coredes, podem participar membros natos e representantes. São considerados membros natos os deputados estaduais e federais com domicílio eleitoral na região de abrangência do Conselho; prefeitos municipais e presidentes de Câmaras de Vereadores; presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento - Comudes.

Como representantes participam membros dos partidos políticos; dos órgãos dos Governos Estadual e Federal de caráter regional, existentes na região; das instituições de ensino superior que atuam na região; associações, sindicatos, conselhos setoriais, criados por lei, enquanto membros da sociedade civil organizada, provenientes dos seguintes segmentos sociais: empresários e trabalhadores da indústria, do comércio e do setor de serviços; empresários e trabalhadores rurais; cooperativas e associações de produtores; movimentos sociais organizados em caráter permanente na região; outras entidades da sociedade organizada.

**Evento:** XXIV Jornada de Pesquisa

A estrutura organizacional é composta pelos seguintes órgãos: Assembleia Geral Regional; Conselho de Representantes; Diretoria Executiva e Comissões Setoriais. A Assembleia Geral Regional é o órgão máximo de deliberação do conselho e deve ser composta por representantes da sociedade civil e dos poderes públicos existentes na região, observando sempre a paridade entre trabalhadores e empregadores.

Ainda é de competência da Assembleia Regional:

definir a composição do Conselho de Representantes e eleger seus membros efetivos e suplentes, a cada dois anos; eleger a Diretoria Executiva do Corede, composta por um presidente, um vice-presidente, um tesoureiro e um secretário, com mandato de dois anos; aprovar e alterar o Estatuto ou Regimento Interno do Corede; apreciar e deliberar sobre o relatório anual do Corede; apreciar e aprovar as propostas regionais a serem submetidas ao Poder Executivo Estadual, com vistas a subsidiar a elaboração das leis previstas no art. 149 da Constituição do Estado: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento e deliberar sobre outros assuntos de interesse da região (LEI 10.283, 1994).

Em relação ao Conselho de Representantes, os mesmos são eleitos pelos membros da Assembleia Geral, que se reúnem para eleger seu representante, sendo que os eleitos assumem em caráter regional.

O Conselho de Representantes tem as seguintes competências previstas em lei:

formular diretrizes para o desenvolvimento regional a serem submetidas à Assembleia Geral Regional; promover a articulação e a integração regional entre a sociedade civil organizada e os órgãos governamentais; promover a articulação do Corede com os órgãos do Governo Estadual e Federal, com vistas a integrar as respectivas ações desenvolvidas na região; elaborar o Regimento Interno do Corede; formular as propostas regionais a serem submetidas ao Poder Executivo Estadual, com o objetivo de subsidiar a elaboração das leis previstas no art. 149 da Constituição do Estado: plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais (FÓRUM DOS COREDES, 2014, p. 12).

A Diretoria Executiva do Conselho deve dar conta das funções executivas e dar apoio administrativo, bem como coordenar a Assembleia Geral e o Conselho de Representantes. A diretoria é composta por: presidente; vice-presidente; primeiro secretário; segundo secretário; primeiro tesoureiro e segundo tesoureiro (LEI 10.283, 1994)

As Comissões Setoriais são definidas por indicação do Conselho de Representantes, de modo que os interesses regionais sejam priorizados. A participação nas comissões é livre, no entanto, recomenda-se que as indicações do quadro técnico venham das instituições regionais de governo, das universidades e da sociedade civil organizada.

Por ser um órgão considerado mais técnico no Corede, as Comissões Setoriais têm as seguintes competências: "assessorar o Conselho de Representantes e a Diretoria Executiva nas suas

**Evento:** XXIV Jornada de Pesquisa

deliberações; elaborar programas e projetos regionais; sugerir os temas de interesse regional a serem debatidos pelo Conselho de Representantes” (FÓRUM DOS COREDES, 2014).

Os Coredes têm a missão de “ser espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, por meio da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões do Rio Grande do Sul” (COREDES, 2010).

Sobre a Visão, os Conselhos devem

[...] articular os atores sociais, políticos e econômicos das regiões, inclusive colaborando para organizar os segmentos desorganizados, transformando-os em sujeitos coletivos capazes de formular suas próprias estratégias de desenvolvimento e, assim, serem construtores de seu próprio modelo de desenvolvimento regional. (COREDES, 2014, p. 14)

Os objetivos estratégicos atuais dos Coredes (Coredes, 2010, *apud* BÜTTENBENDER, SIEDENBERG, ALLEBRANDT, 2011a, p. 319) são:

- I - formular e executar estratégias regionais, consolidando-as em planos estratégicos de desenvolvimento regional;
- II - avançar a participação social e cidadã, combinando múltiplas formas de democracia direta com representação política;
- III - constituir-se em instância de regionalização das estratégias e das ações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Rio Grande do Sul, conforme estabelece a Constituição do Estado;
- IV - avançar na construção de espaços públicos de controle social dos mercados e dos mais diversos aparelhos do Estado;
- V - conquistar e estimular a crescente participação social e cidadã na definição dos rumos do processo de desenvolvimento gaúcho;
- VI - intensificar o processo de construção de uma organização social pró-desenvolvimento regional;
- VII - difundir a filosofia e a prática cooperativa de se pensar e fazer o desenvolvimento regional em parceria.

A ação dos Coredes está fundamentada em princípios que norteiam sua atuação, são eles: Promoção do desenvolvimento regional; Autonomia; Pluralidade e identificação de consensos; Confiança, cooperação e formação e parcerias; Integração, articulação e consolidação das identidades regionais; Busca da regionalização das políticas de desenvolvimento; Aumento permanente da representatividade e o estado do Rio Grande do Sul visto a partir do desenvolvimento regional da organização; Apoio à continuidade das políticas de interesse regional.

Assim, é possível perceber que os Coredes estão bem fundamentados e tem um papel importante no sentido de assegurar a participação da sociedade na gestão pública, servindo de interlocutor entre o Governo do Estado, dos municípios e com a sociedade civil, permitindo que a mesma seja participante nas decisões que visem o desenvolvimento regional e uma melhor qualidade de vida a

**Evento:** XXIV Jornada de Pesquisa

todos.

Essa colocação vem ao encontro com o pensamento de Büttenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011, p. 330), que afirmam que “a qualificação da ação cidadã ou assistencialistas devem ligar à formação de conselhos negociados com a transparência e profissionalismo, visando a melhoria das condições de vida da sociedade e o desenvolvimento regional”.

Ainda acrescentam que

a participação e a cidadania devem ser entendidas como um processo de construção contínua, cujos espaços precisam ser conquistados e, sobretudo, ampliados pela população, desacostumada da atividade em função de um centralismo político vigente no Brasil por várias décadas. (BÜTTENBENDER, SIEDENBERG E ALLEBRANDT, 2011a, p. 330).

Os Coredes são instâncias legais e regulamentadas que ao instituir-se cumpre o papel de planejar a política adequada (ação coletiva) para a promoção do desenvolvimento local e regional. Baseando-se em pesquisa preliminar, através do relato dos representantes dos Coredes, assim como, a partir de documentos disponibilizados por estes observa-se que a maioria das instâncias dos Coredes se atém a função interna deste instrumento político que deveria expressar a opinião da sociedade de forma democrática, coletiva e participativa.

No entanto, o que ocorre é uma prática política que funciona somente em algumas épocas para escolha de demandas, longe de servir como instrumentador do controle social, alicerçados na representação participativa, sendo um articulador das políticas públicas que promovam o desenvolvimento regional que realmente expressem a vontade coletiva em virtude das necessidades da sociedade.

Porém, Büttenbender, Siedenberg, Allebrandt (2011b, p. 103), afirmam que:

Os Coredes, nesta trajetória de 20 anos de operação e de acúmulos gerados, podem ser considerados como experiência pioneira e emergente, em permanente processo de aprimoramento e de transformação. As mudanças da sociedade e inovações nas políticas públicas de desenvolvimento oferecem, também aos Coredes e às distintas e diferentes modelos de descentralização político-administrativa, o desafio da qualificação, da capacitação de suas lideranças, do planejamento, da gestão e da avaliação permanente. Porém ainda há muito espaço para que o cidadão gaúcho se aproprie de seus direitos e se conscientize que sua participação no processo não se restringe apenas à dimensão consultiva; também é necessário desenvolver sua capacidade requisitiva, propositiva e de efetivo controle dos processos[...].

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, promulgada em 03 de outubro de 1989, também incorpora diversos mecanismos de participação da população no processo de formação, formulação, implementação e avaliação das políticas públicas e define orientações ou normas para o processo de desenvolvimento e planejamento regional, além de manter aqueles já previstos obrigatoriamente na Constituição Federal (ALLEBRANDT, 2010, p. 237).

Ao encontro disto, pensando nesses processos de participação popular, aliou-se ao Coredes, a

**Evento:** XXIV Jornada de Pesquisa

ideia de criação dos Comudes - Conselhos Municipais de Desenvolvimento, com o objetivo de apoiar os Coredes nos processos de participação popular, bem como deliberar acerca dos assuntos de interesse da população junto ao poder executivo local, bem como apreciar e aprovar as propostas municipais a serem submetidas ao Poder Executivo estadual com vistas a subsidiar a elaboração das leis previstas no art. 149 da Constituição do Estado (incisos 4 e 5 da Lei 11.451/2000).

A implantação dos Comudes nos municípios, veio para fortalecer e consolidar os Conselhos (Coredes e Comudes), como espaços que propiciam a participação da sociedade na deliberação das políticas públicas que visem o desenvolvimento da região.

No que diz respeito ao Corede Missões, a maioria dos municípios implantaram os Comudes em meados de 2003. Ainda é pouca as ações dos Comudes, de modo que eles atuam basicamente durante o período da Consulta Popular (CP). Nesse sentido, Büttgenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011 b, p. 103) corroboram afirmando que:

A experiência ainda recente dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento - Comudes, enquanto sendo o conselho dos conselhos na esfera municipal, deve ser referência de maiores estudos e de programas de fortalecimento e capacitação. A consolidação, enquanto espaço de articulação e interlocução direta e representativa da sociedade com os poderes constituídos, requer maior envolvimento, comprometimento e consolidação das estruturas locais de representação e de exercício da cidadania.

Desta forma, os Coredes e os Comudes, são espaços públicos que são fundamentais para o exercício da cidadania, em que a sociedade pode legitimar sua participação apoiando o gestor público na elaboração e definições das políticas públicas, bem como na aplicação dos recursos, indicando qual a melhor ação a ser realizada que contemple as necessidades da população, resultando no desenvolvimento regional.

### **A atuação do Corede Missões no Controle Social do Desenvolvimento Regional**

Conforme observou-se nas pesquisas, os Coredes têm sido importantes arranjos institucionais para instituir a participação da sociedade nas ações dos gestores públicos na definição da aplicação de recursos em prioridades e demandas que visem o desenvolvimento regional.

Para melhor analisar tais questões, se trabalhou com matriz de categorias elaborada com base no conceito de cidadania deliberativa, gestão e controle social: processos de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia, bem-estar e controle social, são trabalhados entre os conselheiros, em que os mesmos compreendem a importância da atuação dos coredes no âmbito do Rio Grande do Sul.

Nos **processos de discussão** que são fundamentais nos procedimentos decisórios desenvolvidos nas esferas públicas ou na condução de políticas públicas, em que a discussão constitui o diálogo que verbaliza a compreensão que cada um tem com a finalidade de contribuir na avaliação dos processos (VILLELA, 2006, p. 41). Esta categoria pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos (TENÓRIO, 2008). Está dividida em sete critérios: *canais de difusão; qualidade da*

**Evento:** XXIV Jornada de Pesquisa

*informação; espaços de transversalidade; pluralidade do grupo promotor; órgãos existentes; órgão de acompanhamento e relação com outros processos participativos.*

Contatou-se que, os critérios estão contemplados uma vez que trabalham a veiculação das notícias acerca das ações do conselho em vários meios de comunicação, principalmente rádio e internet. Usam uma linguagem de fácil entendimento para que a informação chegue de forma correta a todos. Em reuniões, ainda utilizam multimídias para facilitar a comunicação e levar a informação de forma mais clara. Por serem, os conselheiros, na sua maioria, componentes do setor público, acabam por compartilhar as informações com todos os setores. No entanto, notou-se que não existe órgãos de acompanhamento das ações, apenas no que diz respeito a Consulta Popular, em que buscam acompanhar o andamento das demandas.

Na **inclusão**, é avaliada como ocorre a participação da sociedade no quesito “voz” e em como os atores locais são incluídos na abertura de espaços, na aceitação e na valorização da cidadania (VILLELA, 2006, p. 41), o que sugere avaliar “a capacidade dos atores de estarem inseridos nos espaços decisórios públicos e de representarem os interesses coletivos” (ALLEBRANDT, 2016, p. 46). Está dividida em três critérios: *abertura dos espaços de decisão; aceitação social, política e técnica; e valorização cidadã.*

Nesta categoria se percebe a importância da participação da população, no entanto essa participação só ocorre de maneira mais efetiva durante a votação da CP, não sendo muito efetiva durante as discussões, avaliação e escolha das demandas, pois este momento, acaba sendo mais entre os conselheiros. Observou-se que de um modo geral a população compreende a importância do trabalho dos Coredes, porém, restrito à CP, pois fora deste período, a sociedade não tem uma noção do que são Coredes. Sendo assim, percebe-se que a questão da inclusão ainda é um processo em construção, que necessita de muita publicização para que a sociedade possa ser mais atuante nos espaços de decisão do poder público.

Sobre o **pluralismo**, esta categoria enfatiza a descentralização dos poderes e é justificada por identificar quais atores locais participam das decisões (VILLELA, 2006, p. 41), e diz respeito não apenas às representações de grupos privilegiados, mas dos diversos atores que participam dos processos nas políticas públicas locais. Esta categoria divide-se em *participação de diferentes atores e perfil dos atores.*

Neste quesito, foi identificado que por mais que se tenha o entendimento da necessidade da participação dos diferentes atores, isto ainda não ocorre, pois, mesmo sendo previsto a participação de diversas entidades/instituições, as pessoas envolvidas são as mesmas. Isso ocorre, pois, a maioria são municípios com população inferior a 10 mil habitantes e existem mais de 18 conselhos. Deste modo, as mesmas pessoas acabam participando de vários conselhos. Observou-se ainda alguns compreendem que o conselheiro atua de forma democrática e oportuniza a participação de todos os conselheiros, no entanto, alguns apontam que o conselheiro precisa ter um melhor entendimento de seu papel.

Acerca da **igualdade participativa**, se verifica sobre a isonomia das oportunidades e a atuação efetiva dos atores locais nos processos de tomada de decisão (Villela, 2006, p. 41). Esta categoria equilibra as oportunidades do processo democrático de participação nos espaços de decisão e está dividida em três critérios: *forma de escolha dos representantes; discursos dos representantes e avaliação participativa.*

**Evento:** XXIV Jornada de Pesquisa

Apurou-se que o estatuto dos conselhos prevê a participação de membros natos e membros com assento mediante indicação das entidades previstas no estatuto. Porém, na prática, somente se reorganizam para atuar no processo da CP, de modo que não seguem o estatuto para a indicação de seus membros. Verificou-se ainda, que a maioria dos conselheiros traz temas discutidos anteriormente na entidade representada, contudo, muitas vezes eles não conseguem dissociar as opiniões relativas as funções, como exemplo, quando o conselheiro faz parte da administração pública.

A categoria que versa sobre a **autonomia**, é onde se identifica a capacidade de avaliação e resolução de problemas locais pelas próprias comunidades (VILLELA, 2006, p. 41). Ou seja, verifica se os problemas locais e regionais que foram diagnosticados pela população foram encaminhados de modo que prevaleça sua legitimidade. Está dividida em três critérios: *alçada dos atores; perfil de liderança e possibilidade de exercer a própria vontade*.

Nesta categoria pode-se dizer que as demandas apontadas vêm de discussões feitas anteriormente na instituição representada, do executivo, principalmente quando o conselheiro tem algum vínculo com o gestor; e em alguns momentos, é opinião particular do conselheiro. Rara as vezes se fez menção de que seria fruto da necessidade do coletivo/sociedade. Acerca da liderança, atuam de forma democrática, principalmente entre os conselheiros, porém isto não fica evidente quando da participação de algum cidadão não conselheiro.

Na **categoria do bem comum**, esta traduz os benefícios tangíveis ou intangíveis para uma determinada comunidade ou localidade, proveniente de uma política pública. (ALLEBRANDT, 2016). Esta categoria divide-se em: *objetivos alcançados e aprovação cidadã dos resultados*.

A maioria dos entrevistados não realizam avaliações das ações do conselho, com exceção dos resultados da CP, onde monitoram a execução dos projetos escolhidos. Sobre a aprovação da sociedade, ainda é vaga a noção da importância do conselho, sendo esta vista apenas durante o processo da CP.

A categoria **controle social** nos remete ao entendimento da importância acerca da participação da sociedade, pois quanto maior for sua atuação, maior será o fortalecimento para garantir o controle social nas políticas públicas, tornando-as mais eficientes e mais apropriadas aos anseios/necessidades da comunidade (interesse público).

É por meio dela que se analisa os meios utilizados para a participação da sociedade nas ações do gestor público no que tange a sugerir e opinar nas políticas públicas, e instrumentos utilizados para fiscalizar, vigiar, examinar, inquirir e colher informações (SIRAQUE, 2009; TENÓRIO, 2016). Esta divide-se em seis critérios: *transparência, legitimidade social, acompanhamento de políticas públicas, instrumentos de controle, inteligibilidade e promoção do controle social*.

Esta categoria apontou em seus critérios que a questão do controle social ainda é algo que está em estruturação. A participação da sociedade ainda é tímida, e os conselheiros na sua maioria são pessoas ligadas ao poder executivo.

Notou-se que busca pelo portal da transparência, ainda é o instrumento mais utilizado para a busca de informações, sendo que atas e estatutos, estão à disposição da sociedade, porém, é necessário que se faça uma solicitação para se ter acesso, porém esta busca não é uma realidade.

**Evento:** XXIV Jornada de Pesquisa

Se verificou que os conselhos buscam promover o controle social, pois percebem a capacidade de atuarem como protagonistas do mesmo, no entanto, falta autonomia, pois estão atrelados ao executivo, atuando na sua maioria, apenas no período da CP.

É necessário que este conselho tenha uma maior autonomia e seja reconhecido como um importante arranjo institucional, de modo que o mesmo tenha condições de apoiar o gestor público nas ações de implementação de políticas públicas que visem o desenvolvimento e o bem da coletividade.

### **Considerações finais**

Concluiu-se que as dinâmicas de controle social no Corede Missões, de modo geral estão contempladas neste estudo, não do modo que se almeja quanto a participação legítima da sociedade nos processos de poder e decisão, uma vez que se encontrou várias adversidades quanto ao tema e objetivos propostos.

Constata-se que os Coredes têm um importante papel no estado, e que está atuando dentro do possível, dos objetivos ao qual foi proposto sua implantação. Porém, ainda há um longo caminho a trilhar para que eles sejam reconhecidos como protagonistas junto ao gestor público nas ações que visem o desenvolvimento.

Apesar disto, se constatou um grande potencial para a efetivação do controle social, na medida em que houver o fortalecimento dos conselhos municipais de desenvolvimento - Comudes, e uma maior publicização acerca das dinâmicas, para que se dissemine mais esta temática junto à sociedade, para que os cidadãos possam ter um entendimento maior sobre este espaço importante de participação que efetiva a democracia, propiciando o controle social no desenvolvimento regional.

Verifica-se que a participação da sociedade na esfera pública é a base para que todas as ações de controle social sejam efetivadas, pois é por meio desta atuação dos atores sociais, que se pode avaliar e fiscalizar o gestor público, quanto a eficiência, eficácia e a qualidade dos serviços públicos, no que tange as políticas públicas que visem o desenvolvimento.

Após este processo de discussão e análise dos dados, em que se utilizou a matriz de categorias e seus critérios se verificou que os Coredes estão atuando dentro do possível para apoiar no desenvolvimento regional, mesmo com as peculiaridades de cada município, há o entendimento de que para que ocorra o desenvolvimento é preciso que se pense em ações coletivas em prol à região, para que realmente se tenha um desenvolvimento harmônico e sustentável, e os Coredes são instrumentos que podem legitimar a participação da sociedade, tornando-os protagonistas do controle social no desenvolvimento regional.

### **Referências**

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Gestão social e deliberação em espaços públicos: categorias e

**Evento:** XXIV Jornada de Pesquisa

indicadores para monitoramento e análise. In TENÓRIO, Fernando Guilherme (org.). **Cidadania, Território e atores sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 2016. p. 19- 60.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009**. Santa Cruz do Sul, 2010. 312f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC.

ALLEBRANDT et al. Controle social do desenvolvimento regional na região do Corede Missões (Rio Grande do Sul), na perspectiva dos agentes públicos e atores sociais. In **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. V. 14, n. 2, p. 38-69, jan/2018 (ed. especial), Taubaté.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. **O Método nas Ciências Sociais**. In: GEWANDSZNAJDER, F.; ALVES-MAZZOTTI, A. J. O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 107-188.

BÜTTENBENDER, Pedro Luíz; SIEDENBERG, Dieter Rugar, ALLEBRANDT, Sérgio Luíz. COREDES: estruturação, articulações intra e inter-regionais referenciais estratégicos e considerações críticas. In DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2011a. p. 311-338.

BÜTTENBENDER, Pedro Luíz; SIEDENBERG, Dieter Rugar, ALLEBRANDT, Sérgio Luíz. Conselhos regionais de desenvolvimento (coredes) RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. **Revista Desenvolvimento Regional em Debate**, ano 1, n. 1, p. 81-106, dez. 2011b.

FÓRUM DOS COREDES - RS. Coredes: o que são e como funcionam. In **PRÓ-RS V: propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2015-2018)**. Lajeado: Univates, 2104.

SIEDENBERG, Dieter Rugar; BÜTTENBENDER, Pedro Luíz; ALLEBRANDT, Sérgio Luis. A trajetória do planejamento governamental no Rio Grande do Sul: dos primórdios aos Coredes. In DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Governança territorial e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2011. p. 191-201.

TENÓRIO, Fernando Guilehrme. Gestão Social: conceito. In TENÓRIO, Fernando Guilherme. KRONEMBERGER, Thais Soares (ORGs.) **Gestão Social e conselhos gestores**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

\_\_\_\_\_. **Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado**. Ijuí: Unijuí, 2008.

THOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa**. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011 [1990].