

01 a 04 de outubro de 2018

Evento: XXIII Jornada de Pesquisa

OS PROCESSOS DE AUTONOMIA NO CONTROLE SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA REGIÃO DO COREDE MISSÕES (RIO GRANDE DO SUL): UMA PERSPECTIVA DOS AGENTES PÚBLICOS E ATORES SOCIAIS¹

THE AUTONOMY PROCESSES IN THE SOCIAL CONTROL OF REGIONAL DEVELOPMENT IN THE REGION OF COREDE MISSÕES (RIO GRANDE DO SUL): A PERSPECTIVE OF PUBLIC AGENTS AND SOCIAL ACTORS

Taciana Angélica Moraes Ribas², Sérgio Luiz Allebrandt³, Roseli Fistarol Krüger⁴, Airton Adelar Mueller⁵, Milena Roberta Basso Padilha⁶, Luiza Fracaro Polleto⁷

¹ Pesquisa desenvolvida no PPGDR/UNIJUI, vinculado ao Gpdec, integrado ao projeto rede “gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento regional”, coordenado pelo Pegs/Ebape/FGV, com participação de diversos programas de universidades nacionais e latino-americanas, executado com apoio

² 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.

³ Professor do DACEC. Integra o Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional e é líder do GPDeC/Unijui. Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC; Mestre em Administração pela EBAPE/FGV E-mail: allebr@unijui.edu.br

⁴ 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.

⁵ Professor no PPGDR/UNIJUI, Brasil; Doutor em Sociologia pela Freie Universität Berlin ? Alemanha. E-mail: airton.mueller@unijui.edu.br.

⁶ Aluna do curso de graduação em enfermagem Unijui, bolsista do projeto de extensão gestão social e cidadania, , E-mail: milenabasso30@gmail.com.

⁷ Acadêmica do Curso de Direito da UNIJUI. Bolsista Pibic/CNPq do projeto Gestão Pública e Gestão Social em Distritos Industriais: o caso do Corede Colonial. E-mail: polleto.luiza@gmail.com.

Resumo: O objetivo do artigo foi compreender as experiências participativas do controle social à luz da gestão social, por meio da análise da participação da sociedade nas ações e deliberações acerca da aplicação de recursos e definição de políticas públicas que visem o desenvolvimento local/regional. Para o artigo, delimitou-se discorrer sobre a categoria que verifica a autonomia e seus critérios, nos espaços de discussão e deliberação. O *lócus* da pesquisa foi o Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões (Corede Missões), no noroeste do Rio Grande do Sul. O

01 a 04 de outubro de 2018

Evento: XXIII Jornada de Pesquisa

estudo adota o paradigma da teoria crítica e utiliza os pressupostos metodológicos da hermenêutica de profundidade (HP), 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 definidos desde os conceitos de cidadania deliberativa, gestão social e controle social. A observação não participante orientou a presença em reuniões, assembleias e fóruns realizados na região. Verificou-se que as dinâmicas do controle social são discutidas no Corede Missões, e que a categoria estudada está contemplada, mesmo que não em sua totalidade, mas está presente nas discussões.

Palavras-chave: Gestão Social. Controle Social. Desenvolvimento Regional. Processos de Inclusão. Matriz de Categorias

Abstract: The objective of this article was to understand the participatory experiences of social control in the light of social management, by analyzing the participation of society in actions and deliberations about the application of resources and definition of public policies aimed at local / regional development. For the article, it was delimited to discuss the category that verifies the autonomy and its criteria, in the spaces of discussion and deliberation. The focus of the research was the Regional Mission Development Council (Corede Missões), in the northwest of Rio Grande do Sul. The study adopts the paradigm of critical theory and uses the methodological assumptions of depth hermeneutics (DH), which served as guidance to the analysis of the data collected through interviews, based on a semi-structured script, based on categories and analysis criteria defined from the concepts of deliberative citizenship, social management and social control. The non-participant observation guided the presence in meetings, assemblies and forums held in the region. It was verified that the dynamics of social control are discussed in Corede Missões, and that the category studied is contemplated, even if not in its totality, but is present in the discussions.

Keywords: Social Management. Social Control. Regional Development. Inclusion Processes. Categories Matrix

1 INTRODUÇÃO

O artigo é um recorte de Dissertação de Mestrado[1], que teve como componentes para a análise dos dados uma matriz de categorias e critérios de análise que norteou a pesquisa realizada no noroeste gaúcho sobre o desenvolvimento regional, tendo por base os conceitos de controle social

01 a 04 de outubro de 2018

Evento: XXIII Jornada de Pesquisa

à luz gestão social, na perspectiva dos agentes públicos e atores sociais. Para melhor exploração dos dados, o artigo foi desenvolvido com base na Categoria de Autonomia e seus critérios que compõem a pesquisa original. Esta categoria mostra-se de grande importância, pois aponta se as demandas locais são indicadas pelos próprios cidadãos. Ou seja, se eles efetivamente têm poder de decisão nas escolhas das prioridades/necessidades elencadas em suas comunidades, podendo defender acerca de quais políticas públicas deverão ou não ser implementadas.

O estudo está ancorado nas teorias da gestão social, controle social e desenvolvimento. Estas teorias estão imbricadas no conceito da cidadania deliberativa, de modo que é pertinente que se verifique como se dá a autonomia nos processos decisórios, por meio destas teorias - as de gestão social e controle social -, para analisar se corroboram para o desenvolvimento regional de modo que se tenha o cidadão como protagonista nos espaços de poder e decisão quando da implementação das políticas públicas e aplicação do recurso público (RIBAS, 2017).

Entende-se que a participação efetiva da sociedade é de fundamental importância nos processos de decisão acerca da implementação de políticas públicas que visem o desenvolvimento, seja local, regional ou territorial, uma vez que o sujeito poderá apontar com mais propriedade quais são as demandas que realmente farão a diferença para a coletividade, resultando na melhoria de qualidade de vida de todos.

Assim, para melhor entendimento da temática, o artigo traz, além desta introdução, as opções metodológicas que orientaram o estudo, seguido dos elementos conceituais e teóricos sobre o tema, dos resultados e discussões com a análise da pesquisa de campo, e, ao final, com a conclusão as referências.

2 METODOLOGIA

A matriz de categorias e critérios de análise nortearam estudos anteriores realizados por meio do Projeto Rede “Gestão Social e Cidadania: o controle social do desenvolvimento regional”, coordenado pelo Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), da Ebape/FGV, e foram elaboradas a partir do conceito da Cidadania Deliberativa (TENÓRIO, 2008) com o propósito de analisar a participação da sociedade por meio dos instrumentos de controle social nas decisões do gestor público, com vista ao desenvolvimento regional. Assim, 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 a 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

01 a 04 de outubro de 2018

Evento: XXIII Jornada de Pesquisa

doxa (opiniões, crenças e compreensões que são sustentadas e compartilhadas 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 quotidiana, 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).

Thompson (2011) define três fases dentro do enfoque da HP: a análise sócio histórica, a análise discursiva e a interpretação/reinterpretação, porém alerta que a maneira de aplicação e os instrumentos são da escolha dos pesquisadores. A interpretação/reinterpretação é um processo de síntese criativa, pois envolve a construção ativa do sentido, a explicação criativa do que está representado ou do que é dito, por meio de um processo contínuo de interpretação que procura juntar os resultados da análise sócio histórica e discursiva, mostrando como o sentido das formas simbólicas serve para estabelecer e sustentar relações. Esta possibilidade metodológica proporciona inter-relações entre diversos métodos em diferentes etapas do andamento da pesquisa, de modo que possibilita o estudo qualitativo no âmbito do controle social do desenvolvimento regional, que, pela especificidade e complexidade das ações no noroeste gaúcho, pressupõem diferentes níveis de articulação de instituições e da sociedade civil. Ainda, permite a produção de discursos em geral e documentos legais em particular, atendendo especificidades da região no que se refere às políticas públicas.

A pesquisa teve como locus 25 municípios que integram o Corede Missões: Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Dezesseis de Novembro, Entre-ijuís, 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 km².

Os sujeitos que responderam à 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.

Ao total, foram seis categorias, sendo que neste estudo apenas foi utilizada a categoria que trata da autonomia (Quadro 1), que está subdividida em: **origem das proposições, alçada dos atores, perfil de liderança e possibilidade de exercer a própria vontade**. Esses quatro critérios objetivam identificar a iniciativa das proposições e sua conformidade com a intenção dos favorecidos pelas políticas públicas elencadas, observando com qual frequência a administração pública opina acerca de uma problemática encontrada e se as instituições, normas e procedimentos permitem o exercício da vontade política individual ou coletiva (VILLELA, 2012; TENÓRIO, 2007/2008).

01 a 04 de outubro de 2018

Evento: XXIII Jornada de Pesquisa

Quadro 1 – Categoria autonomia e seus critérios de análise

Categoria autonomia

Critérios

Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas

Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada

Perfil de liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e execução

Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva

Questões para orientar as entrevistas

01. Os temas em discussão no conselho têm origem nas discussões das instituições ou são frutos de pensamento do representante?
02. O cidadão não conselheiro pode participar das discussões e deliberações?
03. As propostas que provêm do poder público tem algum tratamento diferenciado no processo de discussão?
04. Políticas setoriais poderão ser discutidas pelos seus beneficiários no Conselho?

05. Até que ponto o poder executivo local interfere nas decisões do Conselho?

06. A liderança é exercida de forma democrática?

07. Os representantes têm liberdade para propor ou votar?

08. As proposições provêm de discussão interna anterior na entidade que tem assento no Conselho?

Fonte: Elaboração dos autores com base na matriz de categorias de Tenório (2007) e Gide (2016).

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

3 RESULTADO E DISCUSSÃO

Neste item será abordado o referencial teórico utilizado na pesquisa, que serviu de poio para a análise dos dados coletados que construíram a interpretação da realidade no Corede Missões, lócus deste estudo, seguido dos resultados e discussões.

A gestão social e o controle social no desenvolvimento regional

Verifica-se, nos dias de hoje, um forte discurso sobre gestão social, controle social e a participação

01 a 04 de outubro de 2018

Evento: XXIII Jornada de Pesquisa

da sociedade em momentos que são para além das eleições, para além do voto, de modo que os sujeitos passam a atuar mais junto ao gestor público no que tange a indicar e participar nas decisões acerca das políticas públicas que visem o desenvolvimento.

Percebe-se, também, que esta temática, que teve o início das discussões na década de 90, agora tem ganhado mais corpo nos meios acadêmicos, haja visto o aumento de pesquisa e publicações na área. Assim, a gestão social está embasada nos princípios de participação e interação entre sociedade e governo. Na percepção de Cançado (2012), é por meio da dialogicidade e do bem comum que o cidadão encontra um espaço democrático de tomada de decisão.

Cançado, Tenório e Pereira (2011) entendem a gestão social como tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo nas transparências como pressuposto e na emancipação enquanto fim último. Com isto, a gestão social é um processo dialético, de organização social própria da esfera pública, fundado no interesse bem compreendido, e que tem por finalidade a emancipação do homem (CANÇADO; TENÓRIO, PEREIRA 2011).

Aliado ao conceito de gestão social, acrescenta-se o termo controle social, de modo que quando se fala de controle social do desenvolvimento regional refere-se ao controle de políticas públicas locais, estaduais e federais, porque o desenvolvimento regional é impactado por todas as políticas de ações do gestor público.

O conceito de controle social é um elemento da gestão social e indica, portanto, a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e verificação (ou monitoramento) das ações de gestão pública. Na prática, significa definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos.

A participação 4 ocorre por meio dos instrumentos de controle social, que são muito importantes, pois possibilitam a atuação efetiva nos processos de decisão, em que o indivíduo passa a ter um papel como fiscalizador das ações dos gestores públicos. Assim, o controle social aliado à gestão social aponta para uma necessidade da efetivação da democracia e o combate efetivo à corrupção. Os conselhos gestores de políticas públicas, como os Comudes e Coredes, são meios para a realização deste controle social, e fortalecem as instituições democráticas intermediárias ao mesmo tempo que coloca a sociedade no cerne das discussões sobre as ações que possam acarretar no desenvolvimento e na qualidade de vida dos cidadãos. Deste modo, para construir este entendimento, neste estudo foram estabelecidos como principais instrumentos de controle social o Corede Missões e seus respectivos Comudes, uma vez que estes foram instituídos no Rio Grande do Sul com o intuito de favorecer o entendimento da sociedade com o Estado.

Salienta-se que os Coredes e Comudes são considerados arranjos institucionais que se constituem enquanto espaços públicos, orientando a intermediação da sociedade civil com o Estado local, estadual e federal. Esses arranjos permitem que a sociedade participe das decisões para além do voto, exercendo, assim, sua cidadania participativa que, na visão de Büttgenbender, Siedenberg e

01 a 04 de outubro de 2018

Evento: XXIII Jornada de Pesquisa

Allebrandt (2011, p. 99), são “processos 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”. Ainda, complementam os autores que ter a sociedade participando no planejamento do desenvolvimento regional é uma grande conquista, uma vez que, até então, tais decisões eram realizadas exclusivamente no circuito técnico e político representativo tradicional.

A categoria da autonomia nos processos de discussão sobre o desenvolvimento regional na visão dos atores sociais e agentes públicos

A autonomia é um dos princípios que norteia a concepção de cidadania deliberativa, de modo que se apresenta importante para que ocorra o controle social. Por isso, é relevante que ela seja analisada, pois, assim, se verifica se os problemas locais e regionais que foram diagnosticados pela população foram encaminhados de modo que prevaleça sua legitimidade.

De acordo com Allebrandt (2016, p. 32), “Essa é uma categoria de caráter substantivo, que é a possibilidade de os cidadãos exercerem a própria vontade, ou seja, trata-se de verificar a independência dos espaços públicos ou das instâncias e processos em que se delibera e decide.”

Para mensurar essa categoria (Quadro2), foram atribuídos quatro critérios para melhor avaliar os dados coletados, e, assim, fazer uma análise mais detalhada dos processos realizados pelos conselhos no Corede Missões. Os critérios elencados foram: origem das proposições; alçada dos atores; perfil de liderança e possibilidade de exercer a própria vontade.

Quadro 2- Categoria autonomia e seus critérios de análise

Categoria	Critério de Análise
5 - Autonomia	Origem das proposições
	Alçada dos atores
	Perfil de liderança
	Possibilidade de exercer a própria vontade

Fonte: Elaboração da autora com base na matriz de categorias de Tenório (2007) e do GPDeC (2016).

Sobre o primeiro critério desta categoria, que dispõe sobre a **origem das proposições**, verifica-se que este tem o objetivo de identificar a origem das demandas levantadas ou elencadas para os processos de discussão, levando-se em conta se é um interesse puramente dos beneficiários ou do coletivo. Deste modo, parte-se de uma análise inicial da origem das proposições, verificando a possibilidade da participação do cidadão não conselheiro; se propostas provenientes do poder públicos tem tratamento diferenciado e se políticas setoriais poderão ser discutidas pelos seus

01 a 04 de outubro de 2018

Evento: XXIII Jornada de Pesquisa

beneficiários no Conselho.

Na origem das proposições, verifica-se que há uma multiplicidade apontamentos. Uma vez que se vive em uma sociedade heterogênea, é muito comum ter vários pontos de vista. Em alguns casos, entende-se que as origens das proposições são de cunho pessoal do conselheiro: *“Há, é mais opinião própria, pessoal[2]”* (C01); bem como observa-se que ocorre uma discussão anterior: *“sempre há uma avaliação, mínima, mas há”* (C24). No entanto, percebe-se também que há um meio termo, em que, às vezes, é traduzida a ideia pessoal, bem como o que foi anteriormente discutido na instituição:

[...] é bem dividido, tem situações que as vezes é vinculado a ideia da instituição, mas muitas vezes até particular, as vezes (que - ah, porque fulano) de um grupo pequeno, vamos dizer assim, lá de uma comunidade por exemplo (- ah porque aconteceu isso e isso e isso) acho que, sabe que não é a decisão da comunidade num todo, de um grupo menor, isso acontece e da mesma forma por exemplo assim, dentro das entidades e lideranças também (- ah, nós precisamos tomar uma decisão assim, estou trazendo para Conselho) então as vezes não é uma discussão anteriormente discutida entre um grupo maior para depois levar para pauta do Conselho (C05).

Olha, eu diria assim, uma parte ele traz aquilo que as instituições pensam, mas as vezes também existe as manifestações individuais dos conselheiros ou corporativo, porque as vezes, é meu grupo, minha corporação, está querendo isso, por isso que eu vou defender essa demanda, é muito mais na lógica de pensar as coisas a partir da sua organização (C07).

Às vezes traz, só que ai depende, às vezes as demandas já vêm meio que predefinidas, tem que mudar muito pouco na verdade, mas vem, vem discussão sim [...] às vezes é pessoal, mas grande maioria das vezes é da própria entidade (C13).

Observa-se, também, que há um entendimento de que o conselheiro leva para o debate, demandas elencadas junto à sociedade;

Acho que não é uma ideia dele, mas acho que não tem uma discussão antes de ir para a reunião do Comude, acho que quando ele pensa isso, os nossos conselheiros são assim mais a nível de sociedade, não é ideia da cabeça deles (C10).

Ainda, no critério sobre a origem das proposições, é importante avaliar como ocorre, e se ocorre a participação do cidadão não conselheiro.

Percebeu-se ser muito importante a participação do cidadão não conselheiro, uma vez que a maioria dos entrevistados responderam, em um primeiro momento, que todos podem participar

01 a 04 de outubro de 2018

Evento: XXIII Jornada de Pesquisa

das proposições. No entanto, essa participação nem sempre ocorre de forma positiva e afirmativa.

No meu ponto de vista, não só pode como deveria, porque assim, tu tem que ter um grupo que pensa e que vai formar as ideias e as ideias tu tem que passar à comunidade, quanto mais gente envolvida tiver, mais fácil a comunidade vai chegar esse debate lá na comunidade, porque como eu falei antes, nossa população é 20% no centro e 80 % no interior, até tu chegar lá, é uma dificuldade, nós temos distância aí de 20 km para se fazer um debate. Então se tiver gente lá naquela comunidade e trazer este debate de lá, tu consegue ter mais ideias pra conflitar, debater e chegar num ponto comum (C03).

Pode e deve, porque a democracia não pode ser tão representativa, quanto mais participativa melhor, e por isso que é importante que o cidadão participe constantemente em todos os espaços de todas as reuniões, assembleias, das discussões, das temáticas para quê? Pra que efetivamente aquilo que seja priorizado seja fruto de um amadurecimento de um, de uma compreensão e de uma expressão da vontade da sociedade, da população (C07).

Só nas assembleias, que eu posso te responder isso, poder ele pode, ele é livre para participar, quando a população é chamada na rádio ela é livre para participar, mas dificilmente a população se faz presente (C08).

Nas respostas C03 e C07, observa-se que é relevante que a sociedade participe das proposições, pois, assim, as políticas públicas serão mais objetivas, pois terá o olhar da comunidade, que compreende melhor as necessidades locais. Já na resposta C08, nota-se que o cidadão participa apenas durante as assembleias que ocorrem durante a consulta popular, no entanto, mesmo com o chamamento feito via meios de comunicação, a participação ocorre timidamente.

Na resposta C15, é novamente afirmada a questão, pois o regulamento do Comude aponta para algo importante, que é a participação da sociedade civil, no entanto, o que a falta é o conhecimento do próprio cidadão não conselheiro, de que ele pode, sim, participar destes espaços que permitem as decisões democráticas:

O cidadão pode participar, o regulamento, o estatuto do COMUDE permite isso, nós falamos anteriormente, que ele é bastante amplo, então, qualquer cidadão pode fazer parte, deve fazer parte, mas isso ainda não tem esse entendimento da população e nós mesmos ainda, temos dificuldade de levar essa ideia de dizer, de esclarecer o cidadão que ele também pode participar (C15).

Verificou-se, em outros momentos, que foi possível a participação do cidadão não conselheiro, que quase, unanimemente, sempre fala em consulta popular. O entrevistado C17 comenta que esta participação ocorre satisfatoriamente em outros momentos.

01 a 04 de outubro de 2018

Evento: XXIII Jornada de Pesquisa

Sim, claro em que momentos, nas assembleias públicas da Consulta Popular, isso aí é óbvio é aberto ao público, nós tivemos assembleias que lotam nosso salão de atos. E volto a citar as assembleias do Plano Estratégico Municipal que eram assim frequentes, seminários de análise, seminários de ações, de estratégias, seminário de projetos, reunião de sensibilização da comunidade no início, o lançamento oficial do trabalho do plano estratégico, foram todas atividades que lotaram nosso salão de atos daqui da universidade que cabe mais de 300 pessoas, então assim, quase 400, 450. Então, é uma questão assim, em diversos momentos a comunidade participa, é aberto a comunidade, porque são mais opinião, são mais (C17).

Na medida em que se constatou, se é permitida a participação do cidadão não conselheiro, e que essa é uma contribuição de extrema importância, também se observou que alguns entendem que as deliberações devem ficar apenas sob a responsabilidade dos conselheiros, sendo que a sociedade em geral poderá, sim, sugerir e opinar, mas não deliberar ou votar. *“Das deliberações não, mas eles participam das reuniões quando são chamados”* (C18); *“Das discussões sim, das deliberações acredito que não”* (C22); *“Não [...] sociedade sim, mas na mesa de discussão só opina, só participa o representante legal”* (C09).

No que se refere às propostas que são provenientes do poder público, verificou-se que raramente são levadas tais discussões (do executivo) para dentro do Comude, de modo que não há necessidade de se ter tratamento diferenciado.

Discussões do executivo dentro do Comude não, nunca trouxeram nenhuma discussão para dentro do Comude (C10).

Não, eu vou te dizer o seguinte, não trata diferente sabe porque, se é para desenvolver o município, e se o poder público traz essa demanda, é sinal que tem o interesse também de desenvolver o município com essa demanda [...] (C08).

Para finalizar a análise deste critério, buscou-se observar, nas respostas sobre as políticas setoriais, se as mesmas teriam espaços de discussão entre seus beneficiários no Conselho. Deste modo, constatou-se que tais discussões poderão e/ou poderiam sim ocorrer, no entanto, apurou-se que não fazem parte de uma rotina nos conselhos: *“[...] poderão, só não estão sendo feitas”* (C04). As demais respostas foram bem objetivas; “sim”, “não”, de modo que pareceu não ser interessante.

No que diz respeito à **origem das proposições**, verificou-se que as questões foram abordadas e contempladas em sua totalidade, podendo, assim, chegar a uma análise geral quanto ao entendimento dos atores e agentes sobre a participação cidadã, mesmo que ela ainda não esteja ocorrendo do modo almejado.

Sobre o segundo critério desta categoria, que versa sobre a **alçada dos atores**, busca-se olhar a

01 a 04 de outubro de 2018

Evento: XXIII Jornada de Pesquisa

respeito da interferência do poder executivo local, se o mesmo tem ingerência nas decisões do Conselho.

No critério anterior, quando se questionou sobre o poder executivo levar propostas para serem debatidas no âmbito do Comude, verificou-se que o executivo não costuma propor demandas ao conselho, de modo que se subentendeu não opinar muito sobre as discussões ali ocorridas. No entanto, ao fazer o questionamento da interferência do gestor na instância do Comude, constatou-se que em determinados momentos, ele, sim, interfere, mesmo que não logrando a palavra final nas deliberações dos Comudes.

Na realidade assim, **esta interferência ela sempre vai existir** enquanto tu chamar este gestor para dentro dessa discussão, **não que seja a palavra dele que vai definir**, mas sempre tem influência sim. Desde ser um conhecedor da necessidade da sua comunidade, porque um gestor, um prefeito não conhecer as necessidades do município, quando ele vai sair daqui, vai a Porto Alegre, vai a Brasília ele vai fazer o que? Ele tem que ter esse conhecimento. E dentro desse conhecimento a gente busca esse debate, mas normalmente converte para aquilo que a gente pensa dentro do grupo (C03) (grifos nossos).

Interfere sim, mas não vou dizer que a **palavra dele prevaleça**. Claro que eles têm opiniões e hoje quer queira ou não o Comude sem a administração pública em um município pequeno talvez ficaria muito limitado. (C12) (grifos nossos).

Sempre interfere, porque o conselho ele é formado por representações, da sociedade civil e onde o executivo também tem acento, e aí a influência ela é, não vou dizer determinante, mas ela sempre tem um certo privilégio do executivo influenciar as demandas do conselho (07).

Contudo, estas respostas foram mais observadas quando o representante do Conselho possuía um vínculo maior, ou seja, certa acessibilidade com a Administração Municipal. Neste sentido, subentende-se que favorece a interlocução entre o gestor público e o Comude, no entanto, observa-se a dificuldade em poder dissociar a opinião do conselheiro com a do gestor.

De modo não generalizado, averiguou-se um diferencial quando um representante do Comude, sendo ele da sociedade civil, comentou que sempre teve uma ótima interlocução com o gestor municipal: *“Eles não interferem, o executivo não interfere, eles me facilitam, eles me ajudam, eles tão sempre me ajudando, eles não têm interferência”* (C01).

O terceiro critério trata do **perfil da liderança**, de modo a verificar se a mesma é exercida de forma democrática.

Dentre as lideranças que participam dos Comudes, principalmente no que tange a seus presidentes, é característico que estes sejam agentes do poder público, como secretários, servidores públicos, assessores de prefeito, secretárias, primeira dama etc.

Em relação aos demais representantes, estes já tiveram participação em outros conselhos, também no legislativo, e já foram representantes do executivo local. Portanto, verifica-se o processo democrático ao qual se levantam as demandas e as discussões, porém, no que diz

01 a 04 de outubro de 2018

Evento: XXIII Jornada de Pesquisa

respeito à participação da sociedade, não fica muito evidente o acesso ou o poder de tomada de decisão, o que se vê, na maioria das vezes, é a abertura para a discussão, o debate de demandas, para a participação da sociedade, de uma maneira geral, principalmente no que tange à consulta popular.

Via de regra, todos percebem a liderança de forma democrática de modo que fazem cumprir os quesitos da participação e da pluralidade, oportunizando que todos tenham vez e voz nos processos que tratam das discussões e deliberações das políticas públicas.

A liderança é democrática, cada um tem a sua voz e vez de opinar, de colocar circunstâncias, sugestões, aí depois é tomada a decisão conjunta. [...] cada um pode opinar, pode votar, como é uma assembleia aberta de participação para todos e aí cada um tem as suas colocações, suas sugestões, suas opiniões e são levadas e discutidas e escutadas, depois é tomada a decisão junto com a maioria e a maioria decide (C05).

Aqui é bem democrática até, porque já houve ocasiões que o pessoal chegou aqui com alguns pensamentos já formulados e nós conseguimos mudar com o nosso debate local, mostrar que as nossas vontades eram outras e não aquelas que já vieram 'oh o pessoal da região quer assim', mas isso não é o que nós queremos, 'oh não é o que serve pra nós, a nossa ideia é outra', a gente até pode ajudar em conjunto, a gente já ajudou hospital, em prol da UERGS, em prol de outras coisas que também trazem benefícios para nós [...]. (C03).

Sobre o critério da **possibilidade de exercer a própria vontade**, último desta categoria, não teve menção sobre alguém, alguma liderança ou representação nos Comudes, que tiveram a atitude de fazer valer a sua vontade acima das do coletivo, destacando-se que os Comudes fazem ampla discussão, democrática e participativa sobre os temas, assuntos, demandas e problemas de ordem pública e social.

Geralmente se convoca as reuniões do conselho. Geralmente uma vez por mês, são reuniões ordinárias, e aí é apresentado, por exemplo, para o conselho o que o gestor público que a secretaria ou que a entidade, sindicato, EMATER, tem as vezes a ser definido, a ser tomado uma decisão, e aí geralmente acontece dessa forma. É apresentado para o conselho o que precisa ser aprovado, o que precisa ser tomado decisão, ou avaliação ou dentro de um contexto de programas públicos, municipais ou vinculados às vezes a outras entidades Corede e assim por diante (C05).

Cabe ainda analisar neste critério sobre a liberdade dos representantes dos conselhos, se os mesmos têm autonomia para fazer suas proposições e fazer suas escolhas dentro das prioridades definidas, ou seja, se eles têm liberdade para propor ou votar.

01 a 04 de outubro de 2018

Evento: XXIII Jornada de Pesquisa

Se não tem, tem que exigir. Claro que sim, eles formalizam ideias e votam. E isso daí, sempre a gente diz isso, num debate tem que ter o poder de convencimento da tua ideia e não colocá-la "a goela abaixo" como se diz. [...] precisa ajudar a construir (C03).

Sim, cada um pode opinar, pode votar, como é uma assembleia aberta, de participação para todos e aí cada um tem a suas colocações, as suas sugestões, as suas opiniões que são levadas e discutidas e disputadas, depois é tomada a decisão com a maioria e a maioria decide (C05).

Tem, sempre tem, mas às vezes a voz da liderança, que se articula melhor né, que argumenta melhor, se vale as vezes do cargo e da função, e fica um diferencial quando alguém da população, alguma outra pessoa quer propor e se não articula e não consegue exercer argumentação porque não está ainda tão amadurecido, por não ter tido a oportunidade de exercer esta liderança, aí fica uma coisa desproporcional (C07).

Ah sim, total liberdade no trabalho de propor (C15).

Com certeza, isto é bem tranquilo, eu acho que o ponto alto que nós estamos atingindo no Corede é exatamente isso aí, todos ficam muito à vontade sempre, desde que bem fundamentado e que tragam alguma contribuição, sempre será bem-vindo e ouvido e não terá nenhuma objeção quanto a isso, é meta nossa (C25).

Sendo assim, a categoria da autonomia, por meio de seus critérios, foi possível chegar a um entendimento de que as discussões ocorrem de modo democrático.

Sobre a **origem das proposições**, observou-se que as demandas apontadas as vezes vem de discussões feitas anteriormente na instituição representada; as vezes, sim, pode ter um apontamento do executivo, bem como, percebe-se, em alguns momentos, sendo de opinião particular do conselheiro. Rara as vezes se fez menção de que seria fruto da necessidade do coletivo/sociedade.

Na **alçada dos atores**, alguns apontaram que o executivo não costuma levar propostas para serem debatidas no âmbito do conselho, no entanto, quando o conselheiro tem um vínculo maior com o gestor, percebe-se, sim, certa influência, mesmo que nas entrelinhas.

Sobre o **perfil de liderança**, verifica-se que a liderança atua de forma democrática nas proposições, principalmente entre os conselheiros, porém isto não fica evidente quando da participação de algum cidadão não conselheiro.

Em relação à **possibilidade de exercer a própria vontade**, destaca-se que os conselheiros buscam sempre fazer valer a opinião da maioria, pensando no bem do coletivo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

01 a 04 de outubro de 2018

Evento: XXIII Jornada de Pesquisa

Ao analisar todas as respostas dadas para esta categoria, que versa sobre a autonomia e seus respectivos critérios, foi observado que as origens das proposições diferem, sendo provenientes de debates nas instituições, ou em reuniões com o gestor público, bem como expressa, em alguns momentos, a ideia particular do conselheiro. As discussões ocorrem mais no âmbito do conselho, ficando a sociedade fora deste debate, aparecendo somente na votação da consulta popular.

Foi encontrada uniformidade de que todos os conselheiros têm total liberdade para propor e votar, e há um entendimento de que é fundamental que todos tenham essa liberdade para que se mantenha o caráter de isonomia nos processos de participação.

Verificou-se que, dentre as lideranças que participam dos Comudes, principalmente no que tange a seus presidentes, é característico que estes atores sejam agentes do Poder Público, como secretários, servidores públicos, assessores de prefeito, secretárias, primeira dama, e, às vezes, vice-prefeito. Outros conselheiros, no entanto, mesmo quando hoje são provenientes da sociedade civil, anteriormente já tiverem participação em outros conselhos, cargo no legislativo ou em outros cargos do governo local ou estadual. Isto demonstra que, mesmo informalmente, ocorre a transversalidade de informações, bem como, facilita a interlocução entre o conselho e o gestor público.

Constatou-se que a liderança é exercida de forma democrática de modo que fazem cumprir os quesitos da participação e da pluralidade, oportunizando que todos tenham vez e voz nos processos que tratam das discussões e deliberações das políticas públicas.

Assim, concluiu-se que as dinâmicas de controle social no Corede Missões, de modo geral, estão contempladas nesta categoria de análise - a da autonomia -, e em seus critérios que foram analisados, no entanto, não do modo que se almeja quanto à participação legítima da sociedade nos processos de poder e decisão, uma vez que se encontrou várias adversidades quanto ao tema e objetivos propostos.

Apesar disto, constatou-se um grande potencial para a efetivação do controle social, na medida em que houve o fortalecimento dos conselhos municipais de desenvolvimento - Comudes -, e uma maior publicização 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 à eficiência, eficácia e a qualidade dos serviços públicos, no que tange às políticas públicas que visem o desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Gestão social e deliberação em espaços públicos: categorias e indicadores para monitoramento e análise. In TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). **Cidadania, território e atores sociais**. Rio de Janeiro: FGV. 2016. p. 19- 60.

01 a 04 de outubro de 2018

Evento: XXIII Jornada de Pesquisa

_____. Espaços públicos e processos deliberativos: categorias e indicadores para monitoramento e análise. In: BEDIN, Gilmar Antonio (org) **Cidadania, direitos humanos e equidade**. Ijuí: Unijuí. 2012a, p. 153-195. Coleção direito, política e cidadania.

_____. Estado, administração pública e gestão social. In SIEDENBERG, Dieter Rugar (ORG.). **Desenvolvimento sob Múltiplos Olhares**. Ijuí: Unijuí, 2012b. p. 139-186. .

_____. **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, Santa Cruz do Sul, 2010.

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**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 107-188.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial e desenvolvimento: introdução ao tema. In DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2011. p. 15-38.

CANÇADO, A.C. Fundamentos teóricos da gestão social. 2012. **Tese** (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras.

CANÇADO, A.C.; TENÓRIO, F.G.; PEREIRA, J.R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.

RIBAS, Taciana Angélica Moraes. **Controle social do desenvolvimento regional à luz da gestão social no âmbito do Corede Missões**. Ijuí, 2017. 168f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento) - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Unijuí, Ijuí, 2017.

SIRAQUE, V. Controle social da função administrativa do Estado: Possibilidades e limites na Constituição de 1998. São Paulo: Editora Saraiva. 2º edição. 2009.

TENÓRIO, G. F. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

_____. A trajetória do programa de estudos em gestão social (PEGS). In: SILVA JR, J. T. et al. **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 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.

VILLELA, Lamounier Ertahl. Escopo metodológico. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.)

01 a 04 de outubro de 2018

Evento: XXIII Jornada de Pesquisa

Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 35-46.

[1] O artigo é um recorte parcial dos resultados da Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional de autoria de Taciana Angélica Moraes Ribas, no âmbito do Projeto de Pesquisa “Controle Social do Desenvolvimento Regional no Noroeste Gaúcho” desenvolvido pelo Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC) do PPGDR/Unijuí. Este Projeto, por sua vez, integra o Projeto Rede “Gestão Social e Cidadania: o controle social do desenvolvimento regional”, coordenado pelo Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da Ebape/FGV, com participação de diversos programas de universidades nacionais e latino-americanas, executado com apoio da CAPES - Edital Pro-Integração 55/2013.

[2] Para diferenciar as citações dos autores, adotou-se nas respostas dos entrevistados o estilo itálico.