

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

**A IMPORTÂNCIA DOS CONSELHOS MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO - COMUDES DO COREDE MISSÕES
PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA PERSPECTIVA DOS GESTORES PÚBLICOS¹**

**THE IMPORTANCE OF THE MUNICIPAL DEVELOPMENT COUNCILS - COMUDES DO COREDE MISSÕES FOR
REGIONAL DEVELOPMENT IN THE PERSPECTIVE OF PUBLIC MANAGERS**

Taciana Ribas², Sérgio Luis Allebrandt³, Roseli Fistarol Krüger⁴, Airton Adelar Mueller⁵

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 Peps/Ebape/FGV, com participação de diversos programas de universidades nacionais e latino-americanas, executado com apoio

² Doutoranda em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNIJUI. Bolsista Prosuc/Capes. Mestre em Desenvolvimento pelo PPGDR/UNIJUI (2017); E-mail: taciana.ribas@yahoo.com.br.

³ Professor Titular e Coordenador da Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão Social do PPGDR/UNIJUI; Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC; Mestre em Administração pela EBAP/FGV. E-mail: allebr@unijui.edu.br.

⁴ Doutoranda em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNIJUI. Mestre em Desenvolvimento pelo PPGDR/UNIJUI (2016). Bolsista Prosuc/Capes. 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.

Resumo: Este artigo aborda a importância da atuação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento para o desenvolvimento regional levando em consideração a percepção dos gestores públicos. Utilizou-se para isso os conceitos de Gestão Social e Controle Social. Avaliou-se também como os Comudes estão atendendo aos objetivos propostos e se os seus representantes são entendidos como legítimos pelo gestor público, além de verificar a sua participação nas ações e decisões das políticas públicas para o desenvolvimento regional. O estudo foi realizado na área de ação do Corede Missões e seus respectivos Comudes, por meio de entrevista com os gestores públicos. Com base na teoria crítica e nos pressupostos metodológicos da hermenêutica de profundidade (HP), constatou-se que para a maioria dos gestores públicos entrevistados, os Comudes têm um papel relevante na atuação dos espaços de decisão em relação às discussões das políticas públicas e que estes conselhos tem uma atuação forte nos municípios. No entanto, é compreendido que esta atuação poderia ser mais efetiva, indo para outros momentos, além da Consulta Popular do Estado, em que se percebe a forte atuação dos Comudes.

Palavras-chave: Gestão Social. Controle Social. Desenvolvimento Regional. Gestores Públicos. Conselhos Municipais e Regionais.

Abstract: This article discusses the performance of Council's development for the regional development considering the perception of public managers. The concepts of Social Management and Social Control were used for this purpose. It was also evaluated how the Comudes are meeting the objectives proposed, and if their representatives are understood as legitimate by the public manager; besides verifying their participation in the actions and decisions of the public policies for the regional development. The study was carried out in action of Corede Missões and its respective Comudes through an interview with the public managers. Based on critical theory and the methodological assumptions of depth

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

hermeneutics (DH), it was found for the most of public managers interviewed the Comudes play an important role in the decision-making process in relation to the public policy discussions, and those councils have a strong role in the counties. However, it is understood that this action could be more effective for other moments besides the State's Popular Consultation; in which the strong performance of the Comudes is perceived.

Keywords: Social Management. Social Control. Regional Development. Social. public managers. Municipal and Regional Councils.

Introdução

Este estudo aborda a perspectiva do gestor público sobre a importância da atuação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes) no desenvolvimento regional. Para nortear este entendimento, faz-se uso do conceito de controle social do desenvolvimento regional à luz da gestão social[1].

A ciência política sugere que o controle social é um mecanismo de controle da sociedade sobre o Estado e, conseqüentemente, sobre as políticas públicas. Este olhar preza a perspectiva de que as políticas públicas não devem ser provenientes de decisões isoladas do gestor público, mas que o planejamento ocorra com o apoio dos diferentes atores sociais organizados em espaços públicos, efetivando a democracia. Nesta interação, de forma articulada, os diferentes segmentos da sociedade decidem e priorizam ações com vistas a solucionar problemas e atender necessidades e anseios coletivos locais/regionais nas dimensões social, econômica, ambiental e cultural.

Fonseca e Beuttenmuller (2007) entendem que há controle social quando existem mecanismos formais, sejam consultivos ou deliberativos, na esfera pública. Estes mecanismos têm por objetivo fiscalizar ações governamentais, interferir na formulação e implementação de políticas públicas, canalizar interesses dos grupos organizados para que sejam ouvidos na definição e execução de políticas. Ou seja,

[...] controle social diz respeito à possibilidade do Estado (que não é neutro, embora objetive igualdade jurídico-política e socioeconômica) ser controlado pelos mais diversos grupos sociais que conflitam na sociedade (FONSECA, BEUTTENMULLER, 2007, p. 76).

Os gestores públicos necessitam adaptar-se a uma sociedade cada vez mais heterogênea, que tem se apresentado mais atuante e ciente de seus direitos e deveres, enquanto sujeitos ativos do processo de construção da cidadania. Daí a importância de adotar o paradigma da gestão social no processo de gestão das políticas públicas e dos espaços públicos de

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

deliberação (RIBAS, 2017).

Os conceitos de gestão social e controle social evidenciam uma nova dinâmica na sociedade que consiste na atenção para as ações dos gestores públicos e despertam, atualmente, para muitos estudos acadêmicos. Contudo, esta discussão já foi iniciada no final da década de 1980, se intensificou na década de 1990 e, especialmente, nos anos 2000 (ALLEBRANDT *et al*, 2017).

Este artigo está organizado, além desta introdução, em mais quatro itens: (i) a metodologia, onde são apresentadas as opções metodológicas que orientaram o estudo; (ii) gestão social e controle social no desenvolvimento regional que aborda os elementos conceituais e teóricos sobre a temática; (iii) os resultados e discussões sobre a importância dos Comudes para o desenvolvimento regional no Corede Missões a partir da perspectiva dos gestores públicos; por fim, (iv) as considerações finais e as referências do estudo.

Metodologia

O estudo inscreve-se no paradigma ou enfoque da teoria crítica, que enfatiza o papel da ciência na transformação da sociedade, cuja abordagem é relacional, já que procura 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; ALEBRANDT, 2010,).

O referencial metodológico está ancorado nos pressupostos da hermenêutica de profundidade (HP) proposta por John Thompson (2011), que sugere fazer uma ruptura metodológica com a hermenêutica da vida cotidiana, ir para outro nível de análise, no qual as formas simbólicas são construções estruturadas de maneiras definidas e que estão inseridas em condições sociais e históricas específicas.

Thompson (2011) define três fases dentro do enfoque da HP, ou seja, análise sócio-histórica, análise discursiva e 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.

Os procedimentos metodológicos utilizados foram a análise documental, a observação não

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

participante e a realização de entrevistas com base em roteiro semiestruturado.

O questionário que norteou esta análise foi elaborado com base nos estudos e discussões do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC), onde se entendeu ser primordial para analisar a percepção que os gestores públicos têm acerca da importância e atuação dos Comudes no processo de entendimento do controle social sobre o desenvolvimento regional à luz da gestão social.

A pesquisa teve como lócus os 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 (FEE-Dados, 2017). Os sujeitos escolhidos para responder essa pesquisa, foram os representantes do poder executivo municipal, totalizando 20 entrevistados.

Gestão Social e Controle Social no Desenvolvimento Regional

O tema gestão social tem sido evocado nos últimos anos para acentuar a importância das questões sociais para os sistemas de governo, sobretudo na instituição de políticas públicas (CANÇADO, 2012).

Ainda neste contexto é importante ressaltar que

a gestão social é caracterizada por ser comandada pela razão comunicativa, pelo agir comunicativo; enfatiza a ação gerencial dialógica, participativa; o processo decisório é exercido por meio dos diferentes sujeitos sociais; baseada no entendimento mútuo entre os atores/sujeitos, na harmonização interna dos planos de ação pelos atores; exige a presença do discurso argumentativo sujeito as três pretensões de validade: veracidade, correção normativa e autenticidade, e a atuação dos atores com base na cidadania deliberativa (CANÇADO, 2012, p. 161).

Na concepção de França Filho (2008), o conceito de gestão social deve determinar dois níveis de análise: um voltado à gestão social no conjunto dos problemas da sociedade (nível societário), relacionado ao atendimento de demandas das necessidades sociais, e outro, relativo à particularidade específica de gestão (nível organizacional) que tange a racionalidade, contrapondo as lógicas instrumentais a lógicas substantivas, com valores

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

sociais, políticos, culturais ou ecológicos.

Para Tenório (2008, p. 40), “no início dos anos 90, o tema gestão social era voltado a políticas públicas compensatórias: gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, de combate à pobreza e até ambiental”. No entanto, agora aponta para a possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer naquelas relações de caráter produtivo, na qual o processo gerencial se dá a partir do diálogo, em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes/atores da ação (TENÓRIO, 2008).

De acordo com Tenório (2008, p. 41), “o significado desse entendimento tem a ver, inicialmente, com estudos orientados a partir da discussão das seguintes palavras-categoria: Estado-sociedade e capital-trabalho”, em que ele faz uma inversão destas palavras para sociedade-Estado e trabalho-capital. Em um primeiro momento, esta alteração parece não representar uma mudança significativa, mas se olhá-la mais profundamente percebe-se que essa inversão sinaliza que a sociedade e o trabalho devem ser os protagonistas desta relação, enfatizando o papel da sociedade civil e do trabalho nesta interação (TENÓRIO, 2008).

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.

Assim, 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. Para Tenório (2013, p. 20),

a gestão social é participativa em sua essência. Os atores envolvidos em dada governança discutem projetos e definem seus objetivos comuns. De acordo com esses objetivos, o envolvimento dos atores na gestão social é cidadã. Os envolvidos são corresponsáveis das ações, neste caso, eles devem estar conscientes das necessidades da coletividade e do bem comum.

Desta forma, o termo gestão social alia-se ao conceito de controle social, de modo que quando se fala acerca 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.

Controle social é, então, um elemento da gestão social e indica a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e verificação das ações de gestão pública. Na prática,

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

significa definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos.

Os instrumentos de controle social são importantes, pois possibilitam aos atores sociais a atuação efetiva nos processos de decisão, tendo um papel importante como fiscalizador das ações dos gestores públicos. Ou seja, controle social é a sociedade controlando o Estado.

De acordo com Bravo e COSTA (2012, p. 157),

a expressão controle social tem sido utilizada como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, especificamente no campo das políticas sociais, desde o período da redemocratização dos anos de 1980. A utilização da expressão com este sentido foi propiciada pela conjuntura de lutas políticas pela democratização do país frente ao Estado autoritário, implantado a partir da ditadura militar.

Tem-se a ideia de que a partir deste controle é possível haver uma melhor aplicação dos recursos financeiros voltados para o bem da coletividade, evitando assim o desperdício da verba pública.

Sendo assim, percebe-se que se está vivenciando uma tentativa da reinvenção do governo. Esta visão se dá, pois nota-se o estabelecimento e/ou introdução de novas formas de relacionamento entre a sociedade, o Estado e o mercado, enfatizando novos mecanismos de participação e novas formas de comunicação mais democráticas e transparentes (ALLEBRANDT *et al*, 2017).

Entende-se que o controle social deve balizar os objetivos que deem concretude ao modelo de gestão social, oportunizando a participação dos sujeitos nas decisões e que estes estejam respaldados pelos mecanismos da participação popular.

Para Paz (2002 apud CRISTO, 2012, p. 98),

o conceito de controle social, segundo indica, em linhas gerais, a capacidade que a sociedade organizada tem de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação para o município, estado, ou o governo federal. São as ações que visam fiscalizar, acompanhar e avaliar as condições de gestão, a execução das ações e a aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública.

Muitos são os mecanismos legais que envolvem a participação da população na definição das políticas públicas com vistas ao controle social. Dentre eles, os conselhos gestores de políticas públicas surgem como importantes espaços de democracia participativa, tendo em vista a gestão social e o controle social e especialmente para este estudo, os Coredes e Comudes, institucionalizados no estado do Rio Grande do Sul desde a década de 1990. Nos

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

estudos de Allebrandt *et al* (2011, p. 942-943) já apontavam que

Os Coredes e Comudes constituem-se em processos de cidadania deliberativa, que vem produzindo mudanças, ainda que lentamente, na perspectiva pública dos indivíduos, na cultura da sociedade civil, na postura e modo de agir da sociedade política e no modus operandi da máquina burocrática e dos governos. Mas esse é um processo de mudança em longo prazo, para os quais é necessária uma prática contínua e não episódica e pontual. Constituem-se em processo dialógico, que necessita ser construído e reconstruído permanentemente pelos participantes, para evitar o risco do controle corporativo, político ou administrativo por meio de cooptação e manipulação.

A sociedade é parte fundamental do desenvolvimento, seja local, regional ou territorial, sendo parte fundamental nas discussões de políticas públicas. No entanto, quando se fala em desenvolvimento, é impossível dissociar o indivíduo, o ser humano deste contexto, uma vez que ele é parte fundamental desta discussão, pois não teria nenhum motivo para se pensar em desenvolvimento sem pensar para que e para quem desenvolver. Desenvolvimento de modo geral são todas as ações/anseios/desejos que envolvam a sociedade aliada ao seu bem-estar e à melhoria na qualidade de vida, o que inclui as questões de saúde, educação, moradia, infraestrutura, acessibilidade, lazer, e geração de emprego e renda, na dimensão territorial.

A Importância dos Conselhos de Desenvolvimento Municipal

De acordo com o foco deste estudo, foram analisadas as entrevistas concedidas pelos gestores públicos quanto à importância dos Comudes para o desenvolvimento regional. Assim, baseado nas respostas das entrevistas é que se construiu a análise deste estudo[2].

Ao questionar o gestor público quanto ao entendimento sobre a importância da existência e do trabalho do Comude nos municípios (Figura 1), 30% dos entrevistados apontaram como sendo muito relevante, 65% como relevante e 5% pouco relevante. Isto indica que os conselhos são vistos como elementar para o apoio na elaboração e indicação das políticas públicas.

Figura 1- Importância dos Comudes



Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento



Fonte: elaboração dos autores com base nas entrevistas

Esses números indicam que, em geral, os Comudes são percebidos como espaços importantes, pois são propícios para as discussões no que diz respeito a indicação de políticas públicas que realmente possam acarretar no desenvolvimento.

Esta constatação pode ser indicada nas respostas destacadas a seguir de alguns entrevistados,

Eu acho que estão atuando dentro das possibilidades dos recursos e com o que se pode fazer, não é porque é do município, mas eu vejo com bons olhos (P04).

É importante né? Porque os conselhos eles sempre são importantes, ali eles têm uma radiografia da realidade nossa aqui, então, ali tem membros de todos os setores da comunidade, então a gente tem uma noção mais ampla, um resumo assim da realidade, então muitas vezes em cima disso a gente toma decisões (P05).

Ele tem que ser importante, porque se não, a gente não consegue avanços (P08).

A existência? Eu acho que é muito bom se ter conselho desenvolvimento porque no meu pensamento ele pode fazer um trabalho muito forte com administração e ajuda inclusive na implantação de novos projetos e criar um novo rumo para município (P18).

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Assim, verifica-se que os conselhos são arranjos institucionais que permitem a participação da sociedade nos espaços de poder e decisão. No entanto, ainda não é percebido ao todo pela sua real função ao qual foram criados. Ao mesmo tempo em que são tidos como importantes, nota-se que ainda há um longo percurso no campo da participação.

O conselho tem um trabalho importante de desenvolvimento - o de buscar alternativas para o município, mas ao mesmo tempo tem algumas falhas, pois há alguns aspectos que está muito centrado, a exemplo, nos dois últimos anos o conselho só está voltado à consulta popular (P17).

Os Comudes estão presentes em todos os municípios do Estado do Rio Grande do Sul, e foram criados com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento das regiões, auxiliando o gestor público nas decisões da aplicação da verba pública. Assim, nota-se que para alguns gestores públicos o conselho faz exemplarmente o seu papel,

O Comude é importantíssimo. Esse trabalho que eles fazem é um aprofundamento para ver as necessidades a nível de município [...] se discute o que é importante para o desenvolvimento local. [...] Isso se faz com que se busque investimentos. Os conselhos sabem o que é melhor para a nossa comunidade (P22).

Essa última colocação também vai ao encontro com outra questão que tinha como olhar a atuação dos Comudes nos municípios do Corede Missões. Os gestores públicos, ao serem questionados sobre a atuação dos Comudes, geraram os seguintes dados: 30% dos entrevistados responderam achar excelente, enquanto 45% apontaram como sendo boa a atuação e 25% indicaram sendo média (Figura 2).

Figura 2- Atuação dos Comudes no Corede Missões

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento



Fonte: Elaboração dos autores com base nas entrevistas

Verificou-se que a atuação dos Comudes é vista como apropriada pela maioria dos entrevistados. No entanto, na prática, tem suas ações reduzidas à articulação da consulta popular, como pode ser constatado nas respostas a seguir, extraídas das entrevistas.

Tem um trabalho extraordinário, as pessoas realmente se envolvem muito com esta questão, temos um trabalho muito bom por parte do Comude. (P22).

A atuação do Comude é mais voltada à consulta popular mesmo. (P12).

Na verdade, é mais voltada a consulta popular só. (P21).

Observou-se também que os Comudes são percebidos como um importante espaço para as deliberações das políticas públicas e que esta prática deveria ser para além deste período da consulta popular;

Digamos o que poderiam ser os conselhos municipais e eu abordo essa questão, eu acho que eles carecem de autonomia maior para debater todas as variáveis do desenvolvimento do município na região, isso é como um fórum permanente, como são as câmaras de vereadores, por exemplo, tem vários, eles prestam expediente, eles tem prerrogativas, o vereador tem ao seu alcance muitos mecanismos, tem uma estrutura e eu imagino como cenário ideal a entrega, aos conselhos municipais e regionais, dessa estrutura, para

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

eles realmente debater o desenvolvimento, cobrar, fazer também consulta popular, mas fazer todo o resto. E hoje eles não conseguem atuar que é um trabalho evidentemente voluntário, e eles não têm estrutura, o COMUDE depende que sedam uma sala para eles, a muito custo em determinadas prefeituras, a gente depende disso, que sedam um computador, estagiário pra secretariar uma ata ou, enfim, então é um trabalho muito difícil e muito importante, então se tivesse uma autonomia maior, os conselhos, certamente eles teriam uma atuação mais destacada ainda, mas para o que eles são convocados, chamados a cumprir, eles cumprem de forma exemplar (P07).

Todavia, ao fazer uma criteriosa análise no contexto geral das entrevistas, se constatou que alguns Comudes não contribuem apenas na orientação da aplicação dos recursos oriundos da consulta popular, mas têm uma atuação mais presente nos municípios, ajudando na implementação e sugestão de políticas públicas, bem como, coordenando programas que visem o desenvolvimento local, entre outras atividades que estão elencadas nos capítulos que se seguem.

Os conselhos são sempre importantes, pois eles têm a radiográfica da nossa realidade. Ali temos membros de todos os setores da comunidade, assim a gente tem uma noção mais ampla da real necessidade. [...] O Comude aqui também é o responsável pela distribuição de verba do Fundargo, onde o município coloca um percentual da receita que será aplicada na agricultura, e o Comude é quem verifica quais os projetos que serão contemplados [...] (P05).

Assim, na percepção dos gestores públicos a atuação dos Comudes do Corede Missões se dá, mais efetivamente, durante o período da Consulta Popular. Porém, não é uma unanimidade como aponta o entrevistado (P05) e as observações de campo, uma vez que alguns Comudes também atuam fora deste período.

Outro fato interessante é que os prefeitos têm assento nato para participar das reuniões dos Comudes^[3] no entanto, nem sempre participam, acabam enviando um representante. Ocorre ainda, que os presidentes dos Comudes têm alguma ligação com o executivo, sendo Vice-Prefeito, Secretário, Primeira Dama, etc. Isso pode ser constatado em trechos de algumas respostas que estão destacadas:

“quando eu não participo das reuniões do conselho eu envio um representante” (P03); “normalmente, quem participa da reunião do Comude é o Secretário da Saúde e o da Agricultura” (P04); “esses últimos anos eu só enviei um representante” (P12); “a gente sempre manda um representante” (P13); “se eu não participo da reunião o vice-prefeito vai” (P14); “nem sempre eu participo, normalmente vai algum representante” (P16); “normalmente vai algum secretário” (P19). Assim, os prefeitos acabam por receber as informações acerca das discussões ocorridas nos conselhos por meios de seus representantes, nem sempre de forma oficializada e sim informalmente.

Quando questionados sobre a adoção das indicações realizadas pelos Comudes no plano de governo ou interferência em alguma política pública, foi constatado que em alguns municípios não são adotadas nenhuma indicação feita por parte dos conselhos, nem houve interferência nas políticas

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

públicas, conforme segue: “não, no plano não” (P 06); “não” (P08, P12 e P21); “acredito que não”. Enquanto alguns entendem que sim, que eles já foram orientados pelo Comude do município e já tiveram interferência nos apontamentos sobre a aplicação de recursos.

No entanto, se verificou que foram sobre as ações e demandas relacionadas à Consulta Popular e não propriamente nas ações que orientam o plano do governo.

Sim, demandas levadas a nível de conselho, porque o que acontece voltamos para a Consulta Popular, que é um motivo para se convocar a comunidade para debater a divisão de recursos. Você debate aquilo, mas indiretamente acaba debatendo todas as demandas do município [...] (P07).

Só com relação à consulta popular, mas também na aquisição de outros programas do estado em projetos como o de apoio à agricultura voltados para aquisição de insumos (P13).

Às vezes, mais especificamente quando há a Consulta Popular (P19).

Essa questão, dos Conselhos estarem voltados apenas a Consulta Popular foi encontrada em todos os municípios e em vários momentos das entrevistas e observação de campo, no entanto, se percebe que há participação e/ou interferência dos Comudes em alguns momentos para além deste período.

Dentro de um contexto administrativo houve, porque pessoas do Comude trabalham aqui com a gente (P04)

Muitas vezes a gente discute algumas coisas dentro do município para planejar o futuro, como a parte de saneamento, habitação e o Comude sempre está presente (P09)

Sim, pela participação de algum membro do Comude que colaborou na construção do plano de governo (P11).

Sim, sempre. Na nossa administração ao longo do período eles tem nos ajudado (p14).

Todas. Quando se fala em desenvolvimento a gente tem a opinião deles (P20).

Sempre tem recomendações, mas não saberia dizer qual. Teria que olhar o Plano de Governo para conferir (P16).

Algumas sim. Mas não vou lembrar de cabeça agora. Mas tem uma questão na área do distrito industrial que a gente está trabalhando agora, que era uma questão do Comude (P17).

Com isto contata-se que pelo motivo de os membros dos Comudes estarem envolvidos na maioria das vezes com o poder executivo, as ações e discussões se confundem, e não são percebidos como algo vindo dos conselhos e acabam sendo invisibilizados. Verificou-se que, muitas vezes, os próprios conselheiros esquecem que são integrantes do Comude e quando participam de audiências públicas, reuniões que estão relacionadas às discussões sobre o desenvolvimento, acabam por não citar o Comude e sim o cargo que representam no executivo.

No questionamento realizado acerca de como os Comudes poderiam colaborar mais na definição das políticas públicas, se percebeu que todos acham que os Comudes poderiam ter uma participação

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

mais efetiva junto à Administração Pública, apontando mais as demandas no município, participando de reuniões e fóruns de discussão, tendo maior autonomia e espaço próprio para o seu funcionamento. Nesta perspectiva, há de se levar em conta, que para os municípios menores os apontamentos se referem que essa discussão fica mais difícil, pois as pessoas acabam fazendo parte de vários conselhos devido ao pouco contingente de pessoal.

Outrossim, salientam que para haver uma maior aproximação com o gestor, depende do mandato de cada administração e novamente aparece a questão de que a atuação deve ser para além da Consulta Popular.

Penso que o Comude poderia ser mais atuante, assim como o conselho da saúde, pois se eles tivessem mais discussões sobre a aplicação da verba pública, assim o gestor teria a opinião de mais pessoas. É muito melhor ter tua decisão respaldada na opinião das pessoas, quando você houve 10 e o indicam a você um caminho diferente, você tem que se reorganizar. Assim os gestores errariam menos, acertariam mais, pois fariam aquilo que a própria comunidade respaldou (P07).

Deveria ir além da Consulta Popular. Poderia se um fórum de discussão permanente, cuja sugestões fossem levadas até as secretarias para possíveis soluções (P19).

Acho que o Comude poderia colaborar bastante, mas depende de quem está a frente do conselho, [...] mas acho que se tivessem mais recursos seria muito bom, pois fica difícil trabalhar, ter ideias se não tem recurso (P04).

Para os municípios pequenos é mais difícil trabalhar, mas penso que seria muito bom ter um Comude organizado e ter alguém que realmente trabalhasse diariamente para buscar ações, fazer pesquisas, levantamento para chamar os meios públicos para definir ações para o município [...] (P09).

Acho que temos que nos aproximar mais, ter mais diálogo, tanto da administração quanto por parte do Comude (P16).

O ideal seria que todos os conselheiros tivessem uma capacitação, assim as discussões seriam melhor (P08).

Verifica-se também que na visão do gestor público, seria de extrema importância que todos os participantes dos Comudes tivessem uma capacitação para o entendimento das possibilidades e obrigações das ações dos Comudes de forma que ampliasse o diálogo com o gestor público e a capacidade de influência deste na administração pública.

Considerações Finais

Verifica-se que os Comudes foram criados com a finalidade de promover o desenvolvimento local de modo harmônico e sustentável por meio da integração das ações da administração pública com a sociedade civil organizada. As ações dos Comudes estão voltadas, de acordo com as Leis e decretos, para a promoção e o fortalecimento da participação de todos os segmentos da sociedade nas decisões públicas, buscando a integração regional. Além disso, é dever dos Comudes organizar e realizar audiências públicas onde se apontam as demandas locais e promover a discussão e formulação de propostas, para servirem como subsídios à elaboração dos Planos Plurianuais, Leis de

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos municipal e estadual. Ainda como atribuições dos Comudes, está a articulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento, acompanhar e fiscalizar a execução das ações do gestor público sobre as ações e deliberações da verba pública.

Nesse sentido é que se pode avaliar que os Comudes, podem ser entendidos como arranjos institucionais que propiciam a participação da sociedade nos espaços de poder e decisão e foram criados de forma efetiva para a participação democrática dos cidadãos.

Observou-se que os Comudes são percebidos como espaços importantes, uma vez que são propícios para as discussões no que diz respeito à indicação de políticas públicas que realmente possam promover o desenvolvimento. No entanto, estes espaços ainda não são compreendidos como legítimos, já que o gestor público, por mais que entenda a importância destes conselhos, não os veem como parte da gestão pública, delimitando sua atuação apenas para o momento em que se discutem as demandas e prioridades da Consulta Popular do Estado.

Durante vários momentos das entrevistas se percebeu que alguns Comudes atuam fora deste período, mas não é percebida a sua legitimidade, uma vez que, tanto o gestor público como o próprio conselheiro não percebem este momento de discussão enquanto Comude. Isso se dá como consequência do acúmulo de função, ou seja, a pessoa que está à frente do Comude também está ligada ao poder executivo.

Se constatou que os conselhos, de modo geral são entendidos como um importante espaço de controle social para o desenvolvimento, mas que na prática, ainda precisam buscar um espaço junto a administração pública para que possam desempenhar o papel ao que foi criado. Para que isso ocorra é preciso que tenham autonomia, espaço próprio para seu funcionamento e que sejam compreendidos como peça importante na discussão sobre as políticas públicas que visem o desenvolvimento regional.

Aliado a isto, se percebe que seria fundamental que as pessoas que presidem os Comudes não estivessem ligadas ao gestor público, legitimando a participação do indivíduo como representante da sociedade, sendo possível dissociar a ideia do cidadão comum e gestor público. Esta mudança possibilitaria a avaliação das prioridades na ação do poder público potencializando o desenvolvimento harmônico e sustentável e contribuindo para a melhoria na qualidade de vida de todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **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.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

ALLEBRANDT *et al.* Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010. In: **Cad. EBAPE.BR.** V. 9, n 3, artigo 11, p. 914-945, Set/2011, Rio de Janeiro.

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.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 109, p. 126-150. 2012.

CANÇADO, Airton Cardoso. Para uma análise da participação e da democracia: cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise - elementos teóricos e empíricos. **Revista Desenvolvimento em Questão**, ano 10, n. 21, p. 259-266, set/dez.2012.

CRISTO, Solange Conceição Albuquerque de. Controle social em saúde: o caso do Pará. **Serviço Social & Sociedade**. n. 109, p. 93-11, jan/mar. 2012.

FONSECA, Francisco; BEUTTENMULLER, Gustavo. Democracia, informação e controle social: reflexões conceituais e o papel dos observatórios locais. In: GUEDES, Álvaro Martins; FONSECA, Francisco (Orgs.). **Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil.** São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007.

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) -Unijuí, Ijuí.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial.** Rio de Janeiro: FGV, 2013.

_____. **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].

[1] O artigo é um recorte parcial dos resultados da Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional de autoria da 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.



Data:
16 a 18
de Julho

Tema:
Possibilidades de
Desenvolvimento em
Territórios Periféricos



Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

[2] Para as citações com as respostas dos entrevistados adotou-se uma sigla a fim de preservar a identidade dos mesmos, sendo P para o representante do Poder Público e número indicando o Comude: P+Nº.

[3] Foram analisados as Leis/Decretos que implantaram os Comudes dos 25 municípios do Corede Missões e todos tem a mesma estrutura. Cabe ressaltar aqui o Artigo 9º, inciso I que dispõe sobre os membros natos do conselho e apontam os prefeitos municipais.