



CONTROLE SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA REGIÃO DO COREDE MISSÕES (RIO GRANDE DO SUL), NA PERSPECTIVA DOS AGENTES PÚBLICOS E ATORES SOCIAIS

Sérgio Luis Allebrandt¹
Taciana Angélica Moraes Ribas²
Luiza Fracaro Polleto³
Jenifer Friedrich Malaquias⁴

Resumo

O objetivo deste artigo foi compreender as experiências participativas de 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. O lócus da pesquisa foi o Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões (Corede Missões), no noroeste do Rio Grande do Sul. O 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

Recebimento: 10/11/2017 • Aceite: 10/12/2017

¹ Professor Titular e Coordenador da Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão Social do PPGDR/UNIJUÍ; Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC; Mestre em Administração pela EBAPE/FGV. E-mail: allebr@unijui.edu.br.

² Mestre em Desenvolvimento pelo PPGDR/UNIJUÍ (2017); Ex-Bolsista Prosup/Capes. E-mail: taciana.ribas@yahoo.com.br.

³ Bolsista PIBIC/CNPq; Acadêmica do Curso de Direito da UNIJUÍ. E-mail: polleto.luiza@gmail.com.

⁴ Bolsista PROBIC/FAPERGS; Acadêmica do Curso de Administração da UNIJUÍ. E-mail: jenny.malaquias@hotmail.com.

definidos a partir dos conceitos de cidadania deliberativa, gestão social e controle social. A observação não participante orientou a presença em reuniões, assembleias e fóruns realizados na região. Evidenciou-se a prática de controle social nos espaços públicos locais e regionais deste Conselho. No entanto, em muitos casos é uma prática ainda incipiente, distante do que se almeja quanto à participação legítima da sociedade nos processos de poder e decisão, encontrando-se várias adversidades quanto ao tema e objetivos propostos. Apesar disso, constatou-se um grande potencial para a qualificação dos processos de controle social, na medida em que houver o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), e uma maior publicização acerca das dinâmicas, repercutindo mais esta temática na sociedade, oportunizando aos cidadãos o entendimento sobre este importante espaço de participação, qualificando a democracia participativa e propiciando controle social do desenvolvimento.

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

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

Abstract

This paper aims to understand the participatory experiences of social control in the light of social management, through the analysis of the participation of society in actions and deliberations regarding the application of resources as well as definition of public policies, which strive for local/regional development. The locus of research was the Regional Development Council of Missões (Corede Missões), in northwestern Rio Grande do Sul. This study adopts the paradigm of critical theory and the methodological assumptions of depth hermeneutics (DH), which served as a guideline to the analysis of data collected through interviews, based on a semi-structured script elaborated from categories and criteria of analysis defined by the concepts of deliberative citizenship, social management, and social

control. The non-participant observation guided the presence in meetings, assemblies and forums undertaken in the region. The practice of social control in the local and regional public spaces of this Council was emphasized. However, in many cases it is still an incipient practice, far from what is expected regarding the legitimate participation of society in the processes of power and decision, encountering various adversities with respect to the proposed theme and objectives. Nevertheless, there was a great potential for the qualification of social control processes, inasmuch as the Municipal Development Councils (Comudes) were strengthened and a greater publicization about the dynamics was given, impacting this issue on society, enabling the citizens to understand about this important space for participation, qualifying the participatory democracy and providing social control of the development.

Keywords: Social Management. Social Control. Regional Development. Social Participation. Municipal and Regional Councils.

Introdução

Este artigo aborda o controle social do desenvolvimento regional à luz do conceito de gestão social e da cidadania deliberativa⁵. O conceito de controle social que utilizado neste artigo não é aquele tradicional adotado pela sociologia, em que controle social se referia às formas e mecanismos de controle do Estado sobre a sociedade. Adota-se aqui o conceito invertido, mais próprio da ciência política, que entende o controle social enquanto mecanismos, dinâmicas e espaços de controle da sociedade sobre o Estado, sobre as políticas públicas. Este é um olhar acerca da implementação das políticas públicas, em que o governo, ao planejar um determinado programa ou política, não toma as decisões acerca das ações de forma isolada, com base somente em sua perspectiva. O gestor e os agentes públicos passam a interagir com os diferentes atores da sociedade que se organizam em espaços públicos que hoje fazem parte do processo democrático. 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

⁵ 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. Versão preliminar foi apresentada e discutida no VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional do PPGDR/UNISC em 2017.

sociedade (FONSECA; BEUTTENMULLER, 2007, p. 76).

Os gestores públicos estão sentindo necessidade em 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 deliberação.

Considerando que estes conceitos – gestão social e controle social – evidenciam nova dinâmica da sociedade que procura ter um olhar mais atento às ações dos gestores públicos, é que muitos estudos têm sido realizados pela academia. Apesar desta discussão já ter tido início em meados dos fins dos anos 1980, se intensificou nas décadas de 1990 e especialmente nos anos 2000.

O artigo está organizado, além desta introdução, em mais quatro itens: em apontamentos metodológicos são apresentadas as opções metodológicas que orientaram o estudo; no item gestão social e controle social no desenvolvimento regional, abordam-se elementos conceituais e teóricos sobre a temática; em perspectivas de agentes e atores sociais acerca do controle social do desenvolvimento regional no Corede Missões efetua-se a discussão e análise com base na pesquisa de campo. Conclui-se com as considerações finais e as referências.

Apontamentos Metodológicos

O estudo inscreve-se no paradigma ou enfoque da teoria crítica, que enfatiza o papel da ciência na transformação da sociedade e cuja abordagem é essencialmente 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). 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.

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.

Esta possibilidade metodológica, que permite articulações de diferentes métodos em diferentes estágios do processo de pesquisa, favorece este 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, além da produção de discursos em geral e documentos legais em particular, atendendo especificidades da região no que se refere às políticas públicas. Os procedimentos metodológicos utilizados foram a análise documental, a observação não participante e a realização de entrevistas com base em roteiro semiestruturado.

A categoria analítica abordada neste artigo foi o controle social, última das sete categorias e respectivos critérios que orientaram a pesquisa realizada. As seis primeiras categorias constituem-se em elementos constitutivos do conceito de cidadania deliberativa. Na cidadania deliberativa as decisões políticas surgem de **processos de discussão** que devem se orientar por alguns princípios, quais sejam os da **inclusão**, do **pluralismo**, da **igualdade participativa**, da **autonomia** e do **bem-comum** (LÜCHMANN, 2002; TENÓRIO, 2007). De acordo com Allebrandt e Agostini (2015, p. 43) “esses princípios devem estar presentes enquanto categorias analíticas nos processos de avaliação de dinâmicas de participação e decisão em espaços formais e informais”. A partir desses elementos, transformados em categorias de análise, foi estabelecido um conjunto de critérios para cada uma, que passaram a orientar estudos por parte de pesquisadores vinculados a diversas universidades, reunidos na Rede de Pesquisa coordenada pelo PEGS da Ebape/FGV (TENÓRIO, 2007)⁶.

⁶ A respeito das categorias e critérios de análise verificar Tenório (2007, 2012); Villela (2012); Allebrandt (2010, 2016).

A categoria do controle social e seus critérios (Quadro 1) foram incluídos com base nas discussões do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC) como fundamentais para avançar no processo de entendimento do controle social sobre o desenvolvimento regional à luz da gestão social.

Quadro 1: Categoria Controle social, critérios de análise e questões do roteiro de entrevistas

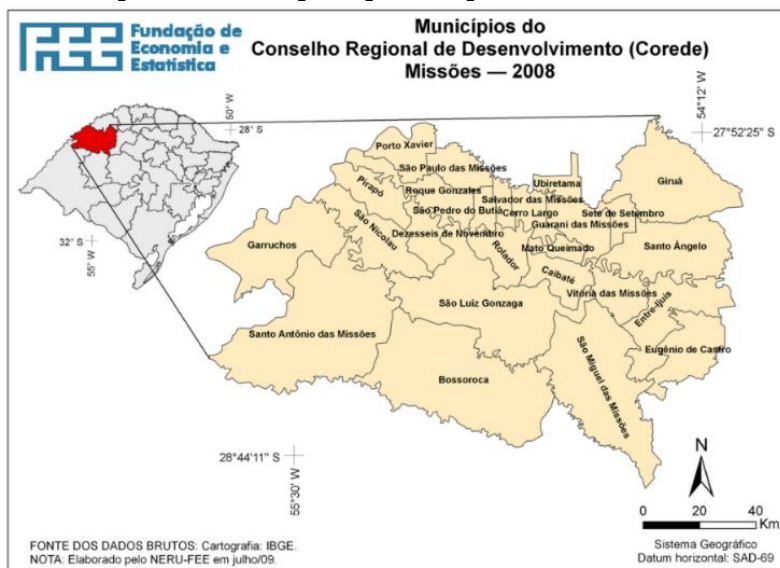
Categoria Controle Social	
Critério de Análise	Questões para orientar as entrevistas
Transparência	<p>O Conselho tem acesso às informações do setor público? De que forma?</p> <p>Existem mecanismos que permitam ao Conselho, acesso direto às informações governamentais? Quais?</p> <p>Em caso de ter acesso, essas informações são utilizadas para a tomada de decisões dentro do conselho?</p> <p>Existe acompanhamento dos programas e ações governamentais sugeridas pelo Conselho? De que forma isso ocorre?</p>
Legitimidade Social	<p>O Conselho, como promotor do desenvolvimento local/regional, tem condições de assumir o protagonismo do controle social na sua área de atuação?</p> <p>Os atores que compõem o Conselho são reconhecidos pela sociedade como agentes promotores do bem comum?</p> <p>A dinâmica do Conselho permite espaço para discussão de temas ligados à transparência e combate à corrupção?</p>
Acompanhamento de Políticas Públicas	<p>Alguma ação de controle social já foi realizada pelo Conselho? Como ela ocorreu?</p> <p>O Conselho acompanha e divulga análises das políticas públicas?</p>
Instrumentos de Controle	<p>Alguma vez o Conselho já interferiu para mudar alguma obra/programa em andamento?</p> <p>Quais instrumentos de controle são utilizados pelo Conselho?</p>
Inteligibilidade	<p>As informações disponibilizadas ou acessadas pelo Conselho são compreendidas pelos conselheiros?</p> <p>Como você percebe a intervenção dos conselheiros nas reuniões, se verifica uma compreensão do assunto tratado ou do contexto em que o mesmo se encontra ou reflete puramente os interesses da pessoa/órgão representado?</p>
Promoção do Controle Social	<p>As ações do Conselho têm a capacidade promover o controle social?</p> <p>Quais ações o Conselho realiza e pode realizar para a promoção do controle social?</p>

Fonte: elaboração dos autores com base nas discussões do GPDeC em 2015 e 2016.

Esta categoria é composta por seis critérios: **transparência**, que analisa as formas com que o cidadão tem acesso às informações do gestor público de modo que possibilite uma maior fiscalização por parte da sociedade; **legitimidade social**, que observa se os conselheiros são reconhecidos pela sociedade como promotores do controle social; **acompanhamento de políticas públicas**, que verifica se há métodos e instrumentos de monitoramento das políticas públicas; **instrumentos de controle**, que avalia se os cidadãos têm acesso a informações por meios de atas, relatórios, portal de transparência e outros meios; **inteligibilidade**, que se refere à capacidade de perceber e compreender as informações; e **promoção do controle social**, que analisa a real capacidade de o conselho promover o controle social.

O lócus principal da pesquisa foi o Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões (Corede Missões) e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes).⁷ A pesquisa teve como lócus os 25 municípios que integram o Corede Missões (Figura 2): 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).

⁷ Desde o início dos anos 1990 foram criados Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) no Rio Grande do Sul (hoje em número de 28) e gradativamente, em especial a partir de 2003, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), existentes hoje nos 497 municípios gaúchos. A esse respeito, verificar Allebrandt (2010), capítulos 10 a 14 em Dallabrida (2011), Felippi, Silveira e Allebrandt (2015).

Figura 2: Mapa dos municípios que compõem o Corede Missões.

Fonte: FEE

Foram entrevistados 24 representantes de Comudes, um representante do Corede e vinte representantes do poder executivo municipal. As entrevistas foram realizadas com base em roteiro semiestruturado (Quadro 1).

Gestão social e controle social no desenvolvimento regional

Gestão Social é uma expressão que vem se tornando cada dia de uso mais corrente, tanto no âmbito da academia, quanto no âmbito das ações sociais concretas, em que agentes governamentais e de organizações não-governamentais, atores sociais que atuam nos movimentos organizados e os espaços públicos da sociedade civil, e inclusive iniciativas de grupos privados praticam a gestão social de diferentes maneiras e com diferentes entendimentos. Gestão social é, portanto, uma dessas expressões que, dada sua polissemia conceitual, acaba servindo para tudo e para todos.

Kliksberg (1988, 1989), que era diretor do Proyecto Regional de Desarrollo de la Capacidad de Gestión del Sector Público, vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), concebia a gestão social (ou *gerencia social* como tem sido denominada na maioria dos países latino-americanos de língua espanhola) como modelo de gestão de políticas públicas sociais, no âmbito do debate de

reestruturação e reforma da administração pública e transferência de ações sociais para o âmbito do terceiro setor. Neste sentido, Esquivel-Corella (2004, 2005) estabelece uma relação entre o desenvolvimento do neoliberalismo e a emergência da gestão social, e afirma que

Es en el contexto del desarrollo del neoliberalismo que se gesta la propuesta de gerencia social, tanto cronológicamente como ideológicamente, ya que bajo los programas de ajuste estructural se planteó un cuestionamiento al vínculo del Estado con la política social, como de la urgencia de crear condiciones más adecuadas para las transferencias económicas. [...] Dentro de las argumentaciones del neoliberalismo, se identifican la crítica al Estado de bienestar (Welfare State), la propuesta de reforma del Estado, y el cambio en el modelo de producción taylorista-fordista, con los cuales se puede identificar un enlace desde la gerencia social (ESQUIVEL-CORELLA, 2005, p. 27).

No Brasil o tema da gestão social foi sendo incorporado ao debate acadêmico e às políticas públicas a partir dos anos 1990. 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).

Cançado, Pereira e Tenório (2013), 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.

Cançado (2012, p. 161) ressalta 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).

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 Cançado, Sausen e Villela (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, 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.

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 (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.

Entende-se que o controle social deve balizar-se em 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) o conceito de controle social refere-se à capacidade que a sociedade organizada tem de intervir nas políticas públicas, por meio da interação com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação para o município, estado, ou o governo federal.

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. Pode-se citar, especialmente para o presente estudo, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), institucionalizados no estado do Rio Grande do Sul desde a década de 1990. Em outro estudo, Allebrandt, Siedenbergt, Sausen e Deckert (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.

Perspectivas de agentes e atores sociais acerca do controle social do desenvolvimento regional no Corede Missões

Neste item serão abordados elementos da análise resultante da pesquisa de campo desenvolvida a partir das entrevistas realizadas. Buscou-se interpretar à luz dos critérios da matriz de análise (Quadro 1), na perspectiva dos atores sociais e agente públicos a sua compreensão sobre o controle social do desenvolvimento regional. O roteiro semiestruturado norteou as entrevistas realizadas.

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).

A presença da sociedade como atores sociais/agentes de mudança, propicia a interlocução com o Estado/Governo/Gestor e garante a efetivação da cidadania e a concretização do controle social, pois desta forma assegura-se a implementação de políticas públicas que realmente acatem/respeitem as necessidades essenciais da

população que foquem na melhoria da qualidade dos serviços ofertados e no bem-estar do coletivo.

Auxilia também para que ocorra a fiscalização, por parte da sociedade, acerca da aplicação dos recursos públicos. Ou seja, quando a população está atenta aos gastos públicos, ao que ocorre em sua comunidade, bairro, posto de saúde, escola, constata-se que se pode ter resultado mais satisfatório no que tange à qualidade dos serviços executados e, portanto, à efetividade das políticas públicas.

No que diz respeito a esta categoria, percebe-se que os entrevistados entendem que a participação da sociedade é importante para o andamento da administração pública. No entanto, percebe-se que há necessidade de mais diálogo entre o gestor público e a população para que esta interação ocorra efetivamente.

A gente sempre procura da melhor maneira possível trabalhar junto com as parcerias, com as entidades do nosso município e o nosso município é pequeno se tu não ouvir as pessoas, às vezes não é o teu desejo com o desejo da comunidade, então a gente sempre está escutando a todos (P10).

Olha a gente tem essa dificuldade de envolver a comunidade, isso é em todas as áreas, hoje é difícil (P05).

Verificou-se que a participação maior ocorre por meio do Comude, principalmente no período em que ocorre a Consulta Popular⁸ no Rio Grande do Sul. Os conselheiros se envolvem para articular as assembleias municipais junto com o gestor público e chamam a comunidade em geral para participar e definir as demandas e estabelecer as prioridades.

Olha, na consulta popular. A principal participação é da consulta popular, porque sempre dá um movimento no município. Onde faz as reuniões, a gente chama a sociedade, chama as entidades. O sindicato dos trabalhadores rurais, a EMATER, com

⁸ A Consulta Popular foi instituída no Rio Grande do Sul em 1998, aperfeiçoada nos anos seguintes e que se mantém até hoje. Processo coordenado por Coredes e Comudes em assembleias públicas locais e regionais e escolha de prioridades em eleição por meio eletrônico em que participam voluntariamente mais de um milhão de eleitores. As prioridades regionais mais votadas integram o orçamento estadual para o ano seguinte. A esse respeito veja: Allebrandt (2010), Felippi, Silveira e Allebrandt (2015).

participação também dos funcionários da prefeitura que a gente vai a campo e decide as prioridades do município. Roque Gonzáles está de parabéns porque sempre todos os anos que é feito, sempre a população, ela apoia [...] (P13).

Nota-se que mesmo havendo uma noção de que é importante a presença do Comude na Administração Pública, ainda é necessário que haja uma melhor compreensão acerca dos objetivos para o qual foi instituído.

Os conselhos têm acesso às informações do setor público, como orçamentos, recursos e projetos, por exemplo, às vezes acessando diretamente os portais de transparência ou ainda, solicitando informações por ofício e dirigindo-se até o prefeito, servidores públicos ou secretários, se necessário for.

As informações têm lá no hall da prefeitura, no computador, tem tudo lá. Se eu chego e falo com a menina eu posso acessar todos. Na Câmara de Vereadores também, eles têm acesso Público. (C01).

Os pedidos de informações normalmente são oficializando o executivo, aí ele nos responde também através de correspondência formalmente para nós (C15).

Evidentemente que, nestes casos, as informações quando procuradas ou obtidas são utilizadas para tomada de decisão, entretanto, visto que parte dos conselhos nem tanto, pois estes funcionam somente em um período determinado, especificamente para votações da Consulta Popular, não tendo necessidade de efetivar qualquer tipo de deliberação ou discussão acerca do setor público, ao modo que as demandas para votação já vêm pré-definidas.

Primeiro abre-se a discussão, é sempre todos os anos a mesma circunstância, uma que já vem meio pré-definido os programas da Consulta Popular, aí tem áreas, setores e programas em cada setor, em cada área e aí entra essa discussão, aí tem um grupo que tenta defender a sua área e o outro as suas. “Mas, no final a decisão é unanime, então, claro às vezes tem alguém, que - ah, mas, eu não queria, preferia a outra. Mas, divide no começo divide, mas que no final se chega sempre a essa discussão e praticamente esses últimos anos sempre praticamente só entra

recursos nas mesmas áreas, nos mesmos setores, vamos dizer assim, duas, três áreas, dois ou três setores (C05).

De acordo com os entrevistados, todos têm noção da importância da participação da sociedade nos processos de decisão. Ela ocorre, ainda que de forma tímida, mas com expectativas de que com a publicização de mecanismos que possibilitam essa interlocução, essa participação aumente mais.

Como já foi referido na seção dos apontamentos metodológicos, a categoria de controle social é composta pelos critérios da transparência, legitimidade social, do acompanhamento das políticas públicas, dos instrumentos de controle, da inteligibilidade e da promoção do controle social no conselho. Na sequência, analisam-se aspectos de cada critério com base nas percepções dos gestores públicos e dos integrantes dos Comudes e Coredes.

O critério **transparência e acesso às informações** refere-se à existência de informações governamentais abertas aos cidadãos, propiciando o acesso às informações, possibilitando uma maior fiscalização pela sociedade. A população tem a função/obrigação de requerer que seja assegurado o acesso às informações acerca do andamento das políticas públicas e da aplicação dos recursos da verba pública para a efetivação do controle social.

Este critério objetiva avaliar de que forma é tratada a transparência dos governos por parte dos Comudes e Corede, no que tange ao acesso da sociedade às contas públicas, isto é, aos dados detalhados sobre a execução orçamentária e financeira dos governos locais, estadual e federal.

Contatou-se que, de modo geral, o portal da transparência apareceu de forma unânime como um instrumento que está à disposição de todos.

A administração, tem todos os atos relacionados à administração pública lançados no portal da transparência e no próprio site do município, na página oficial do município, então não tem a necessidade de protocolo no ofício requisitando documentos, informações que já estão disponibilizadas, então a maior parte das vezes são, documentos ou notícias disponibilizadas no próprio portal de transparência ou no site do

município, e conversas informais, seja o prefeito, seja os secretários, enfim (C11).

Verificou-se que nos Comudes esta transparência é bastante considerada, pois ela permite que a sociedade tome conhecimento do que ocorre em todas as instâncias governamentais.

É normalmente sim, o que falta muitas vezes é o próprio interesse de buscar isso, mas o acesso a gente consegue sim (C15).

Acesso a informação é tranquilo, a questão da acessibilidade ali da prefeitura, câmara de vereadores, sempre, se quiser saber alguma coisa é muito tranquilo, não se tem o que esconder, então, qualquer pessoa pode chegar ali, como te disse antes, tendo vontade, as pessoas eu acho que podem buscar, não existem caixas pretas dentro do processo [...] (C06).

Observa-se que ocorre a interlocução entre os conselhos e o gestor público, seja no aspecto formal ou informal. O fato dos conselheiros do Comude, na sua grande maioria, fazerem parte da administração pública ou até mesmo de outros conselhos, favorece o acesso às informações. No entanto, no que tange à sociedade de modo geral, na percepção dos entrevistados, isto não ocorre, uma vez que se percebe que falta interesse da população em participar mais das ações governamentais. Mesmo quando participam na votação da consulta popular, nem sempre estão cientes da relevância de seu papel e do ato de sua participação.

Sobre o critério da **legitimidade social**, que busca verificar se há reconhecimento da capacidade de atuação dos conselhos como promotores do controle social, a maioria dos entrevistados acredita que as ações do conselho têm a capacidade de promover o desenvolvimento local e de assumir o protagonismo do controle social. É um mecanismo importante que alavanca a participação da sociedade e, portanto, serve para balizar a reivindicação e efetivação de políticas públicas.

De certa maneira tem, no sentido de cobrar, de reivindicar, de sugerir, porque o controle social na verdade, depende da contribuição de todo mundo. Aqui por exemplo, a gente vai trabalhar a questão da dengue, então se envolve todo mundo. E o conselho pode propor ações nesse sentido, pode cobrar ações nesse sentido (C18).

[O Comude] já interferiu, várias vezes. Numa tomada de decisão muitas vezes que poderia ou que se queria um rumo e acabou o conselho tomando uma decisão em um bem comum de todos ou de um grupo maior (C05).

A sociedade é fundamental no processo do controle social efetivo que faça valer os direitos do povo, pois a sociedade controlando e fiscalizando as atividades do Estado, consegue fazer com que os órgãos governamentais sejam mais democráticos no processo de discussão e decisão de políticas públicas, bem como, no planejamento e execução de políticas que resolvam os problemas e demandas levantadas, que propiciem o desenvolvimento regional e local.

Para, além disso, faz com que os órgãos governamentais das diferentes esferas adotem práticas de transparência e busquem a participação da sociedade na tomada de decisão, como no caso da Consulta Popular.

Com certeza, o conselho na medida em que ele tiver maior legitimidade junto a sociedade que é uma construção, ele deve e precisa e é fundamental o exercício do controle social né, porque o conselho é a expressão da sociedade, então ele deve fomentar e precisa instigar, precisa incentivar, precisa aprimorar, para se ter um amplo controle social através do Comude (C07).

O papel dos conselhos é de extrema importância, pois legitima a população enquanto agente promotora de mudanças. No entanto, percebe-se que sua atuação ainda é restrita, seja por falta de autonomia, seja por falta do conhecimento do real papel do Comude.

O Comude age mais nesse período da Consulta Popular. O que faz o Comude ficar preso a essa questão da Consulta Popular ou da participação popular, no meu entendimento é justamente a falta de uma autonomia maior. Parece-me que quando da criação dos Comudes, dos Coredes o objetivo principal era esse. Então, na verdade os Coredes e Comudes foram criados para dar atendimento a uma demanda específica e me parece que o melhor sentido para o conselho municipal e para o conselho regional é atuar em todas as áreas, em todos os momentos, em todas as decisões, por exemplo, na elaboração de um orçamento municipal (P07).

Os Estatutos dos Comudes na região do Corede Missões seguem o mesmo formato, apontam que para além de ser um espaço de representação paritária, objetiva promover o desenvolvimento por meio de ações integradas entre a sociedade e o poder público. Aponta também as competências dos Comudes, clarificando que suas atribuições são bem pertinentes e que os conselheiros podem e deveriam apoiar o gestor público na implementação das políticas públicas, como se pode ver no exemplo de parte do Estatuto do Comude de Giruá criado pela Lei Municipal nº 2615/2003, de 02 de julho de 2003.

[...] Art. 1º - Fica criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento (Comude) do município de Giruá, pessoa jurídica de direito privado, associação civil sem fins lucrativos, que contará com representação e participação da sociedade civil e das diferentes instâncias dos poderes públicos que têm sede no município.

Art. 2º - O Conselho Municipal de Desenvolvimento tem por objetivo a promoção do desenvolvimento local, harmônico e sustentado, através da integração das ações do poder público com as organizações privadas, as entidades da sociedade civil organizada e os cidadãos, visando a melhoria da qualidade de vida da população, a distribuição harmônica e equilibrada da economia e a preservação do meio ambiente.

Art. 3º - Compete ao Comude [...]: I - promover a participação de todos os segmentos da sociedade local, organizados ou não, na discussão dos problemas e na identificação das potencialidades, bem como na definição de políticas públicas de investimentos e ações que visem o desenvolvimento econômico e social do município; II - organizar e realizar [...] audiências públicas [...] em que a sociedade local discutirá e elegerá as prioridades municipais; III - elaborar o Plano Estratégico de Desenvolvimento Municipal; IV - promover e fortalecer a participação da sociedade civil buscando a sua integração regional; V - realizar a interface com as

atividades do Conselho Regional de Desenvolvimento [...]; VI - constituir instância de discussão e formulação de propostas para servirem como subsídios à elaboração dos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos municipal e estadual [...]; VII - acompanhar e fiscalizar a execução das ações ou investimentos escolhidos no Comude e incluídos nos orçamentos, municipal ou estadual;[...].

Assim, a legitimidade social está alicerçada nos princípios básicos da democracia, apontando o grande valor da participação da sociedade nos espaços de poder, contribuindo com o Estado na elaboração de políticas públicas que interfiram na economia e no bem-estar social, transformando o espaço em que vivem, objetivando o desenvolvimento. Neste sentido, compreender o cidadão como um importante ator do desenvolvimento e qualificar sua atuação por meio dos conselhos, auferindo mais autonomia, fortalece os instrumentos de controle social usados, de forma a estimular cada vez mais a participação nos processos democráticos da gestão pública.

Em relação ao terceiro critério, que trata acerca do **acompanhamento de políticas públicas**, este vem para julgar os mecanismos de acompanhamento das políticas públicas, da fiscalização da aplicação dos recursos, do acompanhamento dos programas.

Verifica-se que em alguns momentos o Comude age apoiando o poder executivo, como por exemplo quando o Comude atua na coordenação de um programa específico do município, em que por meio de um projeto voltado à agricultura, o executivo destina um percentual do orçamento anual a este programa.

[...]o município hoje coloca por ano um percentual do orçamento para investir na agricultura, então através do conselho (Comude) são selecionados os produtores e eles vão colocar na área do leite, é repassado para o insumo, adubos, enfim, é o conselho que define. Nós temos hoje um valor em torno de cento e cinquenta mil reais este ano que nós colocamos de recurso próprio, ai o conselho define as prioridades, então os agricultores se escrevem (P05).

Cabe ressaltar o fato de que a grande maioria dos membros dos Comudes também integram de alguma forma a administração pública local. Se esta é uma situação que pode fragilizar os Comudes em relação à sua autonomia, por outro lado, tem-se uma aproximação maior com o gestor público municipal, facilitando assim o acesso às informações e conseqüentemente o acompanhamento do andamento das políticas públicas. Questionados se o Comude interfere no processo de acompanhamento e avaliação de políticas públicas os entrevistados respondem majoritariamente de forma positiva.

Sim, porque estão presentes na administração, porque um é o vice-prefeito (presidente do Comude), o outro é o secretário da agricultura que integra, ou um é o diretor da escola estadual e quando você vê são estas as pessoas, as lideranças que atuam conjuntamente e que participam tanto nessas audiências públicas para discutir orçamento, inclusive hoje a gente vê que são estas as lideranças que participam. [...] nos municípios pequenos você vê que a mesma pessoa participa em dois, três conselhos, então elas estão integradas nessa participação (P08).

No entanto, mesmo com essa facilidade, não se pode generalizar, de modo que em alguns lugares esta comunicação parece não ocorrer de forma tão simples.

A maior participação e acompanhamento das políticas públicas ocorre em relação aos processos de votação da Consulta Popular. Quando o Governo local ou os órgãos governamentais estaduais implementam ações de políticas públicas aprovadas, os Comudes do Corede Missões fazem o acompanhamento, para verificação a efetividade da execução.

Existe, portanto, o acompanhamento pela sociedade, pelas entidades representadas nos Comudes das ações aprovadas nas Consultas Populares e incluídas no orçamento estadual. Os próprios Comudes e o Corede são nesse caso cobrados pela população e, em especial, pelas entidades ou segmentos diretamente beneficiados pelas ações, que manifestam o desejo de verem concretizadas as demandas priorizadas no processo participativo.

Quando nós fomos fazer a fiscalização das demandas que foram conquistadas pelo processo participativo, quando daqui a pouco chegou um grupo de pessoas, chegou a

imprensa, chegou os conselheiros, “ó, queremos saber como está esta obra, em que estágio está, o que falta, está de acordo com o projeto, já entrou o dinheiro, então, tem feito isso, eu acho que amadurece e é positivo e tem que ser quase que uma prática quase que permanente em todos os lugares (C07).

Verifica-se também que o Comude, mesmo que em uma menor escala, propicia o debate de políticas públicas entre os diversos atores da sociedade.

[...] primeiro a organização de diversos setores da comunidade, eles (o Comude) organizam de forma muito clara isso, porque nós temos uma representação plural com cada comunidade da região, aqui não é diferente, mas isso somente configura uma força, quando existe uma organização, existe uma sistematização dessas, dessa representação. O Comude querendo ou não, faz isso, ele reúne todas essas forças e transforma todas as opiniões, todas as manifestações em demandas para o governo, demandas ou em decisões do próprio conselho, então, ele organiza toda essa representação coletiva, organiza e verifica o entendimento. A nível de Comude se decide "N" questões, mas nas outras tantas são debatidas pela comunidade em si (P07).

De modo geral, observa-se que no que diz respeito ao acompanhamento de políticas públicas, este critério é atendido principalmente durante o processo da consulta popular, período em que os representantes dos conselhos estão mais articulados com vistas ao processo de definição das demandas e o posterior processo de votação das prioridades, movimentando a sociedade a fim de que participem efetivamente. Após o resultado é feito o acompanhamento do andamento da entrega dos projetos aprovados.

No entanto, é fundamental destacar que mesmo em um grau menor, a participação dos Comudes em outros momentos de decisão, também foi apurado, bem como a intenção de que futuramente os conselhos possam estar mais estruturados e mais atuante na administração pública. Isto revela um fator positivo de que as discussões acerca da participação da sociedade vêm trazendo

resultados, e apontam para um momento cada vez mais favorável do processo participativo com base nos mecanismos de controle social.

Acerca do critério **instrumentos de controle**, busca-se verificar a utilização dos meios de controle governamental de forma independente. Sabe-se que o controle social é um instrumento efetivo para que a sociedade exerça o acompanhamento dos recursos públicos, das políticas públicas que estão sendo ou não implementadas pelos governos das diferentes instâncias. São exemplos destes instrumentos, as audiências públicas, a Consulta Popular, o Portal de Transparência, atas e relatórios.

Tem o portal de transparência, eles acompanham, inclusive, demandas às vezes, recursos, digamos assim, de transferências de outras esferas de governo. (C09).

Verifica-se que os Comudes e o Corede Missões são instâncias participativas reconhecidas pelo exercício da cidadania e fundamentais no processo de democratização da gestão de políticas públicas e de controle social sobre a atividade do Estado. No entanto, verifica-se uma ainda baixa participação nas audiências públicas realizadas pelos poderes executivo e legislativo locais. Também nas assembleias municipais do processo da Consulta Popular a participação poderia ser mais significativa em boa parte dos municípios integrantes da pesquisa.

No que se refere ao critério da **inteligibilidade** fica muito clara a capacidade de perceber e compreender bem o que ocorre. Os processos e as informações disponíveis e acessadas, tanto por parte dos conselheiros, quanto por parte da sociedade, ainda que mais significativamente no período da Consulta Popular, são bem compreendidos pelos participantes. Esta é a percepção geral dos entrevistados, apesar da manifesta complexidade do processo, considerando-se as necessidades e demandas de 25 municípios com características sociais, econômicas e culturais diversas.

Portanto, a inteligibilidade só ocorre quando há uma melhor compreensão por parte da sociedade dos temas relevantes, dos processos participativos, do porquê das discussões e deliberações e da importância dos conselhos, ao modo que, se faz valer a participação, enquanto cidadãos desempenhando o seu papel, no exercício da cidadania e ainda, publicizando-se o que se concretiza tanto por parte do Estado e municípios, quanto por parte dos Comudes e Coredes, para que a sociedade tenha resposta das suas práxis participativas.

[...] a gente tá buscando junto ao Corede essas informações para nós fazer até um pequeno informativo, do que foi feito, [...], em algumas redes sociais nós colocamos, ‘oh isso aqui foi vocês que votaram, tá aqui’, era pouco recurso, aquela discussão, mas aqui está o seu voto, foi feito, então, a gente procurou mostrar isso pra comunidade para que ela consiga perceber que se voto tem uma utilidade, uma validade também (C15).

O sexto e último critério, a **promoção do controle social**, refere-se à capacidade de os conselhos promoverem o controle social. Verificou que os Comudes e o Corede Missões promovem o controle social, na medida em que se fomenta o processo de discussão nas comunidades, nos bairros, nas mais diferentes entidades. Em especial, durante 2016 e 2017, os entrevistados fizeram referência ao processo de elaboração do planejamento participativo regional, que ocorreu em todas as 28 regiões dos Coredes gaúchos. A elaboração do Plano de desenvolvimento de forma participativa qualifica a região para entender melhor sua realidade socioeconômica e ambiental, e facilita o processo de Consultas Populares futuras, que passam a ter uma referência sistemática de prioridades e diretrizes regionais para o processo de desenvolvimento. Por outro lado, evidenciam a necessidade de elaborar planos de desenvolvimento municipais, uma vez que tais planos possibilitariam uma visão de desenvolvimento mais integrada e de caráter mais regional, eliminando os conflitos decorrentes de interesses excessivamente locais nas dinâmicas da Consulta Popular. Ou seja, a promoção do controle social ocorre quando os sujeitos de direitos se associam com o objetivo de desenvolver ações organizadas. A promoção do controle social deve ser praticada pelas entidades, associações, sindicatos, escolas, poder legislativo, executivo, conselhos gestores, além dos Comudes e do Corede.

São os atores sociais que intervêm, promovendo o controle social em seus espaços de atuação, contribuindo diretamente para o bem comum. Espaços públicos ampliados, abertos a qualquer cidadão, são vistos como condição para qualificar a participação social e o controle social das políticas públicas e do desenvolvimento.

[...] seria uma prerrogativa, de ampliar a participação da sociedade, então eu acredito que através das conferências municipais nós teríamos uma ampliação do controle social

como se falava antes, não é só dos conselheiros, é do cidadão. Então cidadão ainda se não participa tanto, mas essas conferências e as pré-conferências nos bairros, nas comunidades aí a gente consegue ter um controle um pouco melhor (C15).

Para que haja a promoção do controle social é necessário melhorar a participação da sociedade, fomentando e garantindo a democracia e desenvolvendo ações que cultivem a cultura da participação dos diferentes segmentos dos municípios.

[...] precisa ter espaços mais democráticos e exercício de participação e com, institucionalizar a questão da descentralização, fomentar um intenso processo de participação, com reuniões permanentes, com diversos setores, com diversos seguimentos, com os diferentes públicos, precisa exercitar isto, tem que estar no regimento, porque daí você garante [...] que os Comudes, criem uma inserção melhor da sociedade e fomentam e desenvolvem essa cultura da participação (C07).

Para que ocorra um debate de qualidade entre os representantes da sociedade e o gestor público, é fundamental que os movimentos sociais, fóruns, associações, conselhos e outras entidades de caráter democrático, procurem sempre informações atuais acerca dos programas e das políticas públicas que estão em pauta ou em andamento, para posteriormente debater com os governos. Com isto terão mais subsídios para chegar nos espaços de participação e debater e deliberar com mais propriedade alguma demanda já discutida anteriormente.

Considerações Finais

Este artigo centrou a análise nos seis critérios da categoria controle social (transparência e acesso às informações; legitimidade social; acompanhamento das políticas; instrumentos de controle; inteligibilidade; e promoção do controle social), utilizados para compreender as dinâmicas de controle da sociedade sobre o desenvolvimento regional, no âmbito dos Comudes do Corede Missões, no Rio Grande do Sul. É necessário referir que o controle social é uma das sete categorias utilizadas para a análise de espaços deliberativos.

As outras seis categorias são compostas por mais 21 critérios de análise, que não foram abordadas no escopo deste artigo, mas que fizeram parte da pesquisa realizada que deu origem a este artigo.

De qualquer modo, constatou-se que o controle social, de modo geral está contemplado em todos os critérios analisados no âmbito do Corede Missões. 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, se constatou um grande potencial para a efetivação do controle social, na medida em que houver o fortalecimento dos Comudes, e uma maior publicização acerca das dinâmicas, para que se dissemine mais esta temática junto à sociedade, permitindo que os cidadãos possam ter um entendimento maior sobre este espaço importante de participação que efetiva a democracia, propiciando o controle social do desenvolvimento regional. Verificou-se que a participação da sociedade na esfera pública é a base para que as ações de controle social sejam efetivadas, pois é por meio desta atuação dos atores sociais, que se pode avaliar e fiscalizar as políticas públicas, quanto à sua efetividade e qualidade dos serviços públicos.

No que se refere à **transparência e acesso às informações**, há necessidade de ampliar o controle, para além das informações governamentais disponibilizadas nos portais de transparência. Sabe-se que as informações nestes portais já são filtradas por tratamentos dados pelos governos, havendo necessidade de se avançar em acesso a dados abertos. Além disso, também os conselhos devem avançar em publicizar suas pautas, ações e deliberações

No que se refere à **legitimidade social**, por serem os conselhos arranjos institucionais que tem por principal objetivo promover a participação social, percebe-se a capacidade dos conselheiros em contribuir na efetivação de políticas públicas. Apesar disso, a atuação ainda é restrita, seja por falta de autonomia ou por falta de conhecimento de todas as ações previstas para o funcionamento e estrutura dos conselhos, o que remete à necessidade de processos de educação continuada e capacitações para o exercício de cidadãos ativos nos espaços públicos.

Os mecanismos de **acompanhamento de políticas públicas**, paradoxalmente, existem e são acionados tendo em vista que muitos conselheiros fazem parte da administração pública, muitas vezes representando segmentos da sociedade civil na composição dos conselhos. Se na percepção de vários entrevistados este é um aspecto que facilita o acompanhamento de políticas públicas, há o risco de

subordinação aos interesses do governo, e a consequente cooptação ou mesmo manipulação dos conselheiros.

Sobre o quarto critério, que trata dos **instrumentos de controle** (atas, relatórios, portal da transparência, audiências públicas, consulta popular, etc.) observou-se que estes são mecanismos do controle social, que oportunizam a sociedade exercer o acompanhamento dos recursos e políticas públicas. No entanto, estes instrumentos são pouco utilizados pelos Comudes, e menos ainda pelos cidadãos. Não há um hábito em se fazer o acompanhamento das ações governamentais por meio destes mecanismos, com exceção das ações incluídas no orçamento estadual por meio da consulta Popular. Esta situação remete à necessidade de que também os orçamentos municipais sejam debatidos nos espaços públicos, preferentemente com a instituição de dinâmicas participativas em que a população, sob a coordenação de Comudes e Corede participem do planejamento e da definição das demandas a serem incluídas nos orçamentos públicos municipais.

No critério da **inteligibilidade** ficou evidente que os processos de participação são compreendidos pelos conselheiros do mesmo modo que as informações recebidas são absorvidas de forma clara. No entanto, a inteligibilidade só ocorre quando há uma melhor compreensão por parte da sociedade dos temas relevantes dos processos participativos, e esta parece ser uma deficiência na região, uma vez que há uma baixa participação por parte dos munícipes nas assembleias municipais e regionais.

Os Comudes e o Corede Missões, sempre que possível, praticam a **promoção do controle social**, oportunizando a discussão de temas relevantes para o desenvolvimento regional, principalmente durante o período da Consulta Popular. Contata-se, no entanto, que é necessário melhorar a participação da sociedade, fomentando e garantindo a democracia e desenvolvendo ações que cultivem a cultura da participação dos diferentes segmentos nos municípios da região.

Foi marcante na fala dos entrevistados a preocupação de que deveria haver dinâmicas periódicas de capacitação, de formação dos representantes e participantes dos processos participativos. O processo educativo é essencial para uma cultura de política participativa, tanto nos Comudes quanto no Corede, como também, em outros processos de discussão e deliberação (Audiências Públicas, Assembleias, Consulta Popular, Orçamento Anual, PPA, etc.), uma vez que estes espaços públicos se constituem em verdadeira escola de democracia.

A ausência ou baixo grau de reconhecimento do papel dos conselhos e conselheiros (tanto por parte dos gestores, como por parte dos próprios conselheiros) pode ser minimizado pela publicização das

ações dos conselhos, pela articulação de seus membros com os segmentos que representam, pela ocupação das vagas da sociedade civil por cidadãos que sejam de fato da sociedade civil, e por programa de educação continuada e formação política para os conselheiros.

O controle social é um direito e dever de todos em uma sociedade democrática, de modo que é fundamental que todos participem dos processos de discussão por meio das instituições, fóruns e conselhos, estando assim, nos diferentes segmentos da sociedade e do governo, promovendo o controle social do desenvolvimento regional.

A ênfase numa atuação mais articulada e integrada entre o Corede e os Comudes merece atenção por parte da sociedade regional. Os Comudes têm sido presas mais fáceis de aparelhamento partidário ou de governo, dificultando o cumprimento de sua função de promotor do desenvolvimento local e articulador da dinâmica de interação e controle social em que atuam os diferentes e diversos conselhos setoriais e programáticos que existem nos municípios. A atuação dos Comudes na promoção do desenvolvimento local, para além da inserção no processo anual da Consulta Popular, articulando os demais conselhos e arranjos participativos do município e o seu envolvimento mais efetivo na dinâmica do Corede pode qualificar esse processo.

Agradecimentos: Agradecemos o apoio da Capes por meio da Bolsa Prosc e do Edital 55/2013 Pro-Integração; ao CNPq por meio de bolsa Pibic; à Fapergs por meio de Bolsa Probic; e ao PEGS da Ebape/FGV pelo apoio para a realização da pesquisa de campo.

Referências

ALLEBRANDT, S. L. 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.

_____. Gestão social e deliberação em espaços públicos: categorias e indicadores para monitoramento e análise. In: TENÓRIO, G. F. **Cidadania, Território e atores sociais**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. p. 19-60.

_____; SIEDENBERG, D. R.; SAUSEN, J. O.; DECKERT, C. T. Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos

Coredes no Rio Grande do Sul, 1990/2010. **Cad. EBAPE.BR**, v. 9, nº 3, artigo 11, Rio de Janeiro, Set. 2011. p. 914-945.

_____; AGOSTINI, C.. A democracia participativa e deliberativa e sua importância para qualificar o processo de planejamento do desenvolvimento regional. In: FELIPPI, A. C. T.; SILVEIRA, R. L.; ALLEBRANDT, S. L. (Orgs.). **Observando o planejamento regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes)**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2015. p. 35-48.

ALVES-MAZZOTTI, A. J. O método nas Ciências Sociais. In: ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa. 2. Ed. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 1998. p. 107-203.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C.. Desafios do controle social na atualidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 109, p. 126-150. 2012.

CANÇADO, A. C.. 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.

_____; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: epistemologia de um paradigma**. Curitiba: Editora CRV, 2013.

DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

ESQUIVEL-CORELLA, F. Trabajo Social y Gerencia Social: una revisión teórico-crítica de sus vínculos. **Política Social y Trabajo Social**, San Juan, Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico, n. 2, 2004. p. 120-134.

_____. **Gerencia Social: un análisis crítico desde el Trabajo Social**. 1. ed. Buenos Aires: Espacio, 2005.

FEE, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. FEE Mapas. Disponível em <<http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Celeiro>>. Acesso em 08 abr. 2016, 2011.

FELIPPI, A. C. T.; SILVEIRA, R. L.; ALLEBRANDT, S. L. (Orgs.). **Observando o planejamento regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes)**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2015.

FONSECA, F.; BEUTENMULLER, G. Democracia, informação e controle social: reflexões conceituais e o papel dos observatórios locais. In: GUEDES, A. M.; _____ (Org.). **Controle social na administração pública: cenários, avanços e dilemas no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007. p. 75-102.

KLIKSBERG, B. Gerencia social: una revisión de situación. *Administración y Desarrollo*, n. 29, Santa Fe de Bogotá, dez. 1988, p. 9-23.

KLIKSBERG, B. ¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias. In: KLIKSBERG, B.; FALETTO, E. ¿Cómo enfrentar la pobreza?: estrategias y experiencias organizacionales innovadoras. Buenos Aires, Ar.: Grupo Editor Latinoamericano, 1989. p. 131-145.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa do PPGSP/UFSC**, nº 33, p. 1-44, nov. 2002.

PAZ, R. D. O. Dimensões e indicadores de participação social na avaliação de programas habitacionais. 2002. Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2002.

TENÓRIO, F. G. (org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

_____. Gestão social e aprendizagem em comunidades de prática: interações conceituais e possíveis decorrências em processos de formação. In: SILVA JR, J. T.; MÂSIH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. (Orgs.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Universitária, 2008. p. 39-59. Coleção ENAPEGS.

_____. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.

CANÇADO, A.; SAUSEN, J. O.; VILLELA, L. E. Gestão social versus gestão estratégica. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Gestão social e gestão**

estratégica: experiências em desenvolvimento territorial. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2013. p. 15-99.

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].

VILLELA, L. E. Escopo metodológico. In: TENÓRIO, F. G. (org.). **Cidadania e desenvolvimento local.** Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007. p. 35-46.