



Recebimento: 12/8/2019

Aceite: 28/9/2019

PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS NOS PROCESSOS DE DISCUSSÃO NO CONTROLE SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O CASO DO COREDE MISSÕES E SEUS COMUDES

PARTICIPATION OF THE COUNCILS IN THE PROCESSES OF DISCUSSION IN THE SOCIAL CONTROL OF REGIONAL DEVELOPMENT: THE CASE OF COREDE MISSÕES AND THEIR COMUDES

Sérgio Luís Allebrandt¹
Taciana Angélica Moraes Ribas²
Roseli Fistarol Krüger³

Resumo

O objetivo deste artigo foi compreender como ocorre o controle social no desenvolvimento regional à luz da gestão social, por meio da análise dos processos de discussão no Conselho Regional de Desenvolvimento do Corede Missões e seus respectivos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – Comudes, no noroeste do Rio Grande do Sul/Brasil. Aplicou-se uma série de entrevistas com roteiro semiestruturado – elaborado a partir de categorias e critérios de análise ancorados nos conceitos de cidadania deliberativa, gestão social e controle social – a agentes públicos e atores sociais. O estudo adota o paradigma da teoria crítica e para a análise dos dados coletados valeu-se da Hermenêutica de Profundidade (HP). A observação não participante orientou a presença em reuniões, assembleias e fóruns realizados na região. Constatou-se que os processos de discussão acerca do desenvolvimento regional ocorrem nos conselhos municipais, de modo que atende aos critérios estudados, no entanto, não em sua totalidade, pois ainda são muitos os avanços a serem permeados, pois estas discussões na sua maioria ainda estão restritas ao período que compreende as definições dos recursos públicos para a Consulta Popular do Estado, em que o governo destina um valor para os Coredes, em que, por meio dos Comudes se define as prioridades que irão receber determinados recursos.

Palavras-chave

Categorias. Critérios. Processos de Discussão. Controle Social. Desenvolvimento Regional.

¹ Professor do Departamento de Ciências Administrativas, Contábeis, Econômicas e da Comunicação. Integra o Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional e é líder do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania – GPDeC – Unijuí. E-mail: allebr@unijui.edu.br.

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

³ Doutoranda em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNIJUÍ e integrante do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania – GPDeC. Bolsista Prosuc/Capes. E-mail: rfistarol@gmail.com.

Abstract

The paper aims to understand how social control in regional development occurs in the light of social management, by analyzing the discussion processes in the Regional Development Council of Corede Missões as well as their respective City Councils of Development (Comudes), in the northwestern Rio Grande do Sul/ Brazil. Interviews with semi-structured script - based on categories and analysis criteria founded in the concepts of deliberative citizenship, social management and social control -, were applied to public agents and social actors. The study applies the paradigm of critical theory and for the data analysis was used the Depth Hermeneutics. The non-participant observation guided the presence in meetings, assemblies and forums held in the region. It was found that the processes of discussion about regional development occur in the city councils, which meets the criteria studied but not totally, due to there are still many advances to be achieved. These discussions are still mostly restricted to the period that includes the definitions of public resources for the Popular Consultation of the State, in which the government assigns a value for Coredes, in which, through the Comudes, defines the priorities that will receive the resources.

Keywords: Categories. Criteria. Discussion Processes. Social Control. Regional development.

Introdução

Este artigo aborda sobre os processos de discussão na perspectiva dos agentes públicos e atores sociais no desenvolvimento regional tendo por base os conceitos de controle social à luz da gestão social⁴.

Os processos de discussão abordados neste artigo é uma das categorias que faz parte da matriz de categorias e critérios de análise que nortearam estudos anteriores dos grupos de Pesquisadores em Gestão Social (PEGS - FGV/RJ) e Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC –PPGDR/Unijuí/RS). Essas categorias foram elaboradas a partir do conceito de Cidadania Deliberativa (Tenório, 2008) e foram estabelecidas para fazer a análise da participação da sociedade por meio do controle social nas decisões do gestor público, com vista ao desenvolvimento regional.

Sobre os processos de discussão, verifica-se que são fundamentais nos procedimentos decisórios desenvolvidos nas esferas públicas ou na condução de políticas públicas. A discussão constitui o diálogo que verbaliza a compreensão que cada um tem com a finalidade de contribuir na avaliação dos processos em questão (Villela, 2012, p. 40).

Sobre a gestão social e controle social, sabe-se que essas teorias estão imbricadas no conceito da cidadania deliberativa, de modo que é pertinente que se olhe os processos de discussões por meio destas teorias – as de gestão social e controle social, para analisar se corroboram para o desenvolvimento regional de modo que se tenha o cidadão como protagonista nos espaços de poder e decisão quando da implementação das políticas públicas e aplicação do recurso público.

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

Assim, este artigo, para melhor entendimento da temática, está organizado, além desta introdução, trazendo a revisão de literatura para abordar os conceitos teóricos que nortearam a pesquisa, seguido da metodologia que trata dos procedimentos metodológicos, a seguir a discussão e

⁴ 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.

os resultados em que se faz uma análise dos dados coletados, buscando fazer um diálogo com o referencial teórico e a visão empírica; e, finaliza-se com a conclusão e referências.

Revisão de literatura

A gestão e controle social no desenvolvimento regional

A sociedade humana vem passando ao longo dos séculos por várias transformações no que tange à concepção de ser cidadão, dotado de direitos e deveres, na busca incessante de ser sujeito capaz de participar das decisões que possam acarretar na melhoria de qualidade de vida de todos, de forma que o coletivo esteja incluso no processo de democratização dos bens comuns, como acesso à educação, saúde, moradia, lazer, entre outros.

A gestão e controle social, são duas teorias que colocam o indivíduo/sociedade, no cerne das discussões acerca das políticas públicas que visem ao desenvolvimento regional de forma harmônica e sustentável.

Nesse sentido, a gestão social “está abarcada na compreensão na qual a sociedade passa a figurar como foco principal nas relações com os demais segmentos”, (ALLEBRANDT, 2012b, p. 158), tornando-se protagonista corresponsável, sendo parte privilegiada neste processo de articulação de igualdade e empoderamento (ALLEBRANDT, 2012a). Com isto, entende-se a gestão social como a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na transparência e inteligibilidade, promovendo emancipação da sociedade (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; CANÇADO, 2011).

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 à racionalidade, contrapondo as lógicas instrumentais a lógicas substantivas, com valores 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 as discussões para a possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer nas 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).

Dessa maneira, a gestão social pode e deve ser usada como um instrumento de controle público sobre as políticas e os recursos investidos em ações, bem como pode ser usada como um instrumento que leva ao empoderamento da sociedade através de processos de aprendizagem, acesso à informação, ações de capacitações relacionadas, delegação de agentes do território e as competências à gestão dessas políticas.

Acerca do controle social, este tem sido alvo de discussão sobre a importância da participação da sociedade nas deliberações e definições das políticas públicas. Entende-se que o controle social são ações oportunizadas de forma individual ou coletivamente por indivíduos da sociedade, organizados por meio de entidades que tenham como foco promover a cidadania, fiscalizando, vigiando, examinando, discutindo e propondo políticas públicas (SIRAQUE, 2009).

Para Tenório (2012), quando a sociedade se posiciona perante os atos provenientes dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, isso indica que os sujeitos estão atentos ao que está acontecendo, de modo que se percebe assim, o controle social, onde para ele, não pode ser de cima para baixo e sim de baixo para cima, ou seja, a sociedade controlando o Estado e não vice versa.

O controle social está alicerçado no ambiente dos instrumentos que orientam a participação da sociedade no contexto de aplicação de recursos, a fim de proporcionar mais qualidade de vida a todos, oportunizando a sociedade a exercer sua cidadania, a partir da percepção de seus direitos e deveres.

Assim, o controle social aliado à gestão social, aponta para uma necessidade acerca da efetivação da democracia e o combate efetivo à corrupção. Os conselhos gestores de políticas públicas, como os Comudes e Coredes, são meios para a realização deste controle social, e fortalecem as instituições democráticas intermediárias ao mesmo tempo que coloca a sociedade no cerne das

discussões sobre as ações que possam acarretar no desenvolvimento e na qualidade de vida dos cidadãos.

Os conselhos têm sido tema de inúmeros estudos (ALLEBRANDT, 2002, 2006, 2010; FRITZEN, HINNAH, RIBAS, 2017), que evidenciam avanços, porém indicam que eles ainda não realizam plenamente esse papel -de interlocutor entre a sociedade e estado, de modo que precisam ser fortalecidos e entendidos como um instrumento do controle social.

Quando se fala em desenvolvimento de modo geral, agregam-se todas as ações/anseios/desejos que envolvam a sociedade aliada ao seu bem-estar e à melhoria na qualidade de vida, o que incluem as questões de saúde, educação, moradia, infraestrutura, acessibilidade, lazer, geração de emprego e renda, o que leva a analisar que estas são questões globais, ou seja, locais, regionais ou territoriais.

Nesse sentido, pode-se pensar em um conceito basilar de desenvolvimento aplicável a local, regional e territorial, pois na medida em que se pensa em políticas locais, também está se pensando em políticas regionais e territoriais.

Portanto, para ocorrer o desenvolvimento, deve haver uma mudança efetiva com um olhar a partir do conceito mais voltado à gestão e controle social. Nesse contexto, no processo do desenvolvimento regional, a partir da descentralização do estado, que antes privilegiava a individualidade, passa-se a fomentar a necessidade de desenvolvimento político social que possa acontecer junto com a sociedade, que já não é vista apenas como um dado, e sim, passa a ser protagonista nos processos decisórios.

A categoria Processos de Discussão e seus critérios

A categoria dos **processos de discussão** tem sua importância, pois serve de base para as discussões nos processos decisórios desenvolvidos na esfera pública (Villela, 2012), buscando o entendimento num contexto cidadão (Allebrandt, 2016). A discussão estabelece a interlocução que possibilita a compreensão que cada um tem do objeto de análise, uma vez que,

[...] a objetividade de cada intervenção depende do mundo vivido de cada interventor na discussão, pois cada um tem um olhar sobre o mundo, ou seja, uma verdade. No entanto, no processo de exposição das ideias, cada participante passa a formar uma compreensão de suas realidades (intersubjetividade), resultando em um processo de aprendizado, que tem como fim o aporte de soluções aos problemas discutidos e de suas justificativas quanto às suas escolhas feitas [...] (ALLEBRANDT, 2016, p. 46).

O intuito desta categoria é apontar como se dá o processo decisório na interlocução entre os atores envolvidos nas práticas desenvolvidas nos espaços dos Comudes - Conselhos Municipais de Desenvolvimento que estão inseridos no Corede Missões. Os conselhos são entendidos como espaços de discussão e deliberação em que pressupõe a igualdade de direitos e possibilita a consonância dos atores envolvidos com os governantes.

No processo de discussão, cada cidadão é capaz de expor suas ideias, transformando-as em pautas que poderão ser analisadas, “resultando em um processo de aprendizado, que tem como fim o aporte de soluções aos problemas discutidos e de suas justificativas quanto às suas escolhas” (ALLEBRANDT, 2016, p. 46).

Assim, no capítulo que trata das discussões e resultados, aborda-se de forma mais completa acerca desta categoria e seus critérios de análise.

Procedimento metodológico

Esta pesquisa está embasada no conceito da teoria crítica, pois busca investigar o que ocorre nos grupos e instituições relacionando as ações humanas com a cultura e as estruturas sociais e políticas, visando compreender como as redes de poder são produzidas, mediadas e transformadas (ALVES-MAZZOTTI, 1998; ALEBRANDT, 2010). Esta possibilidade de olhar pelo enfoque da Teoria Crítica se dá, pois esta enfatiza o papel da ciência na transformação da sociedade cuja abordagem é essencialmente relacional.

A hermenêutica de profundidade (HP), proposta por Thompson (2011) foi utilizada para nortear este estudo no que tange ao referencial metodológico, pois esta sugere que o cotidiano e os ditos dos diferentes sujeitos são importantes. No entanto, o autor orienta 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.

Assim, a HP propõe fazer uma ruptura metodológica com a hermenêutica da vida quotidiana, ir para outro nível de análise, pois as formas simbólicas são também construções estruturadas de maneiras definidas e que estão inseridas em condições sociais e históricas específicas.

Thompson (2011) define três fases dentro do enfoque da HP: 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 (do que é retratado ou referido), por meio de um processo contínuo de interpretação que procura juntar os resultados da análise sócio-histórica e discursiva, indicando como o sentido das formas simbólicas serve para determinar e sustentar relações.

Esta metodologia, consente a interlocução de diferentes métodos em diferentes estágios do processo de pesquisa, de modo que proporciona um estudo qualitativo no âmbito do controle social do desenvolvimento regional, que, pela especificidade e complexidade das ações no noroeste gaúcho, infere diferentes níveis de articulação de instituições e da sociedade civil, além da produção de discursos em geral e documentos legais em particular, atendendo às peculiaridades 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 a que versa sobre o processo de discussão que está apoiada por sete critérios: canais de difusão; qualidade da informação; espaços de transversalidade; pluralidade do grupo promotor; órgãos existentes; órgão de acompanhamento; e, relação com outros processos participativos.

Quadro 1: Critérios de Análise da Categoria Processo de discussão

Categoria Processo de discussão	
Critério de Análise	Questões para orientar as entrevistas
Canais de Difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.	01. Quais os canais são utilizados para a divulgação e chamamento para os processos de discussão?
Qualidade da Informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.	02. As informações apresentadas são claras, objetivas e de fácil interpretação? 03. As informações são pertinentes e apresentadas no momento oportuno? 04. Os temas relevantes para discussão têm ligação com as demandas da população? Ou provém das instituições representadas? 05. Existe algum meio de divulgação das atas e ações dos Conselhos?
Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores com o intuito de integrar diferentes pontos de vista.	06. Além de COMUDE e/ou COREDE, conhece alguma instituição que atue de forma semelhante?
Pluralidade do Grupo promotor: compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.	07. Os temas passam por processo de discussão além do espaço do Conselho? 08. O Conselho dispõe de grupos de trabalho setoriais?
Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes, evitando a duplicação das estruturas.	09. O Conselho utiliza alguma estrutura existente para o seu funcionamento? Isso contribui ou limita a atuação do Conselho?
Órgão de acompanhamento existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde a sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e a fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.	10. Há órgãos de acompanhamento no processo de discussões das políticas públicas?
Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.	11. As ações e decisões do Conselho são repassadas para outras instâncias participativas? 12. O Conselho tem influência sobre os processos de participação popular (Conferências, Consultas, Audiências) que ocorrem no município/região? De que forma ocorre?

Fonte: elaboração dos autores com base na matriz de categorias de Tenório (2007) e do GPDeC (2016).

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).

Foram entrevistados 24 representantes de Comudes, um representante do Corede e vinte representantes do poder executivo municipal e 20 representantes do poder executivo. As entrevistas foram realizadas com base em roteiro semiestruturado (Quadro 1).

Resultados e discussões

Este artigo centrou a análise na categoria processo de discussão e seus critérios de análise (canais de difusão, qualidade da informação, espaços de transversalidade, pluralidade do grupo promotor, órgãos existentes, órgão de acompanhamento e Relação com outros espaços participativos), 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 esta categoria é a primeira de uma matriz que contém mais seis categorias e critérios que não foram abordadas no escopo deste estudo, mas que fizeram parte da pesquisa realizada que deu origem a este artigo.

A categoria dos **Processos de Discussão** pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos (TENÓRIO, 2008).

Sobre o critério dos **Canais de Difusão**, entende-se ser desta forma que a sociedade toma conhecimento das informações das atividades do Estado, sendo que estas atividades são ações condizentes aos direitos sociais. Existem vários canais de difusão de informações disponíveis, os principais meios são: rádio, jornal, ofício, internet, veículo de som, correspondência, convite impresso, convite pessoal, telefone, etc. (RIBAS, 2017).

Verificou-se nos Comudes a existência de canais adequados para o acesso à informação, para a mobilização, na perspectiva da participação popular.

Os tipos de canais utilizados, nas mídias em geral, o rádio foi o principal mecanismo para a difusão das informações para a sociedade, pois grande parte deste é de abrangência local, seguido dos jornais e do contato telefônico, como pode ser observado na resposta (C04): “normalmente nosso maior veículo de comunicação é a rádio, a gente usa todos os espaços que a gente pode, nós temos a rádio comunitária aqui que nos cede espaço a todo momento [...] (C04)”.

Esses municípios possuem características específicas, haja vista que são locais de grande extensão rural, onde a distância entre uma residência e outra não são facilitadores, o que dificulta a comunicação e a potencialização da participação e o rádio acaba sendo um importante Canal de Difusão de informações.

Evidencia-se, que o rádio é um viés importante para a divulgação. Entretanto, muitos municípios não deixam de usar o jornal, em publicação regional ou local, “nós temos um acolhimento muito bom por parte da imprensa, falada, escrita [...], a gente elabora matérias, envia convites [...]” (C25).

Esses canais facilitam que a informação se propague de forma mais rápida e acessível, e quanto mais canais de difusão, melhor a intensidade da ação. São ainda utilizados outros instrumentos de comunicação, como, "som de rua" através de veículos que circulam nas ruas, como carro e moto. Ressaltando que, no geral, existem alguns novos mecanismos que facilitam o alastramento da informação, como a rede mundial de computadores, “[...] a internet [...] facebook, por exemplo [...]” (C01).

Constatou-se que o uso da internet, ainda é uma dificuldade, a exemplo do ocorrido no ano de 2016, quando houve a votação da Consulta Popular, que mudou o método de votação de cédula para sistema online e off-line. A maioria demonstrou que por conta disto, tiveram uma grande redução do número de votantes durante o processo da CP.

A maioria dos Comudes continuam a optar pelo método antigo de propagação da informação, que além do rádio e jornal é comumente utilizado o convite pessoal, chamado de convite "corpo a corpo". Esses convites muitas vezes são entregues pelas agentes de saúde, a cada família em suas residências, o que é de extrema relevância em se tratando da valorização da participação cidadã: “Aqui mais é o corpo a corpo, o telefone, porque nós temos uma rádio comunitária que só pega aqui no centro, não pega no interior, então, mais o corpo a corpo e o telefone, outros meios não se usa” (C14).

No que diz respeito aos **canais de difusão**, verificou-se que os Conselhos buscam sempre fazer uma interlocução com a sociedade, principalmente acerca dos assuntos que envolvem a Consulta Popular, uma vez que este é o maior envolvimento dos Comudes em relação ao processo participativo de desenvolvimento que ocorre no Corede Missões.

Como se constatou vários meios de comunicação são utilizados para colocar a sociedade a par dos acontecimentos, no entanto, percebe-se que ainda é necessário que haja uma educação participativa na população para que esse movimento democrático passe a ter maior visibilidade e conseqüentemente, tenha uma maior participação, uma vez que, de modo geral, falou-se que por mais que se difunda a temática, ainda assim, a participação cidadã ocorre de maneira tímida.

Sendo assim, esse critério é de extrema importância, pois a comunicação unifica as relações entre a população e o Estado, de modo a compartilhar interesses para o bem comum de todos, considerando o acesso a informação, a transparências das ações, bem como a efetivação das políticas públicas em prol aos direitos do povo.

Sobre o segundo critério desta categoria, **qualidade da informação**, ele é primordial tanto para o poder público como para a sociedade. Essa qualidade deve ser adequada para atender às necessidades da coletividade e com capacidade de satisfazer as demandas específicas e sugerida. Esse critério serve para verificar a clareza e a utilidade das informações passadas aos atores que estão envolvidos nos processos participativos.

Conforme relato da grande maioria dos representantes dos Comudes, a qualidade da informação é satisfatória, na medida em que, as informações abordadas nas reuniões, são claras e objetivas e de fácil interpretação, utilizando uma “linguagem acessível e diálogo simples [...]”. (C23)

Evidencia-se que a recepção e emissão das informações têm coerência para a sociedade, propiciando uma melhor compreensão para os atores, bem como facilitando o entendimento do que se está apresentando, discutido ou deliberado. “Nós sempre procuramos traduzir para a sociedade, para que o entendimento seja comum para todos [...]” (C15).

Desse modo, alguns conselhos têm trabalhado com instrumentos tecnológicos que facilitam a comunicação, colaborando para que aconteça o diálogo com a sociedade, para que estes tenham clareza e que os objetivos que estão sendo apresentados sejam assimilados por todos, servindo-se, por exemplo, de equipamentos multimídia para apresentação de slides: “A gente utiliza muito o sistema do data show, slides. Então a gente procura dar um impresso e paralelamente a gente procura dar a informação toda, através de comunicação via data show e multimídia (C17)”.

No entanto é visível certa limitação em alguns Comudes, que afeta essencialmente a qualidade da informação, ao modo que, estes conselhos só entram em atividade somente em épocas em que ocorrem a votação da Consulta Popular, o que deprecia a atuação destes conselhos por restringir um pouco a sua função e o exercício da cidadania da sociedade, como se percebe: “[...] a população em si tem dado pouca opinião, recebe meio pronto os negócios, daí opta pelo que tá ali, a população em si não traz demandas para o Comude” (C04).

Com base na análise dos dados levantados, constata-se que a qualidade de informação na concepção dos conselheiros, elas são claras, objetivas e de fácil interpretação, e sempre buscam repassá-las de forma simples para que a sociedade em geral também tenha uma percepção clara. No entanto, no que se refere às prioridades e demandas acerca da Consulta popular, nem sempre as informações chegam claras para a sociedade, de modo que sempre causam certa confusão na hora da escolha para a votação.

No critério que trata da **transversalidade dos espaços**, verifica-se que este, está associado à qualidade da informação e procura garantir a relação entre os cidadãos, as instâncias participativas e o Estado, além da identificação de demandas, incorporando os mais diversos pontos de vista.

Identificou-se a transversalidade das informações através da interação nos Comudes entre os demais conselhos, bem como com o Poder Público local, no entanto, essa troca ocorre de maneira informal, pois na maioria, os municípios são com população abaixo de 10 mil habitantes, o que faz com que as mesmas pessoas acabem participando de vários conselhos, isto é, os representantes assumem responsabilidades em mais de um conselho entre tantos existentes.

Outra situação encontrada é que a maioria dos representantes exerce alguma função na administração municipal, às vezes como secretário, vereador, servidor público, primeira dama, vice-prefeito, etc. Ocorre, então, a união de vários setores, ao modo que diversas opiniões, óticas do pensar se façam inter-relacionar-se, no entanto, nota-se que em alguns momentos fica difícil dissociar o representante conselheiro do cargo que ele ocupa.

Verifica-se ainda, que em alguns Comudes, as discussões e deliberações, documentadas em atas, não são divulgadas externamente, para a população, entretanto, de qualquer forma não dificulta a troca de informação, pois esta perpassa o conselho, através de seus representantes que levam e dialogam com os temas tratados para as suas entidades de origem ou outras instâncias de participação.

Portanto, existem outros espaços que proporcionam a transversalidade, por vezes os próprios Coredes, órgãos públicos, executivo e legislativo, bem como as demais entidades participativas nos Comudes: “[...] tudo que o conselho discute é encaminhado para o próprio Corede, para o prefeito, câmara, associação comercial” (C07).

Nota-se que fora do período da consulta popular, os integrantes dos Comudes, quando participam de outras discussões relevantes ao desenvolvimento e à implementação de políticas públicas, acabam deixando de lado o Comude: “A gente não dá visibilidade ao Comude, porque eu

vou como extensionista rural, a assistente social vai como assistente social e elas fazem parte do Comude e a gente esquece às vezes de levar o Comude” (C10).

Esse critério também é pertinente no que tange ao verificar se os conselheiros conhecem outros espaços que atuem de forma semelhante ao Comude, que permitem a participação da sociedade nos espaços de poder e decisão das políticas públicas.

Nesse sentido, a grande maioria, em um primeiro momento, apenas comentou em conhecer apenas o próprio Comude e Corede, no entanto, no decorrer das entrevistas, foram apontados outros conselhos, comum a todos os municípios como o da saúde, da habitação, educação, assistência social, e alguns específicos, o “Conselhão e o Fórum dos conselhos – (C15)”; “FUNDARGO - Fundo Perdido para Agricultores do Município (P05)”; “Conselho da Mulher (C17, e C21)”; espaços de transversalidade como: “ACISA – Associação Comercial e Industrial de Serviços e Agronegócios (C20)”, “AMM- Associação dos Municípios das Missões (C25)” e DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável: “tínhamos um conselho de desenvolvimento que era o DLIS e a gente conseguiu discutir até propostas que vieram das comunidades para dentro do conselho e depois foram para um programa maior de governo (C10)”.

Dentre os Conselhos citados, mais de 15 entrevistados apontaram os Conselhos Agropecuários como um espaço que ocorre o debate de políticas públicas levando em consideração a demanda da população: a exemplo o “CONDAP - Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário (C04)”; “CONDERMAC - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente (C02)”; “CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (C12) e o CONDER - Conselho de Desenvolvimento Rural (C14)”.

Neste critério da transversalidade, observou-se que ao mesmo tempo em que há uma interlocução entre os conselheiros e outras instâncias participativas, verifica-se que ela ocorre de modo informal, pois a troca de informação se dá por serem os conselheiros participantes de vários conselhos e na maioria das vezes ocupantes de cargos na administração pública.

Sobre o quarto critério, o da **pluralidade do grupo promotor**, como o próprio nome já diz, é tudo aquilo que é plural, mais de um em se tratando de quantidade. Então, a pluralidade aqui está relacionada à diversidade de opiniões e de sujeitos envolvidos no processo de participação. Objetiva-se analisar aqui, se os conselhos oportunizam e/ou dispõem de grupos de trabalhos setoriais a fim de trazer a pluralidade de ideias de demandas ao cerne da discussão no âmbito dos espaços de participação popular

Nesse sentido, apurou-se que às vezes tem alguma interação/discussão de temas/demandas entre os conselhos, “[...] se tem alguma coisa para discutir, às vezes, têm alguns conselhos que organizam, como o conselho da saúde, o CRAS [...]” (C02).

No entanto mais de 20 entrevistados disseram não haver discussões de grupos setoriais dentro do conselho, rara foram as ocasiões em que ocorreram tais debates fora do período da Consulta Popular, como no exemplo da entrevista C07: “[...] efetivamente não, mobiliza-se mais em torno de temas da segurança, da agricultura, do emprego, da educação, da saúde, [...] os grupos se articulam durante a Consulta Popular”.

No entanto, ao analisar as respostas, percebeu-se que há uma preocupação em se realizar as discussões setoriais, pois entendem que esses são processos importantes que possibilitam nortear as demandas locais, facilitando assim as deliberações entre os atores e agentes nos espaços de decisão.

O quinto critério, sobre **órgãos existentes**, visa compreender se o conselho utiliza espaços já existentes no município que deem suporte para o seu funcionamento ou se os mesmos dispõem de estrutura própria para o seu funcionamento. Visa também analisar se ao utilizar as estruturas já existentes, se isso facilita ou limita a atuação do conselho.

Verificou-se que os Comudes utilizam os espaços públicos já existentes para seus encontros e para a realização do que demanda a efetivação da organização e planejamento dos conselhos nos municípios do Corede Missões. “[...] a base de trabalho é a EMATER, prefeitura, câmara, aonde conseguir juntar mais gente (C05)”.

Esse fato demonstra uma atuação mais aberta, integrada e transparente dos Comudes, a fim de facilitar também o processo participativo, quando estes se valem das estruturas existentes para o seu funcionamento, de modo que não se percebe limitações para sua atuação: “[...] sempre usa salas da prefeitura, seja para fazer reuniões, para fazer a equipe de articulação [...] mas também como o Comude é composto por outras entidades, [...] se usa também dessas estruturas” (C07).

Para alguns, a utilização das estruturas já existentes possibilita um bom andamento das ações dos conselhos, uma vez que são vistas como positiva por parte dos integrantes, que compreendem ser de grande ajuda e não oferecem nenhuma forma de limitação para sua atuação, pelo contrário, contribui e favorece o andamento das atividades propostas: “[...] utilizamos toda a estrutura oferecida pela universidade, desde sala de reuniões a equipamentos tecnológicos, material, folhas de ofício, etc.” (C17).

No entanto, nem todos entendem esta situação como um ponto positivo e favorável, de modo que se percebeu que há o entendimento de que o fato do Comude não ter um espaço próprio, acaba limitando sua atuação: “isto delimita, [...] atrapalha, eu acho que nós teríamos que ter um espaço físico só para nós” (C01).

De modo geral, neste critério ficou bem evidente que todos os Comudes utilizam espaços já existentes, no entanto, para alguns, esta é uma situação que limita o trabalho do conselho, justificando assim a questão de este ser atuante apenas durante o processo da CP.

Em relação ao critério que trata sobre os **órgãos de acompanhamento**, este tem o foco em relação à existência de algum órgão específico que acompanhe todo o processo de implementação de uma política pública, de modo a assegurar sua originalidade para a qual foi proposta.

Nesse critério, verificou-se que há um entendimento sobre o acompanhamento da implementação de políticas públicas, apenas há um acompanhamento acerca do recebimento das verbas destinadas por meio da Consulta Popular.

O Sétimo e último critério desta categoria tem por objetivo avaliar a **relação** que os conselhos têm **com outros processos participativos**, tanto em seu município como na região a qual pertencem. Visa a analisar também se as ações do conselho são repassadas a outras instâncias participativas e se este tem influência ou participa de outros processos, como audiências públicas, conferências, etc.

Acerca da relação com outros processos participativos, analisando todos os 24 municípios, em dois destes tem o Fórum Permanente de Desenvolvimento Municipal. É importante destacar que nos dois municípios, o fórum em questão atua paralelo ao Comude.

Além disso, no município em que se tem o C15 como entrevistado, verificou-se que além do fórum também há um segundo processo de participação, espaço este, que proporciona a participação da sociedade, representados pelas mais diversas entidades, inclusive o Comude local e demais conselhos do município. “[...] nós temos um fórum permanente para os conselhos. Há uma lei que reúne todos os conselhos [...]. Isso proporciona uma participação maior e uma amplitude de todos os segmentos (C15)”.

No município em que se analisou a resposta do entrevistado C22, existe um outro processo de participação ligado especificamente a área da agricultura, formado por comunidades interioranas. Essas comunidades se reúnem cotidianamente e têm representação no Comude, sendo que seu fórum se dá distintamente, constituindo assim em outro espaço de participação e tem por objetivo fomentar políticas públicas, além de discutir e deliberar sobre as demandas deste público.

Acerca desse critério, cabe ressaltar que os conselhos no que tange a sua participação na consulta popular, repassam as ações realizadas durante todo o processo, até o resultado final. Fora deste período, as ações são quase nulas, e as poucas que ocorrem normalmente não estão ligadas ao conselho, pois quando os representantes participam de outros debates acabam indo como representantes de suas funções no setor público administrativo e acabam esquecendo de mencionar sua função no conselho.

Sendo assim, nesta categoria dos **processos de discussões**, foi possível analisar os dados coletados nas entrevistas, por meio dos seus critérios, fazendo uma ligação das respostas com as teorias estudadas, bem como aliando a visão empírica dos autores, que se basearam na interpretação e reinterpretação para sua análise. Verificou-se uma série de correlações nas respostas, uma vez que a maioria dos municípios têm muitas semelhanças territoriais, econômicas, populacionais, estruturais, culturais etc.

Conclusão

Com base na análise dos dados levantados nesta categoria e de seus critérios, constata-se que conforme a proposta acerca da interlocução dos atores envolvidos nos processos democráticos, cabe afirmar que de modo geral ela atende a todas as especificidades, porém, na sua maioria, apenas no que se refere ao período da consulta popular.

Contatou-se que no âmbito do Corede Missões, o controle social no desenvolvimento regional, nesta categoria – a dos processos de discussão, e em todos os critérios analisados, ele ocorre, no entanto, não do modo que se almeja quanto à participação legítima da sociedade nos processos de poder e decisão, uma vez que se encontrou várias adversidades quanto ao tema e objetivos propostos.

Apesar disto, constatou-se um grande potencial para a efetivação do controle social, na medida em que 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.

A participação da sociedade e valorização cidadã nos espaços de discussão e deliberação é essencial para fazer valer os direitos estabelecidos na Constituição Federal e faz parte de uma sociedade em que o cerne é a democracia.

Assim, de modo geral se percebeu que nos canais de difusão a divulgação ocorre, onde se valem dos meios disponíveis em cada localidade, pois todos buscam de maneira eficaz fazer a comunicação com a sociedade por meio dos canais de mídia já mencionados, ao mesmo tempo que procuram levar informações claras e objetivas para o melhor entendimento.

No quesito espaços de transversalidade percebe-se que a troca de informação ocorre de modo informal, uma vez que é comum um conselheiro ser membro de outros conselhos e, também, ter algum cargo no executivo.

Na pluralidade do grupo promotor, constatou-se que não há uma discussão de grupos setoriais no âmbito dos conselhos, no entanto notou-se ser essa uma preocupação para entrar em pauta nas próximas gestões.

Em relação a órgãos existentes, constatou-se que os Comudes não dispõem de espaço físico próprio o que caracteriza para a maioria a limitação da atuação do conselho, salvo a uma ou duas exceções, em que os Comudes são apoiados pelas universidades.

Acerca dos órgãos de acompanhamento, notou-se que não existem órgãos de acompanhamento das ações, no entanto, no que diz respeito a CP, a Comude busca acompanhar o andamento das demandas.

Na relação com outros processos participativos, verificou-se que o conselheiro participa de audiências públicas, conferências, seminários, no entanto, não menciona o fato de ser representante do Comude, ficando restrito ao cargo que exerce, seja no executivo ou na instituição que tem assento no conselho. Cabe também destacar outra resposta que indica outro processo de participação, como o Fórum Permanente de Desenvolvimento Municipal.

Observou-se também que ao mesmo tempo em que há uma interlocução entre os conselheiros e outras instâncias participativas, isso ocorre de modo informal, pois a troca de informação se dá por serem os conselheiros participantes de vários conselhos e na maioria das vezes ocupantes de cargos na administração pública.

Referências

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

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

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Estado, administração pública e gestão social. *In*: SIEDENBERG, Dieter Rugard (org.). **Desenvolvimento sob Múltiplos Olhares**. Ijuí: Unijuí, 2012b. p. 139-186.

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. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz do Sul, 2010.

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

CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

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

RIBAS, Taciana Angélica Moraes. **Controle social do desenvolvimento regional à luz da gestão social no âmbito do Corede Missões**. 2017. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento) – Unijuí, Ijuí, 2017.

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

TENÓRIO, G. F. (org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise**. – Rio de Janeiro: FGV, 2012. Qual artigo/capítulo do livro organizado?

_____. A trajetória do programa de estudos em gestão social (PEGS). *In*: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. faltando páginas, se for o caso.

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, Lamounier Ertahl. Escopo Metodológico. *In*: TENÓRIO, Fernando Guilherme (org.) **Cidadania e Desenvolvimento Local: critérios e análise**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 35-46.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.