

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO E NA ELABORAÇÃO DOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS NOS MUNICÍPIOS DO NOROESTE COLONIAL GAÚCHO¹

Sérgio Luís Allebrandt²

Alex Sander Retamoso³

Aline Benso⁴

Aline Graciele da Costa Leite⁵

Sandi Larissa Ourique⁶

RESUMO

Este estudo objetivou conhecer e analisar as dinâmicas de participação nos processos de elaboração, execução e avaliação dos instrumentos de planejamento e gestão utilizados nos municípios do noroeste colonial gaúcho, tendo em vista seus reflexos no processo de desenvolvimento local/regional e de fortalecimento da cidadania. Estudo qualitativo que descreve e analisa a dinâmica adotada e praticada à luz de categorias de análise de matriz elaborada com base na concepção de gestão social com cidadania deliberativa, analisando a percepção de gestores e agentes participantes dos processos no que concerne à sistemática adotada e aos resultados percebidos e/ou esperados. Os resultados apontam para a importância de tais processos na democracia participativa, em especial o papel dos conselhos municipais. Municípios que possuem conselho municipal de desenvolvimento ativo e/ou plano estratégico participativo de desenvolvimento, em muitos casos orientam os planos de governos dos candidatos às eleições majoritárias locais. A análise aponta ainda para a importância das diferentes formas praticadas nesses processos de participação social, os quais qualificam a gestão pública e impactam positivamente o processo de alocação de recursos públicos e a dinâmica de desenvolvimento local/regional. Na maioria dos municípios, no entanto, os processos são conduzidos pelos governos, envolvendo conselhos e/ou a população, que no mais das vezes não se traduzem em processos democráticos e cujas decisões sejam efetivamente implementados, constituindo-se mais em retórica participativa. Por isso, é fundamental a existência de programa de educação continuada para atores sociais e agentes públicos, visando o fortalecimento da cidadania e o protagonismo da sociedade civil em reais processos de desenvolvimento.

Palavras Chaves: Planejamento. Desenvolvimento local/regional. Gestão social. Cidadania deliberativa.

ABSTRACT

This study aimed to identify and analyze the dynamics of participation in elaboration, implementation and evaluation of instruments used in planning and managing colonial municipalities in north-western area of Rio Grande do Sul, in view of its impact in the process of local and regional development and strengthening of citizen ship. This qualitative study

describes and analyzes the dynamics adopted and practiced in the light of categories of analysis of elaborated matrix, based on the concept of social management with deliberative citizenship, analyzing the perception of managers and agents participating in the processes with respect to the system adopted and the perceived and/or expected outcomes. The results indicate the importance of these processes in participatory democracy, in particular the role of municipal councils. Municipalities that have city council of active development and/or participatory development strategic plan, in many cases, lead the government plans of local candidates in major elections. The analysis also points to the importance of these practices in different processes of social participation, which qualify for public management and positively impact the process of allocation of public resources and the dynamics of local/regional development. In most municipalities, however, the processes are conducted by governments, involving councils/committees and/or the population. This practice, in many cases, does not result in democratic processes whose decisions are implemented effectively, becoming more participatory in rhetoric. Therefore, it is necessary continuing education program for social actors and government officials, aimed at strengthening the role of citizenship and civil society in real processes of development.

Keywords: Planning local/regional development. Social administration. Deliberative citizenship.

INTRODUÇÃO

O município brasileiro constitui-se numa organização formal com limites e população claramente definidos. Representa a unidade de governo local no sistema político federativo brasileiro e tem por objetivo principal a prestação de serviços à comunidade a que ele se refere. Desde a Constituição de 1988, constitui-se em ente da Federação Brasileira, com relativa autonomia administrativa, política e financeira. Apresentam, portanto, tanto aspectos semelhantes como aspectos diferenciais. As semelhanças são ditadas pelos preceitos legais, principalmente as constantes na Constituição Federal ao definir a autonomia municipal através da eleição direta do prefeito, vice-prefeito e vereadores, e pela administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse. Os aspectos diferenciais surgem das peculiaridades inerentes a cada município na forma do grau de desenvolvimento, extensão, demografia, tipos de atividades predominantes, aspectos culturais locais, etc. Estas diferenças, por sua vez, determinam também a concepção e utilização de diferentes modelos e instrumentos gerenciais definindo nuances e/ou estilos peculiares, bem como determinam a efetividade dos espaços públicos, pois os aspectos culturais e o estilo e perfil das administrações locais possibilitam que a participação da sociedade civil seja efetiva para a construção da cidadania e do desenvolvimento local/regional ou que se transforme em mera retórica através de processos de cooptação ou manipulação.

Nos municípios interioranos de pequeno e médio porte, onde os cidadãos estão mais próximos dos tomadores de decisão, esta é uma questão crucial. Os mecanismos de eficiência coletiva ou social passam a ter maior relevância, pois o município não pode privilegiar as funções reguladoras em detrimento das de provisão de serviços nas áreas sociais, principalmente se considerarmos o aumento das carências sociais provocadas pela exclusão de grandes camadas da população. Mas a realidade da grande maioria dos municípios brasileiros

é a convivência com práticas e processos de gestão que estão mais próximas de modelos neopatriomonalistas ou burocráticos do que dos novos modelos: seja o gerencial, seja o societal, ou pelo menos convivendo com traços inscritos ao longo do *continuum* destes modelos. Paradoxalmente, estamos vivenciando uma verdadeira reinvenção do governo, especialmente através do estabelecimento de novas formas de relacionamento entre a sociedade e o Estado, novos mecanismos de participação e democracia, novas formas de comunicação mais democráticas e transparentes.

Para muitos, transferir problemas para o nível local aumentaria a eficácia das ações, já que o município estaria mais habilitado para enfrentá-los, uma vez que a sociedade se encontra mais próxima do governo podendo, portanto, participar na definição da solução e acompanhar e controlar a execução. Porém, como alerta Fedozzi (1999), se por um lado a descentralização do Estado permite a inclusão de setores subalternos no sistema de tomada de decisões, ocorre também a descentralização das relações de poder e dos conflitos e, por isso, a maior autonomia municipal pode possibilitar novas formas de gestão pública modernas e democráticas como pode representar a persistência de práticas políticas patrimonialistas, que impedem a consolidação da cidadania e da democracia.

No bojo do processo de descentralização, de construção da participação da sociedade civil na produção das políticas públicas, surgem, na década de 90, diferentes espaços e instrumentos de gestão que passam cada vez mais a serem utilizados pelas administrações municipais. Podem-se citar os conselhos municipais, os conselhos gestores de políticas públicas como os espaços que passaram a ocupar um espaço importante no processo de participação da sociedade, espaços de mediação entre a sociedade civil e a administração pública, interferindo de diferentes formas na agenda das políticas públicas.

De acordo com Allebrandt (2003), a temática dos conselhos municipais tem marcado presença nos últimos 15 anos na agenda de pesquisa de diversas áreas acadêmicas. Em que pesem os avanços construídos ao longo desta última década no que se refere à participação da sociedade civil no processo de democratização de decisões e no que se refere ao papel de gestor de políticas públicas exercido pelos conselhos, convive-se ainda, infelizmente, com uma realidade em que um grande número de conselhos tem sido utilizado como mero discurso sobre participação, ou, pior, tem servido de espaços de manipulação e cooptação por parte de políticos e seus aliados, constituindo-se assim em retórica.

Além dos conselhos as experiências de Orçamento Participativo, praticado atualmente em muitos municípios brasileiros e gaúchos, passam a ocupar espaços significativos no processo de participação da sociedade civil na gestão pública. Da mesma forma, diversos municípios elaboram os seus Planos Estratégicos de Desenvolvimento Municipal (PEDMs). Mais recentemente, os Planos Plurianuais (PPAs), elaborados no primeiro ano de cada gestão de governo, vem recebendo atenção das administrações e dos movimentos da sociedade civil, que buscam participar destes processos de participação.

No caso do Rio Grande do Sul, é de significativa importância a experiência de 20 anos de funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e de cerca de 10 anos de funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes). As Cartas dos encontros de avaliação e planejamento anuais, têm recomendado que os Coredes auxiliem os Comudes de sua região a constituírem espaços de ampla participação social,

principalmente no processo de planejamento e na discussão e aprovação das leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA). Os próprios Comudes, em seus dois encontros estaduais, realizados em 2007 (Passo Fundo) e 2010 (Ijuí), orientaram, em suas conclusões, para a necessidade dos Comudes e demais conselhos municipais interagirem com as administrações municipais no sentido conquistar espaços e estabeleceram processos mais amplos e abertos a todos os cidadãos para a discussão e elaboração dos instrumentos de gestão, em especial as leis orçamentárias.

O Corede Noroeste Colonial por sua vez busca incentivar tanto as administrações municipais quanto os integrantes do Comudes, a estabelecerem processos de participação da sociedade na formação das políticas públicas, bem como acompanhar sua execução e avaliar seus resultados. Por isso, estudar estas dinâmicas contribui para o melhor entendimento dos próprios processos, conhecer sua eficácia e efetividade para a qualificação na utilização dos recursos públicos e para a qualificação de tais processos.

Assim, o objetivo geral deste estudo foi conhecer, analisar e comparar os processos de elaboração, execução e avaliação dos instrumentos de planejamento e gestão utilizados pelos governos dos municípios do Corede Noroeste Colonial, tendo em vista seus reflexos no processo de desenvolvimento local/regional e de fortalecimento da cidadania.

CATEGORIAS DE ANÁLISE PARA ESPAÇOS PÚBLICOS E PROCESSOS PARTICIPATIVOS DE CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Diversos estudiosos e grupos de pesquisa têm proposto e adotado matrizes de análise de processos participativos. Entre estas matrizes, encontra-se a proposta da descrição de um conjunto de dez princípios e condicionantes definidos na Declaración de Málaga, no âmbito Red FAL (DECLARACIÓN DE MÁLAGA, 2007). Outra proposta de critérios para avaliação da participação cidadã foi desenvolvida por um grupo de pesquisa vinculado ao Instituto de Governo e Políticas Públicas (IGOP) da Universidade Autônoma de Barcelona, que consta de 46 aspectos organizados em 22 critérios e 05 eixos temáticos (JORBA, MARTÍ e PARÉS, 2007; PARÉS e CASTELLÀ, 2008; PARÉS, CASTELLÀ e JORBA, 2007).

O Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) vinculado à Ebape/FGV, com base nos resultados de sua longa trajetória de estudos na área da gestão social e participação cidadã e tendo por base, ainda, os estudos do IGOP, desenvolveu um modelo com 21 critérios organizados em seis categorias de análise, que correspondem aos princípios conceituais da cidadania deliberativa (TENÓRIO, 2007; TENÓRIO *et al.*, 2008, 2010).

Utilizada especialmente para a análise de conselhos gestores de políticas públicas, a matriz de categorias de análise de espaços de cidadania interativa considera vinte subcategorias organizadas em seis categorias que abordam o processo de sua criação, organização e funcionamento, a natureza consultiva ou deliberativa, a composição na sua constituição, a autonomia no seu funcionamento, efetividade e eficácia, a publicização do conselho e a capacitação dos conselhos e dos conselheiros (ALLEBRANDT, 2002, 2003, 2006, 2008). Em estudo recente, Allebrandt (2010), reunindo elementos destes diversos modelos, desenvolveu matriz de categorias que utilizou na análise da trajetória de vinte anos dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul.

Considerando os elementos integrantes destas diversas propostas de categorização para a análise e entendimento dos espaços públicos de interação da sociedade com o Estado e tendo presente a organização e a dinâmica do objeto de análise desta pesquisa, desenvolveu-se a seguinte matriz de categorias de análise que orientaram o presente estudo (Quadro 1).

Quadro 1 – Categorias de análise de espaços públicos de interação e promoção do desenvolvimento

Categorias	Subcategorias			
Configuração dos espaços públicos e suas instâncias	Ampliado			
	Semirrestrito			
	Restrito			
Configuração interna de poder das instâncias	Composição	Autônomo		
		Paritário		
		Homologatório		
	Diversidade dos participantes			
Natureza dos espaços e caráter das deliberações	Consultivo			
	Deliberativo			
	Vinculante			
	Não vinculante			
Organização dos processos	Regulamentação	Autorregulamentado		Governo
		Desenho Imposto		Sociedade Civil
			Coordenação	Parceria

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Allebrandt, 2002; 2003; 2010; Parés e Castellà, 2008; Parés, Castellà e Jorba, 2007; Tenório, 2007; Tenório *et al.*, 2010

No que se refere à **configuração dos espaços públicos e suas instâncias**, partiu-se da análise proposta por Allebrandt (2002, 2003), que afirma que, quando um espaço apresenta, em sua estrutura formal, a existência de fóruns, conferências e/ou assembleias públicas, está-se diante do tipo **espaço ampliado**. Quando, ao contrário, não apresenta nenhum desses mecanismos, é do tipo **restrito**. Os fóruns, conferências, reuniões preparatórias e assembleias públicas regionais e temáticas são alguns dos principais espaços públicos em que a participação adquire real possibilidade de se constituir em prática de cidadania deliberativa. São esses espaços públicos ampliados que qualificam arranjos institucionais como os conselhos municipais e regionais. Propõe-se, no entanto, uma adequação, com a inclusão de mais uma subcategoria, os espaços semirrestritos. Assim, essa categorização possibilita classificar os diferentes espaços que compõem uma dinâmica social mais ampla, como a promoção do desenvolvimento regional e local e os processos de elaboração participativa de orçamentos. Pode-se classificar uma instituição de forma global, como, por exemplo, um conselho regional, ou pode-se enquadrar os diferentes mecanismos e espaços que integram ou se relacionam à arquitetura organizacional de determinado espaço ou processo interativo. Está presente a concepção de que a maior abertura dos processos participativos favorece a articulação dos interesses dos cidadãos e amplia e qualifica suas condições na tomada de decisões (TENÓRIO *et al.*, 2008) e caracteriza o princípio de inclusão inerente aos processos de cidadania deliberativa (LÜCHAMNN, 2002a, 2002b, 2007; TENÓRIO, 2007; TENÓRIO *et al.*, 2008, 2010).

Com relação à **configuração interna de poder das instâncias**, é importante conhecer a composição formal das diferentes instâncias que compõem a estrutura dos espaços públicos, pois ela caracteriza em que medida os espaços incorporam e praticam o princípio do pluralismo necessário nos processos de cidadania deliberativa. A composição em si, ainda que garanta a multiplicidade de atores, a presença dos diferentes segmentos da sociedade e a presença majoritária da sociedade civil, não é condição suficiente para garantir o efetivo funcionamento dos conselhos, mas é um dos elementos cruciais que permitem e facilitam melhor desempenho e efetividade das ações. Com base na tipologia proposta por Allebrandt (2002), propõe-se aqui uma categorização de três tipos básicos de espaço: autônomo, paritário e homologatório.¹ O primeiro tipo, autônomo, garante a hegemonia da sociedade civil na composição do espaço. O tipo paritário caracteriza aqueles espaços ou instâncias que, em termos de sua composição, definem um equilíbrio de poder entre o Estado e a sociedade, já que cada um ocupa metade das vagas definidas para cada espaço ou instância. O terceiro tipo, homologatório, apresenta em sua composição a presença majoritária do Estado. Característico de muitos conselhos setoriais locais, como os conselhos de defesa civil, tende a se pautar pela lógica estatal no processo decisório relativo às políticas públicas. Além de classificar os espaços em termos de grandes segmentos, é fundamental conhecer a diversidade dos participantes, verificando quais segmentos, setores, entidades, associações e movimentos sociais integram essas composições, qualificando os sujeitos que participam nas diferentes instâncias decisórias dos processos de discussão e promoção do desenvolvimento local e regional e que impactam e/ou definem as políticas públicas locais e regionais, como, em especial por meio da alocação orçamentária.

A **natureza dos espaços e o caráter das deliberações** referem-se ao tipo e grau de participação praticada nos espaços públicos. Os processos participativos apresentam diferentes graus de participação. Parés, Castellà e Jorba (2007) adotam uma escala de cinco níveis para mensurar o grau de participação: informação, comunicação, consulta, deliberação e decisão. No entanto, os processos centrados apenas em informação e/ou comunicação não podem ser considerados processos participativos, ainda que ambos sejam elementos importantes e necessários a qualquer processo participativo. Deste modo, é importante verificar se estão sendo praticados processos de consulta (basicamente solicitando informações sobre prioridades e necessidades), de deliberação (com discussão sobre as propostas, previsão e avaliação de alternativas) ou de decisão, quando também se permite que os cidadãos e as organizações decidam e gerenciem o próprio processo e os resultados derivados. Quando se trata de processos de alocação de recursos orçamentários e definição sobre as políticas públicas visando a promoção do desenvolvimento local e regional, um aspecto crucial é o caráter das deliberações quanto à obrigatoriedade ou não de o Estado cumprir as determinações decorrentes dos processos participativos, isto é, se as decisões são vinculantes ou não vinculantes. Esta situação está presente sempre que processos participativos discutem e deliberam sobre os orçamentos públicos. Quando existe o caráter vinculante, as demandas e/ou recursos definidos no processo obrigam o poder executivo das diferentes esferas de governo a incluí-los na peça orçamentária. Quando não estiver presente o

¹ Allebrandt (2002, 2003), considerando as experiências existentes no país, relatadas em estudos descritivos e analisadas em pesquisas, propõe a seguinte classificação: conselho paritário, conselho tripartite, conselho tripartite paritário, conselho tetrapartite, conselho tetrapartite paritário, conselho técnico-corporativo, conselho governo-sociedade ou homologado e conselho sociedade-governo ou autônomo. Outros estudiosos (CARVALHO *et al.*, 1999; GOMES, 2000; GOHN, 2001) também elaboram tipologias classificatórias voltadas à análise de conselhos gestores.

caráter vinculante, ainda que possa fazê-lo, o Executivo não é obrigado a incluir as demandas no orçamento, cabendo-lhe o livre arbítrio.

No que se refere à **organização dos processos**, considera-se que as subcategorias regulamentação do processo e coordenação do processo determinam o grau de autonomia e de igualdade participativa presentes nos processos, dois dos princípios inerentes à concepção da cidadania deliberativa (LÜCHMANN, 2002a, 2007). A **auto-regulamentação do processo** é defendida partindo do princípio de que a democracia representativa é excessivamente procedimentalizada e institucionalizada. Assim, entende-se que processos do orçamento participativo e/ou planejamento participativo devem ser auto-regulamentados pelos participantes do processo nos aspectos essenciais, evitando-se excessiva regulamentação, garantindo assim autonomia e flexibilidade inerente à dinâmica participativa em processo. Muitas vezes, no entanto, a metodologia ou o desenho organizativo dos processos é imposto pelo governo. No que se refere à coordenação dos processos, especialmente em se tratando de dinâmicas de elaboração de orçamentos públicos, é comum a mesma estar nas mãos dos governos, partindo do entendimento de que a responsabilidade pelos instrumentos de gestão municipal é dos governos que, portanto, devem coordenar os processos, ainda que os abram à participação da sociedade. No entanto, encontram-se experiências nas quais a coordenação está com a sociedade civil, ou então, que a coordenação seja paritariamente dividida entre agentes governamentais e lideranças da sociedade civil, preferentemente eleitas para tal.

METODOLOGIA

Na perspectiva filosófica que orienta a posição teórica deste estudo, a escolha da metodologia evidencia as opções teóricas e as intencionalidades dos pesquisadores. Portanto este estudo aconteceu permeado pela intersubjetividade e interdiscursividade, que é o lugar do diálogo e da visão plural. Estes processos interativos pressupõem movimento dialógico e, desta forma, possibilitam compreender a dinamicidade da vida e do conhecimento que é gestado dinamicamente na trama social e interdiscursiva, evidenciando-se manifestos mediante discursos (documentos legais, debates, entrevistas, questionários, cartas, depoimentos) da observação participante, da experiência pessoal e, também, de práticas sociais em diversas instâncias. As práticas sociais das quais se fez a interpretação estão inseridas em contextos e processos históricos específicos, constituem-se produções discursivas e têm gerado avanços e mudanças significativas (embora ainda insuficientes, porque as relações de poder são assimétricas) nas políticas públicas e também na produção de conhecimentos. Parte-se, portanto, do entendimento de que a metodologia, processual, contribui para aprofundar estudos interpretativos. Por isso, a metodologia reconstrói-se no desenvolvimento da pesquisa, tecendo-se e articulando-se processualmente, considerando o tema estudado, o contexto social e as formas simbólicas circundantes. A pesquisa e este artigo, por sua vez, também são narrativas inacabadas, pois sempre que se quiser podem ser reescritas, reinterpretadas.

Optou-se pela abordagem interpretativa inserida no paradigma da teoria social crítica habermasiana, por constituir-se de possibilidades de refletir eventos sociais cotidianos em que a linguagem é vista como prática social e, portanto, condicionada ao contexto em que é produzida – daí os discursos e as práticas de todos nos processos serem tomados como objetos

de interpretação e reinterpretação. As práticas socioculturais nascem da linguagem (signo/forma simbólica), que evidencia os conhecimentos e sentidos produzidos, os quais são mutáveis e distintos e, no processo de interpretação, precisam ser considerados, já que remetem às relações de poder manifestas pelos sujeitos em interação. O referencial metodológico está ancorado nos pressupostos enunciados por John Thompson (1995), que, fundamentado na tradição hermenêutica, propõe a hermenêutica profunda (HP). Os processos de compreensão e interpretação são vistos, pois, não como uma dimensão metodológica que exclua radicalmente uma análise formal ou objetiva, mas como uma dimensão, ao mesmo tempo, complementar e indispensável a eles. Thompson (1995) define três fases dentro do enfoque da HP, ou seja, análise sócio-histórica, análise formal ou discursiva e interpretação-reinterpretação. Alerta, no entanto, que a maneira de aplicação e os instrumentos são da escolha do pesquisador. Assim procedeu-se, por isso o uso da metodologia foi adequado ao objeto da investigação e a escolha recaiu naqueles métodos que contribuíram e possibilitaram atender aos objetivos que os autores se propuseram. Este tipo de análise contribuiu para compreender o objeto de estudo, já que possibilita um olhar mais atento a certas falas, além de propiciar o cotejo entre eles. Assim, a interpretação 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 um processo contínuo de interpretação que procura juntar os resultados da análise sócio-histórica e formal discursiva, mostrando como o sentido das formas simbólicas serve para estabelecer e sustentar relações.

RESULTADOS

A participação da sociedade civil no processo do PPA apresenta-se de maneiras diferentes nos municípios, sendo que alguns deles retrataram a dificuldade de trabalhar com a transição de governo e o plano que está em andamento, dando continuidade aos projetos da gestão anterior, como afirma o prefeito de Ajuricaba: “[...] no primeiro ano a gente sempre pega a coisa andando não tem o que pegar ou que fazer, mas a partir do primeiro pro segundo a gente já pode se projetar, se programar”.

O município de Bozano também relatou essa realidade, mas de acordo com o prefeito, eles também participaram da elaboração do último PPA, já que integravam a gestão passada: “[...] a gente participou também dessa elaboração, porque sempre fica um posterior né”.

Neste sentido, percebe-se a necessidade de conselhos municipais mais atuantes, articulados e mais independentes das forças políticas predominantes, pois como se evidencia pela fala de um dos prefeitos entrevistados, o poder político interfere na composição dos conselhos.

[...] em cada nova gestão ele da uma renovada também né, que cada governo tem já as suas pessoas, digamos o grupo mais próximo né é claro se envolve de todos os segmentos da sociedade né, mas tem um grupo que agente tem mais afinidade de convidar as pessoas pra fazer parte dos conselhos né, até pra a coisa evoluir (Prefeito de Augusto Pestana).

Constata-se em relação aos conselhos que em muitos casos são os funcionários da prefeitura que em boa parte os integram. No entanto, é uma inserção formal, pois muitas vezes sequer são liberados para participar das reuniões dos conselhos, pois, como afirma o

prefeito “[...] eu se for dispor meus funcionários pros Conselhos a metade deles fica envolvida em reunião de Conselho e eu não consigo tocar a máquina [...]”.

Os Comudes, que deveriam ser conselhos atuantes em todo o processo de planejamento e de participação, se envolvem em alguns dos municípios somente em tempo de Consulta Popular do estado, como é o caso de Catuípe. No município de Joia, por exemplo, de acordo com o Prefeito o Comude não está ativo, e os demais conselhos não são chamados para a elaboração do PPA. As prioridades são levantadas internamente pela equipe do governo e são apresentadas em assembleia, mas a comunidade não tem um espaço amplo e plural de debate. A afirmação do prefeito demonstra certo desconhecimento do que ocorre no seu município no que se refere à atuação dos conselhos, ou pelo menos de alguns. No caso do Comude de Joia, o mesmo tem atuado de forma significativa, sendo que sua presidente integra inclusive a Diretoria Executiva do Corede Noroeste Colonial.

Já em Coronel Barros, percebemos uma realidade diferente, pois de acordo com o posicionamento apresentado pelo prefeito, “[...] a gente tem essa vinculação com a Amuplam e com o Corede, [...], então em nível de região também a gente tem aquelas propostas, aquelas ideias, pra desenvolver”. O prefeito considera que há boa articulação com a comunidade, segundo ele facilitada por ser um município com menos de três mil habitantes. A administração organiza reuniões por comunidades interioranas e na cidade, que concentra a maioria dos moradores, mesmo os que trabalham no meio rural. Nas reuniões são debatidas e definidas prioridades para os investimentos no horizonte dos quatro anos do PPA. De acordo com o prefeito de Coronel Barros, o PPA é a planificação de reivindicações que já estavam presentes no plano de governo elaborado no período eleitoral, que é analisado pelo corpo técnico da prefeitura e encaminhado para o debate, que acontece numa perspectiva consultiva.

No município de Condor, também se constata a articulação expressiva com o Comude e a participação da comunidade no processo, pois, primeiramente, as secretarias levantam as necessidades da população, bem como as metas que haviam sido delineadas pelo plano do governo. Estas ações são, de acordo com o secretário da fazenda, discutidas em nova reunião com os moradores, adequando-as aos recursos orçamentários. O secretário da fazenda afirma que “[...] depois ele [o PPA] foi levado para a comunidade em audiência pública, mas essa audiência pública nós fizemos geralmente com o Comude, Conselho Municipal de Desenvolvimento em audiência aberta à população”.

No entanto, é importante salientarmos que este município reconhece que a população ainda não está totalmente inserida neste processo de participação, “[...] nós sabemos que hoje em dia a população ainda não está tão inserida nessa forma de administração que seria uma das formas de melhorar a questão da população”. Constata-se a articulação expressiva do Comude e da sociedade no município de Bozano, pois o PPA foi elaborado considerando as demandas da comunidade e o plano de governo elaborado em período eleitoral, que também contou com ampla participação popular. No entanto, o prefeito alerta que em 2009, em virtude de uma seca e enchentes que debilitaram a economia do município, foi necessário que revisassem o orçamento fazendo alguns cortes em ações planejadas. Ainda sobre a dinâmica de participação do PPA em Bozano, o prefeito afirma que:

[...] a gente elaborou assembleias né e uma das assembleias foi uma audiência pública na câmara, onde que a gente convocou toda a comunidade, todas as pessoas e aí a gente sentou com conselho de agricultura, conselho de habitação, conselho de assistência social, conselho de saúde né, e aí se norteou (Prefeito Municipal de Bozano).

Quando questionado sobre a força da participação, o prefeito de Bozano afirmou que não é muito expressiva: “[...] não foi tudo aquilo que nós esperávamos né, mas teve assim, digamos uma participação da população, que hoje nós temos 2.200 habitantes, em torno de umas 200 pessoas, mais não”. Esta articulação diferenciada de outros municípios pode estar atrelada ao fato de que em Bozano há uma boa formação de conselhos, que são constituídos pela comunidade de modo mais independente das forças políticas predominantes, sendo que os seus representantes têm legitimidade frente à sociedade, que confia nessas pessoas na hora de escolherem as prioridades a serem inseridas no PPA.

Em Nova Ramada, todas as comunidades foram visitadas na tentativa da realização de um amplo planejamento:

[...] na verdade é uma participação direta que nós fizemos, na nossa concepção, na nossa avaliação nós fizemos isso indo a todas as comunidades, como são comunidades pequenas e tal agente foi até lá na tentativa de buscar um planejamento assim que pudesse abranger todos os setores, todas as comunidade (Funcionário da Prefeitura de Nova Ramada).

Neste município, os responsáveis técnicos pelo processo traçaram os planos com base nas projeções orçamentárias, indicando caminhos para condução das discussões nessas comunidades que foram visitadas, por meio de temáticas. Em Pejuçara, houve uma preocupação em levantar temas para as discussões em comunidade, “[...] até porque era um processo incipiente pra gente poder ver a população ter uma participação na contribuição. Então surgiram algumas ideias, que a gente acabou anotando [...]”. Na dinâmica desse município os participantes tiveram oportunidade de escolher por votação as temáticas a serem priorizadas.

Há discursos que evidenciam a valorização da participação popular, como no município de Ajuricaba, em que o prefeito afirma que este processo “[...] foi bem aberto, bem amplo, bem discutido, audiências públicas, os conselhos. Inclusive fomos a várias localidades as mais importantes do interior e, da cidade”. No entanto nos relatos de práticas nem sempre é possível averiguar congruência, pois no decorrer da conversa, constatou-se que:

[...] nós fizemos inclusive uma rodada de reuniões nas principais localidades do interior captando sugestões [...] mas a gente priorizou, fez um enxugamento daquelas necessidades mais prementes que a gente efetivamente pretende [...] executar. (Prefeito Municipal de Ajuricaba).

O PPA pode ser considerado, neste sentido, um instrumento meramente técnico, como aponta um dos municípios em que o prefeito afirma que “Foi só um instrumento técnico, nós até fizemos uma audiência pra população lá no ginásio junto com aquela consulta pra aproveitar o povo”, no entanto não realizaram audiências em todas as comunidades com a votação das prioridades. Este mesmo prefeito até acredita na importância das reuniões nas comunidades, mas na prática não as realiza.

O prefeito deste município acredita que a participação não acontece frente à cultura das pessoas de “não participação”, todavia há um entendimento da necessidade de formação dos participantes, proporcionando maturidade no processo por meio da qualificação das pessoas. Nem sempre essa concepção de uma boa estruturação dos conselhos e da qualificação dos conselheiros é levada em consideração, uma vez que ainda há uma política clientelista em determinados municípios, em que se entende como principal motivação a troca financeira, e não a busca pela solução dos problemas da comunidade. Um dos prefeitos entrevistados acredita que a dificuldade em motivar a participação das pessoas é a falta de incentivos financeiros:

[...] é uma dificuldade pra trazer as pessoas pra participar, por exemplo, não ganham nada, não ganham nem a diária pra vim, são 50 km pra vim participar de uma reunião que às vezes os horários também, nós que somos agricultores não é fácil, é uma dificuldade muito grande.

Num dos municípios, o prefeito foi bastante enfático ao dizer que as demandas levadas ao PPA são os compromissos assumidos em campanha, que foram automaticamente aprovados em virtude da boa performance no processo eleitoral, legitimado pela maioria dos votantes.

[...] o prefeito é o agente político né, nós apresentamos as demandas que são as que estão aqui que são os compromissos que nos assumimos perante a comunidade na campanha política, bom a proposta, eu entendo como política, o que uma proposta, um programa de governo que voce defende na campanha é um compromisso que voce esta assumindo perante o eleitor.

Na percepção deste prefeito, a construção das propostas pelo viés da comunidade se dá pela aceitação via processo eleitoral, que é político, sendo que os responsáveis pela elaboração da proposta são os vereadores, secretários e prefeitos que, elaboraram as propostas, apresentaram no período eleitoral – vitorioso – e , depois de assumirem a gestão municipal, encaminham para a parte técnica de contabilidade formalizarem o PPA, limitando consideravelmente a participação da comunidade. O prefeito desse município deixa claro em vários momentos de sua fala que “[...] a apresentação do plano nos bairros aconteceu durante a campanha política”, sendo a principal preocupação posterior a adequação técnica pelo setor contábil, de modo que as audiências públicas foram mais gerais, somente para cumprir com o previsto em lei.

Considerando a análise dos dados obtidos nas entrevistas realizadas nos 11 municípios, e tendo por base as categorias de análise propostas, apresenta-se o Quadro 2, com o enquadramento dos 11 municípios do Corede-Norc nas diferentes categorias e subcategorias. Verifica-se assim que no que concerne à configuração dos espaços, apenas Ijuí e Nova Ramada viabilizaram espaços ampliados. Em especial Ijuí, que no caso do PPA realizou mais de 60 reuniões preparatórias, assembleias temáticas e regionais, envolvendo cerca de seis mil cidadãos. Outros cinco municípios estabeleceram processos participativos com algum grau de abertura, sendo classificados na subcategoria semirrestrito. Os demais quatro municípios que integram o Corede cumpriram no máximo a exigência legal de realizar audiências públicas, mas sem efetivo empenho para que houvesse algum grau de participação. No que se refere à configuração de poder, no caso de Ijuí classificou-se como autônomo o processo de elaboração do PPA. Já no caso do Orçamento Comunitário Participativo (OCP), entende-se que a composição das instâncias constituídas foram do tipo

paritário. Nos demais municípios, classificou-se as diferentes instâncias (sejam conselhos, audiências ou reuniões e assembleias específicas) como homologatórias, o que significa que a proposta já estava elaborada anteriormente ou, caso tenha sido concluída posteriormente, as prioridades discutidas não foram levadas em conta.

Por isso mesmo, a natureza dos espaços em dez municípios podem ser classificadas apenas como consultivas, e as eventuais decisões deliberadas nestes espaços tem caráter não vinculante. Apenas em Ijuí a natureza dos espaços pode ser considerada delibertiva e as decisões tomadas apresentam caráter cinvulante, uma vez que as prioridades eleitas foram efetivamente incorporadas na peça orçamentária encaminhada ao Poder Legislativo. Quanto à coordenação dos processos, o governo é o articulador e coordenador de qualquer iniciativa, não abrindo mão de seu controle.

Quadro 2 – Enquadramento dos municípios do Corede-Norc nas categorias e subcategorias de análise

Categorias	Subcategorias		Municípios
Configuração dos espaços públicos e suas instâncias	Ampliado		Ijuí – Nova Ramada
	Semirrestrito		Condor – Ajuricaba – Pejuçara – Augusto Pestana - Bozano
	Restrito		Catuípe – Joia – Panambi – Coronel Barros
Configuração interna de poder das instâncias	Composição	Autônomo	Ijuí (PPA)
		Paritário	Ijuí (OCP)
		Homologatório	Os demais 10 municípios
Natureza dos espaços e caráter das deliberações	Consultivo		Os demais municípios
	Deliberativo		Ijuí
	Vinculante		Ijuí
	Não vinculante		Os demais municípios
Organização dos processos	Coordenação	Governo	Ijuí (OCP) e demais 10 municípios
		Sociedade Civil	Ijuí (PEDM)
		Parceria	Ijuí (PPA)
	Regulamentação	Autorregulamentado	Ijuí (PPA)
		Desenho Imposto	Ijuí (OCP) Demais 10 municípios

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas entrevistas

No caso específico de Ijuí, a coordenação do PPA foi assumida pelo governo e pelo Conselhos de Desenvolvimento do Município, que estabeleceram parceria efetiva no processo. Na elaboração do OCP, no entanto, o governo assumiu de forma mais isolada a coordenação, deixando ao Conselho de Desenvolvimento um papel secundário. Este Conselho, no entanto, assumiu enquanto espaço da sociedade civil, a coordenação do processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Municipal, de forma autônoma. Por fim, no que se refere ao processo de regulamentação, mais uma vez o PPA-Participativo de Ijuí pode ser classificado como tendo tido um processo autorregulamentado. No caso do OCP de Ijuí e nos processos dos demais municípios, entende-se que a regulamentação foi imposta pelo governo (no caso de Ijuí) ou sequer existiu uma regulamentação sistematizada (nos demais municípios).

CONCLUSÕES

A análise evidenciou que o município que pratica de maneira mais expressiva diversas formas de participação da sociedade no processo de planejamento e gestão das políticas públicas é o município de Ijuí. Tanto no que se refere à existência de um processo mais formal e continuado de planejamento participativo com vistas à definição de planos de desenvolvimento municipal, quanto no que se refere a processos formais e sistematizados de participação social na construção dos planos de gestão, como o Plano Plurianual e, mais recentemente o orçamento anual, através do processo denominado Orçamento Comunitário Participativo (OCP). Os processos de elaboração, execução e avaliação de instrumentos de planejamento e gestão utilizados pelos governos dos municípios refletem direta e significativamente no processo de desenvolvimento local e regional e de fortalecimento da cidadania. Deve-se considerar que Ijuí é o município mais urbanizado e único de porte médio do Corede. No entanto, pelo menos Panambi, pelo seu perfil industrial e grau de urbanização também poderia avançar significativamente em processos semelhantes. Nos demais municípios, todos de pequeno porte, os processos podem ser mais simples em termos de formalização e sistematização. No entanto, isso não significa que possam atuar de forma a cooptar e manipular a sociedade civil, transformando a participação social em mera retórica. Daí a importância de que a população tenha consciência de seus direitos e deveres e se façam valer dos mesmos, praticando a cidadania, tendo voz ativa e contribuindo para o desenvolvimento e o bem comum, o que requer programas permanentes de educação para a cidadania.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L. **A participação da sociedade na gestão pública**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

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

ALLEBRANDT, S. L. Conselhos distritais e a gestão do desenvolvimento local: relações de poder e participação na gestão pública local. In: **Seminário Internacional Sobre Desenvolvimento Regional**, 3, 2006, Santa Cruz do Sul. Anais... Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006. CD-ROM

ALLEBRANDT, S. L. Conselhos distritais e a gestão do desenvolvimento local: relações de poder e participação na gestão pública. In: BAQUERO, M.; CREMONESE, D. (Org.). **Desenvolvimento regional, democracia local e capital social**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008. p. 173-210.

ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. In: Enanpad, 27, 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia-SP: Anpad, 2003. CD-ROM.

CARVALHO, J. et al. Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. In: Enanpad, 23. **Anais...** Foz do Iguaçu: Anpad, 1999. CDRom.

DECLARACIÓN de Málaga. **Constitución del grupo de trabajo sobre democracia participativa e presupuestos participativos**. Málaga, marzo 2007. Disponível em: <<http://redfal.org>>. Acesso em: 13 maio 2009.

FEDOZZI, L. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 2. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro, FASE/IPPUR, 1999.

GOHN, M. da G. M. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

GOMES, J. M. **Política e democracia em tempos de globalização**. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: Clacso; Rio de Janeiro: LPP, 2000.

JORBA, L.; MARTÍ, J.; PARÉS, M. **La qualitat em la participació**: orientacions per a l'avaluació participada. Finestra Oberta, n. 51, Barcelona, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa do PPGSP/UFSC**, n. 33, p. 1-44, nov. 2002a.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. 2002. 215 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2002b.

PARÉS, M.; CASTELLÀ, C. **Criteris, metodolies i reflexions entorn l'avaluació de la participació ciutadana**. 2008. Mimeo.

PARÉS, M.; CASTELLÀ, C.; JORBA, L. Alguns criteris i recomanacions per millorar la qualitat dels processos participatius. **Innovación democràtica**, Barcelona, n. 2, p. 29-40, fev. 2007.

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

TENÓRIO, F. G.; VILLELA, L. E.; DIAS, A. F. et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: EnAPG, 3., Salvador, 2008. **Anais...** Salvador: EnAPG, 2008.

TENÓRIO, F. G.; VILLELA, L. E.; DIAS, A. F. et al. Metodologia de construção dos critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: RIGO, A. S.; SILVA JR., J. T.; SCHOMMER, P. C. *et al.* **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: Univasf, 2010. p. 394-401.

THOMPSON, J. B. **Idelologia e cultura moderna**: teoria crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis: Vozes, 1995.

¹ Apresentado originalmente no IV Simpósio Iberoamericano em Comercio Internacional, Desarrollo e Integración Regional da RED CIDIR, em Posadas, Argentina em novembro de 2011. Este artigo, resulta de Projeto de Pesquisa que contou com o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul (Fapergs).

² Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/Unisc; Professor Titular da Unijuí (Mestrado em Desenvolvimento). E-mail: allebr@unijui.edu.br.

³ Mestrando em Desenvolvimento (PPGD/Unijuí), Coordenador Administrativo da UNIPAMPA (São Borja).

⁴ Mestranda em Desenvolvimento (PPGD/Unijuí), bacharel em Comunicação Social, bolsista CAPES.

⁵ Bolsista BIC-FAPERGS, acadêmica de Administração da UNIJUÍ.

⁶ Bolsista PIBIC-UNIJUÍ, acadêmica de Administração da UNIJUÍ.