



Participação social e desenvolvimento: conselhos regionais no Chile e no Rio Grande do Sul

**Marcela Guimarães e Silva¹
Tiago Costa Martins²**

Resumo

A partir da apresentação da formação dos conselhos regionais como a institucionalização da participação social este ensaio tem como objetivo identificar as peculiaridades históricas de formação e consolidação do conselho regional do Chile – CORES – e dos conselhos regionais de desenvolvimento – COREDEs – do estado brasileiro do Rio Grande do Sul. Além disso, busca através de um estudo comparativo apontar as semelhanças ou diferenças que envolvem os conselhos regionais como estratégia de participação para o desenvolvimento. A partir da análise observou-se que a participação social mediante a existência dos conselhos regionais de desenvolvimento está inserida numa ordem burocrática, pois à medida que as práticas sociais, especialmente no campo político, ganharam maior complexidade, foi necessária a criação de mecanismos de apoio e de legitimação aos processos políticos. Nos casos estudados a participação social nas ações do governo é mediada por uma institucionalidade, com sua configuração sócio-histórica no Chile e no Rio Grande do Sul, o que salienta a participação como condicionada pela “força” institucional maior: a política estabelecida no território. Desta forma,

Recebimento: 19/7/2012 • Aceite: 26/9/2012

¹ Doutoranda em Extensão Rural - Universidade Federal de Santa Maria. Docente da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja. Rua Ver. Alberto Benevenuto, 3200, Passo, Sao Borja, RS, Brasil. E-mail: marcelasilva@unipampa.edu.br

² Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2009). E-mail: tiagomartins@unipampa.edu.br

peculiaridades se confirmam e potencialmente a participação social se efetiva.

Palavras-chave: COREDEs; CORES; Desenvolvimento; Formação político-territorial

Social participation and development: regional councils in chile and Rio Grande do Sul

Abstract

From the presentation of the regional council's formation as the institutionalization of social participation, this essay aims to identify the historical peculiarities of formation and consolidation of the Regional Council of Chile – CORES – and of the Regional Councils of Development – COREDEs – from the Brazilian state Rio Grande do Sul. Moreover, it searches through a comparative study, to show similarities and differences that involve the regional councils as a strategy of participation for development. From the analysis it was observed that the social participation through the existence of regional councils of development is inserted in a bureaucratic order, because as the social practices, especially in the political field, gained more complexity, it was necessary the creation of supporting and legitimating mechanisms in the political processes. In the cases studied, the social participation in the government actions is mediated by an institutionalism, with the socio-historical configuration in Chile and Rio Grande do Sul, what highlights the participation as conditioned by the great institutional 'strength': the politics established in the territory. This way, peculiarities are confirmed and potentially, the social participation is made permanent.

Keywords: COREDEs; CORES; Development; Political-territorial formation

Introdução

A noção de instituição remete ao pensamento clássico de Max Weber (2002, p. 95) e pode ser entendida como “uma associação cujos estatutos podem ser impostos com sucesso, dentro de uma dada jurisdição específica sobre toda a ação individual que se conforma a certos critérios distintos”. De forma mais ampla, mas ao encontro de tal conceituação, está o entendimento de que a institucionalização é o processo pelo qual certas atividades vão adquirindo padrões e rotinas no contexto social (DIAS, 2010). Ora, se se conforma uma dada jurisdição com padrões e rotinas criteriosamente definidos, então a noção de participação social na política pode e, talvez, deva ter pretensões de ser institucionalizada.

Como sugere Dallabrida (2006), a participação social na política pode realizar-se de diferentes maneiras no espaço historicamente construído através das relações sociais – território. Evidentemente que os estatutos, os sistemas regulares de normas, status e papéis que abarcam o processo de institucionalização da participação estão sujeitos às peculiaridades de uma dada jurisdição – como a forma de governo ou a divisão territorial – estrutura e práticas na qual se configuram estas relações sociais.

Assim é possível imaginar a participação popular em governos militares como uma forma de controle da ação individual e coletiva da sociedade. De outra forma, em governos democráticos a participação é uma prática estrutural no exercício da igualdade política e social, representando, acima de tudo, um instrumento que confere legitimidade as ações individuais e coletivas.

Por seu turno, a escala político-territorial também é um aspecto condicionante desse processo. Pela dimensão territorial a participação da população poder ser percebida em escala local, regional e nacional. Assim como, o processo pode ser encontrado nos municípios, estados ou no país. No entanto, mesmo em suas diferentes perspectivas, a participação social nos processos políticos é o resultado de uma proposição que recorre aos agentes sociais – individuais e coletivos – como elementos constitutivos da tomada de decisão em alguma atividade de interesse público (ou de interesse dos públicos). Assim, prematuramente, pode-se dizer que a participação social é compreendida como o processo “mediante o qual as diversas camadas sociais tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada” (AMMANN, 1978, p. 61).

É nessa conjuntura que a proposta deste ensaio visa apresentar a formação dos conselhos regionais como a institucionalização da participação social. Através de um estudo comparativo entre o conselho regional do Chile – CORES – e os conselhos regionais de desenvolvimento – COREDEs – do estado brasileiro do Rio Grande do Sul pretende-se apontar as peculiaridades históricas de formação e consolidação destes conselhos. Outrossim, para além das peculiaridades, busca-se mencionar as semelhanças ou diferenças que envolvem os conselhos regionais como estratégia de participação para o desenvolvimento.

Para tanto, recorre-se ao contexto histórico como a instância inicial de análise. Num segundo momento é apresentada a estrutura dos conselhos em cada um dos territórios. E, por fim, apontam-se os pontos fundamentais para o entendimento da participação social através destes conselhos.

Mesmo que o teor do estudo analise duas escalas territoriais diferentes – país e estado – a compreensão do território torna-se a mais oportuna para buscar responder como se efetiva a participação social por meio da existência dos conselhos regionais. Assim, de antemão, tem-se a premissa de que mais importante do que a divisão político-territorial está a construção social dos atores envolvidos na consolidação deste espaço como, de fato, território³.

Sobre a Participação Social

A compreensão sobre o conceito de participação social decorre de diferentes abordagens, sendo algumas elucidadas a partir de uma clivagem crítica e rigorosa quanto à apropriação do conceito e outras numa perspectiva mais positiva construída a partir da análise de experiências fundamentadas no princípio da participação. Nesse sentido, as reflexões a seguir apresentam algumas dessas abordagens que embasarão a análise dos casos estudados.

A noção de participação, conforme Rahnema (2000) surge na década de 1950 como uma resposta as experiências de desenvolvimento que não deram conta de incluir e promover o desenvolvimento de modo equitativo e equilibrado pela falta de

³ Vale dizer que não será desprezada tal diferença de escala. No entanto, o presente estudo não visualiza esta diferença como um aspecto capaz de falsear o estudo. Pelo contrário, a própria desigualdade de escala já demonstra, a priori, uma peculiaridade envolvendo os conselhos regionais de desenvolvimento.

envolvimento da população, como também uma aposta para inclusão desta no projeto de desenvolvimento local.

O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) recomendou a seus países membros que adotassem a participação como uma medida política essencial nas estratégias de desenvolvimento nacional. Nos dias que correm, portanto, participação é um conceito totalmente aceito e até mesmo regimes totalitários no Terceiro Mundo, como os chefiados por Pinochet e Mobutu, tentaram promover a participação, como parte de seus objetivos (2000, p. 192).

A partir desse cenário, o autor aponta para algumas razões que justificam o interesse de governos e instituições ligadas ao desenvolvimento pelo conceito de participação, tanto no que se refere a sua aplicação teórica, como prática: a) o conceito não é considerado uma ameaça aos interesses de governos e instituições, podendo contribuir para o alcance dos objetivos desses; b) passou a ser um *slogan* dos programas de desenvolvimento; c) do ponto de vista econômico tornou-se uma condição necessária; d) além de contribuir para efetividade do projeto de desenvolvimento é uma fonte de investimentos; e) é um atrativo de recursos; e f) favorece o engajamento do setor privado no projeto de desenvolvimento.

Deste modo, o conceito de participação aos poucos foi se inserindo no projeto de desenvolvimento sendo um recurso ora na perspectiva social, ora na econômica, rompendo com a proposição da participação como forma de inclusão para torna-se um meio para o desenvolvimento. No entanto, de acordo com Rahnema (2000) é necessário atentar para as intenções e interesses dissolvidos entre metas e objetivos dos projetos de desenvolvimento, que muitas vezes contam com o apoio da população através da sua participação para tornarem-se legítimos. E assim, aquilo que teoricamente representaria a vontade da população, definida participativamente, passa a ser apenas resultado daquilo que é sugestionado por aqueles que coordenam o debate.

Ainda sobre a participação, Rahnema também a considera uma forma de intervenção e, portanto, “um assunto demasiado sério e ambivalente, para ser tratado levianamente, ou reduzido a uma palavra-ameba, à qual falta qualquer significado preciso, ou a um *slogan*, ou a um fetiche, ou até mesmo a um mero instrumento de

metodologia” (2000, p. 204). Desta forma, o autor faz um alerta sobre os objetivos implícitos presentes nos projetos de desenvolvimento os quais merecem atenção por parte da população.

Para Bandeira (1999) a perspectiva da participação social passou a ter projeção no cenário internacional se expandindo entre várias práticas participativas da sociedade civil e dos atores sociais nos projetos de promoção do desenvolvimento. Por esse viés, a participação dos atores sociais é premissa no processo decisório de planejamento e execução de projetos de desenvolvimento. O autor apresenta ainda alguns argumentos em favor da participação social nos processos de desenvolvimento, como seguem: a) possibilita a intervenção de vários atores locais em todas as etapas de projetos e programas; b) assegura através da sociedade civil transparência às ações do setor público; c) gera e acumula capital social; d) é fundamental na formulação das políticas públicas; e) além de contribuir para a formação da identidade regional, o que é muito importante para manter o consenso entre os atores sociais do desenvolvimento.

Apesar de uma visão otimista quanto à participação social nos projetos de desenvolvimento, Bandeira lembra quanto aos riscos que balizam a ação participativa de modo efetivo:

A participação deve, portanto, ser vista – por vários motivos – como um instrumento importante para promover a articulação entre os atores sociais, fortalecendo a coesão da comunidade, e para melhorar a qualidade das decisões, tornando mais fácil alcançar objetivos de interesse comum. No entanto, as práticas participativas não podem ser encaradas como procedimentos infalíveis, capazes de sempre proporcionar soluções adequadas para problemas de todos os tipos (1999, p. 31).

Na perspectiva de Ammann (1997) a participação social decorre de uma trajetória histórica, psicoculturais dos atores sociais, não sendo algo espontâneo e instantâneo. Destarte, a autora define dois níveis de participação social decorrentes desses aspectos, o nível societal e o nível individual, através dos quais o indivíduo participa da sociedade das seguintes formas: direta, pela ação do próprio indivíduo; ou indireta, pelo associativismo de indivíduos em organizações. Ambas com vistas a permitir e/ou garantir a participação social na produção, gestão e usufruto dos bens.

A partir dessas condições, Ammann define participação social como “o processo mediante o qual os membros de uma sociedade

tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens dessa mesma sociedade” (1997, p. 53). Alertando para a necessidade de identificar como participam os atores sociais no processo de gestão da sociedade a que pertencem, pois só assim será possível considerar que efetivamente os atores sociais participam do processo (AMMANN, 1997).

Para Bordenave (1983), central na participação social é a compreensão de que se trata de um processo intervencionista realizado pelas pessoas nas atividades dinâmicas que constituem ou modificam a sociedade, ou seja, na história da sociedade. No entanto, frisa-se que somente se efetivará mediante a prática da produção, gestão e usufruto dos bens da sociedade, como afirma Ammann “se uma população apenas produz e não usufrui dessa produção, ou se ela produz e usufrui, mas não toma parte na gestão, não se pode afirmar que ela participe verdadeiramente” (1978, p.62). Por consequência, a participação é um elemento essencial na consolidação da democracia e, acima de tudo, uma instância de articulação de atores sociais em prol do desenvolvimento (BANDEIRA, 1999).

Diante dessas perspectivas, podemos observar que o conceito de participação social implica numa reflexão conceitual que se complexifica na medida em que se torna eixo articulador dos projetos e programas de desenvolvimento, ou seja, que requerem a implementação do conceito na prática. E é a partir das práticas participativas que tanto podem ser identificadas as contribuições e até mesmos os riscos que estas venham a representar diante dos objetivos muitas vezes implícitos de quem fomenta a participação e busca, através desta, legitimidade para suas ações.

A dinâmica histórica dos CORES

O primeiro ponto que sucinta uma reflexão neste estudo comparativo é a dinâmica de formação dos dois conselhos regionais com vistas ao desenvolvimento. O Conselho Regional do Chile é oriundo da mudança constitucional de 12 de novembro de 1991, através da Lei Nº 19.097. Essa modificação resultou, especificamente, em uma nova institucionalidade regional, o governo regional, com personalidade jurídica de direito público e patrimônio próprio, que tem por objetivo o desenvolvimento social, cultural e econômico da região (LIZANA, 2009).

No entanto, o resgate histórico requer a compreensão do que está por trás da “mudança constitucional” no Chile. O período anterior à alteração constitucional neste país é marcado pelo governo militar.

Ora, é no contexto da efetiva presença do governo ditatorial que se encontra a formação dos conselhos regionais no Chile, ou *Consejos Regionales de Desarrollo* à época. Em outro se procurou demonstrar que essa aparente contradição, governo ditador e participação social, deveria ser analisada a partir da (s) finalidade (s) intrínseca (s) do governo em questão para com a participação. E mais: o próprio contexto histórico anterior aos militares (MARTINS, 2011).

No período pré-ditadura destaca-se a marca da excessiva centralidade do governo: a presença e a forma configurada da monarquia; o constante estado de guerra, especialmente no final do XIX; as tentativas de “forjar um estado-nação”; as tendências liberais modernizadoras nas últimas décadas do século XIX que geraram uma confusão entre democracia, igualdade e homogeneidade; e a migração rural – urbano com a criação no imaginário coletivo do pai-Estado (BOISIER, 2000).

Já diante do governo militar dois aspectos marcaram a relação participação social/desenvolvimento. No campo econômico a proposta ultraliberal dos militares de privatização e desnacionalização da propriedade foi uma marco na descentralização da economia chilena.

La estrategia económica puesta en aplicación hizo surgir un nuevo empresariado en Chile, que se ha caracterizado por su dinamismo, modernismo y agresividad. La nueva clase empresarial, muy profesionalizada, ha surgido en torno a la apertura de la economía, vinculada a la exportación de recursos naturales en los cuatro sectores en los cuales el país tiene enormes ventajas comparativas: minería, silvicultura, pesca y fruticultura. Como es bien sabido, sectores de localización ‘periférica’ o regional. Es bastante comprensible que el empresariado de estos sectores haya hecho suyo el discurso descentralista de Gobierno Militar, transformándolo en bandera propia y haciendo surgir un ‘regionalismo cupular’ que ha generado instituciones adhoc (BOISIER, 2000, p. 28).

Ou seja, a própria dinâmica econômica exigia grande dose de participação social. Mesmo que essa fosse restrita a determinados atores sociais vinculados, em grande medida, ao contexto econômico. O

segundo ponto está associado aos condicionantes pré-ditadura e resultou numa prática descentralista do governo militar. Destaca-se o processo de racionalização administrativa e os aspectos sócio-culturais da prática dos militares (BOISIER, 2000).

O governo militar empreendeu uma abrangente estratégia de regionalização. Uma racionalização que envolvia tanto os aspectos técnicos de regras e normas, quanto à formação de estruturas e órgãos. Assim, regionalizar estaria na lógica da “manutenção da ordem” e contribuiria efetivamente para a manutenção e o controle do sistema, com vista ao desenvolvimento (MARTINS, 2011, p. 04). Premissa que vai ao encontro do pensamento de Lacoste (2006) quando menciona que o conhecimento geográfico tem em uma de suas dimensões uma gama de conhecimento e representações cartográficas que dizem respeito ao espaço, sendo que essas informações são utilizadas pelas minorias dirigentes como instrumento de poder: o caso da geografia dos militares. Desta forma, o domínio da geografia é utilizado pelos militares como instrumento de poder.

Por seu turno, aquilo que se define como aspectos socioculturais dizem respeito às formas de construção social dos significados. Por vezes traduzidas em formas materiais presentes nas relações sociais, ou apenas em aspectos simbólicos também construídos socialmente, como os valores, os conceitos e os sentimentos de pertencimento. É nesse contexto que Boisier (2000, p. 11) menciona que o conceito de território *“es a la cultura de los militares lo que el mercado es a la cultura de los economistas, es decir, el espacio profesional por naturaleza”*.

Por todos esses pontos o governo militar empreendeu a estratégia do “território como paradigma”. Empregou instrumentos voltados para a regionalização, tais como aqueles voltados para os aspectos financeiros⁴ e participativos. Este último tinha por premissa inserir a população, ou uma parcela desta, na execução financeira. Tal instrumento estava voltado principalmente para a criação dos *Consejos Regionales de Desarrollo* (COREDE) e os *Consejos de Desarrollo Comunal* (CODECO). *“Ambos consejos fueron concebidos como estructuras corporativas, con representación estamentaria, fuerte presencia de las Fuerzas Armadas y representación mayoritaria del sector privado”* (BOISIER, 2000, p. 18).

⁴ Em 1975 foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional – FNDR. Um programa de investimento público descentralizado no qual cada região definiria os projetos e a destinação dos recursos do fundo.

Haja vista tal prática, era de se esperar, à época, que a oposição política tenha acusado esse sistema participativo de elitista e não democrático (LIZANA, 2009). Assim, a redemocratização do Chile passou necessariamente pela reestruturação das formas participativas no país. A mudança constitucional de 12 de novembro de 1991 foi o marco legal e transformativo dos COREDEs em *Consejos Regionales* – CORES.

A (re)configuração da institucionalidade regional trouxe, especialmente, à divisão política do Chile uma nova instância de governo: o governo regional. Tal instância é formada pelo intendente e pelo conselho regional. O primeiro cargo de confiança do Presidente da República, exercendo suas funções de acordo com a lei e as ordens do Presidente. Já o conselho regional – CORES - é

[...]un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende, la que regulará además su integración y organización. Corresponderá desde luego al Consejo regional aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del gobierno regional, ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación. Asimismo, resolverá la inversión de los recursos consultados para la región en el fondo nacional de desarrollo regional, sobre la base de la propuesta que formule el Intendente (CHILE. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE, LEY 19.097).

Vale destacar a função do conselho como órgão encarregado de produzir uma efetiva participação da comunidade regional no âmbito das políticas governamentais de desenvolvimento aspirados em cada região (LIZANA, 2009, p. 65). Neste processo, como destaca Lira e

Marinovic (2001), os atores fundamentais são os partidos políticos, com poder político reconfigurado, e as minorias regionais atuantes que buscam recuperar sua conexão entre a sociedade e o Estado. Os partidos como socializadores políticos da cidadania e os agentes regionais como atores focados na preocupação do desenvolvimento regional. A descentralização com fins a democracia participativa também foi vista como uma oportunidade legítima

[...]para copar parte del aparato administrativo de los entes territoriales y/o crear nuevos espacios políticos [...]. El diseño institucional del proceso de descentralización en estas condiciones permite plantear, entonces, que es la clase política la que ha impulsado este proceso creando los espacios y las condiciones de participación (LIRA e MARINOVIC, 2001, p. 08).

Sendo assim, é possível identificar na proposta política, que culminou com a formação dos CORES, uma vinculação direta com a proposta de descentralização do governo militar. A configuração dos conselhos regionais não representa uma ruptura drástica nos mecanismos que outrora eram aplicados pelo governo ditatorial. Em grande medida, representa uma continuidade dessa política, alterando alguns aspectos da estrutura e inserindo outros agentes sociais.

A dinâmica história dos COREDEs

Os conselhos regionais de desenvolvimento – COREDEs – do Estado do Rio Grande do Sul foram criados por meio da Lei Estadual nº 10.283 de outubro de 1994. Por meio de uma ação legal a institucionalização destes conselhos teve uma peculiaridade história bem pontual: não se pode conferir uma ação verticalizada do governo na sua implantação. Mesmo que a Constituição estadual do Rio Grande do Sul já possuísse dispositivos legais que previam uma política de regionalização⁵, o que se verificou na dinâmica histórica da formação dos conselhos foi a movimentação de determinados atores sociais articulando sua criação.

⁵ A Constituição Estadual de 1989 previa no Artigo 149, parágrafo 8 a regionalização dos orçamentos anuais, plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais.

Em 1990 agentes políticos e professores universitários reunidos no município de Santa Maria elaboraram uma carta de apresentação da proposta de criação dos conselhos regionais (Universidade Federal de Santa Maria/Centro de Ciências Sociais e Humanas, 2005). Nesse sentido, vale dizer que algumas divergências podem existir quanto ao local pioneiro dessa iniciativa. Há certa referência à Universidade Regional Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ e outra à Universidade Federal de Santa Maria – UFSM⁶. João Gilberto Lucas Coelho, vice-governador à época da criação dos COREDEs, procura contornar essa divergência:

Com o processo eleitoral para a sucessão estadual iniciando-se, em julho de 1990 o candidato a Governador da Frente Progressista Gaúcha (PDT, PSDB e PC do B), Alceu Collares, convicto em favor da participação da sociedade na definição de prioridades na administração pública, encontra-se em Ijuí numa visita de campanha e de contato com instituições. Na UNIJUÍ tomou conhecimento da proposta do PRCT (Programa Regional de Ciência e Tecnologia) e ficou impressionado. No mesmo momento delegação de apoiadores vindos de Santa Maria entregou-lhe uma carta que propunha um modelo de ‘conselhos regionais de desenvolvimento’ como parte da gestão no Estado (COELHO, 2010, p. 23).

Mesmo que por diferentes circunstâncias o ponto em comum na dinâmica de formação dos conselhos está à evidência de um processo que teve a articulação dos atores sociais como propulsora para sua criação. Os episódios subsequentes, como a realização de fóruns e reuniões em alguns municípios-pólo, legitimaram ainda mais o processo. Já desde o seu início fica comprovada a premissa de constituir os COREDEs por meio da participação social.

A sistemática adotada para definir o número de conselhos que seriam implantados, bem

⁶ Em 2005 a UFSM, através do Centro de Ciências Sociais e Humanas, lançou um livro que procura ser o registro histórico da formação dos COREDEs. A coletânea contém depoimentos dos principais agentes sociais envolvidos nos conselhos e é intitulada “Sala 406, onde tudo começou. Coredes: a participação popular”.

como a sua abrangência geográfica, caracterizou-se pela flexibilidade. As comunidades foram orientadas a realizar reuniões, com a presença de lideranças de reconhecida expressão local e regional, para formar consensos que servissem para orientar a continuidade do processo (BANDEIRA, 1999, p. 33).

Assim, em outubro de 1994 o Governador Alceu Collares (1991-1994) promulga a lei de criação do COREDEs, tendo expresso no artigo segundo o seu principal objetivo:

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento têm por objetivo a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, LEI ESTADUAL Nº 10.283, 17 de outubro de 1994).

A objetividade na qual se insere os conselhos resulta numa atuação de ordem prática nas regiões. Nesse sentido, os COREDEs têm a função de trabalhar para o fomento do desenvolvimento regional (ALLEBRANDT, 2006), aos moldes do que define a lei. Essa visão confere um caráter ativo dos conselhos para além da definição e alocação dos recursos orçamentários estaduais. Ou seja, como define González (2008, p. 93), os “Coredes mantêm uma situação híbrida, uma vez que possuem funções executivas em relação a suas respectivas regiões e caráter consultivo na relação com os poderes estaduais”.

Bandeira (1999) associa os conselhos regionais de desenvolvimento com a participação social de forma bem específica. Para ele, os COREDEs foram criados para suprir a falta de articulação regional, constituindo-se:

[...] em instrumentos de mobilização da sociedade, capazes de aprofundar a

compreensão dos problemas regionais, e em canais de comunicação com a administração pública que possibilitassem a participação da comunidade na formulação e na implementação de iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento regional (BANDEIRA, 1999, p. 32).

Essa perspectiva destaca o propósito de perceber os conselhos como agentes responsáveis por articular fóruns de discussão e decisão sobre políticas de desenvolvimento regional, visando à descentralização política, a desconcentração econômica⁷ e a integração regional (BANDEIRA, 1999; UFSM/CCSH, 2005).

No entanto, sabe-se que estes pressupostos carregam mais perspectivas normativas do que evidências práticas dentro do campo de atuação dos COREDEs. O depoimento de Tabajara Gaúcho da Costa, primeiro presidente do COREDE Central, elucida um dos entraves encontrado: “Os parlamentares, mesmo da base do Governo, entenderam que estavam surgindo lideranças competitivas dentro da região” (COSTA in UFSM/CCSH, 2005, p. 29).

Essa não legitimidade conferida pelos agentes públicos ou governos aos conselhos está presente ao longo da história. Siedenberg (2006) menciona que o primeiro ano do governo que assumirá o estado em 1995 foi marcado pela desconsideração da existência dessa instituição. E em 1999, já com outro governo no poder e a instituição de um programa específico de consulta ao orçamento, novamente os COREDEs tiveram sua atuação marginalizada.

No entanto, mesmo com os entraves na conceituação e prática dos conselhos regionais de desenvolvimento ao longo da dinâmica política, é possível inferir que sua institucionalização representa um marco prático na participação social. Mesmo que os COREDEs ainda lutem pela mudança do local das tomadas de decisões em prol do desenvolvimento regional, seu papel é positivo, “como mais um espaço de interlocução entre governo e sociedade, tornando o poder público

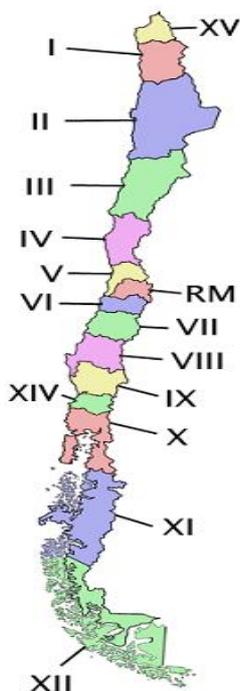
⁷ No que tange ao orçamento estadual, os COREDEs são responsáveis pela realização da Consulta Popular, que é uma consulta realizada diretamente com a população visando decidir coletivamente o destino dos recursos do Orçamento do Estado considerando os interesses da região e integrando-se à Proposta Orçamentária do Estado. A última consulta foi denominada de “Consulta Popular e Cidadã” (em decorrência do novo governo estadual) e ainda não dispõe do total de votantes no processo. Em 2010 a consulta contou com 1.217.067 votantes.

mais permeável às opiniões da sociedade no momento de tomar decisões” (GONZÁLEZ, 2008, p. 95).

Estrutura e funcionamento dos CORES

O Chile apresenta uma população de 16.454.143 habitantes (2008) em uma extensão territorial de 756.945 km². Como mencionado anteriormente, a existência dos Conselhos Regionais está vinculado a institucionalização de uma instância de governo: o governo regional. Assim, a divisão política obedece à orientação de união (país), regiões, províncias (estados) e comunas (municípios) e está assim dividido: quinze (15) regiões, divididas em cinquenta e uma (51) províncias, que por sua vez estão subdivididas em trezentos e trinta e cinco (335) Comunas. As quinze regiões são definidas conforme a figura abaixo.

Figura 1: Divisão política das 15 regiões do Chile



- | |
|---------------------------------------------------------------|
| I - Região de Tarapacá - Capital: Iquique |
| II - Região de Antofagasta - Capital: Antofagasta |
| III - Região de Atacama - Capital: Antofagasta |
| IV - Região de Coquimbo - Capital: La Serena |
| V - Região de Valparaíso - Capital: Valparaíso |
| VI - Região do O'Higgins - Capital: Rancagua |
| VII - Região do Maule - Capital: Talca |
| VIII - Região do Biobío - Capital: Concepción |
| IX - Região da Araucanía - Capital: Temuco |
| X - Região de Los Lagos - Capital: Puerto Montt |
| XI - Região de Aisén - Capital: Coihaique |
| XII - Região de Magalhães e Antártica - Capital: Punta Arenas |
| XIV - Região de Los Rios - Capital: Valdivia |
| XV - Região de Arica e Parinacota - Capital: Arica |
| RM - Região Metropolitana de Santiago - Capital: Santiago |

Fonte: <http://www.mapasdechile.com/politico/index.htm>.

A divisão atual das quinze regiões é fruto de um grande debate proposto pelo Presidente Lagos⁸ para o processo de descentralização política. Em maio de 2003 o Presidente lança a proposta de uma discussão de quantas e quais deveriam ser as regiões do Chile para que fosse possível potencializar as capacidades de tais regiões (LIZANA, 2009, p.19). É nesse contexto que se dará a atuação dos conselhos regionais no Chile.

Sua formação é composta por conselheiros que deverão ser eleitos para uma gestão de quatro anos. Na definição do número de conselheiros pesa mais o número de províncias do que a quantidade de população pertencente à região. Lira e Miranovic (2001, p. 28) destacam que:

[...]en la actualidad los consejeros regionales son elegidos por los concejales una de las provincias de la misma. (...)Las elecciones de alcaldes y concejales municipales definen así tempranamente en 1992, la contienda electoral de los consejeros regionales, dedicándose posteriormente las cúpulas de los partidos sólo a elaborar la nómina de candidatos a Consejeros con sus suplentes, actividad que casi sin excepción es realizada centralizadamente con consultas a las estructuras partidarias regionales.

Evidencia-se que a formação dos CORES está associada ao sufrágio dos seus conselheiros, realizado de forma indireta através dos “*concejales municipales*”⁹ reunidos num corpo eleitoral provincial. No entanto, ressalta-se, da mesma forma, a necessidade de vinculação deste candidato com uma instituição político-partidária. Estava descartada na estrutura dos *Consejos regionales* a presença, ou candidatura, de conselheiros independentes, sem vinculação partidária (LIRA e MIRANOVIC, 2001).

A participação social através dos conselhos regionais está condicionada ao meio político-partidário. Não se nega a instância democrática do funcionamento destes conselhos, no entanto, qualquer outro ator social (indivíduo e/ou instituição) tem a sua participação restringida ou nula no processo participativo. Vale dizer que à época da

⁸ Ricardo Froilán Lagos Escobar foi presidente do Chile de 2000 até 2006.

⁹ Entende-se esse termo como vereadores municipais eleitos, assim com o prefeito (alcalde), pelo voto direto da população.

publicação do estudo, os autores mencionam um movimento que tramitava no legislativo chileno para modificar as práticas de escolha dos conselheiros regionais. De uma eleição indireta e representativa a uma eleição direta em decorrência da prática cidadã (LIRA e MIRANOVIC, 2001).

Esto há generado una intensa discusión sobre sus implicancias al interior del Gobierno, entre Gobierno y la oposición, entre los partidos políticos y entre los propios Consejeros que ven en esta elección la posibilidad de alterar la matriz política del Estado sin despolitizar las decisiones, sino que por el contrario obligando a los partidos políticos, al aparato estatal y la propia ciudadanía a asumir roles más activos en pro del desarrollo regional (LIRA e MIRANOVIC, 2001, p. 30).

Estrutura e funcionamento dos COREDEs

A divisão política do Brasil obedece à ordem de união, estado e municípios e está assim dividido: vinte e seis (26) estados (mais o Distrito Federal) e cinco mil quinhentos e sessenta e cinco (5.565) municípios. Por sua vez, o Estado do Rio Grande do Sul está dividido em quatrocentos e noventa e seis (496) municípios, numa extensão territorial de 281.734 Km² e tendo uma população de 10.852.925 habitantes (FEE, 2009).

Os dados evidenciam que os COREDEs não se vinculam a uma nova instância governamental. Estão, sim, associados à divisão territorial do estado e ao governo desta institucionalização. Ou seja, caracteriza-se como sendo mais uma divisão territorial com vista ao planejamento e as discussões de desenvolvimento do que uma instância de governo intermediária entre os municípios e o Estado¹⁰.

Com a constituição legal dos COREDEs em 1994 foram criados vinte e dois (22) conselhos regionais. Atualmente, a configuração obedece ao

¹⁰ Vale destacar que não se restringe aos COREDEs a existência de divisões regionais no Rio Grande do Sul. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, desde 1960 estipulou as microrregiões no Brasil e, conseqüentemente, no Rio Grande do Sul (IBGE, 2009).

Decreto Estadual Nº 45.436, de 09 de janeiro de 2008, que define o número total de 28 COREDES¹¹, conforme a figura abaixo.

Figura 2: Divisão política dos 28 COREDES do Rio Grande do Sul



Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão – Seplag, 2009. Disponível em:
<http://www.seplag.rs.gov.br/atlas/indice_mapas.asp?menu=331>

Os conselhos são entidades representativas da sociedade civil, através de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. São compostos por uma Diretoria Executiva eleita com

¹¹ São eles: Fronteira Oeste, Missões, Vale do Jaguari, Campanha, Celeiro, Rio da Várzea, Fronteira Noroeste, Noroeste Colonial, Central, Médio Alto Uruguai, Alto Jacuí, Jacuí Centro, Sul, Norte, Produção, Botucaraí, Vale do Rio Pardo, Nordeste, Vale do Taquari, Centro-Sul, Campos de Cima da Serra, Serra, Hortênsias, Vale do Caí Paranhana, Vale Rio dos Sinos, Delta do Jacuí e Litoral.

mandato de dois anos e vinculados diretamente ao Gabinete do Vice-Governador do Estado¹². A eleição da Diretoria deve ser feita dentro do espaço participativo dos COREDEs. Ou seja, só será eleito aquele membro que compõe o conselho como membro nato ou representante.

São considerados membros natos os seguintes atores sociais: deputados estaduais e federais com domicílio eleitoral na região de abrangência do Conselho; prefeitos municipais e presidentes de Câmaras de Vereadores; e os presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – COMUDEs. Por seu turno, são considerados na condição de representantes os:

- representantes dos partidos políticos;
- representantes dos órgãos dos Governos Estadual e Federal de caráter regional, existentes na região;
- representantes das instituições de ensino superior que atuam na região;
- representantes das associações, sindicatos, conselhos setoriais, criados por lei, enquanto membros da sociedade civil organizada, provenientes dos seguintes segmentos sociais: empresários e trabalhadores da indústria, do comércio e do setor de serviços; empresários e trabalhadores rurais; cooperativas e associações de produtores; movimentos sociais organizados em caráter permanente na região; e outras entidades da sociedade organizada (COREDEs, 2010, p. 13)¹³.

Desta forma, com a presença deste *corpus* de agentes sociais regionais, é que o Conselho passa a ser estruturado pela diretoria executiva (um presidente, um vice-presidente, um secretário executivo e um tesoureiro), pela assembleia geral regional, pelo conselho de representantes e pelas comissões setoriais¹⁴.

¹² Vale dizer, que nenhum ocupante deste cargo não recebe valor monetário para o desempenho de suas funções.

¹³ Bandeira (1999) ainda destaca a presença dos representantes de movimentos ecológicos e dos movimentos comunitários.

¹⁴ É dentro desse escopo estrutural e por meio da pré-definição dos partícipes que se materializa a participação dos agentes sociais no funcionamento dos COREDEs. Como o objetivo do estudo é apresentar as vinculações da participação social, não serão pormenorizados os procedimentos internos de cada subestrutura. Para uma melhor compreensão destes aspectos ver Bandeira (1999) e COREDEs (2010).

A participação social está concentrada numa representatividade *a priori*. Ou seja, os COREDEs apresentam uma democracia representativa na medida em que os membros participantes são representantes de outras “representações”. Na melhor forma: os agentes sociais são oriundos de instituições já existentes que configuram a sociedade civil organizada. Os conselhos não deixam de ser uma institucionalização que abarcam pluri-institucionalidades.

Tal reflexão leva a crer que a existência dos conselhos regionais de desenvolvimento configura uma participação social segmentada. A participação social através de uma atuação direta do indivíduo, a exemplo do que ocorre no Chile com o voto direto aos conselheiros, não se efetiva na formação dos COREDEs.

No entanto, quando a funcionalidade dos conselhos remete a perspectiva consultiva, mais precisamente quando envolve a regionalização do orçamento estadual, a participação dos indivíduos é mencionada pela existência de mecanismos de consulta individual¹⁵. Nessa instância, os COREDEs passam a ser mediadores das demandas sociais e da tomada de decisões entre o governo estadual e os cidadãos.

Igualmente, é importante mencionar uma ação realizada pelos conselhos, por meio de uma de suas atividades estatutárias, que diz respeito a “produção e discussão de diagnósticos regionais, visando à elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regionais e Estadual” (COREDEs, 2010, p. 12).

Através de um convênio, firmado em 2010 entre o governo do Estado e os conselhos regionais, foi empreendido a elaboração dos planos regionais de desenvolvimento em cada um dos 28 COREDEs. A partir de uma metodologia pré-definida entre a Secretaria de Planejamento do Estado - SEPLAN e o Fórum dos COREDEs foi realizado um estudo de levantamento das principais fraquezas, oportunidades, fortalezas e ameaças de cada região corediana.

A estruturação deste Plano contou com a realização de inúmeras assembleias em cada COREDEs. Foram realizadas reuniões microrregionais e regionais como forma de apresentar, discutir e contrapor estratégias para o desenvolvimento de cada região do Rio Grande do Sul.

Cabe um estudo para dimensionar quais atores sociais e como se realizou a participação nesses planejamentos. No entanto, é possível

¹⁵ Disposta na Constituição estadual de 1989 e efetivada como consulta direta à população na forma da lei em 1998 (Lei nº 11.179/98).

inferir que, sendo efetivo ou não, houve um meio de participação social estabelecido dentro da proposta de planejamento. Ilustrativamente, o COREDE centro realizou três assembleias microrregionais. No total houve uma participação de 165 pessoas (COREDE CENTRAL, 2010). Todos os participantes representaram alguma instituição local ou regional: prefeitos, vereadores, secretários municipais, professores, sindicalistas, agentes sociais, etc.

Portanto, evidencia-se na existência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento uma participação social inserida nas institucionalidades. A instância participativa individual está contida em suas práticas, mas não se constitui no fim último da existência dos conselhos. Sua finalidade em termos de participação social está sim, centrada nas relações sociais construídas a partir de um conjunto organizado de crenças e práticas que em grande medida é “fechada ao exterior”. Fechada ao exterior, “sempre e quando devido ao sentido da ação e às regulamentações que a regem, a participação de certas pessoas for excluída, limitada, ou sujeita a condições. (...) Condição racionalmente por valores ou fins” (WEBER, 2002, p. 77).

Considerações finais

O caso dos conselhos regionais no Chile e no Rio Grande do Sul são construções sociais *sui generis* na formação política dos territórios com vistas à participação social. As singularidades históricas são representativas: enquanto no Chile a criação dos conselhos, via COREDEs, tem sua origem no governo militar (ditatorial), no Rio Grande do Sul tais conselhos surgem como uma proposta para consolidar uma ação democrática. Ou seja, se na sua origem este queria consolidar o processo democrático, aquele queria consolidar a forma de domínio (político e econômico).

Diante da configuração CORES e COREDEs as peculiaridades em que o processo de institucionalização ocorre também é manifesta. Primeiramente tem-se a divisão territorial. No Chile se efetiva uma instância regional em termos de divisão política do território. O que não ocorre no Brasil e nem se torna possível, especificamente, no Rio Grande do Sul. Nos CORES a participação social retoma o papel central dos partidos políticos e expõe uma ação democrática na escolha dos conselheiros dentro dessa perspectiva: eleição via partidos políticos, dos membros de cada conselho. No Rio Grande do Sul, a escolha dos integrantes já é previamente realizada: alguns atores sociais são

membros natos, outros são escolhidos dentro de uma gama limitada de representatividades.

No entanto, o que chama a atenção em ambos os conselhos é que a institucionalização de suas atividades está alicerçada num processo híbrido de participação social. Ou seja, em maior teor está claro que tais conselhos são resultados da união de institucionalidades. Uma democracia representativa que contempla agentes sociais oriundos de diversas instituições: como os partidos políticos no Chile; ou entidades de classe no Rio Grande do Sul, para citar algumas. Porém, o acesso direto da população também se instrumentaliza nas práticas dos conselhos. Os CORES só terão seus conselheiros mediante o sufrágio da população. Já os COREDEs “consultam” a população para definir prioridades orçamentárias que envolvem a região e o governo do estado.

Assim, conclui-se que a participação social mediante a existência dos conselhos regionais de desenvolvimento está inserida numa ordem burocrática. No sentido weberiano de controle e gerenciamento, pois à medida que as práticas sociais, especialmente no campo político, ganharam maior complexidade, foi necessária a criação de mecanismos de apoio e de legitimação aos processos políticos. Se a participação social nas ações do governo é mediada por uma instituição, cabe lembrar que a própria política, com sua configuração sócio-histórica no Chile e no Rio Grande do Sul, é a “força” institucional maior. As peculiaridades se confirmam e potencialmente a participação social se efetiva.

Referências

AMMANN, Safira Bezerra. **Participação Social**. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Brasília: IPEA, 1999.

BOISIER, Sergio. *Chile: la vocación regionalista del gobierno militar*. EURE - **Revista Latinoamericana de estudios urbanos regionales**. Santiago, v. 26. nº 77, maio, 2000.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

COELHO, João Gilberto L. **COREDEs, regionalização e participação popular**. IN: Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (COREDEs-RS). **Pró-RS IV: Propostas**

estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2011-2014). Passo Fundo: Passografic, 2010.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual N° 10.283**, 17 de outubro de 1994.

COREDE CENTRAL (org.). **Caminhos 2030: relatório de planejamento regional.** Santa Maria: Corede Central, 2010.

DALLABRIDA, Valdir R. **Território.** IN: SIEDENBERG, Dieter Rugar.(Coord.) **Dicionário Desenvolvimento Regional.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

DIAS, Reinaldo. **Introdução à sociologia.** São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (COREDES-RS). **Pró-RS IV: Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2011-2014).** Passo Fundo: Passografic, 2010.

FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas Técnicas para o Trabalho Científico:** Explicitações das Normas da ABNT. 15 ed. Porto Alegre: s.n., 2011.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Democracia Participativa e Conselhos de Desenvolvimento.** IN: BAQUERO, Marcello e CREMONESE, Dejalma. **Desenvolvimento Regional, democracia local e capital social.** Ijuí: Editora Unijuí, 2008.

LACOSTE, Yves. **A Geografia – isso serve em primeiro lugar para fazer a guerra.** 12ª Ed. Campinas: Papirus, 2006.

LIRA, Luis e MarinoviC Fernando. *Estructuras participativas y descentralización: el caso de los consejos regionales en Chile.* IN: ILPES/CEPAL. *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización.* Universidade del Bio-Bio, 2001. Disponível em: http://moodle.eclac.cl/moodle17/file.php/1/materiales_del/developmental_developmental_1ocal/fichas/llira.htm. Acesso: 23 Jun. 2009.

LIZANA, Dolores M. Rufián. *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial - El caso de Chile.* CEPAL - Serie Desarrollo Territorial N° 5. Santiago del Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2009.

MARTINS, Tiago Costa. **Governo autoritário e participação social: uma análise a partir dos Conselhos regionais de desenvolvimento – COREDEs – no governo militar do Chile.** Santa Cruz do Sul: PPGDR/UNISC, 2011 (mimeo).

RAHNEMA, Majid. **Participação.** In: SACHS, Wolfgang. **Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder.** Petrópolis: Vozes, 2000.

REPÚBLICA DO CHILE. *Constitución Política de La República de Chile.* Lei nº19.097. Disponível em <<http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica_2010.pdf>> Acesso em 03 de outubro de 2011.

SIEDENBERG, Dieter R. **Condicionantes políticos-administrativos do desenvolvimento regional no RS: a experiência dos COREDES.** In.: WITTMANN, Milton. L. e Ramos, Marília P. **Desenvolvimento Regional – Capital Social, Redes e Planejamento.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA/CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS. **Sala 406 – Onde tudo começou – Coredes: a participação popular.** Santa Maria: Casa Editorial, 2005.

WEBER, Max. **Conceitos básicos de sociologia.** São Paulo: Centauro, 2002.