

O Processo de Participação Popular no Rio Grande do Sul – Brasil e os indicadores de desenvolvimento: evolução do processo e aspectos inovadores

Claudia Cristina Wesendonck / IFFSA / claudiaw@sa.iffarroupilha.edu.br

Dieter Rugard Siedenberg / UNIJUI / dieter@unijui.edu.br;

Edemar Rotta / UFFS / erotta@uffs.edu.br

Fernando do Nascimento Lock / UFSM / fernandolock@hotmail.com

Resumo

O presente artigo tem por **objetivo** apresentar as principais características do Processo de Participação Popular (PPP), desencadeado no Estado do Rio Grande do Sul/Brasil através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), explicitando aspectos relacionados à regulamentação do processo, sua evolução e a relação com os indicadores de desenvolvimento, especialmente o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul (IDESE). A **metodologia** utilizada neste estudo tem por referência básica os pressupostos do método dialético crítico, valendo-se dos procedimentos da pesquisa bibliográfica, da análise de documentos e de dados secundários disponibilizados pela Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul. As **fontes** utilizadas para a produção deste estudo foram buscadas na literatura brasileira produzida nas duas últimas décadas. Também utiliza-se como referência básica de fontes os documentos oficiais do Estado do Rio Grande do Sul elaborados no processo de criação e definição das estruturas de funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Esta seleção de fontes foi orientada pela necessidade de produzir clareza a respeito do processo desencadeado com a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e sua funcionalidade na tentativa de agrupar municípios com características semelhantes, criar identidades microrregionais, facilitar a produção de diagnósticos capazes de orientar a formulação de políticas públicas que levem a superação das desigualdades regionais. Como **resultado desta investigação**, pode-se inferir que Os Conselhos Regionais de desenvolvimento foram criados em um momento histórico no qual se afirmavam, em nível nacional e regional, os pressupostos da democracia participativa e da descentralização do Estado. O país viveu intensamente o processo de redemocratização que levou a criação de um sistema político pluripartidário, fundado em eleições livres e diretas e no Estado democrático de direito, exigindo uma sociedade civil forte a atuante.

Palavras-Chave: Participação Popular. Indicadores de Desenvolvimento Socioeconômico. Desenvolvimento.

Introdução

A mobilização das diferentes organizações, movimentos e instituições sociais brasileiras para pôr fim ao Regime Militar (1964 a 1985) fez emergir e se consolidar a idéia de que a sociedade brasileira somente poderia superar as heranças autoritárias, paternalistas e antidemocráticas com uma efetiva participação dos diferentes atores sociais na sociedade civil e na gestão do Estado. Emerge desta mobilização a idéia de “participação cidadã”, entendida como a intenção dos diferentes atores de interferir, de tomar parte no processo político-social, de defender seus interesses e de enfatizar as dimen-

sões da universalidade, da generalidade, da igualdade de direitos e da responsabilização coletiva na gestão dos assuntos públicos (NOGUEIRA, 2004).

Na compreensão de Dagnino (2002), a mobilização da sociedade brasileira, na década de 1980, especialmente através dos movimentos sociais, redefiniu a noção de cidadania, apontando para uma compreensão de sociedade na qual seus membros são entendidos como “sujeitos portadores de direitos”, incluindo-se aí o direito de participar efetivamente na gestão da mesma.

Nas reflexões e na mobilização dos diferentes atores sociais tornou-se claro que só era possível garantir a redemocratização da sociedade brasileira a partir do alargamento dos limites da democracia liberal tradicional, avançando rumo a uma democracia de efetiva participação dos cidadãos no processo de decisão (DEMO, 1994; DALLARI, 2001). Para que isto fosse possível era necessário “cercar o Estado da cidadania organizada” (DEMO, 2003), ou ainda “constituir uma sólida esfera pública não-estatal” (GENRO, 1999), capaz de colocar o poder público a serviço do cidadão. Era preciso cercar o Estado de uma trama bem amarrada de associações, cooperativas, sindicatos, partidos, comunidades, clubes, entre outros, que tornem a democracia algo diário, normal, natural. Pois, a noção de direito humano como incondicional pode não se efetivar se ficar restrita às garantias legais, “porque o acesso concreto depende muito mais da cidadania popular do que de garantias legais” (DEMO, 2003, p. 107).

Como se pode perceber, os ideais da redemocratização exigiam também uma ampla reforma do Estado, tanto em seus aspectos organizacionais e operacionais quanto em sua concepção. Um Estado democrático de direito, descentralizado e com ampla participação da sociedade na sua gestão e fiscalização. A Constituição Federal de 1988 repôs as bases para o funcionamento de um Estado democrático de direito e efetivou, pelo menos no texto legal, a idéia de descentralização participativa (NOGUEIRA, 2004). Desde então, a gestão administrativa das grandes políticas passou a ser definida como tendo caráter democrático e descentralizador, variando muito suas formas e ritos nas diferentes regiões e estados do país.

Este artigo analisa a experiência de descentralização e de participação da sociedade na gestão das políticas de Estado, levada a efeito pelo Rio Grande do Sul, a partir da experiência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Inicia-se o artigo retomando os conceitos básicos de descentralização e participação da sociedade. Na sequência aborda-se o processo de reforma do Estado no Brasil e a implantação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no estado do Rio Grande do Sul (RS). Finaliza-se o artigo analisando os indicadores utilizados pelo estado do RS para distribuir os recursos públicos no sentido de minimizar e/ou potencializar as perspectivas de desenvolvimento das regiões.

1. Os princípios da descentralização e da participação da sociedade

Ao estudar as experiências alternativas de desenvolvimento que se constituem na Itália a partir da década de 1970, Putnam (2002) destaca que o final do século XX é marcado por uma ironia. A suposta supremacia filosófica da democracia liberal se faz acompanhar de uma crescente insatisfação

com seus resultados práticos, levando a população a buscar alternativas. Entre estas alternativas estão processos de participação efetiva da sociedade na definição das políticas e na gestão do Estado.

Boaventura de Sousa Santos (2002) refere que o modelo hegemônico de democracia liberal representativa, apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade, baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social. Em tempos recentes, a democracia participativa tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade.

No caso do Brasil, Raichelis (2000) destaca que a crise socioeconômica do final dos anos setenta desencadeou a emergência de novos espaços e forças sociais que passaram a formular projetos para fazer frente à mesma, forçando a redefinição das relações entre o Estado e a sociedade civil. A mobilização das forças que buscavam uma revitalização da sociedade civil conquistou espaços decisivos no processo constituinte, garantindo, no texto constitucional, a definição de mecanismos de transferência do poder do Estado para a sociedade civil.

É preciso deixar claro também que a constituição destes espaços está ligada a uma nova postura dos movimentos populares. Durante o Regime Militar, os movimentos sociais adotaram uma postura crítica de “de costas” para o Estado, negando-se a participar dos espaços institucionais por os julgarem formas de cooptação e dominação. Com a abertura política, os movimentos passam a encarar esses espaços como “campos” a serem ocupados para garantir avanços em prol da classe trabalhadora e do processo democrático (RAICHELIS, 2000).

Avritzer (2000) utiliza a expressão arranjos deliberativos ou arranjos participativos, para se referir a estes espaços públicos. Lembra que eles são importantes porque o Estado, assim como o mercado não possui as informações completas para a tomada de decisões, por isso é fundamental que os atores sociais tragam informações para que a deliberação contemple plenamente os problemas políticos envolvidos. Em segundo lugar as informações devem ser partilhadas e discutidas para a busca de soluções mais adequadas. Estes espaços são fundamentais para incentivar a participação, socializar as informações relevantes, testar múltiplas experiências e levar para a esfera pública a definição das políticas, prioridades e ações.

Dagnino (2002) resalta que a constituição destes espaços representa o resultado da luta pela redemocratização da sociedade brasileira, empreendida pelos movimentos sociais e por outros setores da sociedade organizada, que forjou a redefinição da noção de cidadania, baseada no reconhecimento de seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade. No rol destes espaços situa os conselhos institucionais, os fóruns de políticas, as câmaras setoriais, as conferências municipais, as experiências de orçamento participativo, entre outros.

Por meio da efetivação destes espaços de participação da população na gestão do Estado e da própria sociedade esperava-se que seria possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil, um padrão marcado pela centralização e pelo autoritarismo. Entendia-se que a mudança deste padrão seria possível porque a participação provocaria um tensionamento nas agências estatais e nas organizações da sociedade civil, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis, mais eficientes e mais suscetíveis ao controle da sociedade (TATAGIBA, 2002).

No mesmo rol da reivindicação de participação da sociedade estava inserida a idéia de descentralização, compreendida como a possibilidade de aproximar do cidadão as esferas de poder do Estado e da sociedade civil. Com esta aproximação seria facilitado o controle, a fiscalização, a transparência, a avaliação e a participação. A idéia de descentralização¹ não é nova na trajetória da sociedade brasileira (OLIVEIRA, 1995). A novidade é que, desta vez, ela esteve associada ao movimento pelo fim do Estado autoritário e de seus mecanismos de poder fortemente centralizados e burocratizados. Isto fez com que a descentralização se tornasse um “sinônimo incontestado” da democracia, de maior equidade na distribuição dos bens e serviços e de maior eficiência na operação do aparato estatal (SILVA e COSTA, 1995).

Nogueira (2004) adverte que descentralização não significa a entrega de pedaços do Estado para particulares, nem tão pouco a simples delegação de poder do centro para a periferia, das cúpulas para as bases, do nacional para o subnacional ou ainda a simples transferência de encargos e responsabilidades. A descentralização também não significa enfraquecer os níveis centrais de governo em benefício dos níveis locais ou regionais, mas sim o fortalecimento recíproco de todos eles. Deveria ser uma “espécie de repactuação das relações intergovernamentais feita em nome da suspensão da concorrência predatória de todos contra todos” (NOGUEIRA, 2004, p. 73). Ela só se sustenta se produzir efeitos virtuosos e se estiver organizada a partir de um claro esquema de coordenação e articulação dinâmica entre os diferentes níveis de governo. Não se trata simplesmente de dar mais poder à esfera local, mas sim de reforçar todas as esferas de poder, criando sinergias entre elas e submetendo-as ao controle social.

2. A Reforma do Estado brasileiro e a experiência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul

As propostas de participação da sociedade e de descentralização, presentes de forma intensa na luta pela redemocratização no Brasil, sofreram forte impacto e, em alguns de seus aspectos centrais, até mesmo malversação com o ingresso do ideário neoliberal e sua proposta de reforma do Estado. As propostas de participação ficaram restritas aos limites da democracia liberal uma vez que se optou por uma reforma do Estado que seguisse os moldes da administração das empresas privadas, acentuando

¹ Existe um debate internacional intenso do que seja descentralização e como ela pode ser implantada. Para conhecer este debate pode-se consultar AFFONSO e SILVA, 1995 e 1996; PEREIRA, WILHEIM e SOLA, 1999; ARRETCHÉ, 2000; BRAVO e PEREIRA, 2002; SANTOS, 2002 e 2004; VERGARA e CORRÊA, 2004; entre outros.

as questões da eficiência, da produtividade e da contenção de custos (PEREIRA, 1988). Em relação ao processo de descentralização adotou-se uma opção centrada no repasse de atribuições para as instâncias intermediárias do Estado ou para a sociedade civil (no caso das parcerias), sem a conseqüente rediscussão das receitas e da articulação na gestão. Em alguns casos significou até mesmo a abertura de espaços para a ação da iniciativa privada em funções eminentemente de Estado (LESBAUPIN, 2003).

A Constituição Brasileira de 1988 foi amplamente reformada, garantindo que os princípios do ideário neoliberal fossem aplicados na gestão do Estado e que o conjunto de direitos anteriormente estabelecidos fossem completamente reformulados. Porém, a reação dos movimentos sociais e das diferentes organizações da sociedade civil e política não permitiram que as reformas de caráter neoliberal destruíssem por completo os anseios e as experiências de participação democrática e de descentralização participativa e coordenada. Estas experiências avançaram mais nas sociedades local-regional em que a sociedade civil conseguiu criar mecanismos capazes de “socializar a política e o poder” (SADER, 1998) e cercar as diferentes esferas de poder com uma “cidadania organizada” (DEMO, 1994), ultrapassando os limites da democracia liberal tradicional em direção a uma democracia efetiva com a participação dos cidadãos nos processos que os envolvem (CHAUÍ, 2001; DEMO, 2003).

No caso específico do Estado do Rio Grande do Sul, ao longo das duas últimas décadas do século XX e da primeira do século XXI emergiram diversas experiências de participação popular e de gestão descentralizada das políticas de Estado. A implantação do Orçamento Participativo (OP) no Município de Porto Alegre a partir de 1989 e as diretrizes estabelecidas e implementadas pelo governo estadual, a partir de meados da década de 1990, na instituição de um modelo amplo de consulta popular para elaboração do orçamento estadual, podem ser tomadas como exemplo. Outro exemplo expressivo foi a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, instituídos formalmente em 1994. Num certo sentido, essas experiências fizeram ressaltar uma posição de vanguarda do Rio Grande do Sul no cenário nacional, sobretudo no que diz respeito ao exercício da cidadania e à participação da sociedade civil nos espaços públicos.

A experiência exitosa do OP no município de Porto Alegre, que serviu de exemplo para outras experiências similares em diversas cidades e países, levou à tentativa de implantação do mesmo processo em âmbito estadual, durante o Governo de Olívio Dutra, cujo mandato iniciou em 1999. Porém, uma vez que os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES já estavam legalmente instituídos desde 1994 em todo o Estado do Rio Grande do Sul como órgãos auxiliares de planejamento regional, acabou ocorrendo a adaptação da chamada Consulta Popular (instituída no Governo Antônio Britto, 1995-1998) na implementação do Orçamento Participativo nas regiões dos referidos Conselhos.

Com as gestões que se sucederam, a experiência foi sofrendo adaptações que modificaram a sistemática de sua realização e, em alguns casos, alteraram substancialmente o projeto original do Orçamento Participativo. Porém, pode-se afirmar que a experiência se consolidou e trouxe grandes

avanços, especialmente os relacionados à valorização das instâncias regionais de planejamento; à consolidação de assembléias abertas à participação do cidadão; à tentativa de uma distribuição equitativa dos recursos públicos em regiões mais carentes e, de certa forma, à maior transparência na elaboração do orçamento estadual.

A experiência de implantação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no estado do Rio Grande do Sul, a partir da regulamentação da Constituição Estadual de 1989, que previa mecanismos de participação popular na definição e na gestão das políticas públicas, pode ser tomada como outro exemplo expressivo da descentralização e de participação da sociedade na gestão do Estado. É de destacar que a reflexão sobre o desenvolvimento regional já era expressiva, tanto no Rio Grande do Sul quanto no Brasil, a partir do processo da redemocratização. Esta reflexão se fazia com forte envolvimento de alguns atores sociais regionais. No caso do RS, no processo de campanha eleitoral para o governo do Estado, em 1990, a questão da regionalização estava presente em praticamente todas as plataformas de governo, inspiradas nos ditames da Constituição Estadual de 1989. Alceu Collares, governador eleito em 1990 pelo PDT, previa no seu Plano de Governo a proposta de implantação de Conselhos Regionais de Desenvolvimento, como órgãos auxiliares de ação governamental.

A perspectiva era de que, com a implementação dos Conselhos Regionais, poderia surgir um espaço descentralizado de decisão, aberto à participação, com suporte técnico para decidir e restringir, com decisões baseadas nas políticas públicas presentes no Governo e assumindo também as responsabilidades destas (FERNANDES, 1991).

Desta forma, já logo após a posse, iniciou-se o processo de discussão sobre a formulação dos COREDES, cuja instituição ocorreu somente em 1994, pela Lei 10.283 de 17 de outubro e regulamentada pelo Decreto 35.764 de 29 de dezembro do mesmo ano, no final do Governo Collares.

A institucionalização dos COREDES teve por objetivo promover o desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo nas regiões, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, o estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente (BANDEIRA, 1999, p.43).

Entre as atribuições dos COREDES estavam a promoção e a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e a implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região; elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional; manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política; constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelecido no art. 149, parágrafo 8º, da Constituição do Estado; orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região; e respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais (FEE, 2011).

Ao analisar a trajetória histórica da experiência dos COREDES, nas diferentes gestões do Estado que se sucederam até o momento, percebe-se que eles consolidaram-se como instâncias regionais de articulação da sociedade civil organizada; como espaços privilegiados de participação da sociedade na discussão das políticas de desenvolvimento das regiões; como espaços importantes na elaboração de planos estratégicos para o desenvolvimento das regiões; como instâncias essenciais na promoção dos interesses das regiões junto às instâncias do governo estadual e federal. A implantação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES) em quase todos os municípios gaúchos significou a consolidação dessa idéia e a efetivação da mesma nas esferas microrregionais de poder e gestão do Estado.

A efetivação de propostas de descentralização e participação da sociedade civil na gestão do Estado vem se consolidando também em nível de governo federal. O governo federal vem direcionando, cada vez mais, sua política de desenvolvimento regional para ações que envolvem principalmente mesorregiões². Nesse contexto, as políticas estratégicas estaduais assumem cada vez maior importância no cenário microrregional, ou seja, o espaço territorial intermediário entre os municípios e o estado.

Entendido desta forma, o planejamento do desenvolvimento microrregional precisa assumir uma visão estratégica, que não se deixa dominar pelas emergências e urgências de curto prazo, estruturando prioridades numa perspectiva de construção de um modelo de desenvolvimento sustentável de médio e longo prazo. Esta nova concepção estratégica de planejamento para o desenvolvimento regional requer a estruturação de todo um processo que requer a mobilização, o envolvimento e a interação permanente entre as organizações da sociedade civil e do Estado. Também requer que se criem mecanismos eficientes para a realização de diagnósticos a respeito das condições de desenvolvimento das regiões capazes de subsidiar a elaboração de políticas públicas capazes de superar as desigualdades e integrar as diferentes regiões no processo nacional de desenvolvimento.

3. O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) como um possível parâmetro para o processo

Segundo Siedenberg (2003), quando em meados da década de 1950 o desenvolvimento de países e regiões passou a ser enfocado e entendido de diferentes maneiras, distanciando-se cada vez mais do conceito de crescimento - um termo mais restrito a aspectos econômicos quantitativos - surgiu um problema: como medir o desenvolvimento?

² As mesoregiões foram criadas pelo Ministério da Integração Regional, com base em 13 Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesoregiões Diferenciadas – PROMESO. Estão distribuídas por todo o país, como espaços subregionais de confluência entre dois ou mais estados ou de fronteira com países vizinhos, objetivando o desenvolvimento regional com equidade e sustentabilidade.

A mensuração do desenvolvimento através do PIB – Produto Interno Bruto não sanava mais as exigências postas, devido ao fato de o desenvolvimento ser concebido como um conceito mais amplo. Por isso, naquele período, pesquisadores vinculados à ONU sugeriram a necessidade da agregação de indicadores da área da saúde, educação, ocupação e habitação para melhor definir a amplitude do termo desenvolvimento (SIEDENBERG, 2003).

Mas foi somente na década de 1970 que os estudos sobre indicadores de desenvolvimento socioeconômicos obtiveram maior repercussão no meio científico, quando pesquisadores e instituições (como o Banco Mundial e o FMI, por exemplo) se viram desafiados a agregar indicadores de cunho social para medir e validar o desenvolvimento de regiões ou países. Assim, indicadores socioeconômicos passaram a ser cada vez mais utilizados como instrumentos para explicitar as disparidades socioeconômicas de uma região ou país, diversificando e complexificando as discussões e as abordagens sobre o desenvolvimento.

Conforme Siedenberg (2006, p. 102), um “indicador é apenas uma unidade de medida parcial, substitutiva”. O mesmo autor segue afirmando que “indicadores são medidas estatísticas que representam recortes da realidade que somente têm sentido quando se inserem num contexto teórico-metodológico que lhe empresta o respectivo significado”.

Para Jannuzzi (2003), a confiabilidade de um indicador é uma propriedade relacionada à qualidade do levantamento dos dados usados no seu cômputo. Além da relevância social, validade e confiabilidade, um indicador social deve ter um grau de cobertura adequado aos propósitos a que se presta, deve ser sensível, específico, reproduzível, comunicável, atualizável periodicamente, a custos factíveis, ser amplamente desagregável em termos geográficos, sócio-demográficos e socioeconômicos e gozar de certa historicidade.

Analisando este tema (indicadores) de maneira genérica, Siedenberg (2003) afirma que eles expressam, na melhor das hipóteses, uma realidade socioeconômica de forma apenas parcial, pois são somente uma espécie de representantes de um determinado aspecto de uma realidade complexa. Segundo o mesmo autor, as características elementares de um bom indicador de desenvolvimento socioeconômico são: ser simples, dinâmico, sensível, holístico, confiável, participativo e capaz de combinar aspectos gerais com específicos, configurando um arranjo complexo e difícil de ser encontrado ou construído. Com maior ênfase dada aos aspectos sociais, o desenvolvimento socioeconômico de países, regiões e sociedades passou a ser objeto de análise e crítica por parte de pesquisadores e analistas, desencadeando uma enxurrada de novas pesquisas e abordagens, muitas das quais interdisciplinares.

Conforme Jannuzzi (2003, p. 15), indicador social é:

[...] uma medida em geral quantitativa dotado de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar e operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico empiricamente refe-

rido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.

Porém, essa proliferação de abordagens também acarretou alguns problemas: uma vez que os mais diversos indicadores podem dar embasamento a um trabalho científico, é necessário considerar que, com o seu uso e, também, com o 'mau uso e abuso' de indicadores, como refere Jannuzzi (2002), é fornecida apenas uma pequena noção da realidade estudada de um contexto/realidade bem mais amplo(a). Assim, surgiram inúmeras críticas vinculadas ao seu uso e colocando sob suspeita os métodos de obtenção, a ponderação de fatores, a fidelidade dos dados e as próprias análises (SIEDENBERG, 2003).

Assim, em 1990, o PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, apresentou o IDH - Índice de Desenvolvimento Humano em seu relatório anual, e consolidou-se uma concepção complexa de desenvolvimento, agregando às questões econômicas também aspectos sociais num único índice. A partir do IDH a mensuração do desenvolvimento passou a levar em conta outros fatores essenciais à vida, como a esperança de vida ao nascer, a alfabetização e a escolaridade e o poder de compra per capita (UNDP, 1990).

Conforme o PNUD Brasil (2008, p. 1) o objetivo da elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano é

[...] oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da "felicidade" das pessoas, nem indica "o melhor lugar no mundo para se viver".

No Brasil o IDH tem sido utilizado por diversos órgãos para inferir o grau de desenvolvimento do país, de Estados e Municípios, inspirando diversas instituições e pesquisas a elaborar indicadores próprios, específicos, mais abrangentes.

No Rio Grande do Sul um bom exemplo de indicador socioeconômico que surgiu embasado no modelo do IDH, é o IDESE - Índice de Desenvolvimento Socioeconômico, criado pela FEE - Fundação de Economia e Estatística. O IDESE abrange um conjunto amplo de indicadores sociais e econômicos classificados em quatro blocos temáticos: Educação; Renda; Saneamento e Domicílios; e Saúde.

Conforme Klering (2003, p. 1) o IDESE contém um conjunto de indicadores sociais e econômicos, com o objetivo de

[...] mensurar o grau de desenvolvimento dos municípios do Estado. De acordo com a FEE, o novo índice criado pela instituição carrega um papel importante, de subsidiar a definição e implementação de políticas públicas,

principalmente de âmbito municipal e estadual, visando melhorar os níveis de vida da população gaúcha. Tem a pretensão e o propósito de constituir uma alternativa de índice mais completo que outro semelhante, apresentado anteriormente pelo Programa das Nações Unidas (PNUD), o IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), focando todos os municípios do Brasil. O estudo da FEE causou forte impacto na imprensa gaúcha, em que recebeu ampla cobertura dos meios de comunicação social, sendo motivo de polêmicas, perplexidades, contrariedades e de inquietações, principalmente de governos municipais, cujos desempenhos passaram a ser vistos com dúvidas e reservas.

Trata-se de um índice de desenvolvimento socioeconômico desenvolvido por uma instituição oficial do governo estadual e criado

[...] especificamente para medir o desenvolvimento nas regiões e municípios do Rio Grande do Sul, informando à sociedade e orientando os governos (municipais e o estadual) nas suas políticas socioeconômicas para melhor estruturar os planejamentos estratégicos em prol do desenvolvimento local (FEE, 2008).

Por sua vez, os quatro blocos constituintes do IDESE são formados por um conjunto de 12 indicadores, os quais compõem a base para a formulação do índice de cada bloco. Os pesos atribuídos a esses índices que abordam deficiências socioeconômicas de cada região considerada, são de suma importância para avaliação do desenvolvimento de um município ou região.

Porém, também são valores arbitrários, pois, conforme é claramente explicitado no site da FEE (2011)

[...] a utilização de limites no cálculo dos índices implica que um município, Corede, ou mesmo o Estado, se possuir um indicador abaixo do limite inferior estabelecido, terá um índice 0 (zero) para esse indicador, ou seja, será classificado quanto a esse indicador como tendo desenvolvimento nulo. Analogamente, unidades geográficas que possuam um indicador maior que o limite (superior) estabelecido possuirão um índice 1 (um) para esse indicador e serão classificadas como totalmente desenvolvidas quanto a este.

Para estipular o valor relativo de cada indicador foi atribuído um peso específico predeterminado para cada item; Os limites desses índices e a fontes dos dados brutos que originam os indicadores que são utilizados para medir o desenvolvimento socioeconômico das regiões, no caso deste estudo os COREDES, são apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Especificações do IDESE

Blocos	Índices	Peso no Bloco	Peso no IDESE	Limite Inferior	Limite Superior	Fonte dos Dados Brutos
Educação	Taxa de abandono no ensino fundamental	0,25	0,0625	100%	0%	Edudata do INEP – MEC

	Taxa de reprovação no ensino fundamental	0,20	0,0500	100%	0%	Edudata do INEP – MEC
	Taxa de atendimento no ensino médio	0,20	0,0500	100%	0%	Censo Demográfico IBGE Edudata do INEP – MEC
	Taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais	0,35	0,0875	100%	0%	Censo Demográfico e PNAD do IBGE
Renda	Geração do PIBpc	0,50	0,125	100 (\$ ppp)	40.000 (\$ ppp)	FEE
	Apropriação de renda – VABpc do comércio, alojamento e alimentação	0,50	0,125	11,22 (\$ ppp)	4.486,64 (\$ ppp)	FEE
Saneamento e domicílio	Percentual de domicílios abastecidos com água (rede geral)	0,50	0,125	0%	100%	Censo Demográfico IBGE
	Percentual de domicílios atendidos com rede geral de esgoto ou pluvial	0,40	0,100	0%	100%	Censo Demográfico IBGE
	Média de moradores por domicílio	0,10	0,025	6 moradores	1 morador	Censo Demográfico e PNAD do IBGE; FEE
Saúde	Percentual de crianças com baixo peso ao nascer	0,33	0,0833	30%	4%	DATASUS – MS
	Taxa de mortalidade de menores de 5 anos	0,33	0,0833	316 por mil	4 por mil	DATASUS – MS
	Esperança de vida ao nascer	0,33	0,0833	25 anos	85 anos	IDHM - PNUD e IPEA

Fonte: www.fee.tche.br/2011.

Com base nestes parâmetros, as unidades geográficas consideradas (COREDES) podem ser classificadas pelos índices em três grupos: baixo desenvolvimento (índices até 0,499), médio desenvolvimento (entre 0,500 e 0,799) e alto desenvolvimento (maiores ou iguais que 0,800). Uma vez que se considera este índice como representativo do desenvolvimento socioeconômico, pois abrangem 12 diferentes aspectos da realidade regional, o IDESE será utilizado como referencial na análise proposta nesta investigação.

Porém, é necessário ressaltar que, apesar do seu nobre objetivo, o IDESE não é um indicador isento de falhas estruturais e contradições internas e externas. Klering (2003) apresenta alguns desses problemas, como, por exemplo, a escolha de determinados índices e a atribuição de determinados parâmetros (ou pesos).

As discrepâncias decorrentes das atribuições de valor em cada índice considerado no IDESE são ressaltadas, sobretudo, quando municípios ou regiões são comparados através de outros indicadores, como, por exemplo, o IDH-M, que toma por base outras variáveis e parâmetros.

Segundo Klering (2003, p. 4),

O IDESE carrega maior número de indicadores e variáveis, mas não ajudam nas explicações, porque os acréscimos feitos de fato pioram os resultados. Em estatística recorre-se, frequentemente a uma interessante analogia quando se vai compor indicadores de pesquisas; diz-se que é mais prudente usar-se uma cesta de boas frutas (ou indicadores), do que uma cesta com quaisquer frutas; e de que mais frutas (ou indicadores) devem ser acrescentadas a uma boa cesta de frutas somente quando as novas melhorarem ou qualificarem a seleção; ou seja, uma cesta de frutas (ou de indicadores) vale pela sua qualidade, e não pela sua mera quantidade.

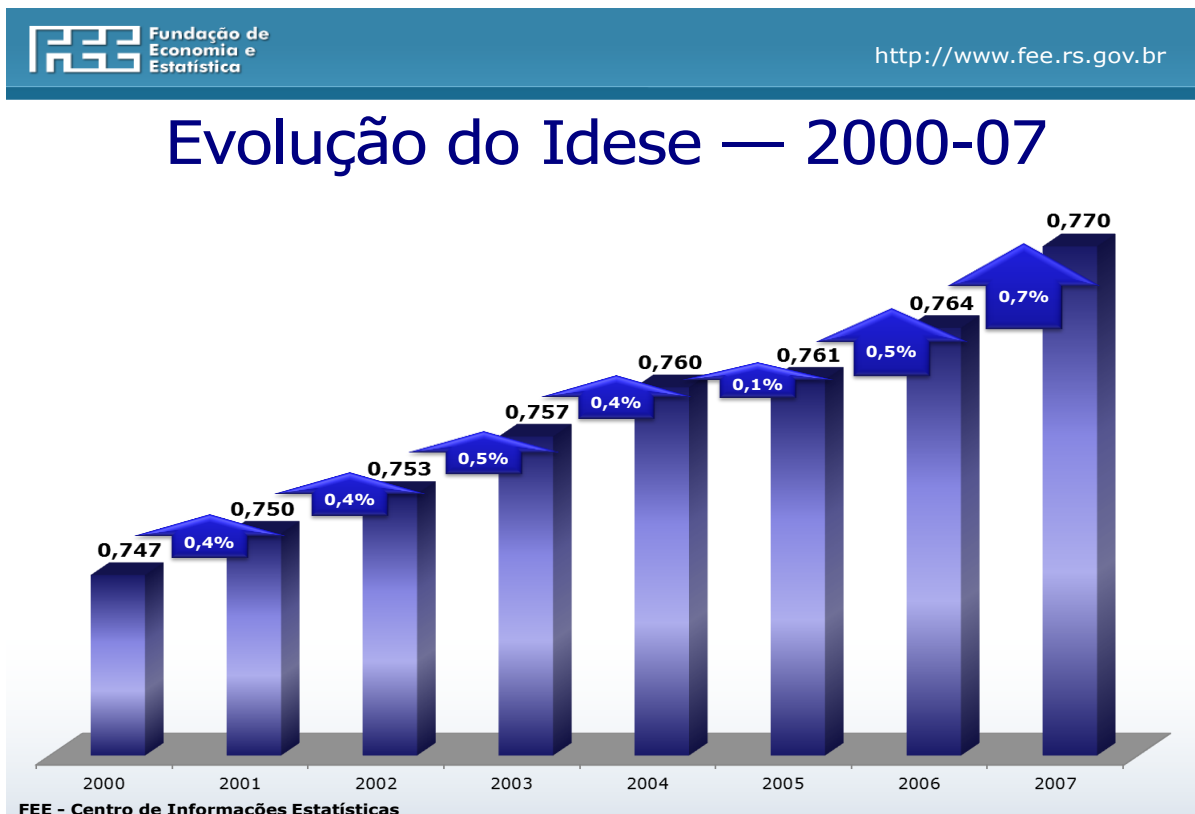
Apesar disso tudo, a utilização do IDESE como referência de análise merece atenção exatamente porque o próprio Governo do Estado o utiliza como referência na distribuição de recursos da Consulta Popular, pois o indicador de desenvolvimento socioeconômico do Rio Grande do Sul é um índice sintético e composto, que tem por objetivo medir o grau de desenvolvimento de municípios e regiões do Rio Grande do Sul, formado por quatro blocos de indicadores, subdivididos em 12 índices, conforme exposto anteriormente no Quadro 2. Para cada uma das variáveis ou índices componentes dos blocos é atribuído um peso, bem como um limite inferior (ao qual é atribuído o valor 0,0 – baixo ou nenhum desenvolvimento) e um limite superior (ao qual é atribuído o valor 1,0 – alto ou máximo desenvolvimento).

A posição relativa dos municípios ou regiões é dada pelo respectivo enquadramento nestes índices e limites. Mecanismo similar a este também é utilizado pela ONU em seu Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, permitindo, assim, que as unidades geográficas às quais os índices se referem sejam classificadas quanto ao seu nível de desenvolvimento em relação a qualquer outra localidade ou região. O IDESE permite, assim, que se classifique o Estado, os municípios ou os COREDES em três níveis de desenvolvimento: baixo desenvolvimento (índices até 0,499), médio desenvolvimento (entre 0,500 e 0,799) e alto desenvolvimento (maiores ou iguais que 0,800).

4. Análise dos Dados

Encontra-se explicitado no site da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE, 2011) os resultados do IDESE dos municípios, dos COREDEs, microrregiões, das mesorregiões e do Estado Gaúcho referentes ao ano de 2007. Nesta mesma linha de raciocínio é explicitado pela FEE (2011) que o Estado, em 2007, alcançou um IDESE total de 0,770, apresentando 0,7% de variação positiva em relação a 2006. Especificamente no bloco Renda, constituinte da formação do indicador, obteve-se um crescimento de 2,8%, o qual elevou esse índice a 0,807.

Quadro 3 – Evolução do IDESE 2000/2007 (FEE, 2011)

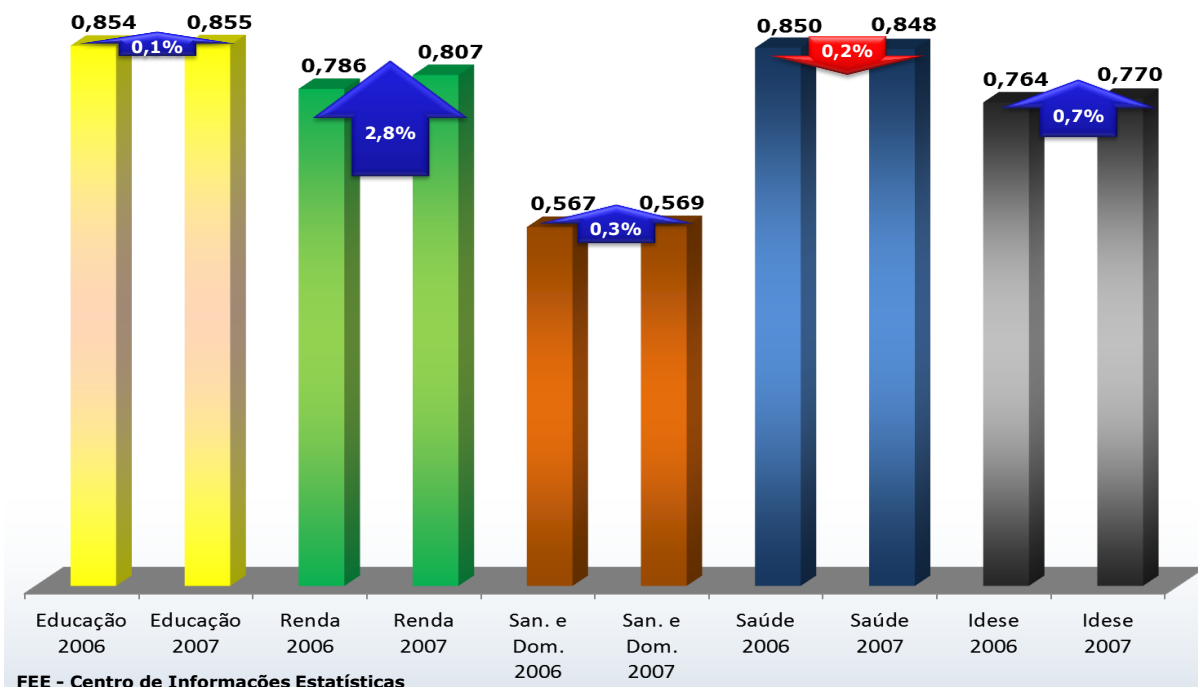


Portanto, foi a primeira vez na história do IDESE que este quesito se enquadra como índice de alto desenvolvimento (índice acima de 0,800), sendo que os dois indicadores (*geração de renda* e *apropriação de renda*) que compõem o bloco Renda, mostraram variação positiva em seus índices (2,2% e 3,3% respectivamente).

A variação relativa de 2007 em relação a 2006 para todo o Rio Grande do Sul é explicitada para cada bloco do IDESE no Quadro 4.

Quadro 4 – Variação relativa do IDESE 2007/2006 (FEE, 2011)

Blocos do Idese — 2006-07



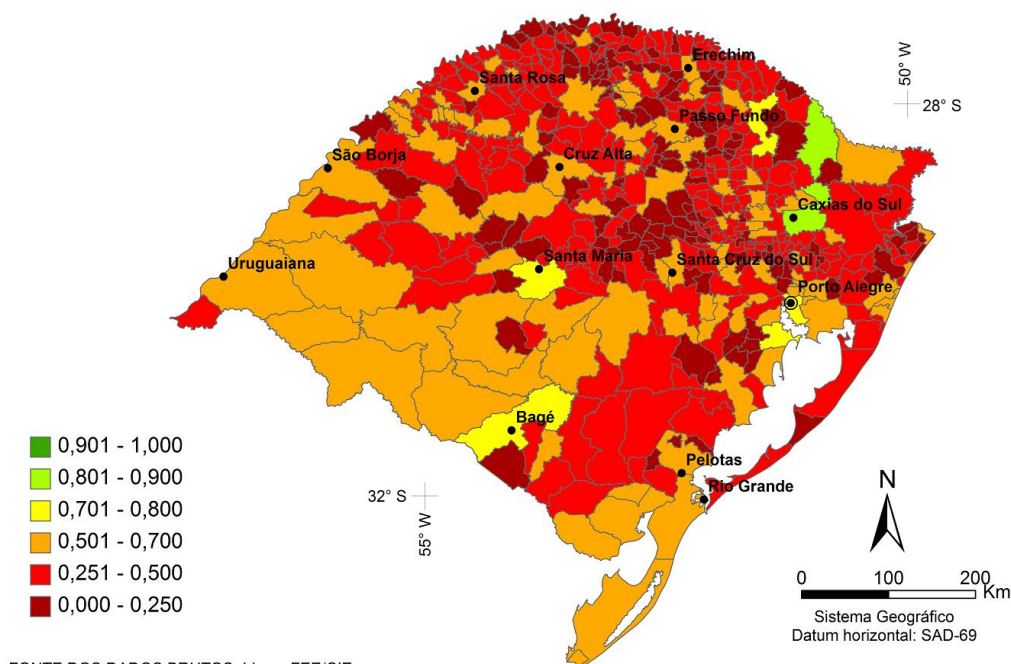
O índice do bloco Saúde apresentou em 2007 uma queda de 0,2% em relação ao índice alcançado em 2006, variando de 0,850 para 0,848, explicado pelo aumento no percentual de crianças com baixo peso ao nascer. Os outros dois indicadores do bloco, *taxa de mortalidade de menores de cinco anos* e *expectativa de vida ao nascer*, apresentaram crescimento e estabilidade respectivamente.

O índice do bloco Educação cresceu 0,1% em 2007, elevando-se de 0,854 para 0,855. Os bons resultados dos indicadores concernentes ao ensino fundamental (*taxa de abandono* e *taxa de reprovação*) e da *taxa de analfabetismo de maiores de 15 anos* colaboraram para o crescimento do índice do bloco, visto que a *taxa de atendimento no ensino médio* apresentou retrocesso em 2007, caindo de 54,8% em 2006 para 53,4% em 2007.

Evidencia-se o último e historicamente problemático bloco, Saneamento e Domicílios, o qual revelou estabilidade de 2006 para 2007, com um aumento de 0,3%, o qual não teve grande influência na variação apresentada pelo indicador, pois este pequeno aumento não foi embasado pela melhoria do *tratamento de saneamento básico* e sim, devido à diminuição da *média de moradores por domicílios* (FEE, 2011). Conforme explicitado no quadro a seguir.

Quadro 5 – Bloco de Saneamento e Domicílios do IDESE – 2007 (FEE, 2011).

**Bloco de saneamento e domicílios do Idese, por municípios,
no Rio Grande do Sul — 2007**



FORNE DOS DADOS BRUTOS: Idese: FEE/CIE.
Cartografia: IBGE.
NOTA: Elaborado pelo FEE-NDR em out./10.

Todavia vale lembrar que com o ingresso do bloco Renda no grupo dos blocos considerados como de alto desenvolvimento, traz à tona o grande problema enfrentado pelo bloco Saneamento e Domicílios, pois este foi o único, no ano de 2007, que não pôde receber esta classificação e continua sendo considerado como uma grande problemática aos municípios e regiões, uma espécie de entrave, empecilho ao desenvolvimento e crescimento local e regional harmônico e de qualidade.

O processo de Consulta Popular no Rio Grande do Sul é regulamentado pelo Decreto Nº 45.593, de 10.04.08 (Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2008, p. 1), onde se explicita que a “consulta direta à população [...] visa definir os investimentos e serviços de interesse regional a serem incluídos na proposta orçamentária anual do Estado do Rio Grande do Sul.” Observa-se que o parâmetro para a ponderação dos serviços e investimentos disponíveis para cada região é o IDESE, obedecendo a um critério de ponderação de 25% de fatores de renda e 75% de fatores sociais. Assim os processos de desenvolvimento local e regional empreendidos no Estado do Rio Grande do Sul abrangem as dimensões sociais do conceito de desenvolvimento. Observa-se tanto na relevância dos fatores considerados pelo IDESE, quanto na ponderação que a legislação faz ao propor a divisão dos recursos (25% e 75%).

Todavia, considerando as reais dimensões dos recursos públicos disponibilizados pelo Governo do Estado que são vinculados anualmente à Consulta Popular (totalizando menos de 1% do

Orçamento Estadual), percebe-se que apenas um fragmento de suas ações pode ser considerado como política de desenvolvimento socioeconômico participativo sustentável. Já em relação aos demais recursos do Orçamento Público Estadual não são possíveis de evidenciar que o mesmo seja executado sob essa concepção.

Ressalta-se não obstante outro aspecto inovador da política de distribuição de recursos disponíveis para investimentos e serviços de interesse regional: 80% dos mesmos serão distribuídos proporcionalmente à população de cada região abrangida pelos COREDES e os outros 20% serão distribuídos equitativamente.

Porém, no primeiro e maior volume (80%) ainda há uma diferenciação de caráter social embutida, cuja finalidade é garantir a diminuição das disparidades: regiões menos desenvolvidas (de acordo com o IDESE) recebem proporcionalmente mais recursos. Explicitando: há uma escala onde os recursos disponibilizados às regiões cujo IDESE seja igual ou superior à média do Estado são ponderados pelo fator 1, ao passo que regiões cujo IDESE seja pouco, muito ou extremamente inferior à média do IDESE do Estado tem seus recursos ponderados pelo fator 1,3, 1,6 e 1,9 respectivamente.

Pretende-se com isso viabilizar uma distribuição mais equitativa dos recursos públicos, tomando como princípio que regiões mais desenvolvidas recebem proporcionalmente menos recursos. Com isso as regiões que realmente necessitam de ajuda e assistência passem a receber uma quantia maior de ajuda do Governo do Estado.

Considerações Finais

Percebe-se, assim, que os Processos de Participação Popular desenvolvidos no Estado do Rio Grande do Sul encontram-se fundamentados sobre uma representatividade econômica praticamente insignificante do ponto de vista orçamentário, mas importante do ponto de vista da construção da cidadania.

Por outro lado, o processo vem se consolidando anualmente com a fixação de parâmetros e normas processuais repetidas. Porém, é necessário que a população tome posse de seus direitos e se conscientize de que sua participação no processo não é apenas de caráter consultivo, mas sim de efetivo controle.

Há que se considerar ainda que o processo não é desencadeado de maneira absolutamente uniforme em todos os 28 COREDES.

Existem diferentes níveis de estruturação e articulação entre o Poder Público, a sociedade, as instituições de ensino que dão suporte técnico às ações, os COMUDES e o próprio cidadão. Deve-se considerar que durante décadas o cidadão não foi chamado a expressar sua opinião no que diz respeito às políticas de desenvolvimento local e/ou regional, os mesmos configuram a necessidade de consolidação do processo de conscientização da cidadania.

Finalmente, cabe constatar que este processo de participação popular desencadeado no Rio Grande do Sul é fruto de uma caminhada e aprendizagem de parte a parte (Estado e Sociedade) que tem aproximadamente 18 anos de experiências acumuladas, uma vez que se iniciou em meados dos anos 90 e subsistiu à diversas gestões político-administrativas. Enfim, não se trata de um projeto político-partidário, mas da institucionalização social de um processo participativo de desenvolvimento regional.

A discussão sobre os diferentes processos de participação popular poderia ser ampliada, trazer mais informações e centrar a análise e crítica sobre isto, avaliar as diferentes experiências. A crítica está no uso do IDESE como parâmetro para a distribuição dos recursos entre as regiões pois há limitações e até, um possível manejo inadequado deste indicador para os propósitos da consulta popular. O mais incrível, neste cenário, é que quando a população já está se inserindo no processo em curso são modificados propostas e paradigmas de participação e de espaço geográfico. O desafio está posto.

Referências bibliográficas

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **A Cidadania e o Processo de Desenvolvimento Local e Regional**: um estudo sobre a atuação dos conselhos municipais e regionais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2007. Santa Cruz do Sul, 2007 [projeto de tese no PPGDR da UNISC].

BANDEIRA, Pedro. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_630.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Brasília, 1995.

Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Lei nº 10.283/94, regulamentada pelo Decreto nº 35.764/94.

Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Decreto Nº 45.593, de 10.04.08. Porto Alegre, 2008.

FEE – Fundação de Economia e Estatística. **Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – IDESE**. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_idese.php>. Acessado em: 23 dez. 2008.

FERNANDES, José. **Considerações sobre os Conselhos Regionais de Desenvolvimento propostos no Programa POVO GRANDE DO SUL do Governo Alceu Collares/João Gilberto**. Santa Maria, 1991. Folheto.

Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDese). Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_idese.php>. Acesso em: 18 mar. 2008.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. São Paulo: Editora Alínea, 2003.

_____. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais**. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

KLERING, Luís Roque. **Qual a verdadeira qualidade de vida dos municípios do Rio Grande do Sul?** 03/08/2003. Disponível em: <http://www.terra gaucha.com.br/artigo_lrk_001.htm>. Acesso em: 26 fev. 2011.

ONU – Organização das Nações Unidas: Declaração Universal dos Direitos Humanos, art.21, item I. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acessado em: 15 abr. 2008.

PNUD BRASIL. **Desenvolvimento Humano e IDH**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh/#>>. Acesso em: 02 dez. 2008.

SIEDENBERG, Dieter R. **Dicionário desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

_____. **Indicadores de desenvolvimento**. In: Siedenberg, D. R. **Dicionário desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

_____. **Indicadores de desenvolvimento socioeconômico**. In: Revista Desenvolvimento em Questão, nº 1. jan/mar 2003, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania, da UNIJUI. 2003.

UNDP. **Human development report 1990**. New York / Oxford, 1990.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **Federalismo no Brasil: descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: Revan/FAPESP, 2000.

ARRETCHE, Marta; RODRIGUES, Vicente. **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: FUNDAP, FAPESP; Brasília: IPEA, 1999.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL, Presidência da Republica. **Lei Orgânica da Assistência Social**, nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 29. ed. Atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. (Orgs.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. (Orgs.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 23.ed. revisada e atualizada. Petrópolis: Vozes; Ijuí: Ed. UNIJUI, 2003.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. 7.ed. São Paulo: Ática, 2001.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002..

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O futuro do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2001.

- DEMO, Pedro. Focalização de políticas sociais, debate perdido, mais perdido que a agenda perdida. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 76, ano XXIV, p. 93-117, nov. 2003.
- DEMO, Pedro. **Pobreza política**. 4.ed. Campinas: Autores Associados, 1994.
- DOWBOR, Ladislau. A gestão social em busca de paradigmas. In: RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis. **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999, p. 31-42.
- FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. Campinas, Instituto de Economia/UNICAMP, Tese de Doutorado, 2005.
- FEE (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER). **Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) dos municípios do Rio Grande do Sul – 2004**. Porto Alegre: FEE, 2004. Disponível em www.fee.tche.br. Acesso em 24 de março de 2008.
- GENRO, Tarso. **O futuro por armar** – democracia e socialismo na era globalitária. Petrópolis: Vozes, 1999.
- HOBBSBAWM, Eric. **A era dos impérios, 1875 – 1914**. Tradução de Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo. 7.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2007.
- LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. 4.ed. Petrópolis: Vozes, 2003.
- NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis**, Brasília, ano 2, n. 03, p. 41-9, jan/jul 2001.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.
- OLIVEIRA, Francisco de. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 77-90.
- PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.
- PEREIRA, Luiz C. B.; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.
- PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 3.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 2. ed. Revisada. São Paulo: Cortez, 2000.
- RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis. **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.
- ROTTA, Edeimar. **A construção do desenvolvimento: análise de um “modelo” de interação entre regional e global**. Ijuí: Ed. da UNIJUÍ, 1999.
- ROTTA, Edeimar. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, FSS/PUCRS, Tese de Doutorado, 2007.
- SADER, Emir. Da privatização do Estado à privatização da esfera pública. In: VIZENTINI, Paulo Fagundes; CARRION, Raul (Orgs.). **Século XXI: Barbárie ou solidariedade?** Alternativas ao neoliberalismo. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998, p. 257-267.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Conhecimento prudente para uma vida decente**. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Vera Lúcia Cabral. Descentralização e crise da Federação. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 261-83.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. Salvador: UFBA, 2000.

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

VERGARA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (Orgs.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.