

Da Participação à Cidadania Deliberativa: Os Processos Decisórios Participativos na Implementação das Políticas Públicas na Região do Noroeste Colonial Gaúcho

Resumo

O objetivo do trabalho é analisar os processos decisórios participativos na implementação das políticas públicas na Região do Noroeste Colonial Gaúcho. A região compreende 32 municípios que compõem os COREDEs Noroeste Colonial e Celeiro, dentre os quais seis foram pesquisados: Condor, Jóia, Nova Ramada, Braga, Santo Augusto e São Valério do Sul. Os dados foram coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas com gestores públicos e beneficiários de políticas públicas na região e tratados com base na perspectiva da análise do discurso. Os processos decisórios participativos foram analisados a partir das categorias: processo de discussão; inclusão; pluralismo; igualdade participativa; autonomia e bem comum que expressam a perspectiva da cidadania deliberativa adotada nesse trabalho. Ressalta-se que na perspectiva desse trabalho a participação é entendida como o caminho para o exercício da cidadania deliberativa, que, nos termos de Habermas (1987), contrasta-se com o conceito de cidadão na perspectiva liberal, que é definido em função dos “direitos subjetivos que eles tem diante do Estado e dos demais cidadãos [...] em prol de seus interesses privados dentro dos limites estabelecidos pelas leis” (HABERMAS, 1995, p.40). Já sob o conceito republicano, adequado para o exercício da cidadania deliberativa, o cidadão não é aquele que usa a liberdade só para desempenho como pessoa privada, mas tem na participação uma prática cotidiana “cujo exercício é o que permite aos cidadãos se converterem no que querem ser: atores políticos responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais”, já que se espera dos cidadãos “muito mais do que meramente orientarem por seus interesses privados” (HABERMAS, 1995, p.41). É na perspectiva da interação entre a sociedade civil, o Estado e o mercado no âmbito da esfera pública em que se baseia a análise aqui apresentada, considerando o exercício da cidadania deliberativa um caminho viável na tentativa de superar as limitações da cidadania representativa. A participação nas políticas públicas analisadas se apresenta de forma diversa na realidade estudada. A forte incidência de programas caracterizados por uma perspectiva liberal e assistencialista, elaborados a partir de uma concepção top-down em que há pouca discussão de adequação desses programas à realidade local e extrema rigidez na aplicação de recursos, dificulta a participação. Nesse sentido, ressalta-se que a autonomia cada vez menor dos municípios na elaboração dessas políticas cujos recursos já vêm predestinados pela administração federal, desempenha papel fundamental na configuração desse quadro. De outro modo, destaca-se que a região estudada apresenta forte atuação de Conselhos Municipais em que se percebe a configuração de espaços de decisão que permitem a interação da sociedade. No entanto, em muitos momentos, a incapacidade de despertar na população o interesse e a necessária mobilização no intuito de assegurar a concretização da plena participação, dificulta o exercício da cidadania deliberativa.

1. Introdução

A ocorrência de um intenso debate sobre a participação cidadã no âmbito dos governos locais decorre cada vez mais da acentuada consciência de que a democracia representativa não é suficiente para atender as demandas da sociedade. Ou seja, parece que a consciência da cidadania está demandando um Estado republicano e não apenas uma delegação aos poderes públicos constituídos.

De acordo com Parés e Castellà (2008), nas últimas décadas, municípios ao redor do mundo têm desenvolvido experiências muito diversas de democracia participativa na busca de novas formas para governar sociedades cada vez mais complexas. No entanto, estes autores questionam até que ponto essas experiências resultam em um incremento efetivo de qualidade na democracia desses municípios ou unicamente representam um aumento no número de experiências participativas. Nesse sentido, defendem que a academia necessita de um processo de reflexão sobre a qualidade das múltiplas experiências surgidas no âmbito da participação cidadã e por isso consideram imprescindível sua avaliação e caracterização para poder, assim, melhorá-las. Para esses autores a avaliação da participação cidadã se configura como uma ferramenta capaz de qualificar as experiências participativas, identificando suas debilidades e seus pontos fortes como forma de estabelecer as bases para sua melhora, servindo, portanto, como um instrumento de aprendizagem.

Nesse sentido, objetiva-se com este trabalho **analisar os processos decisórios participativos na implementação das políticas públicas na Região do Noroeste Colonial Gaúcho**. Esse trabalho se baseia na noção de que o desenvolvimento local não deve ser entendido somente pelo fortalecimento de atividades econômicas, antes, representa a expressão de diversos aspectos, dos quais o econômico é visto apenas como mais um dos enclaves de dado território. Dessa forma, as políticas públicas que visem o desenvolvimento teriam de ser elaboradas de forma diferente das idéias e práticas anteriores em que se julgava o Estado como capaz de responder de forma unilateral às demandas da sociedade. Nessa perspectiva, a proposta teórica e metodológica aqui apresentada entende a implementação de políticas públicas como um processo que transcende não só o caráter neoliberal centrado no mercado, mas também, como capaz de distinguir-se de ações efetivas sob os ditames exclusivos da democracia representativa, de forma que haja uma busca pela democracia deliberativa.

2. Políticas públicas: espaços de participação

O termo política pública remete a uma infinidade de significados. Denota, por exemplo, um campo de atividade governamental; uma proposta de ação específica; uma norma ou conjunto de normas para lidar com determinada problemática; ou mesmo uma proposta de ação específica (HOGWOOD; GUNN apud SARAVIA, 2006).

O estudo das políticas públicas, portanto, sustenta-se em diferentes vertentes analíticas. Monteiro (2006) sumariza três distintos ângulos de análise de política: como escolha racional de um agente de decisão, típico do campo da Economia; como resultante da organização governamental, próprio da Administração; e como resultante do processo de negociação política, cenário característico das Ciências Políticas.

Partindo dessa última vertente, é possível entender as políticas públicas como estratégias que apontam para diversos fins, vinculados em algum grau aos interesses dos diferentes grupos que participam do processo decisório. O nível de participação dos grupos de interesse depende do estágio de maturidade de cada sociedade específica (SARAVIA, 2006).

Assim, se o tradicional modelo descendente (*top-down*) ainda é predominante na prática dos Estados, verifica-se uma progressiva tendência de adoção do modelo ascendente (*bottom-up*) no campo das políticas públicas. No primeiro modelo, os tecnocratas detêm o monopólio da definição das políticas públicas, baseados na racionalidade técnica, mesmo nos casos em que deveriam negociar com a sociedade (SARAVIA, 2009). Já o modelo “de baixo pra cima” (*bottom-up*) parte da interseção da administração pública com a sociedade, em que se pressupõe a existência de:

uma declaração de preferências governamentais, mediada por certo número de atores que criam um processo circular caracterizado por relações recíprocas de poder e por negociações. E que esse jogo é dominado por três imperativos diferentes que podem ser mais ou menos conflitivos: o imperativo legal, o imperativo organizacional e o imperativo consensual (SARAVIA, 2009, p.4).

Farah (2000) observa que, nos últimos anos, os governos subnacionais têm introduzido mudanças significativas na gestão das políticas sociais, estabelecendo novas formas de gestão, novos processos decisórios e novas formas de provisão dos serviços públicos. Essas modificações foram impulsionadas tanto pelo processo de descentralização de competências e atribuições, quanto pela descentralização dos recursos e pela dinâmica democrática e maior proximidade dos governos locais com as necessidades da sociedade.

A autora afirma que muitos programas governamentais conferem importância destacada à participação cidadã na formulação, na implantação e no controle e avaliação das políticas públicas, o que representa uma mudança na relação entre Estado e sociedade civil, com a inclusão de novos atores no campo das políticas públicas.

Deve-se, contudo, diferenciar o entendimento da participação nos marcos de um projeto democratizante de sociedade, que avança na direção da ruptura do padrão excludente e elitista que historicamente caracteriza o Estado brasileiro, daquela preconizada pelo projeto liberal, que redefine o significado coletivo de participação social para uma perspectiva individualista e privativa. Neste projeto, a participação é despolitizada e abandonam-se os espaços públicos de debate acerca dos objetivos da participação (DAGNINO, 2004).

Ao invés da partilha efetiva de poder entre Estado e sociedade civil, por meio da deliberação nos espaços públicos, na perspectiva liberal o significado da participação é reduzido à gestão, cabendo à sociedade civil “assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas” (DAGNINO, 2004, p.102).

3. A participação em suas distintas perspectivas: o caminho para a cidadania deliberativa

A participação da sociedade civil tem como intuito prioritário o atendimento as suas demandas. Sabendo que o Estado, por si só, não atende a todas as pessoas, o engajamento social da população acaba por desenvolver movimentos próprios no sentido de buscar modificar a realidade, tentando provocar pequenas transformações. A participação permite:

[...] Um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, gerando novos valores a uma cultura política nova [...] (GOHN, 2005, p.30).

Ressalta-se que na perspectiva desse trabalho a participação é entendida como o caminho para o exercício da cidadania deliberativa, que, nos termos de Habermas (1987), legitima decisões políticas “a partir de ações que valorizem os processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO et al., 2008, p.9). Essa argumentação contrasta-se com o conceito de cidadão na perspectiva liberal, que é definido em função dos “direitos subjetivos que eles tem diante do Estado e dos demais cidadãos [...] em prol de seus interesses privados dentro dos limites estabelecidos pelas leis” (HABERMAS, 1995, p.40). Já sob o conceito republicano, o cidadão não é aquele que usa a liberdade só para desempenho como pessoa privada, mas tem na participação uma prática cotidiana “cujo exercício é o que permite aos cidadãos se converterem no que querem ser: atores políticos responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais”, já que se espera dos cidadãos “muito mais do que meramente orientarem por seus interesses privados” (HABERMAS, 1995, p.41).

Conforme essa concepção [*cidadania deliberativa*] a razão prática se afastaria dos direitos universais do homem (liberalismo) ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade (comunitarismo) para se situar naquelas normas de discurso e de formas de argumentação que retiram seu conteúdo normativo do fundamento da validade da ação orientada para o entendimento, e, em última instância, portanto, da própria estrutura da comunicação lingüística. (HABERMAS, 1995, p.46).

O modelo de democracia que Habermas propõe é o da prática de uma cidadania deliberativa procedimental, baseado na correlação entre direitos humanos e soberania popular e conseqüentemente reinterpretação da autonomia nos moldes da teoria do diálogo. A cidadania deliberativa consiste, assim, em levar em consideração a pluralidade de formas de comunicação – morais, éticas, pragmáticas e de negociação – em que todas são formas de deliberação. O marco que possibilita essas formas de comunicação é a justiça, entendida como a garantia processual da participação em igualdade de condições. Dessa forma, Habermas procura a formação da opinião e da vontade comum não só pelo caminho do auto-entendimento ético, mas também por ajuste de interesse por justificação moral.

Portanto, a cidadania deliberativa habermasiana constitui-se em uma nova forma de articulação que questiona a prerrogativa unilateral de ação política do poder administrativo – do Estado ou do capital. A perspectiva é que a cidadania deliberativa contribua, por intermédio da esfera pública (espaço público), para que se escape das “barreiras de classe”, para que se liberte das “cadeias milenárias” da estratificação e exploração social e para que se desenvolva plenamente “o potencial de um pluralismo cultural” atuante “conforme a sua própria lógica”, potencial que, “sem dúvida alguma, é tão rico em conflitos e gerador de significado e sentido” (HABERMAS, 1998, p.385).

Sendo assim, a cidadania deliberativa é uma cidadania ativa, relacionada com a presença constante da sociedade civil nas discussões na esfera pública, interagindo com a economia e com o Estado. Nesse sentido, a esfera pública “deve identificar, compreender, problematizar e propor soluções aos problemas da sociedade, a ponto de estes serem assumidos como políticas públicas e executados pelo aparato administrativo de governo. (TENÓRIO, 2007, p. 55).

É na perspectiva da interação entre a sociedade civil, o Estado e o mercado no âmbito da esfera pública em que se baseia a análise aqui apresentada, considerando o exercício da cidadania deliberativa um caminho viável na tentativa de superar as limitações da cidadania representativa.

4. Metodologia

O estudo se caracterizou por uma abordagem qualitativa, descritiva-interpretativa. A seleção dos municípios foi feita pelo critério de acessibilidade e pelo número de habitantes, na medida em que o objetivo era analisar municípios cuja população não excedesse vinte mil (20.000) habitantes. Os entrevistados foram selecionados pelo método não-probabilístico de amostragem por julgamento e acessibilidade, em que as pessoas são escolhidas por preencherem determinados critérios e pela relevância de suas informações.

Os dados foram coletados através de entrevistas estruturadas e semi-estruturadas com representantes de todos os grupos de interesse envolvidos. Foram entrevistados gestores públicos e beneficiários das políticas públicas identificadas. Alguns cuidados foram tomados na seleção desses sujeitos, principalmente levando em consideração o fato de terem sido entrevistadas pessoas que lidam o mais diretamente possível com tais questões. No caso dos gestores públicos, por exemplo, foram entrevistados, além daqueles que ocupam cargos no poder executivo dos municípios, como prefeitos e secretários de governo, funcionários dos escalões intermediários das prefeituras. As entrevistas foram gravadas e transcritas, configurando um total de 78 entrevistas, sendo 32 com gestores públicos e 46 com beneficiários.

O método utilizado na análise das entrevistas foi o de análise de discurso, entendido como uma leitura cuidadosa que “caminha entre o texto e o contexto, para examinar o conteúdo, organização e funções do discurso. [...] é uma interpretação, fundamentada em uma argumentação detalhada e uma atenção cuidadosa ao material que está sendo estudado” (GILL, 2003, p.266).

As transcrições foram analisadas pelos integrantes da equipe no intuito de categorizá-las a partir de critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas (TENÓRIO et al., 2008), demonstrados na figura 1:

Figura 1: Cidadania deliberativa: critérios de análise

Categorias	Critérios
Processo de discussão: discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.	<ul style="list-style-type: none">• Canais de difusão• Qualidade da informação• Espaços de transversalidade.• Pluralidade do grupo promotor• Órgãos existentes• Órgãos de acompanhamento• Relação com outros processos participativos
Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none">• Abertura dos espaços de decisão• Aceitação social, política e técnica• Valorização cidadã
Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none">• Participação de diferentes atores• Perfil dos atores
Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none">• Forma de escolha de representantes• Discursos dos representantes• Avaliação participativa

<p>Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Origem das proposições • Alçada dos atores • Perfil da liderança • Possibilidade de exercer a própria vontade
<p>Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos alcançados • Aprovação cidadã dos resultados

Fonte: adaptado de Tenório et al. (2008).

5. Caracterização da região estudada

Os municípios estudados pertencem à Região Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul que compreende 32 municípios¹ e ocupam uma área de 9.911,3 km² com uma população que congrega um total de 306.086 habitantes em 2004 (TRENNEPOHL; MACAGNAN, 2008).

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs, criados oficialmente pela Lei 10.283 de 17 de outubro de 1994, são um fórum de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional.

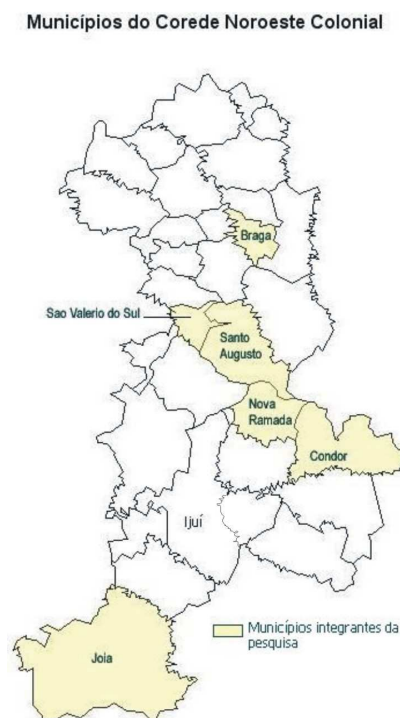
Seus principais objetivos são a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; a integração dos recursos e das ações do governo na região; a melhoria da qualidade de vida da população; a distribuição equitativa da riqueza produzida; o estímulo a permanência do homem na sua região; e a preservação e a recuperação do meio ambiente.

A região estudada congrega os COREDEs do Noroeste Colonial e Celeiro. No momento da coleta de dados, realizada entre o segundo semestre de 2007 e o início do semestre de 2008, a região congregava um único COREDE, o do Noroeste Colonial. Em 10 de janeiro de 2008, através do Decreto 45.436, são criados dois novos COREDES, dentre os quais o de Celeiro, resultado do desmembramento da Região Noroeste Colonial, conforme pode ser observado na figura 2.

Figura 2 – COREDEs



Figura 3 – Municípios estudados



Dos 32 municípios que compõem os COREDEs Noroeste Colonial e Celeiro, seis foram pesquisados: Condor, Jóia e Nova Ramada – COREDE Noroeste Colonial; Braga, Santo Augusto e São Valério do Sul – COREDE Celeiro. Os municípios estão indicados na figura 3. Com uma área somada de 2.661 Km², correspondem à 26,85% da área total do Noroeste Colonial Gaúcho. Possuem uma população conjunta de 38.693 habitantes.

6. Análise dos dados

Os dados foram interpretados a partir das categorias analíticas já expostas. A descrição e a análise a seguir obedecem à seqüência demonstrada na figura 1 e buscam a identificação segmentada dos critérios que puderam ser observados a partir da categorização dos dados.

Quando se fala em **canais de difusão** de informações sobre as políticas públicas, ou seja, a forma com que a população toma conhecimento das ações do Estado e passa a identificar os seus direitos, observa-se uma variedade de canais disponíveis e que podem ser potencializados pelos gestores públicos. Na região pesquisada, a forma mais evidente de a população ser informada a respeito das políticas públicas é através da escola. Nesse sentido, os professores exercem papel fundamental na orientação dos pais para que busquem os mecanismos de inserção nos programas assistenciais oferecidos pelo Estado.

A importância da escola como mecanismo mobilizador é reconhecida também por gestores públicos entrevistados que enfatizaram que ela é “um grande elo nas comunidades do interior. [Para] fazer a comunidade interagir, trazer os pais” (gestor público – Jóia). A escola parece não só um espaço eficiente para informar a população, mas também capaz de mobilizar a comunidade para a participação nas discussões da gestão pública: “Quando você envolve a escola é boa [a participação], se fizer uma reunião na escola você tem 80% de pais, então a gente começou a se utilizar da escola, se você fizer em um pavilhão, vai quatro (gestor público – Condor). Outro ator recorrentemente citado pelos entrevistados é o agente de saúde que tem o papel fundamental de visitar as famílias e levar à população esclarecimentos sobre os programas.

O que se observa é que formas ativas, por parte do poder público, de informar a população parecem surtir mais efeitos, visto que muitos beneficiários desconhecem a estrutura dos programas assistenciais e normalmente não tomam a iniciativa de procurar a administração pública para cadastro nesses programas. Nesse sentido, os agentes de saúde parecem ser um canal eficiente para estabelecer um elo entre a administração pública e a população. Por outro lado, a assistência social nas prefeituras pode ser considerada uma forma passiva de interface, já que depende, basicamente, da iniciativa do indivíduo de buscar auxílio. Alguns casos, no entanto, demonstram uma mudança de postura da população na busca de auxílio, como um dos gestores entrevistados destaca ao se referir a um programa agropecuário: “Olha, eu conheço o gado do município e, mais ou menos tem uma tabela ou, então, quando o agricultor precisa ele entra em contato, então a gente vai nas propriedades. Hoje o pessoal chama bastante, mudou um bocado” (gestor público – São Valério).

Buscar o estreitamento da relação entre o poder público e a comunidade pode ser um caminho para aumentar o acesso dos cidadãos às informações sobre as políticas públicas. Uma alternativa para intensificação dessas relações é a utilização dos meios de comunicação, sobretudo o rádio que demonstra uma forte penetração em pequenos municípios como os pesquisados. Diversos entrevistados apontaram o rádio como a forma pela qual ficaram sabendo de informações sobre as políticas públicas. Algumas administrações municipais parecem ter percebido a eficiência dessa forma de comunicação e a utilizam freqüentemente.

Com relação à **qualidade da informação**, embora tenham sido identificados canais de difusão, nem todas as administrações públicas parecem utilizá-los de forma eficiente. O que se percebe é que há, por parte dos beneficiários, certa escassez de informações devida, principalmente, à dificuldade de entendimento de regras e estrutura dos programas, indicando a necessidade de uma adaptação da informação para que possa ser eficientemente compreendida pela população. Nesse sentido, os agentes de saúde, mais uma vez, aparecem como uma alternativa interessante para a codificação da informação, como pode ser visto no depoimento de um dos beneficiários ao falar das formas de obtenção de informações do Programa Saúde da Família: “Se não tivesse o agente talvez eu não fosse tão cuidadosa, porque tem coisas que eu nem teria idéia” (beneficiário – Braga).

Mesmo reconhecendo a importância de atores dentro da estrutura administrativa do município como os agentes de saúde, os professores e as assistentes sociais, dada a sua interação com a comunidade, os dados revelam a necessidade de treinamento para que possam efetivamente contribuir para a transmissão de informações claras e diversificadas sobre as políticas públicas. É importante destacar que a falta de clareza na informação pode ser interpretada pela população como uma estratégia do poder público de dificultar a fiscalização desses programas, como se pôde observar a fala de um dos entrevistados: “não divulgavam para não ter que disponibilizar os valores para o povo” (beneficiário – Jóia). Ressalta-se que esse ponto de vista não pode ser desconsiderado na medida em que a legitimidade das ações depende da transparência da gestão dos recursos destinados aos municípios.

Existem, ainda, problemas com relação à qualidade dos cadastros das pessoas contempladas por programas assistenciais que impõem restrições quanto à renda, como o Programa Bolsa Família. Um dos gestores entrevistados destaca essa realidade: “até, inclusive, os primeiros que se beneficiaram de repente mentiram no cadastro e tavam recebendo pessoas de bens [pessoas com renda superior à estipulada]” (gestor público – São Valério). A afirmativa pode ser ratificada a partir do depoimento de um beneficiário que afirmar receber o auxílio, mesmo não se enquadrando nos critérios estabelecidos: “minha renda é maior que o que pedem para poder ganhar a bolsa, mas como a prefeitura não me ajuda em nada, também não vou devolver.” (beneficiário – Jóia).

Nas políticas públicas analisadas, foram identificados **espaços de transversalidade** que congregam vários setores de forma que diversos pontos de vista sejam integrados. Uma das características dos programas citados, inclusive, é a sua transversalidade já que prevê na estrutura a interação entre diversos órgãos da administração pública, seja no âmbito federal, municipal ou estadual. É o que acontece em programas como o Bolsa Família e o Programa da Saúde da Família que integram as secretarias da assistência social, da saúde e da educação, por exemplo.

Essa diversidade de perspectivas sobre a mesma problemática pode, de fato, contribuir para uma abordagem mais ampla na solução das demandas, principalmente se considerarmos a necessidade de um deslocamento de ações meramente assistencialistas para àquelas que buscam efetivamente contribuir para a autonomia da população. Assim, ressalta-se que as amarras estabelecidas entre as contrapartidas exigidas por esses programas como, no caso do Programa Bolsa Família, no âmbito da educação (frequência escolar e capacitação) e da saúde (vacinação), convergem para o estabelecimento de uma independência gradual da população de ações estritamente assistenciais.

Além da estrutura transversal dos programas citados, a Região do Noroeste Colonial demonstra iniciativas interessantes que podem ser tomadas como exemplo para outras regiões do país. Nesse sentido, foram identificadas ações intermunicipais estabelecidas a partir de consórcios que congregam diversos municípios em áreas como agricultura, saúde e tratamento

de resíduos. Pode-se citar como exemplo o CITRESU – Consorcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos e Urbanos que é um consórcio intermunicipal formado por 11 municípios da Região Ceieiro do Rio Grande do Sul, e tem como objetivo dar destino final e tratar adequadamente os resíduos sólidos urbanos. Percebe-se, ainda, uma forte atuação de conselhos e associações intermunicipais que configuram como espaços de discussão que envolvem não só distintas esferas da gestão pública como atores da sociedade civil.

No que se refere à **inclusão**, observou-se que há certa **abertura dos espaços de decisão** na medida em que alguns programas prevêem momentos de participação da população, como o Programa Bolsa Família por exemplo. Entretanto, a participação está restrita aos critérios do próprio programa, que condiciona a continuidade dos auxílios ao atendimento de requisitos como a presença em reuniões.

Considera-se que, nesses casos, a contribuição da população torna-se insipiente, dado que a motivação se restringe à manutenção do auxílio monetário. Não se pode, no entanto, desconsiderar a importância desse mecanismo, mesmo que limitado, por proporcionar ao cidadão uma possibilidade de obtenção de informações e um espaço para interação com o poder público.

Destaca-se que na região estudada, os conselhos municipais parecem exercer papel fundamental como mecanismo de abertura para a participação popular nas políticas públicas. Não desconsiderando as restrições relativas à efetiva representatividade na composição desses conselhos, julga-se que esses espaços constituem iniciativa eficiente e capaz de atender ao anseio da comunidade, se devidamente utilizados. Os dados coletados evidenciam que os conselhos municipais na região são bastante atuantes, sobretudo os da agricultura, saúde e assistência social. A importância desse mecanismo de participação pode ser observada na fala de um dos gestores municipais entrevistados: “Se é um programa, primeiro a gente vai ver se tem recurso para fazer, em segundo lugar entra aí os conselhos municipais, que é o grande fórum de discussão de todos os projetos que são implantados com os recursos do município [...]. E aquilo que é deliberado dentro do conselho, é o que vai ser aplicado” (gestor público – Condor).

Os conselhos municipais, embora considerados primordiais para a abertura da participação, parecem limitados no que se refere ao engajamento dos indivíduos isoladamente. Por exigir a organização prévia para que haja a adequada representação, esse mecanismo nem sempre consegue agregar o beneficiário diretamente, sendo mais evidente a participação de grupos em que o engajamento seja uma prática recorrente. Entretanto, observou-se que outras estratégias podem ser empregadas no sentido de alcançar esses indivíduos distantes dos espaços de discussão, como as reuniões estabelecidas diretamente com a população. Mesmo que para tratar questões pontuais, o deslocamento da discussão e da decisão referente àquilo que afeta diretamente a população, dos gabinetes dos gestores para um espaço de interação, demonstra uma iniciativa, mesmo que por vezes incipiente, de democratização da gestão. O depoimento a seguir ilustra essa prática: “Geralmente nós fizemos reuniões, como exemplo o projeto de rede de água no interior, foi feita uma reunião e discutido com a comunidade, a gente convoca, explica o motivo e é bem participativo” (gestor público – Condor).

As entrevistas demonstram uma dualidade no que se refere à **valorização** da relevância **da participação cidadã** na discussão das políticas públicas. A participação da população, de forma geral, é muito mal avaliada por parte dos gestores em virtude da ausência de representantes nas reuniões: “A população não mostra muito interesse em participar dos projetos desenvolvidos no município, onde não demonstram motivação em melhorar a sua condição de vida participando destes programas” (gestor público – Jóia). Entretanto, em alguns municípios parece haver um movimento gradativo no sentido do reconhecimento por

parte da comunidade da importância de ocupação dos espaços disponibilizados para discussão: “mas ultimamente eles têm melhorado bastante, estão evoluindo. As pessoas estão se conscientizando mais [da necessidade de participar]” (gestor público – São Valério). Outro depoimento ainda mais otimista destaca o aumento desse interesse:

A população tem demonstrado grande interesse, a gente diz isso com toda a certeza, pois qualquer evento que nós realizamos o público tá sempre presente, em participar da vida ativa da administração, estando disposto em ajudar em qualquer evento, nós tivemos sábado passado um encontro do Clube de Mães que superou as expectativas, indiferente em que programa está, se a administração faz o chamamento, o público vem. (gestor público – Condor).

Observou-se que em parte da população há um reconhecimento da importância do envolvimento nas discussões estabelecidas nesses programas, como ressaltado por um entrevistado: “Claro, reunião quando eles chamam, nós vamos! Reunião a gente sempre participa, nós tamos sempre a par das coisas que acontecem” (beneficiário – São Valério). Entretanto, como mencionado anteriormente, essa participação acontece em virtude do condicionamento exigido por alguns programas, podendo restringir a efetiva contribuição, já que não ocorre de forma voluntária e alguns beneficiários a vejam como algo penoso e por ter um caráter punitivo no caso de ausência. Um dos entrevistados ilustra o sentimento de parte da população: “Até que vai [bastante gente]. Só que a maioria diz que vão lá [na reunião] só ouvir abobrinha. Eles não levam a sério o que o pessoal fala” (beneficiário – Condor).

Nesse sentido, parece necessário que o poder público entenda o potencial desses momentos enquanto capaz de aproximar a população da administração e desenvolva estratégias para despertar o interesse do cidadão de forma que sua participação se torne cada vez mais efetiva e substancial. Vale destacar que a população precisaria vislumbrar o compartilhamento de seus objetivos com os da administração pública para então despertar o interesse e o aproveitamento desses momentos, não só para se informar sobre as decisões tomadas, mas também para reivindicar seus interesses.

Quanto à multiplicidade de atores envolvidos nos processos participativos de tomada de decisão, caracterizando o **pluralismo**, enfatiza-se que há uma intenção de privilegiar a diversidade na composição dos Conselhos Gestores, ou seja, há previsão de participação de representantes do poder público e da sociedade. Nos conselhos citados, foi identificada a representação de diversos grupos sociais, tais como: agricultores, associações de moradores, clubes de mães e de idosos, igrejas, cooperativas, sindicatos patronais e de trabalhadores, associações comerciais e industriais, universidades e representantes do poder público.

Concretamente, percebe-se que em alguns seguimentos sociais a participação parece mais efetiva do que em outros. Os que mais se destacam são principalmente os agricultores e suas representações, a escola através dos clubes de mães, os grupos de idosos e as igrejas. Nesse sentido, destaca-se que o nível de organização da sociedade civil parece impactar diretamente na representatividade desses grupos dentro desses espaços. Ressalta-se a inexistência de organizações não-governamentais, cujo espaço normalmente é ocupado por outros tipos de organizações como os clubes de mães. É importante observar que a participação individual do beneficiário parece não ser recorrente, entretanto em algumas áreas como a saúde esse tipo de participação pôde ser observada: “Sim [há participação dos beneficiários], mas é muito reduzida. No Conselho Municipal de Saúde é onde isso melhor funciona, onde os beneficiários realmente atuam” (gestor público – Jóia).

Quando se analisa o **perfil dos atores** envolvidos e a sua capacidade de efetiva representação, percebe-se que para alguns gestores há um equívoco ao considerar natural a interferência da administração pública na condução do processo tomando como base a incapacidade de organização da própria sociedade: “O conselho da agricultura é formado, praticamente, de agricultores. É o Secretário que é o líder nato, né, os demais são agricultores, cada comunidade tem seu representante, não sei se são 14 ou 15 membros, mas mais ou menos isso” (gestor público – Condor). Não desconsiderando os equívocos dessa afirmação, já que, havendo necessidade, a capacidade desses representantes da sociedade deveria ser treinada, e esse argumento não poderia inviabilizar a imparcialidade do poder público na condução desse processo, a dificuldade de fazer com que a população assuma a condução dos processos deliberativos não pode ser negligenciada. Um dos gestores alerta para essa dificuldade: “Não é muito fácil também, porque o nível cultural deles é meio, eles têm dificuldades, então a gente acaba se envolvendo mais do que o previsto” (gestor público – Condor). Ter a consciência da necessidade de não direcionamento das atividades é importante para que os espaços de discussão não atendam a interesses individuais ou de grupos específicos e sim contemplem toda a população.

Assim como o pluralismo na composição dos espaços de decisão, a garantia da **igualdade participativa** não pode ser negligenciada já que ela se apóia no nivelamento das oportunidades de atuação efetiva nos processos de tomada de decisão. Dotados de informação e com acesso livre aos canais de deliberação, qualquer indivíduo (cidadão) ou organização é passível de influenciar as decisões tomadas via processo deliberativo. Em outros termos, é a capacidade de manter nas localidades e nas sociedades contemporâneas a possibilidade de um espaço de deliberação (ARENDDT, 2007).

Percebe-se no **discurso dos representantes** do poder público da região pesquisada uma expressa intenção de propiciar e valorizar a participação da população na condução das políticas públicas analisadas. Em alguns casos a perspectiva da importância da participação parece ampliada, no sentido de considerar que o que é público deve ser discutido compartilhadamente: “É esse o objetivo que nós temos buscando: participação na audiência pública. Se tu usar de tal programa, o que que tu tá sentindo que tá faltando para ti ali? Isso tudo, tudo é possibilitado nas audiências públicas” (gestor público – São Valério).

Por outro lado, observou-se que outros gestores encaram a participação, assim como destacado anteriormente com relação aos beneficiários, apenas como contrapartida aos benefícios dos programas: “Na verdade eles participam até porque a gente faz algum tipo uma cobrança, nós temos que ter a participação do interessado, da pessoa, porque nós temos que fazer avaliação nele, se ele não ir na avaliação, ele não tem como ele receber [o benefício], então a gente pede que tem que ter a contrapartida deles” (gestor público – Jóia).

Uma constatação que não pode ser negligenciada se refere ao fato de que a participação pode ser vista como uma forma de legitimação da decisão, já que ao ser deliberada em conjunto, isentaria o poder público da responsabilidade de suas conseqüências: “existe enes [conselhos], mas é bom que tira aquela grande responsabilidade do prefeito. Daí eu tenho errado, não: foi o Conselho” (gestor público – São Valério).

No que se refere à **avaliação participativa** dos programas e de seus resultados, observou-se que a maioria prevê momentos em que ajustem podem ser feitos e os momentos utilizados para isso são as reuniões previstas para acompanhamento ou reuniões dos conselhos. A formatação prévia de muitas políticas públicas, principalmente as estabelecidas pelo âmbito nacional, no entanto, limita a possibilidade de adequação dos programas às especificidades locais.

Ao se analisar a **autonomia** com que as políticas públicas são implementadas, observa-se que há certo engessamento da administração municipal para aplicar recursos que já venham predestinados através dos programas federais: “o grande problema nosso é o recurso livre, a gente tá lutando pra aumentar o recurso livre, desvinculado. O recurso próprio ainda é muito pequeno, como IPTU e IPVA” (gestor público – Condor). Assim sendo, pode-se entender que há uma atitude de conformidade e de normalidade perante a verticalização das iniciativas na esfera pública em que os programas oriundos do governo federal ou do município são os condutores naturais de proposições dos interesses da comunidade.

Os gestores, de certa forma, admitem a dependência financeira em relação aos programas federais e suas respectivas diretrizes: “Pode entrar um outro Presidente lá e achar uma outra forma. Ficam os Municípios pendurados no pincel” (gestor público – São Valério). Há, entretanto, a tentativa de minimizar essa dependência através de um discurso de engajamento por parte do poder público local na resolução dos problemas cotidianos da comunidade, priorizando setores e beneficiários.

Considera-se que a carência dos investimentos públicos frente à demanda justifica a conformidade com as propostas, mesmo que outras prioridades pudessem ser identificadas e exigissem uma intervenção urgente, como pode ser observado a seguir: “Não é que foi um péssimo negócio, tudo é importante, mas tinham outras coisas que naquela hora seriam coisas mais importantes [...] às vezes tu quer aplicar, por exemplo, na agricultura, mas às vezes tu não consegue” (gestor público – São Valério). Assim, as especificidades de cada região, muitas vezes, ficam condicionadas aos programas federais sem que suas demandas possam ser individualmente atendidas: “Como os municípios têm realidade diferente, acho que os investimentos poderiam ser mais bem alocados se pudéssemos escolher, juntamente com as partes interessadas, a área a ser investida” (gestor público – Nova Ramada). Essa posição é recorrente e constitui uma das maiores dificuldades dos municípios:

vem o recurso, mas esse é só pra medicamento e o município as vezes com outros problemas, mas não pode, tendo medicamento sobrando. Seria melhor, a gente iria desenvolver muito mais, a gente iria usar a liberdade e montar determinados programas, por que hoje vem um pacote fechado lá de Brasília que três ou quatro pensaram e pronto (gestor público – Condor).

A liberdade da administração municipal, portanto, está restrita à adesão ou não aos programas federais: “hoje é quase lei que tu tem que fazer, tem metas a cumprir dentro da área de saúde. [...] embora tu fazendo certinho, vêm mais recurso ainda. E de repente a gente tá perdendo dinheiro porque de repente não tá sendo aplicado conforme a lei manda, né” (gestor público – São Valério). Nesse sentido, ou o município se enquadra aos critérios exigidos e determinação da destinação do recurso, ou dispensa o recurso. Esse dilema pode ser evidenciado a seguir:

É, nós tivemos um, por exemplo, que seria na área de cultura, teria que se investir em grupos de teatro, ou nessa área assim, e a gente acabou dispensando, pois hoje não tínhamos nada já iniciado nesse sentido. Aqui nós temos CTG, academia. Ali, teríamos que repassar esse dinheiro, teria que repassar para o CTG então, pra nós não interessava e a Prefeitura teria que fazer todo o trabalho da contrapartida, de um recurso que beneficiaria um grupo, um pequeno grupo, quando a nossa necessidade é muito maior (gestor público – Santo Augusto).

Na estrutura de alguns programas, no entanto, há uma possibilidade de liberdade na escolha de aplicação de alguns recursos, como no caso da educação: “muita coisa na área da educação, por exemplo, formação é onde podemos escolher, o que precisamos para o nosso professor, porque ali vem formação de professores ou de profissionais na área de educação, então nós é que vamos desenvolver” (gestor público – Santo Augusto); ou na agricultura: “isso foi um processo [...] a primeira idéia quando surgiu. Bom, vamo prá leite? Vamo prá maquinário? Tinha um dinheiro circulando, afinal, do RS Rural, prá investir no quê? Aí acabou a idéia de leite vencendo, depois de diversas reuniões, e aí passou” (gestor público – São Valério).

No caso de recursos cuja decisão de destinação fica a cargo do município, observa-se que há maior abertura para a intervenção da população, mesmo que de forma pontual: “a construção da casa do Diretor da Escola Rui Barbosa, que foi desejo da comunidade, então a comunidade escolheu o que fazer, seria com recurso da Educação, construiu a casa do Diretor, estabeleceu ela, e assim foi feito. Foi inteiramente uma iniciativa popular [...]” (gestor público – Santo Augusto). Nesse sentido, a população pode ser consultada para determinar o destino do recurso. Existem ainda casos em que as iniciativas são definidas a partir de deficiências identificadas pela administração local, o que pode ser considerada uma forma mais direta de atender às necessidades do município, desde que a gestão tenha condições e interesse em identificar quais as prioridades que devem ser atendidas: “também visando uma vontade em si de toda comunidade, empresas, instituições que necessitam hoje de profissionais treinados na área de informática e que muitos alunos não teriam condições em fazer um curso, por tempo, disponibilidade de distância, [...] então o projeto multimídia visa atender essa exigência, tanto do mercado quanto da faculdade” (gestor público – Santo Augusto).

Nos depoimentos dos gestores, há a ênfase nos procedimentos e na desvinculação de que o poder local exerceria apenas uma postura assistencialista perante a comunidade. Ou seja, os gestores têm a intenção de não macular a imagem dos órgãos públicos locais. Por outro lado, há de fato, a presença de instituições que propiciem a participação. No entanto, ter a presença de tais instituições apenas, não garante o exercício da vontade política do indivíduo ou da coletividade. É necessário que haja interesse da comunidade e incentivo a essa postura, semeado através da possibilidade real das vozes da comunidade serem ouvidas e de sua capacidade de influenciar as decisões dos gestores públicos locais.

Em relação ao **bem comum**, ressalta-se que ele representa os benefícios tangíveis ou intangíveis para comunidade ou localidade oriundos da política pública. Nesse sentido, avaliar o efeito das políticas públicas no sentido de identificar a contribuição para o bem-estar social requer considerar que a abrangência dos programas impacta de diversas formas na população. Ou seja, a diversidade de aspectos envolvidos em um mesmo programa precisa ser considerada, mesmo que seus resultados não sejam necessariamente mensurados. Alguns gestores demonstraram clareza quanto a essa complexidade: “Alguns projetos vão ter retorno a curto, médio e longo prazo, por exemplo: a eletrificação rural. Você começa a mudar lá dentro da estação, lá na saúde você começa a ter resultados, eles não aparecem agora, mas depois vai aparecer. Contribui na qualidade de vida direto: como é que tu vai avaliar um aluno que tá sem energia elétrica em casa, sem água” (gestor público – Condor).

Observa-se, a partir dos depoimentos, que os objetivos dos programas analisados podem ser considerados como atingidos em sua maioria, sobretudo os de caráter assistencialistas: “Eu acho que esses programas sociais eles amenizam sim, no caso, a questão problemática social. Ameniza porque na verdade tá sendo garantido os mínimos sociais, que é a questão daquela proteção social básica” (gestor público – Braga). Foram evidenciadas expressões que corroboram com essa análise tanto por parte da gestão quanto das pessoas beneficiadas. Nesse

sentido, o Programa Bolsa Família, por exemplo, foi destacado como capaz de transferir renda para população: “Ele é um diferencial. Queira ou não queira, tu chega no final do mês tem ali um X de recurso que traz um movimento dentro do comércio” (gestor público – São Valério). Avaliação semelhante é feita pelos beneficiários: “A renda da bolsa família eu pago a luz e a água e algumas despesas mais urgentes da casa, pois a minha renda entra pouco a pouco durante o mês, assim eu pago aquelas com o prazo mais curto e alguma necessidade urgente” (beneficiário – Jóia); “A gente não tem mais aquelas dificuldades que a gente tinha: eu não conseguia nem dormir direito, sem dinheiro pro leite do piá [...]. Isso devia ter vindo bem mais antes” (beneficiário – São Valério); “Ajuda bastante. Com a seca de dois, três anos atrás a situação piorou bastante, e receber o Bolsa Família preenche esse espaço” (beneficiário – Condor).

Em programas em que há a transferência de renda, os resultados parecem ser percebidos mais rapidamente pela população, ou seja, avaliam como positivo o auxílio recebido. Entretanto, não se observou que os beneficiários percebem a amplitude dos objetivos desses programas, já que muitas vezes vinculam seus resultados somente ao aumento da renda. Mesmo que a abordagem desse tipo de política esteja sendo modificada no sentido de não se restringir ao assistencialismo, mas sim ampliar a atuação através da capacitação que permita a autonomia progressiva do beneficiário que o leve a um patamar de renda que permita seu desligamento do programa, nenhum dos entrevistados relatou a participação em cursos que visassem sua capacitação, denotando que, apesar de prevista a capacitação, os seus efeitos parecem ainda incipientes na realidade de muitos municípios. Um dos gestores entrevistados ilustra esse aspecto ao afirmar que:

Logo que o PBF começou, ele não deixava claro que a pessoa teria que se capacitar para sair da dependência dele, e inclusive nem vinha recurso para a prefeitura oferecer cursos, era apenas a transferência de renda para os beneficiados. Hoje o programa tem o Índice de Gestão Descentralizada onde os municípios são avaliados no sentido da gestão do programa. O município tem que oferecer as capacitações (gestor público – Santo Augusto).

Dois aspectos chamam a atenção no que se refere aos programas analisados: a dificuldade de controle dos cadastros dos beneficiários para que os requisitos dos programas sejam atendidos, principalmente os limites de renda e condições sócio-econômicas, e o risco de acomodação da população frente às políticas assistencialistas. Como mencionado anteriormente, os dados demonstram que famílias que não se enquadram no limite máximo de renda estabelecido por programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família acabam sendo contempladas, como é o caso de um dos beneficiários entrevistados: “pois essa minha renda é maior que o que pedem para poder ganhar a bolsa, mas como a prefeitura não me ajuda em nada, também não vou devolver” (beneficiário – Jóia).

Outro aspecto importante é a acomodação por parte da população atendida por políticas assistencialistas, ocasionando um efeito indesejado. Relatos como o mostrado a seguir apontam para o comodismo dos beneficiários que deixam de trabalhar devido à garantia de recebimento do benefício no final do mês: “Ahh, mas tem [pessoas que se acomodam], principalmente no bairro vizinho. Tão recebendo o Bolsa Família simplesmente não trabalham, só esperam aquilo ali. E vivem mal, né?” (beneficiário – Jóia). Por outro lado, também é possível observar o desejo de uma parcela dos beneficiários de políticas assistencialistas de um dia deixar de precisar do benefício: “No meu caso gostaria muito de poder trabalhar pra poder ajudar, mas como tenho duas crianças pequenas não dá. Se tivesse condições de não precisar, daria para outras famílias que precisam, né?” (beneficiário – Condor).

A percepção, inclusive, sobre a limitação desse tipo de política pública é identificada por um dos entrevistados que considera essas ações paliativas: “Acho que não me ajuda em nada [no longo prazo], pois se no lugar de ficar me dando dinheiro disponibiliza-se creches, transportes, cursos profissionalizantes, preparo para o futuro meu e das crianças ganharia mais do que os 90 reais atuais” (beneficiário – Jóia).

7. Considerações finais

No caso específico dos municípios estudados na Região Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul, percebe-se que o **processo de discussão** apresenta características que contribuem em parte para o aumento da participação nas políticas analisadas, principalmente o que se refere à existência de canais eficazes de transmissão da informação, como a escola e os agentes de saúde. No entanto a população desconhece a estrutura dos programas aos quais estão vinculados, denotando a necessidade de maior interação entre a população e a gestão pública. Por outro lado, a região estudada demonstra importante iniciativa de congregar esforços articulados através de consórcios intermunicipais que buscam solução conjunta de problemas em diversas áreas.

A **inclusão** de diversos atores na discussão das políticas se mostra mais eficaz naquelas em que há, em sua estrutura, a previsão da atuação da sociedade através dos Conselhos Municipais. Em políticas verticalizadas, no entanto, a abertura para a participação está restrita ao atendimento dos requisitos exigidos para a manutenção dos benefícios, como no caso do Programa Bolsa Família em que a presença em reuniões é exigida como contrapartida dos beneficiários. Considera-se, no entanto, que essa forma de participação não atende aos critérios que convergem para o exercício pleno da cidadania na perspectiva habermaziana.

A composição dos grupos que discutem as políticas analisadas pode ser considerada diversificada, denotando uma **pluralidade** de atores sociais, sobretudo nos Conselhos Municipais. Entretanto, a participação individual não organizada é incipiente, sendo mais eficaz em grupos como agricultores e comunidade escolar. Percebe-se também uma naturalização da condução das ações dos Conselhos pela administração pública, o que pode representar um direcionamento das decisões e sério dano à legitimidade das decisões que incidem nas políticas públicas.

No que se refere à **igualdade participativa**, destaca-se que muitos gestores demonstram valorizar em seus discursos a importância da participação da sociedade na implementação das políticas. No entanto, posturas funcionais como a que considera a participação unicamente como algo que deve ocorrer para atender às exigências dos programas ou como forma de legitimar uma decisão, tirando do poder público a responsabilidade, também foram identificadas.

A **autonomia** dos atores envolvidos na implementação das políticas parece comprometida principalmente devido ao engessamento recorrente dos recursos provenientes dos programas federais. Mesmo que os resultados sejam avaliados de forma positiva, considera-se que isso se deve muito mais à enormidade das carências existentes nos municípios do que à adequação às suas realidades. Muitos gestores denunciam a inflexibilidade da aplicação dos recursos, sem que as prioridades sejam atendidas de acordo com as especificidades locais. De outro modo, havendo liberdade para aplicação de recursos, os Conselhos muitas vezes são utilizados para que a destinação seja conjuntamente decidida.

Por fim, ao se considerar o resultado dos programas no sentido de atingir o **bem comum**, percebe-se que as políticas de cunho assistencialistas são facilmente identificadas pela

população, não ficando clara para os beneficiários a amplitude dos objetivos desses programas. Percebeu-se que os mecanismos de controle e avaliação de algumas políticas assistencialistas em que a renda do beneficiário se configura como restrição, carecem de aperfeiçoamento no sentido de evitar distorções. O risco de acomodação da população no recebimento de auxílio parece ser amenizado pela estratégia de capacitação que permita a aquisição de renda. No entanto, não se percebeu dentre os beneficiários o conhecimento de tais cursos, tampouco a sua prática.

A participação nas políticas públicas analisadas se apresenta de forma diversa na realidade estudada. A forte incidência de programas caracterizados por uma perspectiva liberal e assistencialista, elaborados a partir de uma concepção top-down em que há pouca discussão de adequação desses programas à realidade local e extrema rigidez na aplicação de recursos, dificulta a participação. Nesse sentido, ressalta-se que a autonomia cada vez menor dos municípios na elaboração dessas políticas cujos recursos já vêm predestinados pela administração federal, desempenha papel fundamental na configuração desse quadro.

De outro modo, destaca-se que a região estudada apresenta forte atuação de Conselhos Municipais em que se percebe a configuração de espaços de decisão que permitem a interação da sociedade. No entanto, em muitos momentos, a incapacidade de despertar na população o interesse e a necessária mobilização no intuito de assegurar a concretização da plena participação, dificulta o exercício da cidadania deliberativa.

Referências

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: do que estamos falando? In: MATO, Daniel (org.). **Políticas de cidadania em tiempos de globalización**. Caracas: Faces, 2004.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. **Organizações e Sociedade**, v. 7, n. 17, jan/abr, 2000.

GILL, R. Análise de discurso. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2003, p. 244-270.

GOHN, M. G. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la acción comunicativa: racionalidad de la acción y racionalización social**. Madrid: Taurus, 1987. v. 1.

_____. Três modelos normativos de democracia. In: **Lua Nova – revista de cultura e política**. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, n. 36, 1995, p.39-53.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. vol. 1 e 2.

_____. **Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso**. Madrid: Editorial Trotta, 1998.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Os níveis de análise das políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete (orgs). **Políticas públicas - coletânea**. Brasília: ENAP, 2006, 2.v

PARÉS, Marc; CASTELLÀ, Carola. **Criteris, metodologies i reflexions entorn l'avaluació de la participació ciutadana**. Barcelona: EPSU/IGOP/UAB, 2008. mimeo.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete (orgs). **Políticas Públicas** - coletânea. Brasília: ENAP, 2006, 2.v.

_____. La Participación de la Comunidad en la Implementación de Políticas Públicas: el caso de las políticas de alfabetización y de inclusión digital en Minas Gerais, Brasil. In: MARÍÑEZ, Freddy; VIDAL, Garza Cantú (orgs). **Política pública y democracia en America Latina**: del análisis a la implementación. México, TEC/EGAP, 2009.

TENORIO, Fernando G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Ijuí (RS): Ed. Unijuí, 2007.

_____. et al. Critérios para avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2008.

TRENNEPOHL, Dílson; MACAGNAN, Roberto. Impactos ambientais da dinâmica de desenvolvimento da região noroeste colonial do Rio Grande do Sul. In: **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 4, n. 1, p. 195-220, jan./abr. 2008.

¹ Ajuricaba, Augusto Pestana, Barra do Guarita, Bom Progresso, Bozano, Braga, Campo Novo, Catuípe, Chiapeta, Condor, Coronel Barros, Coronel Bicaco, Crissiumal, Derrubadas, Esperança do Sul, Humaitá, Ijuí, Inhacorá, Jóia, Miraguaí, Nova Ramada, Panambi, Pejuçara, Redentora, Santo Augusto, São Martinho, São Valério do Sul, Sede Nova, Tenente Portela, Tiradentes do Sul, Três Passos, Vista Gaúcha.