

# Participação da Comunidade na Consulta Popular na Região do Coredepes

Uma Análise das Demandas na Região do Paranhana e Encosta da Serra (RS, Brasil)

Daniel Luciano Gevehr<sup>1</sup>

Jacques Andre Grings<sup>2</sup>

Shirlei Alexandra Fetter<sup>3</sup>

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2018.42.157-179>

Recebido em: 25/8/2016

Aceito em: 16/3/2017

## Resumo

O artigo discute a participação da população da região do Paranhana e Encosta da Serra (RS, Brasil) no processo de consulta popular, por meio da identificação do número de votos e das principais demandas eleitas no período entre 2006 e 2015. A consulta popular, criada no RS em 1998, possibilita que a população participe de forma direta no processo democrático, elegendo parte das prioridades dos investimentos e serviços que comporão o orçamento estadual. Nesse processo os valores são rateados entre as 28 regiões de abrangência dos Coredes, observados critérios populacionais de cada região e o Idese. A pesquisa mostra que a participação popular na divisão dos investimentos públicos tem diminuído nos últimos anos. Os investimentos mais votados/reivindicados na região estão voltados para as demandas nas quais o governo já deveria investir – sem necessitar de consulta popular – como saúde, educação e segurança pública, não considerando as especificidades de cada município.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Consulta popular. Participação da sociedade.

<sup>1</sup> Doutor em História pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Professor do PPG em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara-RS. [danielgevehr@hotmail.com](mailto:danielgevehr@hotmail.com)

<sup>2</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional pelas Faculdades Integradas de Taquara. [jacques.grings@gmail.com](mailto:jacques.grings@gmail.com)

<sup>3</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional pelas Faculdades Integradas de Taquara. Bolsista Capes. [fettershirlei@gmail.com](mailto:fettershirlei@gmail.com)

# **COMMUNITY PARTICIPATION IN THE POPULAR CONSULTATION IN THE REGION'S COREDEPES: AN ANALYSIS OF DEMANDS IN PARANHANA REGION AND SAW ENCOSTA (RS, BRASIL)**

## **Abstract**

---

The article discusses the participation of the population of Paranhana Valley region and Sierra Hill (RS, Brazil) in the popular consultation process by identifying the number of votes and the main demands elected between 2006 and 2015. The popular consultation created in the RS in 1998, enables the population to participate directly in the democratic process by electing the priorities of investment and services that make up the state budget. In this process values are shared between the twenty-eight regions of coverage of Coredepes observed population criteria of each region and the Idese. Research shows that popular participation in the division of public investment has declined in recent years. Top-rated investments / defendants in the region are facing the demands in which the government should already invest – without the need for public consultation – such as health, education and public safety, not considering the specifics of each municipality.

**Keywords:** Public politics. Popular consultation. Society participation.

Partimos do pressuposto de que o sistema verticalizado de gestão pública ficou institucionalizado até a promulgação da **Carta Magna**, em 1988, refletindo os antagonismos de um processo que envolveu a crise estatal (FREITAS, 2015). A partir de então, a democratização **em curso** passou a apresentar um apelo expressivo de alguns movimentos populares que reivindicavam pela sua participação **nas decisões de** governo. A participação popular na definição e efetivação de políticas públicas buscava, nessa perspectiva, a promoção da cidadania. A construção desta, conforme entendimento de Carvalho (2009), **é inerente** à forma com que as pessoas se relacionam com o Estado.

A partir de 1998 o governo estadual do Rio Grande do Sul instituiu mediante a Lei nº 11.179, que a população escolhesse de forma direta, por meio da consulta popular, o destino de uma parcela dos investimentos e serviços que farão parte do orçamento do Estado, com o objetivo de atender às prioridades de interesse tanto municipal quanto regional.

A organização da consulta popular é competência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes) por meio de assembleias regionais e municipais, nas quais são elencados os programas prioritários e definidas as opções de investimento a serem incluídas nas cédulas de votação (GOVERNO..., 1998). Dos recursos destinados para aplicação mediante a consulta popular, 80% são distribuídos entre os 28 Coredes, considerando-se critérios proporcionais de população e ponderações do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese).<sup>4</sup> Os 20% restantes são rateados, equitativamente, entre as 28 regiões.

O Conselho Regional de Desenvolvimento Paranhana/Encosta da Serra (Coredepes) é um destes fóruns de discussão e decisão – que trata de políticas e ações – que visam ao desenvolvimento de duas microrregiões do

---

<sup>4</sup> O Idese avalia a situação socioeconômica dos municípios quanto à educação, renda e saúde, levando em consideração aspectos quantitativos e qualitativos do processo de desenvolvimento (GOVERNO..., 2016a).

Estado do Rio Grande do Sul: Paranhana e Encosta da Serra. Os municípios de Igrejinha, Parobé, Rolante, Riozinho, Taquara e Três Coroas compõem a microrregião do Paranhana. Já os municípios de Lindolfo Collor, Morro Reuter, Presidente Lucena e Santa Maria do Herval pertencem à microrregião Encosta da Serra.

Partindo de um recorte espacial específico e de um recorte temporal, que é o período de 2006 a 2015, pretendemos investigar a participação da população da região do Vale do Paranhana e Encosta da Serra na consulta popular, pela identificação do número de votos e da escolha das principais demandas.

Este artigo apresenta na segunda seção o contexto da pesquisa: As políticas públicas, os Coredes e a consulta popular. Na terceira seção é apresentada a região objeto deste estudo. Já na quarta seção é exibida a análise dos dados e na sequência são realizadas as considerações finais.

## **O Contexto da Pesquisa: as políticas públicas, os Coredes e a consulta popular**

A análise das políticas públicas – inscritas na redefinição das funções do Estado – vem rompendo com o paradigma “weberiano” do Estado, visto que ele não está a serviço dos governantes, assim como o “marxista ortodoxo”, pois afirmava que o Estado buscava governar para a classe dirigente. Dessa maneira, considera-se que o Estado não existe como entidade suscetível de tratamento específico (MULLER; SUREL, 2002). Crítico deste sistema, Freitas (2015) afirma que a gestão pública brasileira estava sendo conduzida, até então, pelas lideranças políticas com pouca transparência, sem abrir espaço para a participação da sociedade.

Frey (2000), por seu turno, reconhece a existência de quatro formas básicas de política, caracterizadas conforme a forma e o efeito dos meios de aplicação, o conteúdo das políticas e a resolução dos conflitos: “políticas

distributivas”, caracterizadas pelo baixo grau de conflito dos processos políticos; “políticas redistribuíveis”, orientadas para o conflito, visto que buscam a distribuição consciente dos recursos financeiros entre as camadas sociais; “políticas regulatórias”, que obedecem a ordens e proibições, decretos e portarias, e por fim as “políticas constitutivas”, que determinam a estrutura dos processos e conflitos políticos.

Algumas teorias serviram de inspiração aos *policy makers* no período entre 1950 e 1980, tendo como exemplos a Teoria dos Polos de Crescimento, de François Perroux; a Teoria do Processo de Causação Circular Cumulativa, de Gunnar Myrdal; a Teoria do Desenvolvimento Desigual e Transmissão Inter-regional do Crescimento, de Albert O. Hirschman, e a Teoria da Base de Exportação, de Douglas C. North. Cabe ressaltar, porém, que erros de interpretação dessas teorias por parte dos *policy makers* comprometeram a eficácia dessas políticas públicas no Brasil (LIMA; SIMÕES, 2009).

Nessa perspectiva de análise, a promulgação da Constituição Federal de 1988 contribuiu para o florescimento de novas demandas e reivindicações por parte de movimentos sociais que reconheceram o momento democrático para tentar participar dos processos decisórios do governo (BORBA; LÜCHMANN, 2010). Nessa linha de interpretação, governar com a sociedade, ao contrário de governar a sociedade, resulta na participação do próprio cidadão na formulação das melhores estratégias que possam otimizar os gastos públicos. Dessa forma, essas parcerias poderiam vir a transformar a “cultura da desconfiança e do imediatismo” em uma cultura de cooperação e de longo prazo (ANGELIS, 2015).

O processo de transformação pelo qual a sociedade e as formas de organização política vêm passando, no entanto, revela uma crise de governança e governabilidade, visto que o Estado, muitas vezes, demonstra dificuldades na formulação, gestão e articulação das políticas públicas (MILANI, 2008). É possível que a participação mais efetiva da sociedade – leia-se, da população de uma forma mais ampla e democrática – transforme esse cenário, uma vez que, conforme entendimento de Almeida e Paula (2014), é somente a

partir da ampliação do controle social que as políticas públicas realmente podem cumprir o seu papel, que é o de atender às demandas mais latentes da sociedade.

Devemos considerar, neste processo, que Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) – como espaços de participação efetiva das esferas local e regional – foram criados pela Lei nº 10.283 de 1994, com o objetivo de promover o desenvolvimento regional sustentável, por meio de recursos e ações do governo, visando à melhoria da qualidade de vida da população. Entre seus desafios constavam a elaboração dos planos estratégicos e a promoção da participação da sociedade, identificando as necessidades e potencialidades da região (GOVERNO..., 1994).

Com o propósito de conhecer as demandas regionais, em 1998 o governo do Rio Grande do Sul foi pioneiro ao criar a consulta popular por intermédio da Lei nº 11.179. É com essa política pública que o governo passa a destinar uma parcela do orçamento para investimentos em serviços e programas que atendam às prioridades regionais e municipais, eleitas pela própria comunidade. Após o governo estadual estabelecer o valor destinado à consulta popular, a própria esfera pública estadual e os Coredes organizam o processo de discussão sobre a distribuição dos recursos, mediante Audiências Públicas Regionais, Assembleias Municipais e Fóruns Regionais.

A partir destas discussões é elaborada a cédula de votação da consulta popular, na qual constam os programas a serem votados pela comunidade. Ao longo dos últimos anos a consulta popular passou por mudanças, e o processo de votação e rateio de valores foi alterado. Em algumas edições houve um número maior de opções para serem escolhidas e os eleitores tinham a possibilidade de elencar mais de uma prioridade.

Na consulta popular realizada em 2016, que previa o orçamento para 2017, a cédula foi composta por dez demandas, e cada votante pôde escolher apenas uma. O processo da votação também tem sido alvo de melhorias ao longo dos anos, uma vez que inicialmente a escolha era realizada por

meio de cédulas de papel e pela Internet. Nesta última edição o processo foi apenas *on-line*, pela Internet (página <http://www.consultapopular.rs.gov.br>), aplicativo de celular ou SMS (*Short Message Service* – Serviço de envio de mensagens curtas).

Essa questão está diretamente relacionada com o Decreto nº 43.858 de 2005, que versa sobre a destinação da parcela do orçamento do Estado do Rio Grande do Sul, voltada a investimentos e serviços de interesse regional e municipal. Este decreto determina o rateio dos recursos obedecendo a critérios populacionais de cada região de abrangência dos Coredes levando em conta as seguintes ponderações: (i) Regiões com Idese igual ou acima da média do Estado, fator 1; (ii) Regiões com Idese abaixo da média e igual ou acima de 97% da média do Estado, fator 1,3; (iii) Regiões com Idese abaixo da média e igual ou acima de 94% da média do Estado, fator 1,6; (iv) Regiões com Idese com média abaixo de 94% da média do Estado, fator 1,9 (GOVERNO..., 2005).

Apesar, no entanto, dessa iniciativa do governo em promover a participação popular na escolha de parte dos investimentos e serviços que irão compor a Lei Orçamentária Anual (LOA), Siedenberg et al. (2008) consideram que o engessamento orçamentário do governo do Estado do RS torna-se um entrave para a promoção do desenvolvimento regional, visto que muitas vezes os programas escolhidos para investimento são aqueles que possuem caráter obrigatório do governo, citando, como exemplos, a saúde e a educação.

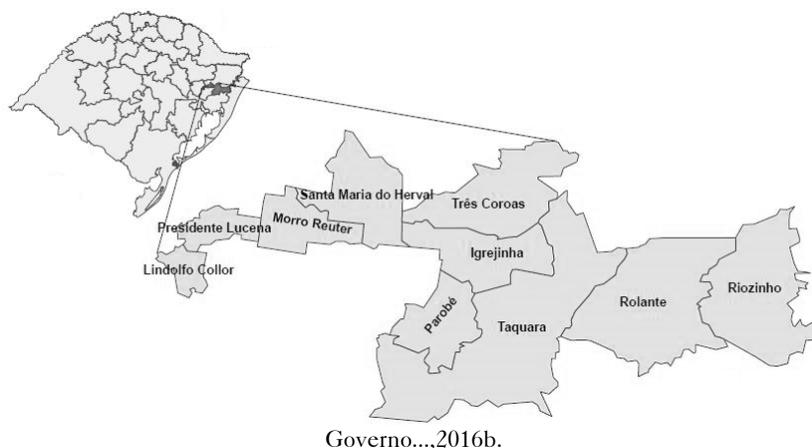
## **Uma Leitura de Escala: a Região do Paranhana e da Encosta da Serra**

Uma região pode ser entendida como sendo um conjunto de objetos em interação, em que as dimensões verticais, apresentadas como as forças políticas e econômicas, interagem com as dimensões horizontais, a sociedade, as indústrias e as empresas (SANTOS, 2006). Conforme entendimento de

Gomes (2000), a região existe com o objetivo de servir de referência para a população que ali reside, trazendo, pois uma ideia de realidade concreta e física.

Neste caso, as regiões do Paranhana e Encosta da Serra, que fazem parte desse estudo, são apresentadas conforme mapa de localização ilustrado na Figura 1.

Figura 1 – Municípios que fazem parte do Conselho Regional de Desenvolvimento Paranhana e Encosta da Serra



A Tabela 1 apresenta as regiões do Paranhana e Encosta da Serra caracterizadas pelos seus dados populacionais, territoriais, de Produto Interno Bruto (PIB) e de PIB per capita (BRASIL, 2015).

Tabela 1 – Dados da população em 2010, população estimada para 2015, área territorial, PIB em 2013 e PIB per capita em 2013 para a região do Paranhana e Encosta da Serra

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 2010	POPULAÇÃO ESTIMADA 2015	ÁREA TERRITORIAL (Km <sup>2</sup> )	PIB (2013) EM R\$ mil	PIB per capita (2013) EM R\$
Igrejinha	31.660	34.341	135,861	1.326.577	39.351,46
Parobé	51.502	55.486	108,758	958.182	17.549,45
Riozinho	4.330	4.571	239,559	104.157	22.987,54
Rolante	19.485	20.712	295,637	420.492	20.532,85
Taquara	54.643	57.238	457,881	999.225	17.562,31
Três Coroas	23.848	26.092	185,539	776.097	30.393,46
Lindolfo Collor	5.227	5.671	32,991	224.567	40.339,04
Morro Reuter	5.676	6.100	87,825	126.527	21.059,79
Presidente Lucena	2.484	2.705	49,426	70.140	26.447,81
Santa Maria do Herval	6.053	6.328	139,700	171.100	27.180,27
<b>TOTAL</b>	<b>204.908</b>	<b>219.244</b>	<b>1.733,177</b>	<b>5.177.064</b>	<b>263.403,98</b>

Fonte: Adaptado BRASIL, 2015.

A região do Paranhana é reconhecida principalmente pela concentração de empresas calçadistas e organizações que atuam em diversas áreas da cadeia produtiva, com a indústria de transformação contribuindo com 46% do PIB, a maior participação da região. Na Encosta da Serra também a indústria de transformação é a que possui a participação mais significativa, com 53% na composição do PIB. No setor de transformação desta região as empresas que atuam com borracha, fumo, couros, produtos alimentícios e bebidas, juntamente com a indústria de calçados, tornam a economia da Encosta da Serra mais diversificada (BRASIL, 2015).

Como já referimos no início, este estudo tem como objetivo investigar a participação da população da região do Vale do Paranhana e Encosta da Serra na consulta popular – mediante a identificação do número de votos e das principais demandas eleitas.

No que se refere ao levantamento dos dados a abordagem mostra-se quantitativa, já no tratamento e análise apresenta-se como qualitativa, visto que se buscou investigar e analisar dados em séries temporais que apontassem as principais demandas de uma população em um determinado período de tempo. Esta abordagem pode ser utilizada no desenvolvimento de pesquisas sociais, pois garante a precisão dos resultados, evitando assim distorções de análise e interpretações (OLIVEIRA, 2001).

Os dados, objeto deste estudo, foram coletados no portal do Coredepes (Disponível em: <<http://www.ppp.rs.gov.br/ppp/common>>), ressaltando-se que o acesso aos dados somente foi possível com as devidas credenciais de acesso ao portal. Este estudo compreende os dados do período de 2006 a 2015.

A partir da coleta de dados foi desenvolvida uma planilha eletrônica com o objetivo de sistematizar as seguintes informações do Coredepes: (i) Total de votos, por ano e cidade; (ii) As três demandas mais votadas, por ano e cidade. O total de votos foi utilizado para evidenciar a participação popular da região e de cada município, destacando-se que este item é um dos critérios utilizados para determinar o rateio dos recursos. A restrição de coleta de dados das três demandas mais votadas em cada cidade no período justifica-se pelo limite de escolhas de algumas edições da consulta popular e pelo fato de o governo incluí-las no orçamento seguinte do Estado.

As três demandas mais votadas de cada município em cada ano foram reunidas em nove grupos de afinidade, que por sua vez, são apresentados no Quadro 1, juntamente com as demandas votadas.

## Quadro 1 – Classificação das demandas em grupos de afinidade

GRUPO DE AFINIDADE	DEMANDAS
Cidadania	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ações de Combate às Drogas entre a Juventude;</li> <li>• Cidadania, Justiça, Direitos Humanos e Políticas para as Mulheres.</li> </ul>
Desenvolvimento empresarial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitação para Micro e Pequenos Empresários;</li> <li>• Polo Tecnológico.</li> </ul>
Desenvolvimento rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investimentos em Energia Trifásica e Telefonia Rural;</li> <li>• Patrulha Agrícola;</li> <li>• Recuperação da Mata Ciliar;</li> <li>• Conservação de Estradas Rurais;</li> <li>• Conservação de Estradas no Meio Rural;</li> <li>• Aquisição de Máquinas Agrícolas;</li> <li>• Qualificação da Comercialização e do Abastecimento de Produtos da Agricultura Familiar;</li> <li>• Apoio à Produção e à Agroindústria Familiar – equipamentos e construção;</li> <li>• Apoio à Produção e à Agroindústria Familiar equipamentos, construção e insumos;</li> <li>• Estruturação e Melhorias em Feiras de Produtor;</li> <li>• Aquisição de Calcário para Correção do Solo.</li> </ul>
Desenvolvimento urbano e saneamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhorias no Sistema de Abastecimento de Água;</li> <li>• Infraestrutura Urbana;</li> <li>• Construção de Unidades Sanitárias.</li> </ul>
Educação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhorias nas Escolas Estaduais da Região;</li> <li>• Cursos de Qualificação Profissional;</li> <li>• Qualificando o Trabalhador;</li> <li>• Livros e Material Pedagógico para as Escolas;</li> <li>• Reformas e Ampliações nas Escolas de Ensino Médio;</li> <li>• Melhorias nas Escolas;</li> <li>• Ampliações de Escolas;</li> <li>• Construção/Melhorias de Áreas Poliesportivas em Escolas;</li> <li>• Ampliação de Escolas e Áreas Poliesportivas;</li> <li>• Aquisição de Equipamentos Escolares;</li> <li>• Recursos Tecnológicos para Escolas;</li> <li>• Equip. e Mobiliário para Escolas de Educação Básica.</li> </ul>

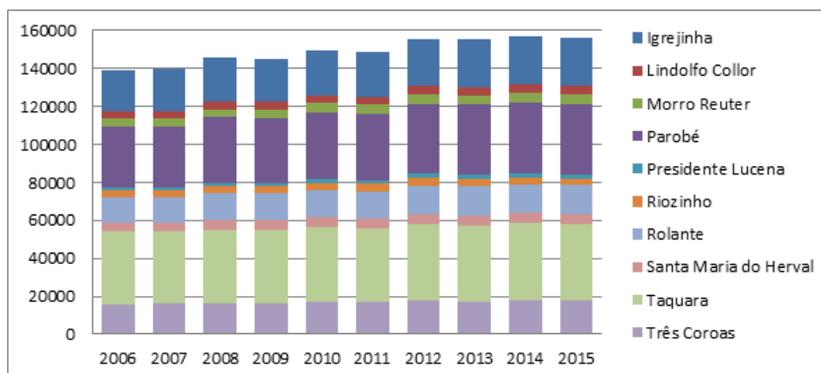
Esporte e lazer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoio a Eventos e Escolinhas Esportivas;</li> <li>• Aquisição de Materiais Esportivos para Escolas;</li> <li>• Apoio a Prática Esportiva em Escolas.</li> </ul>
Saúde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas e Equipamentos para UBS e Hospitais;</li> <li>• Melhorias no Sistema de Saúde da Região;</li> <li>• Melhorias nos Postos de Saúde;</li> <li>• Melhorias nos Hospitais da Região;</li> <li>• Investimentos em Saúde;</li> <li>• Ampliação e Reequipamento de Hospitais;</li> <li>• Ampliação e Reequipamento de Unidades Básicas de Saúde;</li> <li>• Aquisição de Veículos, Ambulâncias e UTI Pediátrica Móvel para o Sistema de Saúde;</li> <li>• Aquisição de Equipamentos para Hospitais e Unidades Básicas de Saúde;</li> <li>• Aquisição de Equipamentos para Unidades Básicas de Saúde e para Hospitais;</li> <li>• Fortalecimento da Infraestrutura do SUS no RS – UTI Neonatal Regional;</li> <li>• Aquisição de Veículos de Apoio e Ambulâncias para o Sistema de Saúde;</li> <li>• Melhorias no Sistema de Saúde;</li> <li>• Equipamentos Serviço Regional de Traumatologia-Ortopedia.</li> </ul>
Segurança pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipamentos para Defesa Civil;</li> <li>• Melhorias para Brigada Militar e Polícia Civil na Região;</li> <li>• Equipamento para a Brigada Militar;</li> <li>• Equipamento para Polícia Civil;</li> <li>• Reparelhamento da Brigada Militar;</li> <li>• Construção de Posto Policial e Aquisição de Equipamentos para a Brigada Militar;</li> <li>• Equipamentos para a Segurança Pública;</li> <li>• Reequipamento dos Órgãos de Segurança Pública;</li> <li>• Aquisição de Veículos;</li> <li>• Prevenção e Combate a Incêndio – Caminhão de Bombeiros Regional;</li> <li>• Aquisição de Veículos e Equipamentos para Brigada Militar, Polícia Civil e Bombeiros.</li> </ul>
Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Divulgação Turística (Folders);</li> <li>• Qualificação da Oferta Turística Regional;</li> <li>• Inventário Turístico Regional;</li> <li>• Sinalização Turística.</li> </ul>

Fonte: Os autores.

## Uma Leitura do Contexto Regional: a análise dos dados coletados

A primeira análise do estudo concentra-se na participação da sociedade na consulta popular. O Gráfico 1 apresenta a evolução anual do número total de eleitores em cada município do Coredepes.

Gráfico 1 – Número total de eleitores em cada cidade do Coredepes (2006-2015)

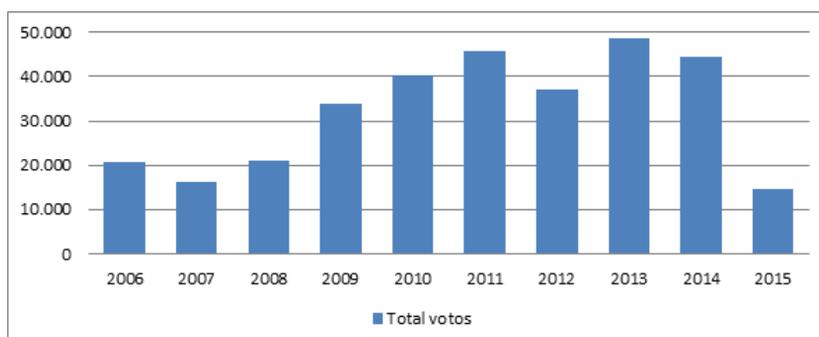


Fonte: Adaptado de Tribunal Superior Eleitoral, 2016.

O número total de eleitores nas regiões do Paranhana e Encosta da Serra apresentou, de forma geral, pouca variação no período analisado (13%). Em junho de 2006 havia 138.967 eleitores, evoluindo para 156.208 em junho de 2015. Vale dizer que o número de habitantes dessa região, conforme estimativa do IBGE (BRASIL, 2015), entre 2010 e 2015 teria aumentado 6,5%.

Já a participação da população abrangida pelo Coredepes na consulta popular pode ser mensurada por meio da série histórica do número de votos evidenciada no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Total de votos na consulta popular na região do Coredepes (2006-2015)

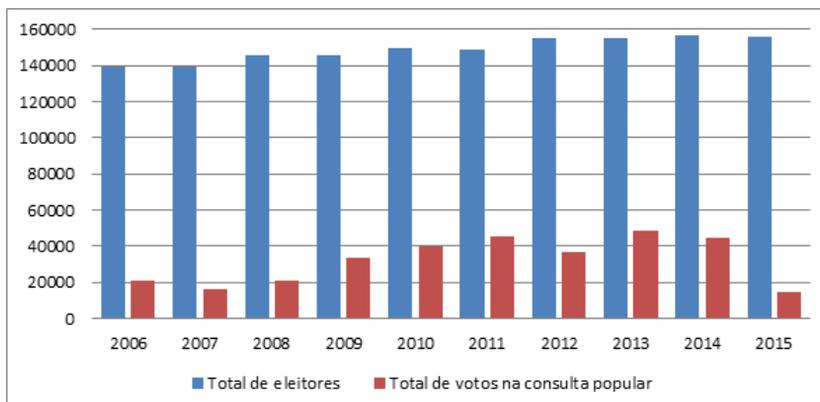


Fonte: Adaptado de Consulta Popular, 2016.

Quanto à participação da população, é possível verificar que houve um crescimento exponencial entre 2006 e 2011, porém entre os anos de 2012 e 2014 nota-se certa consolidação do número de votantes. O que realmente deve ser ressaltado é a queda expressiva na participação popular no ano de 2015. Aventamos a possibilidade de que a efetividade dessa política pública em relação às demandas dos eleitores, a ineficiência da comunicação para divulgar a consulta popular e a grave crise econômica pela qual o Estado vem passando podem ajudar a explicar essa queda do número de votantes. *A priori*, se o Estado encontra dificuldades para honrar com as suas obrigações financeiras, como poderá atender a outras demandas da população? Logo, justifica-se o desinteresse da população em participar da consulta popular.

O Gráfico 3, por sua vez, apresenta a relação entre a evolução do número de eleitores aptos a votar na região de abrangência do Coredepes e o número de pessoas que efetivamente participaram da consulta popular.

Gráfico 3 – Comparação entre o número total de eleitores e a participação na consulta popular (2006-2015)

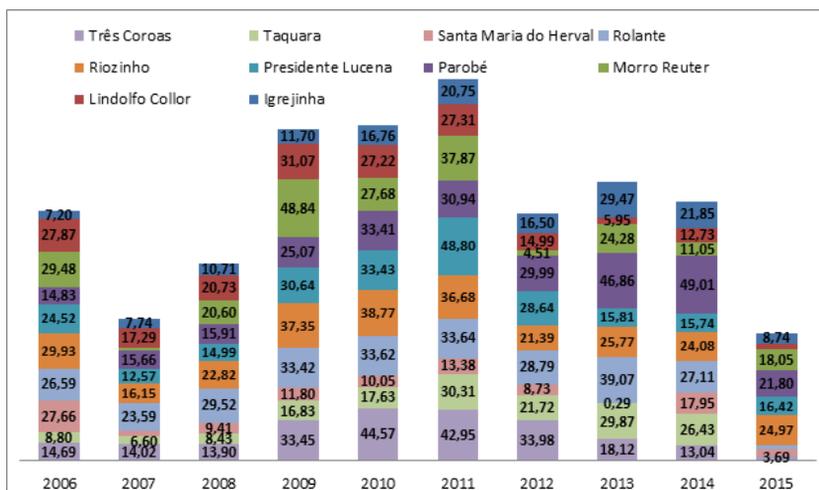


Fonte: Adaptado de Tribunal Superior Eleitoral, 2016 e Consulta Popular, 2016.

Comparando-se o número de pessoas aptas a participar da consulta popular com a real adesão ao programa de participação da sociedade, constata-se uma discrepância, dada a baixa participação dos eleitores no processo. Este fenômeno pode ser interpretado como um fator de preocupação para os órgãos que coordenam e organizam o programa. Ora, se o principal objetivo dessa política pública é promover o exercício da cidadania e o fortalecimento da relação entre Estado e sociedade, esta política pública pode estar comprometida na região do Coredepes.

Destacamos o fato de que a partir da consulta popular 2016/orçamento 2017, a participação da população passou a ser um dos critérios utilizados para definir se o município receberá, ou não, recursos oriundos da consulta popular. No próximo gráfico apresentamos a participação (em percentual em relação ao seu número de eleitores) de cada cidade do Coredepes nas edições da consulta popular.

Gráfico 4 – Percentual de votantes na consulta popular em relação ao total de eleitores de cada município (2006-2015)

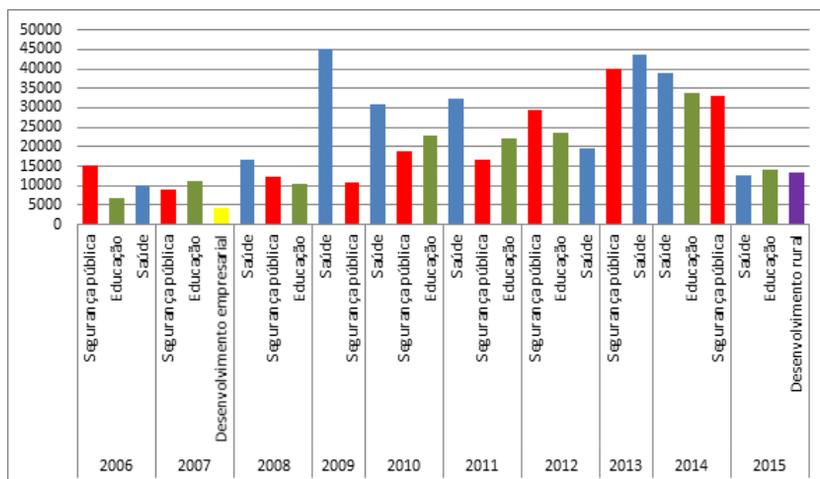


Fonte: Adaptado de Tribunal Superior Eleitoral, 2016 e Consulta Popular, 2016.

Em relação às demandas selecionadas pela população, é possível realizar uma análise crítica baseada em duas visões diferentes, uma regional e a outra local, de cada município. Mesmo que o número de eleitores da região tenha crescido 13% no período em estudo, percebe-se com clareza uma evolução de votantes na consulta popular de 2006 a 2011. A partir de então, porém, o gráfico mostra certa consolidação nos três anos subsequentes. O que realmente deve ser discutido são os motivos que contribuíram para a queda do número de votantes no ano seguinte. Acreditamos que a possibilidade de votar na consulta popular pela Internet pode favorecer tanto o eleitor quanto o próprio Estado, haja vista a facilidade do processo bem como a redução de custos. Não podemos, porém, relacionar esse fator com a queda de votos, pois isto necessita de uma investigação mais aprofundada.

O Gráfico 5 apresenta, ainda, as três categorias mais votadas na região do Coredepes no período selecionado na pesquisa. A definição das categorias mais votadas foi construída a partir da soma simples dos votos de cada demanda.

Gráfico 5 – Três categorias de demandas mais votadas no Coredepes (número total de votos de cada demanda) no período de 2006 a 2015

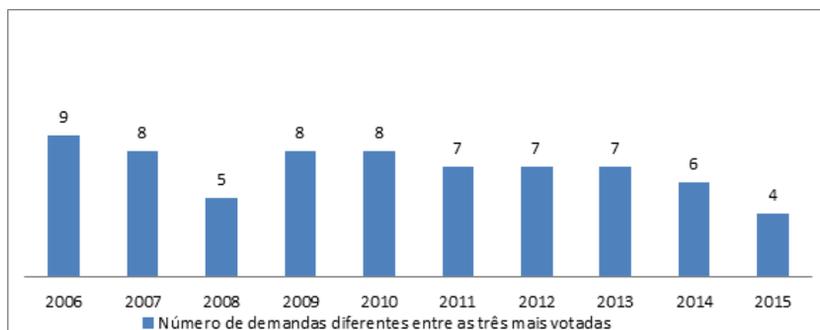


Fonte: Adaptado de Consulta Popular, 2016.

Estes dados – que nos permitem melhor compreender o processo numa escala regional – caracterizam a preferência da população da região, que é influenciada diretamente pelas cidades mais populosas e participativas. Os períodos de 2009 e 2013 possuem apenas duas categorias de demandas, uma vez que duas das mais votadas estavam na mesma categoria, dessa forma seus votos foram somados. O Gráfico 5 evidencia, também, a necessidade de investimento nas áreas da educação, saúde e segurança pública, conforme as principais demandas da população. Esses dados corroboram pareceres de outros autores (OLIVEIRA; KARNOPP, 2014; SIEDENBERG et al., 2008) e evidenciam que a população vem escolhendo, por meio da consulta popular, demandas que já são impostas por lei em detrimento a outras que poderiam contribuir mais com o desenvolvimento local.

Por outro lado, uma visão diferenciada sobre a preferência da população é exibida no Gráfico 6, no qual o número de demandas diferentes, que figuram entre as mais votadas em cada ano nas dez cidades, é analisado.

Gráfico 6 – Número de demandas diferentes entre as três mais votadas nas dez cidades no período de 2006 a 2015

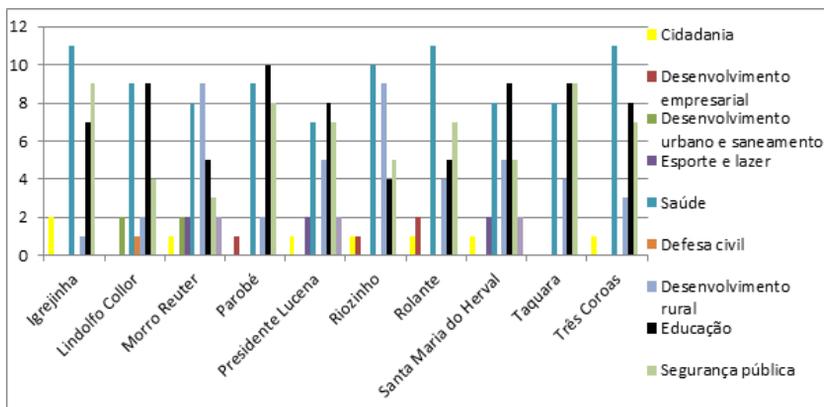


Fonte: Os autores (adaptado de Consulta Popular, 2016).

Uma análise cuidadosa das demandas mais votadas revela uma pluralidade da preferência da população, quando consideradas as escolhas de cada cidade isoladamente. A escolha das demandas mais votadas passa, então, a expressar de forma mais clara as especificidades de cada município. Não obstante, quando se analisa a região no sentido político, é possível perceber que alguns municípios mais populosos polarizam os demais.

Seguindo a mesma metodologia de análise, passamos a investigar os dados apresentados no Gráfico 7, que apresenta o número de vezes que uma categoria de demandas figurou entre as mais votadas em cada município, considerando-se o intervalo de 10 anos, ou seja, o período de 2006 a 2015.

Gráfico 7– Número de vezes que uma categoria figurou entre as três mais votadas de uma cidade no período analisado (2006-2015)



Fonte: Os autores (adaptado de Consulta Popular, 2016).

Com base nos dados apresentados é possível identificar que educação, saúde e segurança pública figuraram entre as demandas mais votadas em praticamente todas as cidades, contudo o desenvolvimento rural surge como uma categoria de demanda importante na região e prioritária para alguns municípios. Exemplo desta preocupação com o desenvolvimento rural são os municípios de Morro Reuter, Riozinho e Santa Maria do Herval, que concentram parte significativa de sua população na zona rural e que, conseqüentemente, exercem atividades agropecuárias.

## Considerações Finais

Acreditamos que é possível afirmar que as iniciativas do Estado, que buscam promover a participação da população na gestão pública, contribuem para o exercício da cidadania, bem como para o fortalecimento da relação entre o Estado e a sociedade. A consulta popular está alinhada com essa estratégia de governo, pois proporciona aos eleitores a oportunidade de participar na definição do destino de uma parcela dos investimentos e serviços que compõem o orçamento público.

Por outro lado, os resultados da pesquisa tornaram evidente que essa estratégia do governo do Rio Grande do Sul pode estar comprometida. Apesar do crescimento de 13% do número de eleitores na região do Vale do Paranhana e Encosta da Serra, no período selecionado, o que se percebeu foi uma queda acentuada de eleitores que votaram na consulta popular de 2015. Observa-se que em 2015 votaram 14.448 eleitores, enquanto que em 2014 esse número foi de 44.392, representando uma queda de 67%. Os motivos que levaram a essa diminuição na participação popular precisam ser mais bem analisados, embora esse fenômeno não seja objeto desta pesquisa, carecendo, portanto, de investigações mais profundas e criteriosas.

Nosso objetivo concentrou-se na investigação dos principais programas que a população desta região demandou entre 2006 e 2015. Os setores da saúde, da educação e da segurança pública prevaleceram como os mais votados neste período, sinalizando um apelo da população por mais qualidade desses serviços. O que deve ser destacado, porém, é que estas demandas – consideradas prioritárias pela população – são as mesmas que o Estado já possui – originalmente – obrigação legal de investir.

Mesmo que se reconheça a importância de se ter uma visão regional, não se deve desprezar as especificidades de cada município, uma vez que existem disparidades socioeconômicas entre eles – além é, claro, de interesses e prioridades que são estabelecidos no interior de cada grupo. A escala regional, utilizada para a realização da pesquisa, permitiu, ainda, melhor compreender a dinâmica que constitui o processo de definição de prioridades – em escala local e regional – além de aprofundar o debate sobre a necessidade de reconhecimento da importância da participação popular no processo de construção da cidadania, aproximando a esfera pública estadual das esferas regional e local.

## Referências

- ALMEIDA, B. C.; PAULA, S. L. d. O papel da avaliação de políticas públicas no contexto dos governos locais. *Planejamento e políticas públicas (PPP)*, v. 42, p. 39-59, 2014. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/261/319>>. Acesso em: 12 jul. 2016.
- ANGELIS, C. T. d. A emergência da reforma do Estado brasileiro: a governança compartilhada e o modelo do novo serviço público. *Planejamento e Políticas públicas (PPP)*, v. 45, p. 13-45, 2015. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/583/368>>. Acesso em: 8 jul. 2016.
- BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. A representação política nos conselhos gestores de políticas públicas. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 2 (2), p. 229-246, 2010. Disponível em: <<http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/urbe?dd99=issue&ddd0=260>>. Acesso em: 12 jun. 2016.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2016.
- \_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Cidades*. 2015. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=43&search=rio-grande-do-sul>>. Acesso em: 26 jun. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Cadastro geral de empregados e desempregados* (Caged). Disponível em: <<http://www.mtps.gov.br/trabalhador-caged>>. Acesso em: 2 jul. 2016.
- CARVALHO, J. M. D. *Cidadania no Brasil*. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- CONSULTA POPULAR. Disponível em: <<http://www.ppp.rs.gov.br/ppp/common/index.jsp>>. Acesso em: 8 jul. 2016.
- FREITAS, L. O. Políticas públicas, descentralização e participação popular. *Revista Katálysis*, v. 18 (1), p. 113-122, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v18n1/1414-4980-rk-18-01-00113.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2016.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas públicas (PPP)*, v. 21, p. 212-259, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 8 jul. 2016.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa, *Lei Nº 11.179*, de 25 de junho de 1998. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2011.179.pdf>>.

Acesso em: 1º jul. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.283/94*, regulamentada pelo Decreto nº 35.764/1994. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid\\_IDNorma=12666](http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666)>. Acesso em: 5 de julho de 2016.

\_\_\_\_\_. *Decreto 43.858/2005*. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=48708&hTexto=&Hid\\_IDNorma=48708](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=48708&hTexto=&Hid_IDNorma=48708)>. Acesso em: 6 de julho de 2016.

\_\_\_\_\_. Fundação de Economia e Estatística (FEE). Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/>>. Acesso em: 5 jul. 2016a.

\_\_\_\_\_. Fundação de Economia e Estatística (FEE). Mapa de localização dos municípios que fazem parte da Região do Paranhana e Encosta da Serra. Disponível em: <[http://mapas.fee.tche.br/wpcontent/uploads/2009/08/corede\\_paranhana\\_encosta\\_serra\\_2008\\_municipios.pdf](http://mapas.fee.tche.br/wpcontent/uploads/2009/08/corede_paranhana_encosta_serra_2008_municipios.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2016b.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, P. C. da C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Org.). *Geografia: conceitos e temas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

LIMA, A. C. D. C.; SIMÕES, R. F. *Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil*. Belo Horizonte: UFMG; Cedeplar, 2009.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*. v. 42 (3), p. 551-579, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

MULLER, P.; SUREL, Y. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002.

OLIVEIRA, S. L. de. *Tratado de metodologia científica*. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

OLIVEIRA, V. D. S.; KARNOPP, E. Consulta popular e os planejamentos regionais no Rio Grande do Sul: intersecções e resultados. *Novos Cadernos*, v. 17 (1), p. 161-176, 2014. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/1127/2247>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 2006.

SIEDENBERG, D. R. et al. *A Participação popular como fator de desenvolvimento socioeconômico regional*: considerações sobre a experiência gaúcha. EnAPG, 2008. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2008/2008\\_ENAPG299.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2008/2008_ENAPG299.pdf)>. Acesso em: 8 jul. 2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Estatísticas do eleitorado* – evolução do eleitorado. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/evolucao-do-eleitorado>>. Acesso em: 11 jul. 2016.